

---

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL**  
**DEPARTAMENTO DE POLÍTICA, PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO EM SAÚDE**

---

**TESE DE DOUTORADO**

**PERSPECTIVAS CRÍTICAS SOBRE A MENSURAÇÃO DA  
POBREZA E DESIGUALDADES NO BRASIL: UMA REFLEXÃO A  
PARTIR DO IDH**

**ANA ROSA VIEIRA OLIVEIRA**

**ORIENTADOR: Prof. Dr. George Edward Machado Kornis**

**Rio de Janeiro,  
Março de 2005**

---

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL

---

**PERSPECTIVAS CRÍTICAS SOBRE A MENSURAÇÃO DA  
POBREZA E DESIGUALDADES NO BRASIL: UMA  
REFLEXÃO A PARTIR DO IDH**

ANA ROSA VIEIRA OLIVEIRA

Tese apresentada ao Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro/UERJ, para obtenção do título de Doutor em Saúde Coletiva, na Área de Concentração em Política, Planejamento e Administração em Saúde.

**Orientador:** Prof. Dr. George Edward Machado Kornis

Rio de Janeiro  
2005

## *Resumo*

---

---

O presente estudo tem como objetivo desenvolver uma reflexão sobre o uso dos indicadores sociais sintéticos no sentido de formular e implementar políticas públicas na área social, especificamente em relação ao caso brasileiro, tomando como referência principal o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Nossa análise partiu da premissa de que, pelos menos nas últimas três décadas, os indicadores sociais têm sido amplamente utilizados no Brasil com o objetivo de justificar e orientar ações públicas direcionadas para as tentativas de equacionamento das mais variadas questões sociais, tais como a pobreza e a concentração de renda. Principalmente a partir dos anos 1990 os dados e apontamentos de alguns indicadores sociais sintéticos, especialmente o IDH, parecem que vêm sendo utilizados como justificativa principal – ou até mesmo única – para a priorização de determinadas políticas públicas voltadas para a área social. A partir dessa reflexão, nossa análise buscou avaliar, com um olhar mais apurado sobre o IDH, a existência de falhas e limites inerentes aos indicadores sintéticos, que poderiam estar comprometendo sua eficácia no sentido de refletir dados mais aproximados com a realidade social brasileira. Assim, pretendemos apontar que a prática de priorização de políticas a partir dos dados desses indicadores sintéticos, que parece ser constante no Brasil, acaba se tornando bastante preocupante ou, algumas vezes, talvez inadequada. Do ponto de vista metodológico, este estudo dependeu basicamente de uma pesquisa bibliográfica e de uma pesquisa documental, a partir das quais decompomos nossas análises em reflexões sobre a formação e evolução dos indicadores sociais, sobre os aspectos filosóficos e metodológicos do IDH e sobre as possíveis falhas e limites inerentes aos indicadores, com base na análise do IDH e dos índices parciais que o compõem (índices de Renda, Educação e Longevidade). A seguir, para mostrar que a prática de priorização de políticas sociais a partir de indicadores parece constante no Brasil, ilustramos os casos selecionados de determinados estados e municípios brasileiros.

## *Abstract*

---

---

The objective of this study is to develop a reflexion about the usage of synthetic social indicators to conceive and implement public policies at social area, specifically in the Brazilian case, considering the Human Development Index (HDI) as the most important reference. Our analysis started from the premise that, at least in the last three decades, the social indicators have been widely used in Brazil to justify and guide public actions directed to the attempts of explaining several types of social questions, like poverty and income concentration. Mostly as of the 1990s, the data and appointments of some synthetic social indicators, especially the HDI, have been being used as the main - or the only - justification for some public policies on the social area. Starting from this reflexion, our analysis intended to evaluate, with a careful look on HDI, the existence of failings and limits that are inherent to the synthetic indicators, which could compromise its effectiveness to reflect details that are closer to Brazilian social reality. By doing it, we intend to show that to prioritize policies based on these synthetic indicators - what seems to be common in Brazil - is not very safe, maybe inadequate. From the methodological point of view, this study depended basically on a bibliographical and a documental researches, from what we decompose our analysis into reflexions about: - the construction and evolution of the social indicators; the HDI philosophic and methodologic aspects; the possible failings and limits of the indicators, based on the analysis of the HDI and the partial indexes that composes HDI (Income, Education and Longevity indexes). Then, in order to show that the priority of social policies based on indicators seems to be common in Brazil, we illustrate selected cases of Brazilian states and cities.

## *Agradecimentos*

---

---

Em cada um dos percursos da vida, há aqueles que nos acompanham e que dividem conosco os momentos de percalços e angústias ou de alegrias e realizações. São aquelas pessoas que, direta ou indiretamente, nos possibilitam seguir adiante e que fazem os percursos valerem a pena. Nesta minha caminhada, certamente não estive sozinha e, mesmo correndo o risco de alguma injusta omissão, existem aqueles a quem não posso deixar de agradecer.

Em primeiro lugar, àqueles com quem tenho a dívida maior: Sérgio e Márcia, meus pais. Para eles trilhei cada passo dessa caminhada, e somente por eles os percursos da vida fazem sentido. Certamente, não existem palavras que possam fazer justiça à amplitude de minha gratidão.

Em especial e com grande carinho, ao Prof. Dr. George Edward Machado Kornis, que soube entender os meus limites e identificar minhas possibilidades. Com a habilidade que só os grandes Mestres possuem, foi rígido e severo, mas ao mesmo tempo, paciente e gentil, quando estimulou minhas capacidades e exigiu que eu ultrapassasse meus limites. Mais do que um Orientador, encontrei um grande amigo.

Aos Profs. Drs. Mário Francisco Gianni Monteiro e Thales Pontes Luz, pelas preciosas contribuições a esse trabalho, pelo carinho com que me estimularam e pela atenção e paciência que me dispensaram todas as vezes em que perturbei-os em busca de auxílio.

Aos amigos da turma do Doutorado de 2001, Sandra Impagliazzo, Lúcia Bulcão e Luís Vieira, porque fomos verdadeiros companheiros, apoiando-nos mutuamente nos momentos mais difíceis e dividindo as conquistas de cada um com imensa alegria. Nossa convivência, iniciada desde o curso de Mestrado, foi

ímpar, daquela forma que só a de verdadeiros amigos é capaz de ser. Às amigas Regina Krigel, Ana Clementina Almeida e Leila Chevitarese, por me incentivarem a "encarar" mais esta etapa e me estimularem nas ocasiões em que esta se tornou árdua demais.

A minha irmã, Fernanda Maria, pelas contribuições especiais a esse trabalho, e ao grande companheiro Leonardo, por toda a sua compreensão e pelos incentivos carinhosos, tão necessários nessa minha caminhada. Também aos meus irmãos, Sérgio Henrique e Fábio Ricardo, pelo carinho que me permitiu seguir adiante.

À minha querida avó, Duclécia Lustosa Vieira, que sempre me auxilia, de maneiras diversas, em todos os momentos da minha vida. Sua força, dignidade e serenidade são os meus mais importantes exemplos e estímulos.

Aos meus chefes, José Antônio e Fernanda (UNIVERSO), Dan e Sílvia (UNIGRANRIO), José Francisco e Édson (IBMR), e Paulo César Geraldês (UESA), e a todos os meus alunos, por entenderem minhas ausências, pela paciência com minhas falhas e por, ainda assim, estimularem a continuação desta caminhada.

Finalmente, agradeço com carinho a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a construção do presente estudo e me acompanharam durante este percurso.

## *Dedicatória*

---

---

Dedico esta Tese e todos os seus frutos a meu querido avô, Alberto Batista Vieira (*in memoriam*), que nos deixou logo no início desta caminhada. Por ter nos deixado, quase desisti de seguir adiante, mas por seu exemplo, decidi continuar. Espero que possa de algum modo saber que sua luz própria, sempre tão intensa, ainda ilumina os meus caminhos.

# *Sumário*

---

---

	<i>Página</i>
Apresentação	14
Introdução	17
Capítulo I - A Política e os Indicadores Sociais: Uma Relação Complexa	29
1.1 - As Políticas Sociais	31
1.2 - Os Indicadores Sociais: Formação e Evolução	33
1.2.1 - Necessidades Básicas: Afinal, de que se Trata?	35
1.2.2 - Capacidades: Afinal, de que se Trata?	45
1.2.3 - Pobreza no Brasil: Uma Breve Síntese da Evolução Histórica	52
1.2.4 - Crescimento versus Pobreza e Concentração de Renda: Uma Tensão Importante	61
Capítulo II - A Mensuração das Dimensões Sociais e o Desenvolvimento Humano	65
2.1 - As Organizações Internacionais e os Indicadores Sociais	68
2.2 - O Conceito de Desenvolvimento Humano	71
2.3 - O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	74
2.3.1 - Metodologia para Cálculo do IDH	76
2.3.2 - As Recentes Mudanças na Metodologia de Cálculo do IDH	82
2.4 - Outros Indicadores do Desenvolvimento Humano	89
2.4.1 - O Índice de Pobreza Humana (IPH)	90



	<i>Página</i>	
2.4.2	O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o Índice de Condições de Vida da População (ICV)	92
Capítulo III -	A Distância entre Conceito, Realidade e Medida: O Exemplo do Desenvolvimento Humano	95
3.1 -	Indicador Social <i>versus</i> Conceito Original	96
3.2 -	Os Indicadores Sociais na Realidade Atual Brasileira	99
3.3 -	A Recente Realidade Social Brasileira a Partir do IDH	108
3.4 -	IDH: Uma Análise a Partir dos Índices Parciais	115
3.4.1 -	Índice de Renda	116
3.4.2 -	Índice de Educação	127
3.4.3 -	Índice de Longevidade	133
Capítulo IV -	O IDH no Brasil: Principal Instrumento de Priorização de Políticas?	137
4.1 -	Os Indicadores Sintéticos em Níveis Nacional e Sub-Nacionais	141
4.2 -	A Priorização de Políticas no Brasil a Partir de Índices Sociais Compostos: Alguns Exemplos das Unidades da Federação	143
4.2.1 -	O Caso do Estado do Rio de Janeiro	143
4.2.2 -	O Caso do Estado de Sergipe	149
4.3 -	A Priorização de Políticas no Brasil a Partir de Índices Sociais Compostos: Alguns Exemplos dos Municípios Brasileiros	153
4.3.1 -	O Caso do Município do Rio de Janeiro	154

	<i>Página</i>
4.3.2- O Caso do Município de Aracaju	157
Considerações Finais	165
Referências Bibliográficas	183
Bibliografia Consultada	191

## *Listas de Tabelas, Gráficos, Figuras e Quadros*

---

---

*Página*

### TABELAS:

Tabela 1.1 -	Evolução Temporal da Indigência e da Pobreza no Brasil	39
Tabela 2.1 -	Valores Mínimos e Máximos Utilizados para o Cálculo dos Índices Parciais do IDH e suas Unidades de Medida	78
Tabela 2.2 -	Posições Ocupadas pelo Brasil no IDH	88
Tabela 4.1 -	Indicadores Sociais e de Desigualdade Selecionados (RJ/1991-2000)	145
Tabela 4.2 -	Indicadores Sociais e de Desigualdade Selecionados (SE/1991-2000)	151
Tabela 4.3 -	Indicadores Sociais e de Desigualdade Selecionados (Município do Rio de Janeiro/1991-2000)	155
Tabela 4.4 -	Indicadores Sociais e de Desigualdade Selecionados (Município de Aracaju/1991-2000)	159
Tabela A -	Indicadores Sociais e de Desigualdade Selecionados (Brasil/1992-2002)	171

### GRÁFICOS:

Gráfico 2.1 -	Índice de Desenvolvimento Humano: Metodologia Antiga X Metodologia Nova	84
Gráfico 3.1 -	Os 10 Países com Mais Alta Concentração de Renda (RDH-2003)	103
Gráfico 3.2 -	Os 4 Países com Mais Alta Concentração de Renda (RDH-2004)	105

	<i>Página</i>
Gráfico 3.3 - IDH – Países com População Maior que 20 milhões de Habitantes (1995)	118
Gráfico 3.4 - Dimensão Renda – Brasil e 43 Países com População Maior que 20 milhões de Habitantes	119
Gráfico 3.5 - Dimensão Longevidade – Brasil e 43 Países com População Maior que 20 milhões de Habitantes	120
Gráfico 3.6 - Dimensão Educação – Brasil e 43 Países com População Maior que 20 milhões de Habitantes	121
Gráfico 3.7 - IDH – Brasil e 21 Países da América Latina e Caribe	122
Gráfico 3.8 - Dimensão Renda – Brasil e 21 Países da América Latina e Caribe	123
Gráfico 3.9 - Dimensão Longevidade – Brasil e 21 Países da América Latina e Caribe	124
Gráfico 3.10 Dimensão Educação – Brasil e 21 Países da América Latina e Caribe	125

#### FIGURAS:

Figura 3.1 - Localização dos “Bolsões de Extrema Pobreza”	101
Figura 4.1 - O Estado do Rio de Janeiro	144
Figura 4.2 - O Estado de Sergipe	150

#### QUADROS:

Quadro 3.1 - 13 “Bolsões de Extrema Pobreza”	101
Quadro A Metas do Milênio	176

## *Prefácio*

---

---

“O IDH, que o *Relatório do Desenvolvimento Humano* transformou em qualquer coisa como uma nau capitânia, tem sido bastante bem sucedido na sua utilização como medida alternativa do desenvolvimento, completando o PNB. (...)”.

Contudo, o IDH, que é inevitavelmente um índice imperfeito, não deve ser visto como outra coisa que não seja um movimento introdutório para se conseguir o interesse das pessoas pelo rico conjunto de informação que está presente no *Relatório do Desenvolvimento Humano*. De fato, devo admitir que inicialmente não vi muito mérito no IDH em si mesmo, o qual, por acaso, eu tive o privilégio de ajudar a projetar. Primeiramente, exprimi a Mahbub ul Haq, o criador do *Relatório do Desenvolvimento Humano*, grande ceticismo sobre a tentativa de se concentrar num índice imperfeito deste tipo, tentando captar num simples número uma realidade complexa sobre o desenvolvimento humano e a privação. (...). Por que dar proeminência, era natural perguntar, a um índice sumário imperfeito que estava longe de captar muito da rica informação que torna o *Relatório do Desenvolvimento Humano* tão atrativo e importante?

Esta imperfeição não escapou de todo a Mahbub. Ele não resistiu ao argumento de que o IDH não poderia ser senão um indicador muito limitado do desenvolvimento. Mas, após alguma hesitação inicial, Mahbub persuadiu-se a si mesmo que o domínio do PNB (um ín-

dice utilizado em excesso e vendido acima do seu valor, que ele queria suplantado) não seria quebrado por um conjunto qualquer de quadros. As pessoas olhariam esses quadros respeitosamente, argumentou ele, mas quando tivessem de usar uma medida sumária de desenvolvimento voltariam ainda ao singelo PNB, porque era imperfeito mas acessível (...).

‘Precisamos de uma medida’, reclamou Mahbub, ‘do mesmo nível de vulgaridade do PNB – apenas um número – mas uma medida que não seja cega aos aspectos sociais da vida humana como é o PNB’. Mahbub esperou que o IDH não fosse somente algo como uma melhoria – ou pelo menos um suplemento útil – ao PNB mas que servisse também para alargar o interesse público às outras variáveis que são profusamente analisadas no *Relatório do Desenvolvimento Humano*.

Mahbub conseguiu-o rigorosamente, tenho de admitir. E fico muito satisfeito que não tivéssemos conseguido desviá-lo da procura de uma medida imperfeita. Pelo uso hábil do poder de atração do IDH, Mahbub conseguiu que os leitores se envolvessem de forma interessada no amplo conjunto de quadros sistemáticos e análises críticas pormenorizadas, apresentados no *Relatório do Desenvolvimento Humano*. (...)”

**- AMARTYA SEN -  
Prêmio Nobel da Economia de 1998.**

## *Apresentação*

---

---

Meu interesse em estudar o tema da pobreza tem origem no estágio que realizei, enquanto acadêmica de Fisioterapia, na Associação Beneficente de Reabilitação Evangélica, uma instituição filantrópica que presta assistência em reabilitação à população da Favela do Jacarezinho, no município do Rio de Janeiro. Durante este estágio, mantive contato diário com a situação de extrema pobreza apresentada pelos pacientes, situação esta que, inclusive, prejudicava o avanço do tratamento realizado com eles.

A partir dessa experiência, minha inclinação inicial foi a de estudar a pobreza no Brasil, particularmente seus processos de evolução e as tentativas de sua erradicação. Esse interesse orientou minha atenção intelectual quando ingressei no Curso de Mestrado do Instituto de Medicina Social (IMS/UERJ). Visando o desenvolvimento deste objeto temático, procurei a orientação do Prof. Dr. George Kornis, economista e professor do IMS, que me auxiliou na construção do objeto de trabalho da minha Dissertação. Depois de algum tempo de pesquisa, chegamos conjuntamente ao projeto de analisar o IDH como um possível instrumento de orientação de políticas voltadas para a melhoria das condições de vida e, portanto, da diminuição da pobreza. O IDH se apresentou, então, como um bom ângulo de observação para o meu tema primário.

Após muitas investigações, finalizamos minha Dissertação de Mestrado, que teve como objetivo principal avaliar os limites e as possibilidades do IDH enquanto instrumento de mensuração do desenvolvimento humano no Brasil.

Esta Tese se apresenta como uma continuação do trabalho sobre o IDH já realizado no Mestrado. Sendo o IDH um objeto de estudo tão complexo e abrangente, minha Dissertação de Mestrado foi apenas uma primeira aproximação

de um tema bastante rico e atual, que tenciono continuar pesquisando e discutindo. Neste segundo momento de estudos sobre o desenvolvimento humano, a pobreza e seus instrumentos de mensuração, tornou-se importante relacionar o tema com o atual processo de globalização, que tem gerado novas formas de pobreza e desigualdades que se somam com as já existentes no Brasil e no mundo.

A partir dessas reflexões e com o desenvolvimento de nossas investigações, chegamos ao objeto temático desta Tese, que pretende discutir, tomando como referência o IDH, o uso político dos indicadores sintéticos na orientação de políticas sociais no Brasil. A experiência brasileira recente parece demonstrar que esses índices, em especial o IDH, são muitas vezes utilizados como principal – ou mesmo único – instrumento de base e justificativa para a priorização dessas políticas sociais.

Entretanto, alguns estudos apontam para o fato de que esses mesmos indicadores apresentam falhas e limites bastante relevantes. Assim, seu uso como principal ou único instrumento justificador de políticas sociais no Brasil acaba sendo bastante preocupante, podendo até mesmo vir a ser caracterizado, algumas vezes, como inadequado.

No sentido de desenvolver nossas reflexões, destacaremos, no Capítulo 1 desta Tese, os principais aspectos relacionados à formação e evolução dos indicadores sociais. Como nosso objeto de análise está voltado especificamente para o caso brasileiro, apresentaremos também a evolução histórica da pobreza e da distribuição de renda no Brasil.

No Capítulo II, voltaremos nossa atenção para o IDH, eixo central para as nossas reflexões sobre orientação de políticas sociais a partir de indicadores sintéticos. Após abordar o conceito de desenvolvimento humano, apontaremos os

principais aspectos metodológicos deste índice (o IDH), bem como os principais índices sintéticos construídos a partir de sua filosofia e metodologia.

No Capítulo III, desenvolveremos uma discussão voltada para o fato de que talvez os indicadores sintéticos não estejam traduzindo com transparência aquilo a que se propõem, podendo comprometer seu uso no direcionamento de políticas sociais. No intuito de atingir esse objetivo, discutiremos algumas questões sociais ainda muito problemáticas no Brasil e como o IDH pode estar ocultando-as, além de analisar os limites inerentes aos índices parciais que compõem o IDH.

Finalizando esta Tese, procuraremos demonstrar, no Capítulo IV, que a priorização de políticas a partir de indicadores sintéticos parece ser prática constante no Brasil. Para atingir esse objetivo, apresentaremos alguns exemplos de estados e municípios brasileiros que nitidamente utilizam índices compostos (principalmente o IDH) como base principal de priorização de suas políticas sociais.



## *Introdução*

---

---

A partir do século XIX, na fase inicial da idealização e construção dos indicadores sociais, e por um longo período de tempo, a noção de atendimento às necessidades dos indivíduos e sua operacionalização esteve associada ao aspecto renda, ou seja, provisão de renda. Essa noção faz sentido na medida em que – nas economias modernas – grande parte das necessidades é suprida através de trocas mercantis. *“Trata-se de estabelecer um valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de uma pessoa de uma determinada população”* (ROCHA, 2003, p.12). Dessa forma a renda se transformou no melhor critério de identificação de pobreza, ou seja, a suficiência da renda para a satisfação das necessidades definiria quem é pobre ou não-pobre numa determinada sociedade. Para cada nação, a suficiência da renda individual se relaciona diretamente à parcela a que cada indivíduo se apropria do Produto Interno Bruto (PIB). Determina-se um valor monetário mínimo necessário para a satisfação das necessidades pessoais, e, a partir daí, conclui-se que aqueles que não possuem esse valor não podem atender adequadamente às suas necessidades. Portanto, seriam os pobres.

Essa noção passou a permitir a montagem de índices ou linhas de pobreza, inclusive para permitir comparações internacionais entre a situação dos países. Contudo, quantificar a pobreza a partir de um enfoque baseado apenas na renda, ainda que talvez seja mais fácil, não permite que sejam considerados os outros aspectos também responsáveis por esta situação de penúria. A pobreza é um fenômeno complexo e em cada sociedade possui traços essenciais específicos. O mesmo acontece com as disparidades sociais. Para ROCHA (2003, p.10), *“diferenças entre países, no que concerne ao nível de desenvolvimento socioeconômico atingido e às tradições culturais, exigem a adoção de conceitos de pobreza que levem em conta suas especificidades”*. Somente a partir dessa

percepção se torna possível instituir efetivamente critérios de referência que permitam analisar, formular e implementar políticas voltadas para o combate à pobreza. Com o passar do tempo, como veremos ao longo deste estudo, a aceitação dessa idéia acabou por se transformar em pressuposto político em nível mundial.

A partir da segunda metade do século XX, o mundo vem passando por um processo de mudanças estruturais com caráter amplo e acelerado, no qual se entrelaçam uma nova revolução tecnológica, a globalização dos mercados, um novo balanço do poder político internacional e a predominância do mercado como instituição central (CORAGGIO, 1996).

Com as exigências do processo de globalização, que têm imposto sérias regras de reestruturação macroeconômica a diversas economias nacionais, essas mudanças trouxeram algumas conseqüências negativas que culminaram em uma degradação significativa das condições materiais e sociais dos países latino-americanos, incluindo o Brasil. Os resultados negativos mais nítidos têm sido o crescente empobrecimento e a exclusão de milhões de indivíduos dos frutos do progresso. Portanto, o atual mundo dito “globalizado”, ou “unificado”, é, na verdade, um mundo dividido em torno das promessas de riqueza e desenvolvimento (ALTVATER, 1995).

No Brasil, a maneira como foi feita a estabilidade monetária, a partir de 1994, gerou taxas de juros proibitivas para os investimentos produtivos internos, causando uma progressiva extinção de postos de trabalho no setor formal e empurrando um grande contingente de pessoas para o setor informal. O problema do desemprego, apesar de ter origens estruturais, agravou-se no final da década de 1980 e no início da de 1990, principalmente após o abandono do projeto de industrialização avançada do país.

Com o aumento do desemprego e da economia informal, a falta de estabilidade do trabalhador o condena a viver nas fímbricas das cidades, em habitações inadequadas, carentes de serviços sanitários, e não lhes permite

acesso estável a serviços sociais ainda subdimensionados de assistência educacional ou de saúde, ampliando as conseqüências da ignorância, da degradação ambiental, da falta de saúde e da pobreza. Apesar da média dos padrões sociais e econômicos do mundo ter, de modo geral, melhorado nos últimos 25 anos, alguns países, como é o caso do Brasil, continuam mergulhados em profundas disparidades sociais. E essa situação está longe de estar se dissolvendo. Ao contrário, ela ainda persiste e continua marcando o cotidiano de milhões de indivíduos no Brasil, assim como em toda a América Latina. Vale no entanto observar que, na média, como aponta CORAGGIO (1996), a região vem mantendo indicadores superiores aos de outras regiões do chamado Terceiro Mundo.

Esses aspectos negativos do processo de globalização, na medida em que assumem amplitude gritante, não passaram despercebidos às instâncias políticas de âmbito mundial, gerando no seu seio uma preocupação crescente que favoreceu uma séria e importante renovação de suas premissas. De acordo com CORAGGIO (1996, p.22):

*Uma preocupação central daqueles que pensam em termos de uma ordem e um “governo mundial” democráticos é como evitar que a globalização gere mais empobrecimento e exclusão, afetando as possibilidades de uma paz mundial que possa dar estabilidade e sustentação às tendências mais positivas em curso.*

De acordo com Rocha (2003), o meio acadêmico e as organizações voltadas para o fomento do desenvolvimento mundial passam a ter essa percepção a partir do início da década de 1970:

*O início dos anos 1970 marca o reconhecimento (...) de que as questões básicas relativas às desigualdades sociais e à pobreza não*

*estavam sendo equacionadas como resultado do crescimento econômico. Na verdade, mesmo nos casos bem-sucedidos de crescimento econômico, ficou evidente que taxas adequadas de expansão do produto não necessariamente se difundiam através da sociedade. Eram patentes tanto as dificuldades dos países ricos em eliminar redutos remanescentes de pobreza e marginalidade social, como as crescentes desigualdades sociais resultantes do processo de expansão econômica nos países subdesenvolvidos.*

*Como consequência dessas constatações, houve uma clara mudança de ênfase nos núcleos onde são gerados o pensamento e as orientações de política econômica dominantes, deslocando o crescimento econômico à condição de variável instrumental. (...). A questão central era repensar o processo de crescimento, de modo a considerar explicitamente os objetivos de redução da desigualdade e da pobreza, integrando subgrupos populacionais ao curso predominante de evolução social, econômica e política em cada país. (ROCHA, 2003, p.09).*

De fato, nos últimos anos – sobretudo a partir do início dos anos 1990 – a questão da pobreza, bem como das disparidades sociais, tem sido um grande desafio, passando a ser encarada como uma fonte de grande preocupação no cenário político e econômico internacional. Na referida década, se consolidam grupos de pesquisa interessados em desenvolver análises do tipo longitudinal para ter maior conhecimento das populações em situação de pobreza, compreender melhor a evolução das representações e categorias de análises e, principalmente, avaliar o efeito dos programas políticos e das ações realizadas como estratégias no seu desafio. Os resultados dessas pesquisas têm contribuído

para, progressivamente, modificar a representação tradicional de pobreza e constatar a heterogeneidade de suas formas (OLIVEIRA, 2000).

Nessa linha de interesse, também principalmente a partir do início da década de 1990, várias agências internacionais e nacionais passaram a colocar em pauta a questão da pobreza e do desenvolvimento mundiais. No ano de 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) inicia a publicação de uma série anual de Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDH's), através dos quais objetiva ajudar a comunidade internacional a desenvolver novos conceitos, medidas e instrumentos de política para promover as diversas faces do desenvolvimento. Nesses RDH's é apresentado, também anualmente, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>1</sup>, um índice sintético utilizado para medir o grau de desenvolvimento humano<sup>2</sup> de diversos países e regiões.

Atualmente, no Brasil, tem crescido de forma relevante a demanda por informações sociais e demográficas direcionadas para a formulação de políticas públicas, seja no nível nacional, estadual ou municipal. Tais informações, apresentadas na forma de indicadores, têm sido utilizadas para subsidiar a elaboração de estratégias de desenvolvimento e investimento, avaliar os impactos sócio-ambientais decorrentes da implantação de esforços políticos específicos e, ainda, justificar o repasse de verbas de todas as instâncias governamentais para a implementação de programas sociais.

No entanto, nossa hipótese é que, embora os indicadores possuam, de fato, uma utilidade fundamental para auxiliar na formulação e implantação de políticas sociais, a experiência recente parece demonstrar que os indicadores compostos (sintéticos) são muitas vezes utilizados como principal – ou mesmo único – instrumento de base e justificativa para a priorização dessas políticas. Como será

---

<sup>1</sup> Este índice sintético, que será a base de nosso objeto de estudo, terá sua estrutura detalhada no Capítulo 2 desta Tese.

<sup>2</sup> A noção de desenvolvimento humano é fundamentada a partir de um conceito complexo, desenvolvido pelo PNUD, que também será detalhado no Capítulo 2 desta Tese.

possível observar ao longo desta Tese, alguns estudos apontam para o fato de que esses mesmos indicadores sintéticos apresentam limites bastante importantes. Além disso, sua própria característica simplificadora linear os torna passíveis de interpretações diversas de acordo com as intenções do grupo que os observa, analisa e utiliza. Assim, seu uso como principal ou único instrumento justificador de políticas sociais acaba sendo bastante preocupante ou, até mesmo, pode vir a ser caracterizado, algumas vezes, como inadequado.

A partir desta reflexão, o objetivo principal desta Tese é desenvolver uma discussão sobre o uso dos indicadores sociais sintéticos enquanto orientadores de políticas sociais, especificamente em relação ao caso brasileiro, tomando o IDH como eixo principal.

A escolha do IDH como ponto de referência se deve ao fato de que este é o indicador sintético que tem sido, desde a sua criação pelo PNUD, em 1990, o principal foco da atenção dos analistas, especialistas, agências, governos e imprensa, nacionais e internacionais. Além disso, tem incentivado com grande frequência a construção de outros índices sintéticos baseados em seus objetivos, estrutura e filosofia. No Brasil, sempre que ocorre, a cada ano, a divulgação do *ranking* do IDH pelo PNUD, a imprensa local dá grande destaque ao fato, e há enfáticas manifestações sobre o assunto, tanto por parte dos governos federal, estaduais e municipais, quanto por parte dos especialistas dos centros de pesquisa e das universidades.

Segundo as principais agências internacionais, o principal objetivo dos indicadores sociais sintéticos é auxiliar a comunidade internacional na formulação de políticas públicas destinadas a solucionar as sérias questões sociais, entre elas a pobreza, a concentração de renda, o desemprego e as condições da saúde e da educação, entre outras. Nesse sentido, pretendemos com o presente estudo examinar a consistência desses indicadores sociais, a partir da análise do IDH, enquanto instrumentos orientados para a formulação e execução de políticas sociais.

Cabe considerar que as propostas desenvolvidas no presente estudo se apresentam como um desdobramento do assunto já desenvolvido em minha Dissertação de Mestrado (que aqui estará referenciada como OLIVEIRA, 2000). Na ocasião, foram discutidos os limites e as possibilidades do IDH enquanto instrumento de mensuração do desenvolvimento humano no Brasil. A partir das reflexões desenvolvidas na Dissertação, surgiram vários questionamentos que culminaram na proposta de analisar em que medida o IDH, apesar de apresentar limitações, estaria sendo usado como principal termômetro das questões sociais no Brasil. Inclusive, com influência direta na formulação de políticas voltadas para equacionar essas questões sociais.

Assim, aqui nosso foco, centrado na experiência brasileira, estará voltado para estudar a contribuição do IDH – instrumento de avaliação internacional do desenvolvimento humano – enquanto um possível aferidor das políticas orientadas para a superação da pobreza e concentração de renda.

Como já foi dito anteriormente, a pobreza é um fenômeno complexo, implicando uma situação em que as necessidades não são satisfeitas adequadamente. ROCHA (2003) aponta que a operacionalização de uma noção tão ampla e vaga como essa depende da especificação de quais são essas necessidades e de qual nível de satisfação a elas pode ser considerado adequado.

*A definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. Em última instância, ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive. (ROCHA, 2003, p.10).*

Em consonância com essa idéia, para fins do presente estudo adotaremos a definição de pobreza utilizada pelo PNUD, com base nas premissas do

economista indiano Amartya Sen<sup>3</sup>. De acordo com essas premissas, a pobreza seria definida como fracasso das capacidades básicas para alcançar determinados níveis minimamente aceitáveis. Esses níveis incluiriam não só as necessidades fisicamente elementares (nutrição, saúde, vestuário, etc.), mas também as questões sociais mais complexas (cuidar da família, participar da vida comunitária, dos movimentos políticos, etc.). Isso se relaciona intimamente com o complexo conceito de desenvolvimento humano, na medida em que este pode ser definido, para o PNUD, como um processo abrangente de expansão do exercício do direito de escolhas individuais em diversas áreas, tais como econômica, política, social ou cultural. E essa expansão depende das capacidades para tal.

Para podermos desenvolver nossa reflexão com base no IDH, selecionamos quatro Relatórios do Desenvolvimento Humano, que foram por nós considerados como aqueles que apresentam as melhores características para fundamentar nossas hipóteses. No entanto, qualquer um dos, até agora, quinze RDH's, pode oferecer material suficiente para aprofundar o questionamento que estamos levantando, na medida em que um dos objetivos do IDH é auxiliar a comunidade internacional a estabelecer diretrizes para a formulação de políticas públicas e isso, de uma maneira ou de outra, é facilmente perceptível nos relatórios.

Nossa primeira escolha, pelo RDH-1998, se baseia no fato de que este foi o primeiro (e único, até agora) a listar o Brasil, no *ranking* do IDH, no grupo dos países de alto desenvolvimento humano. A escolha pelo RDH seguinte, de 1999, se deve ao fato de que, naquele ano, o Brasil volta a integrar o grupo dos países de médio desenvolvimento humano, e isso acabou por gerar grande polêmica no país, na medida em que este retorno foi relacionado a uma queda nas condições de vida da população. Os outros dois selecionados foram os RDH's de 2003 e de 2004, que são os dois últimos relatórios e, portanto, suas discussões se baseiam

---

<sup>3</sup> Amartya Sen é um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano e ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1998.



em períodos mais recentes da situação brasileira. Além disso, esses dois relatórios apresentaram mudanças metodológicas que auxiliam na fundamentação de nossas reflexões.

Do ponto de vista metodológico, esse estudo dependeu essencialmente de uma pesquisa bibliográfica e de uma pesquisa documental (sejam documentos escritos ou estatísticos). No tocante à pesquisa bibliográfica, foram examinados criticamente a contribuição de autores nacionais, tais como Dupas (2000), Oliveira (2000), Barros (2000, 2002), Jannuzzi (2002), e Demo (2003) e de autores estrangeiros, como por exemplo, Coraggio (1996), Salama e Destremau (1999), Bourdieu (1999), Chossudovsky (1999), Sen (2000, 2001) e Kliksberg (2002), entre outros.

Quanto à pesquisa documental - de importância estratégica para o desenvolvimento desse estudo - fez-se necessário:

- analisar os Relatórios do Desenvolvimento Humano, especialmente o Relatório de 1996/Nacional, por ser o primeiro publicado com referência específica para o Brasil; o Relatório de 1997/Internacional, porque enfocou a pobreza como tema específico; o Relatório de 1998/Internacional, porque nele o Brasil passa a ocupar, pela primeira vez, o grupo dos países com alto desenvolvimento humano; e os Relatórios de 1999 até 2004 que, devido a constantes mudanças metodológicas, recolocaram o Brasil no grupo de países com médio desenvolvimento humano.
- analisar o documento "Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros" (PNUD/IPEA/FJP/IBGE), porque apresenta uma discussão sobre a evolução do IDH dos estados e Regiões brasileiros.

- analisar o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2004), porque dá continuidade à discussão sobre a evolução do IDH dos estados e Regiões brasileiros e disponibiliza informações sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).
- pontuar as posições do Brasil nos Índices de Desenvolvimento Humano desde o publicado em 1990 e verificar como se deu o comportamento do país nesses índices, visando discutir o processo de evolução do IDH nacional.
- analisar a metodologia utilizada para o cálculo do IDH e de seus índices parciais, bem como discutir os limites inerentes a essas variáveis que o compõem: renda, educação e longevidade.

Ainda nessa vertente documental, como base para as discussões acerca dos indicadores sociais compostos no Brasil, fez-se necessário:

- verificar os aspectos essenciais do relatório Globalização, Crescimento e Pobreza lançado pelo Banco Mundial em 2002, que apresenta a visão do Banco Mundial sobre os efeitos da globalização.
- analisar os pontos principais dos dois volumes do Atlas da Exclusão Social no Brasil, lançados em 2003, que abordam a apresentação geográfica nacional da exclusão social, reunindo um conjunto significativo de indicadores sociais e econômicos.
- analisar o documento Distribuição de Renda: Medidas de Desigualdade e Pobreza, de Hoffmann, lançado pela EDUSP em 1998.
- analisar os estudos e publicações brasileiras realizadas a partir da metodologia e dos princípios do IDH.

Para dar continuidade à discussão acerca do objeto proposto, foi preciso estudar as contribuições de alguns autores a esse respeito, em especial as de Demo (2003) e Rocha (2003).

Especial atenção foi concedida ao exame dos documentos que conferem grande destaque à questão da pobreza, através dos seguintes procedimentos, entre outros:

- análise da nova medida de pobreza introduzida no Relatório do Desenvolvimento Humano - 1996/Internacional.
- análise do Índice de Pobreza Humana (IPH), apresentado no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano - 1997, e sua metodologia de cálculo.
- análise do documento *UNDP Poverty Report - 2000*.
- análise do relatório “Investindo no Desenvolvimento, um Plano Prático para Atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, elaborado por Jeffrey Sachs e divulgado recentemente pela ONU, em janeiro de 2005. Este relatório faz um alerta e apresenta propostas contra a pobreza extrema no Brasil e no mundo.

Para desenvolver uma comparação do IDH com outros indicadores nacionais, coube analisar alguns indicadores do IBGE e do IPEA, entre outros, e efetuar a discussão com apoio nas contribuições de Salama e Destremau (1999), Demo (2003) e Pochmann (2003) a esse respeito.

É importante considerar que o assunto que estamos nos propondo a discutir nesta Tese, embora apaixonante, apresenta complexidades relevantes, na medida

em que envolve rumos da gestão governamental nacional e direcionamentos de propostas de organismos internacionais, ambos voltados à formulação de políticas sociais.

Nosso tema está na pauta das discussões políticas mais atuais e, sendo assim, apresenta aspectos ainda pouco explorados, com questões que ainda estão longe de serem equacionadas. Portanto, esta Tese não esgota o assunto, mas ao contrário, pretende contribuir com mais elementos que favoreçam a solidificação das bases dessa discussão.

Nossas reflexões e considerações se iniciam com uma breve síntese acerca dos fundamentos das políticas sociais, para a qual passaremos a seguir, no Capítulo 1, a nossa atenção.

## **CAPÍTULO I**

# **A POLÍTICA E OS INDICADORES SOCIAIS: UMA RELAÇÃO COMPLEXA**

### **O BICHO**

“Vi ontem um bicho, na imundície  
do pátio, catando comida entre os detritos.

Quando achava alguma coisa,  
não olhava, nem cheirava: engolia com  
voracidade. O bicho não era um cão, não era  
um gato, não era um rato.

O bicho, meu Deus, era um homem”.

**- Manuel Bandeira -**

# *Capítulo I*

---

---

## I – A POLÍTICA E OS INDICADORES SOCIAIS: UMA RELAÇÃO COMPLEXA

Conforme apontado anteriormente na nossa Introdução, com este estudo pretendemos desenvolver uma discussão sobre o uso dos indicadores sociais sintéticos enquanto orientadores de políticas sociais. Nosso objetivo está voltado, numa perspectiva histórico-crítica, especificamente ao caso brasileiro, a partir de uma análise que toma o IDH como eixo principal.

No sentido de desenvolver reflexões que nos permitam atingir nosso objetivo, cabe-nos, inicialmente, procurar esclarecer o papel dos indicadores sociais no universo da política social. Nesse sentido, nosso foco se volta para os processos de formação e evolução desses indicadores, especialmente os direcionados para a mensuração da pobreza e concentração de renda. Assim, numa abordagem sintética sobre as características essenciais dos indicadores, torna-se possível apontar como os princípios que os norteiam evoluíram, primeiro para a noção de necessidades básicas, até chegar à noção de capacidades – noções que fundamentam os objetivos dos indicadores sociais sintéticos.

Ao longo desta Tese, nossa reflexão central acerca dos indicadores sociais sintéticos estará, conforme já destacamos, direcionada para seu uso no sentido de orientar políticas sociais no que concerne ao caso brasileiro. O Brasil é um país que apresenta diversas questões sociais ainda carentes de soluções. Nesse sentido, os indicadores sociais apresentam utilidade de grande relevância, na medida em que apontam dados capazes de favorecer a orientação de políticas destinadas a solucionar essas questões. No entanto, questões sociais tais como pobreza e concentração de renda são fenômenos de alta complexidade e, assim,

o intuito de medí-los pode implicar em sérias dificuldades que acabariam por limitar um apontamento mais fiel da realidade por parte dos indicadores, fato que limitaria, em conseqüência, sua função de orientação de políticas.

Na intenção de esclarecer melhor essas considerações, faremos, ainda neste primeiro Capítulo, uma breve síntese da evolução histórica da pobreza e da concentração de renda no Brasil, procurando ilustrar a dinâmica e o funcionamento complexo desses dois fenômenos.

## 1.1 – AS POLÍTICAS SOCIAIS

O exercício de traçar um entendimento, com a maior clareza possível, da dinâmica da política social leva-nos a afirmar que ela é parte do processo estatal de alocação e distribuição de valores (MARSHALL, 1967). Tende a refletir a direção política das relações econômicas na medida em que está no centro da disputa entre interesses de grupos e classes, funcionando a partir da apropriação de recursos advindos – em diferentes proporções – dos diversos segmentos da sociedade, por meio da tributação. Para MARSHALL (1967) e ABRANCHES (1989), a política social funciona como uma série de opções políticas acompanhadas de grande vulnerabilidade, dado o alto grau de visibilidade dos impactos que sofre de conjunturas cíclicas no campo econômico. Dessa forma, essas opções políticas *“criam a impressão de que seus formuladores são prisioneiros de determinações inarredáveis; de que só existe uma forma de resolver esse dilema e, portanto, que a atenção às demandas sociais básicas deve ser postergada”* (ABRANCHES, 1989, p.10). Caso contrário, torna-se iminente o risco de colapso econômico ou crises inflacionárias.

Em suas reflexões, ABRANCHES (1989) qualifica essa idéia como sofisma e ilusão, apontando que o padrão de desenvolvimento comporta equacionamentos diferentes, não sendo mais do que a *“síntese econômico-política geral do balanço*

*final entre meios de acumulação e utilidade social*". Continua suas reflexões, destacando que:

*A política social intervém no hiato derivado dos desequilíbrios na distribuição em favor da acumulação e em detrimento da satisfação de necessidades sociais básicas<sup>4</sup>, assim como na promoção da igualdade. A ação social do Estado diz respeito tanto à promoção da justiça social, quanto ao combate à miséria, embora sejam objetivos distintos. No primeiro caso, a busca da equidade se faz, comumente, sob a forma da garantia e promoção dos direitos sociais da cidadania. No segundo, a intervenção do Estado se localiza, sobretudo, no campo definido por escolhas políticas quanto ao modo e ao grau de correção de desequilíbrios sociais, através de mudanças setoriais e reformas estruturais baseadas em critérios de necessidade.*

*História e circunstância encontram-se na determinação da extensão das carências sociais e da urgência com que devem ser enfrentadas. O padrão de acumulação impõe restrições à política social, desenhando caprichosamente o perfil da escassez e o limite das possibilidades de mudança. Mas é a ordem política que define as opções disponíveis de ação e as direções plausíveis de intervenção estatal.*

*Por que insistir neste ponto? Porque a ação governamental reflete escolhas em um quadro de conflito<sup>5</sup>. (...). (ABRANCHES, 1989, p.11).*

---

<sup>4</sup> Além de necessidades básicas, também qualificadas como necessidades fundamentais, necessidades essenciais ou, em inglês, *basic needs*.

<sup>5</sup> Grifos nossos.



No universo da política social – das políticas públicas voltadas para as questões sociais – encontram-se, entre outras, as políticas de combate à pobreza e as políticas de redistribuição ou desconcentração da renda. No entanto, embora pertencendo ao campo da primeira, estas duas últimas têm natureza distinta. De modo geral, a política social tem como meta a universalização, funcionando como *“instrumentalização de direitos assegurados pelo Estado a qualquer cidadão que venha a sofrer os efeitos negativos daquelas contingências por ela contempladas.”* (ABRANCHES, 1989, p.17). Por outro lado, as políticas voltadas para a erradicação da pobreza são essencialmente seletivas e focalizadoras, voltadas para o benefício apenas dos indivíduos que se encontrem na condição de pobreza – condição em geral definida em termos de renda ou de carências básicas. Por sua vez, as políticas voltadas para a desconcentração da renda apresentam objetivos e metas distintos, com métodos próprios de intervenção<sup>6</sup>.

De qualquer forma, é muito comum que, na área social, as políticas públicas gerem controvérsia, oposições ideológicas e tenham certo impacto redistributivo. Assim, formatam um determinado grupo de políticas que dificultam o surgimento de inovações e que exigem muita pesquisa de demonstração – usualmente materializadas através de indicadores sociais – no sentido de comprovar a existência de necessidades que precisem ser supridas ou no sentido de justificar alternativas, com base em fatos e dados (POLANYI, 2000 e ABRANCHES, 1989). Para essas pesquisas de demonstração, ou seja, para os indicadores sociais, voltaremos agora a nossa atenção.

## 1.2 – OS INDICADORES SOCIAIS: FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO

Os vestígios de um interesse pela estatística e pela compilação dos fatos sociais – originando a construção dos indicadores e medidas sociais,

---

<sup>6</sup> A esse respeito ver POLANYI (2000) e ABRANCHES (1989).

especialmente no que concerne à questão da pobreza – têm uma história de formalização que remonta há aproximadamente dois séculos. A motivação para a gênese dos indicadores teria surgido em grande parte a partir de duas vertentes: a primeira de característica econômica, com base na ampla diminuição da mão-de-obra ocasionada pelos efeitos perversos da Revolução Industrial nos trabalhadores (século XVIII); a segunda de característica humanitária, com base nos ideais de justiça social difundidos a partir da Revolução Francesa (século XVIII). (MARSHALL, 1967).

As investigações sociais sobre a questão da pobreza têm início a partir do final do século XVIII, mas se multiplicam sobretudo ao longo do século XIX (SALAMA e DESTREMAU, 1999). Desde então, estas investigações apresentam múltiplas formas e objetivos, com aperfeiçoamento progressivo e constante de seus aspectos metodológicos. Todavia, SALAMA e DESTREMAU (1999) chamam a atenção para o fato de que há uma clara constatação – apesar das melhorias advindas do desenvolvimento dos métodos estatísticos – do quanto “as questões colocadas e os pressupostos subjacentes” permanecem análogos.

Seja no plano político e econômico ou, ainda, no plano ideológico e moral, a pobreza é sempre apreendida como um “problema”, independentemente de seu grau ou campo de definição. Ainda segundo SALAMA e DESTREMAU (1999, p.106), pode-se adiantar que:

*(...) as operações de medida da pobreza são caracterizadas pelo fato de serem levadas a desembocar numa intervenção administrativa, repressiva, caritativa ou outra. Medir a pobreza significa, antes de tudo, perceber e contar os pobres, e tentar avaliar a natureza e a gravidade do problema que eles colocam, no que se refere a critérios julgados pertinentes. A medida da pobreza serve, então, de diagnóstico e implica linhas de corte e*

formas de classificação, isolando os diversos critérios e apreciando seu grau de gravidade<sup>7</sup>.

(...)

Por outro lado, visto que toda medida de pobreza deve supostamente desembocar num modo de intervenção, também nesta perspectiva é elaborada a classificação dos pobres<sup>8</sup> (SALAMA e DESTREMAU, 1999, p.106).

De maneira geral, os indicadores sociais – incluídas aí as medidas de pobreza e de concentração de renda – apresentam como característica essencial a dimensão monetária. Porém, durante várias décadas, alguns autores, tais como Salama e Destremau, Sen, Demo, Jannuzzi e Dupas, entre outros, vêm trabalhando com abordagens que tentam dar à pobreza e à concentração de renda (ou desigualdades), e a suas formas de medidas, dimensões não monetárias, mas especialmente sociais e políticas. Esses autores trabalham com noções que vão desde necessidades básicas insatisfeitas até, mais recentemente, à noção de capacidades – noções que discutiremos a seguir.

### 1.2.1 – NECESSIDADES BÁSICAS: AFINAL, DE QUE SE TRATA?

Por longo tempo, as discussões sociais apoiaram-se amplamente na noção de necessidades fundamentais – ou básicas – ao mesmo tempo em que as teorias e discussões sobre o capital humano estão atadas mais especificamente ao caráter produtivo da satisfação dessas necessidades (DUPAS, 1999).

---

<sup>7</sup> Grifos nossos

<sup>8</sup> Grifos nossos

SALAMA e DESTREMAU (1999) e DUPAS (1999) apontam que, do ponto de vista da definição e da medida da pobreza, a noção de necessidades básicas associa-se notadamente ao crescimento da discussão sobre o subdesenvolvimento e acabou por se constituir na “pedra angular” de novas formas de estratégias voltadas para a promoção do desenvolvimento – especialmente nos países periféricos. Para SALAMA e DESTREMAU (1999, p. 74), as necessidades básicas seriam compostas de dois elementos, a saber:

- *o mínimo necessário a uma família a título de consumo individual: comida, casa, roupas adequadas, alguns objetos de casa e móveis (necessidades qualificadas como biológicas);*
- *os serviços básicos fornecidos e utilizados, simultaneamente, pela coletividade em seu conjunto, como água potável, sistema de coleta de lixo e de esgotos, serviços sanitários, meios de transporte públicos e serviços de educação (acesso aos bens e serviços públicos).*

Pode-se considerar que esta abordagem baseada nas necessidades básicas inclui, além da visão econômica, a visão da moral e a visão do desenvolvimento do homem sob várias dimensões, inclusive moral, de liberdade e dignidade. Contudo, SALAMA e DESTREMAU (1999) chamam a atenção para o fato de que essa abordagem tem a clara tendência a se aproximar da noção do mínimo vital, na medida em que passa a ser utilizada para fins descritivos e normativos. Assim, acaba por “se restringir ao que François Perroux chamava, em 1955, de ‘os custos do homem’: comida, saúde, educação”. (SALAMA e DESTREMAU, 1999, p.75).

Para além da discussão filosófica sobre o próprio conceito de necessidade<sup>9</sup>, a principal característica das necessidades básicas é o fato de serem universais, ou seja, comuns a todos os homens, independentemente da diversidade global de culturas e civilizações, dado que são, em sua essência, necessidades físicas e psíquicas inerentes à natureza humana. Sendo assim, elas passam a ter um importante atributo, pois tornam-se, na maioria das vezes, quantificáveis ou mensuráveis – atributo fundamental tanto para a mensuração de questões sociais, tais como pobreza e distribuição de renda, quanto para a detecção do resultado das medidas tomadas para equacionar tais questões.

Tornando-se possível a mensuração de importantes questões sociais, a noção de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI)<sup>10</sup> forma a base da noção de linha de pobreza – uma medida das condições de vida de uma sociedade, invariante no tempo. Para BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA (2000, p.22), *“em última instância, uma linha de pobreza pretende ser o parâmetro que permite, a uma sociedade específica, considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrem abaixo do seu valor”*. Ainda nessa linha de pensamento, que considera as NBI’s como base para aferir pobreza, há também a noção de linha de indigência:

*A linha de indigência, endogenamente construída, refere-se somente à estrutura de custos de uma cesta alimentar, regionalmente definida, que contemple as necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo. A linha de pobreza é calculada como múltiplo da linha de indigência, considerando os gastos com alimentação como uma parte dos gastos totais mínimos, referentes, entre*

---

<sup>9</sup> A noção de “necessidade” pode ser bastante relativa, dado que depende da interpretação subjetiva que cada indivíduo possa ter sobre o que é fundamental para sua existência ou de sua sociedade.

<sup>10</sup> Ou BENS (*Besoins Essentiels Non Satisfaits*), no original em inglês, cuja tradução seria: Necessidades Essenciais Não Satisfeitas.

*outros, a vestuário, habitação e transportes.*  
(HENRIQUES, 2000, p.23).

De fato, as linhas de pobreza que têm sido traçadas incluem, além de alimentos, aspectos tais como moradia, saneamento básico, educação e, em alguns casos, até mesmo bens que determinadas sociedades podem considerar como supérfluos, como aqueles relativos ao lazer. Como as sociedades se diferenciam sob diversos aspectos, os elementos que são utilizados para determinar quem é pobre ou não-pobre também precisam diferir de acordo com os costumes, expectativas e hábitos de cada sociedade. Todavia, DUPAS (1999) aponta para o fato de que essa diferenciação acarreta um problema para comparações entre países ou regiões muito distintas, na medida em que os aspectos considerados também são muito distintos, algumas vezes impossíveis de serem comparados.

Também SEN (2001) aponta no mínimo dois problemas que caracterizariam a impropriedade desse índice (a linha de pobreza) como medida geral de pobreza. Em primeiro lugar, o índice não considera o grau em que as rendas dos pobres se distanciam da linha de pobreza, ou seja, se distanciam da linha ou parâmetro que determina quem é pobre ou não-pobre e, em segundo lugar, o índice também é insensível à distribuição de renda entre os pobres.

Ainda um outro problema a ser considerado é o fato de que as análises deste tipo são essencialmente simplificadoras lineares, passíveis de interpretações diversas de acordo com as intenções do grupo que as observa.

Sob esse ponto de vista e analisando o caso brasileiro, é interessante verificar a análise crítica feita por DEMO (2003) sobre o estudo de Barros, Henriques e Mendonça (2000), baseado na TABELA 1.1 a seguir:

**TABELA 1.1**  
**Evolução temporal da indigência e da pobreza no Brasil**

ANO	INDIGÊNCIA			POBREZA		
	% indi- gentes	Hiato médio da renda	Milhões de indigentes	% pobres	Hiato médio da renda	Milhões de pobres
1977	17,0	6,1	17,4	39,6	17,2	40,7
1978	21,8	10,2	23,2	42,6	21,0	45,2
1979	23,9	11,6	26,0	38,8	16,9	42,0
1981	18,8	7,2	22,1	43,2	19,5	50,7
1982	19,4	7,4	23,4	43,2	19,8	52,0
1983	25,0	9,8	30,7	51,1	24,5	62,8
1984	23,6	8,8	29,8	50,5	23,5	63,6
1985	19,3	7,1	25,1	43,6	19,7	56,9
1986	9,8	3,4	13,1	28,2	11,3	37,6
1987	18,5	7,2	25,1	40,9	18,7	55,4
1988	22,1	9,1	30,6	45,3	21,8	62,6
1989	20,7	8,5	29,3	42,9	20,6	60,7
1990	21,4	8,8	30,8	43,8	21,1	63,2
1992	19,3	8,6	27,1	40,8	19,7	57,3
1993	19,5	8,5	27,8	41,7	19,8	59,4
1995	14,6	6,0	21,6	33,9	15,3	50,2
1996	15,0	6,6	22,4	33,5	15,6	50,1
1997	14,8	6,3	22,5	33,9	15,4	51,5
1998	14,1	6,0	21,7	32,8	14,7	50,3
1999	14,5	6,1	22,6	34,1	15,4	53,1

Fonte: Pnad de 1977 a 1999, In: DEMO, 2003. As linhas de indigência e pobreza utilizadas foram as da região metropolitana de São Paulo.

De acordo com o estudo, a intensidade da pobreza manteve, nas últimas décadas, perfil de relativa estabilidade com duas pequenas quedas observadas nos períodos de implantação dos Planos Cruzado e Real: a percentagem de pobres oscilou em torno de 40% e 45%, com flutuações ligadas principalmente à dinâmica macroeconômica do período, bastante instável, segundo os autores. Entre 1983 e 1984 (período da recessão do início dos anos 80), a percentagem de pobres ultrapassou os 50%, sendo este o período em que o grau de pobreza atinge seus valores máximos. Em contrapartida, os impactos dos Planos Cruzado e Real seriam os responsáveis pelas maiores quedas, quando a percentagem de pobres fica abaixo dos 30% e 35%, respectivamente. Considerando o período como um todo (de 1977 a 1999), o estudo observa que houve um declínio na percentagem de pobres de 40% em 1977 para 34% em 1999. Os autores apontam que este valor de 34%, em 1999:

*apesar de ainda ser extremamente alto, aparenta representar um novo patamar do nível de pobreza nacional. A intensidade da queda na magnitude da pobreza ocorrida entre 1993 e 1995 foi menor do que em 1986. No entanto, a queda de 1986 não gerou resultados sustentados, com o valor da pobreza retornando no ano seguinte ao patamar vigente antes do Plano Cruzado. Entre 1995 e 1999 a percentagem de pobres permaneceu estável em torno do patamar de 34%, indicando a manutenção do impacto posterior ao Plano Real. (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, 2000, p. 23).*

O estudo acima mencionado continua apontando que, apesar da pequena queda observada no grau de pobreza, o número total de pobres passou de 42 milhões em 1977 para 54 milhões em 1999, aumentando cerca de 13 milhões, devido ao crescimento da população. Esse crescimento populacional associado às flutuações macroeconômicas teriam sido os responsáveis pelos patamares de



quase 64 milhões de pobres em 1984 e menos de 38 milhões em 1986. No final dos anos 80 ocorre um aumento no contingente da população pobre e após o Plano Real aproximadamente 10 milhões de indivíduos deixaram de ser pobres. O estudo em pauta mostra, ainda, que os 53 milhões de pobres identificados em 1999 encontram-se distribuídos de forma heterogênea, com renda média aproximadamente 55% abaixo do valor da linha de pobreza. Também distribuídos de forma heterogênea, os 22 milhões de indigentes encontram-se mais próximos de seu valor de referência, com renda média aproximadamente 60% abaixo da linha de indigência. A partir dessas constatações e continuando suas análises, os autores consideram que:

*Portanto, a magnitude da pobreza, mensurada tanto em termos do volume e da percentagem da população como do hiato de renda, apresenta, na segunda metade da década de 90, uma tendência de manutenção de um novo patamar inferior ao observado desde o final dos anos 70. Isso indica, sem dúvida alguma, uma melhora aparentemente estável no padrão da pobreza, mas esse valor continua moralmente inaceitável para a entrada do Brasil no próximo século. (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, 2000, p. 24).*

Analisando este estudo, DEMO (2003) critica a visão linear e reducionista inerente ao trabalho realizado por Barros, Henriques e Mendonça. Suas considerações são apresentadas a seguir:

*Esta análise destacava a 'instável dinâmica macroeconômica' como razão principal das flutuações da pobreza, observando-se a maior alta no início da década de 80, quando se chegou ao percentual de mais de 50% de pobres. Duas quedas*

*chamariam a atenção, correspondentes aos Planos Cruzado e Real, a par de, no período de 1977 a 1999 a pobreza ter recuado de 40 para 34%. Mesmo assim, considerando o aumento populacional, o número absoluto de pobres aumentou em 13 milhões de pessoas. Os autores tentavam ainda descobrir algum dividendo para o governo FHC [Fernando Henrique Cardoso], aludindo que a dinâmica da pobreza teria assumido 'novo patamar': em 1993 (Plano Real) a queda da pobreza foi menor que a do Plano Cruzado, mas melhor sustentada no tempo. O Plano Real teria sido responsável por retirar 10 milhões de pessoas da pobreza. Embora reconheçam que o nível de pobreza continuasse 'moralmente inaceitável' para a entrada do Brasil no milênio, parece-me duvidoso querer descobrir novo patamar na pobreza: este tipo de pobreza, que chamo pobreza absoluta, mostra como regra tendência de queda, porque alude apenas à comparação dos pobres entre si; eles melhoram alguma coisa no decorrer do tempo, o que pode-se ver, para além da proporção decrescente, em melhorias habitacionais, sanitárias, urbanas, consumistas, etc.; entretanto, como o RDH [Relatório do Desenvolvimento Humano] de 2002 indica, o Índice de Gini<sup>11</sup> estaria crescendo, apontando para aquilo que chamo de pobreza relativa, que implica a comparação dos pobres com os ricos. A análise dos autores visivelmente oculta esta dinâmica, bastando-se com a queda 'absoluta'. Não vejo aí nenhum novo patamar, até mesmo porque, em duas décadas, descer apenas 6 pontos percentuais (de 40 para*

---

<sup>11</sup> O Índice de Gini mede, de maneira global, a evolução da distribuição de renda no sentido de maior ou menor igualdade, quando aplicado à população total (ou à distribuição entre os pobres quando apenas à população qualificada como pobre) SALAMA (1999).

34%), é resultado pífio, para dizer o mínimo. Se fôssemos confiar nas 'evidências empíricas', na passagem de 1993 para 1995, teria ocorrido a queda de 42 para 34% na proporção de pobres, chegando a menos de 33% em 1998, mas voltando a 34% em 1999. Isto indicaria, para mim, que os Plano produzem, por vezes, saudável solavanco, mas não atingem nada de mais estrutural na dinâmica histórica brasileira de produção da pobreza.

Assinalavam como determinantes imediatos da pobreza dois fatores: escassez de recursos e desigualdade na distribuição dos recursos. Ao contrário do reconhecimento inicial de não se poder reduzir pobreza à insuficiência de renda, agora o texto assumia pobreza como exclusivamente insuficiência de renda. O primeiro fator é descartado em grande parte, porque o país, apesar de abrigar muitos pobres, não é pobre. A origem da pobreza estaria, assim, em outra esfera, a da desigualdade. (...). (DEMO, 2003, p. 216-217).

Um primeiro ponto que chama a atenção nesta crítica de Demo (2003) ao estudo de Barros, Henriques e Mendonça (2000) é o nítido afastamento de idéias, ou mesmo oposição de posicionamentos, entre o universo acadêmico e os centros de pesquisa governamentais. Fica claro que a noção de pobreza, suas causas e seu combate podem ser observadas e entendidas de formas distintas por esses dois universos. Neste sentido, pode-se considerar que ainda que a forma de medir seja a mesma, as análises podem ser bastante distintas.

A partir dessa consideração, a discussão crítica feita por DEMO chama a atenção também para um outro problema de grande relevância relacionado a essas formas de mensuração: elas são nitidamente passíveis de interpretações

distintas, que variam de acordo com as intenções do grupo que as avalia. Esse fato torna-se claro quando se considera a comparação entre as conclusões do estudo de BARROS com as de DEMO: enquanto os autores do estudo destacam a indicação, no período pós-Plano Real, de “uma melhora aparentemente estável no padrão da pobreza” (apesar de aceitarem que esse valor continua moralmente inaceitável), DEMO, considerando os mesmos dados, destaca que não houve nenhum “impacto de mais estrutural” na dinâmica histórica brasileira de produção da pobreza, apesar dos Planos (entre eles, o Plano Real) “produzirem, por vezes, saudável solavanco” nessa questão. Além disso, um outro fator que chama a atenção no trabalho de DEMO é a constatação de que os autores tentavam “descobrir algum dividendo” para o governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, na medida em que consideravam que a dinâmica da pobreza teria assumido “novo patamar”, dado que em 1993 (Plano Real) a queda da pobreza foi menor que a do Plano Cruzado, mas melhor sustentada no tempo. Então, o Plano Real teria sido, segundo os autores do estudo, responsável por colocar 10 milhões de pessoas acima da linha de pobreza. Essa constatação pode ser ainda mais perigosa, posto que pode nos levar à interpretação de que a utilização e a confecção de alguns indicadores sociais talvez estejam sendo feitas – propositadamente – com cálculos mais restritivos e reducionistas que ajudariam a ocultar a gravidade da questão social. A título de ilustração, pode-se citar uma colocação de DEMO (2003, p.194) sobre um tipo de reação que *“sempre foi marcante no Governo Fernando Henrique: não havendo competência para mudar a realidade da pobreza brasileira, mudam-se os dados e desqualificam-se os críticos”*.

De qualquer forma, como já foi assinalado, uma linha de pobreza somente é capaz de fornecer um retrato da situação em um determinado momento do tempo, nada informando sobre os elementos que levaram a esse quadro ou sobre qual deverá ser essa imagem no futuro (OLIVEIRA, 2000).

Em seus estudos, SEN apresenta como foco de análise os países pobres, voltando sua atenção para a questão da fome e da pobreza, que é ainda essencial em toda a periferia do capitalismo, inclusive nos grandes países, como o Brasil. Ele propõe e utiliza uma metodologia para medir a pobreza, porém demonstra sua insatisfação com essas medidas, já que elas não ajudam na sua explicação e nem no caminho para a sua erradicação. Substitui, em sua análise sobre a pobreza, o enfoque direcionado somente na renda, desviando seu olhar para um enfoque localizado nas capacidades (OLIVEIRA, 2000). Esse enfoque será apresentado a seguir.

### 1.2.2 – CAPACIDADES: AFINAL, DE QUE SE TRATA?

No pensamento do já destacado economista indiano Amartya Sen<sup>12</sup>, o desenvolvimento pode ser visto como um processo de ampliação das liberdades reais de que desfrutam os indivíduos. Este enfoque nas liberdades humanas contrasta com outras noções tradicionais mais limitadas de desenvolvimento, como aquelas que o identificam com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), aumento de rendas individuais, industrialização, avanço tecnológico ou social, entre outras. Para SEN (2000), tanto o aumento do PIB quanto o das rendas pessoais podem se constituir, certamente, como um importante meio de expansão das liberdades desfrutadas pelos indivíduos em uma sociedade. Da mesma forma, a expansão das liberdades também pode ter como contribuição a industrialização ou os avanços tecnológicos e sociais. Entretanto, as liberdades também dependem de outras influências, tais como as disposições sociais e econômicas e os direitos civis. *“Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumento especialmente escolhida”.* (SEN, 2000, p.17).

---

<sup>12</sup> Conforme já destacamos na Introdução desta Tese, Sen é um dos criadores do IDH.

O exercício de encarar o desenvolvimento como ampliação de liberdades substantivas requer que se volte a atenção para os fins que o tornam relevante, em vez de limitar a atenção para alguns dos meios que desempenham um papel importante no processo. Para que haja desenvolvimento, é necessário que sejam eliminadas as mais relevantes fontes de privação da liberdade, como a pobreza, a falta de oportunidades econômicas, a destituição social, a desatenção dos serviços públicos e a intervenção excessiva de Estados repressivos, entre outras.

Embora tenha havido aumentos substanciais na riqueza global, o mundo atual nega liberdades elementares a um número de indivíduos cada vez maior – possivelmente, até mesmo à maioria. Ainda de acordo com SEN (2000), algumas vezes, a ausência de liberdades substantivas está diretamente relacionada com a pobreza econômica, que subtrai dos indivíduos *“a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso à água tratada e saneamento básico”*. Em outros casos, a privação de liberdade está ligada de forma estreita à carência de serviços públicos e assistência social. Ainda em outras situações, a violação da liberdade pode resultar de forma direta de uma negação de liberdades políticas e civis.

Toda essa premissa de “desenvolvimento como liberdade” se fundamenta na noção de capacidades, que aprofunda a noção de necessidades básicas, mas ao mesmo tempo, e paradoxalmente, distancia-se dessa abordagem. De acordo com SALAMA e DESTREMAU (1999), a noção de capacidades é a base do pensamento de Sen, que, no momento em que se distancia das abordagens relativas às necessidades básicas, inscreve-se no patamar de uma reflexão sobre a justiça social, a igualdade e as desigualdades. Essa reflexão o leva a colocar o problema da pobreza numa perspectiva que dá importância às conotações legais, às implicações políticas e a sua pertinência social, ainda que sem negar os fatores econômicos. O ponto de partida das considerações de Sen é uma reflexão sobre a fome endêmica, que o leva a dois rumos fundamentais: de um lado, o

questionamento de certas quantidades de bens para aferir o bem-estar dos indivíduos, ainda que esses bens recebam o qualificativo de “essenciais” ou “básicos”; de outro lado, a contestação da pertinência das abordagens agregadas (para tratar não só da questão da fome endêmica, mas também do problema das desigualdades e da pobreza)<sup>13</sup>.

Sen destaca que a disponibilidade de um bem é geralmente muito pouco ligada à capacidade que certos grupos têm de adquiri-los. Assim, considera que a responsável pela miséria e pela fome não seria a penúria, e sim a incapacidade de aquisição desses bens. Por exemplo, se faltam meios (financeiros ou não) a uma pessoa para comprar o que comer, a presença, mesmo abundante, de alimentos no mercado não será de grande consolo para ela. (SEN, 1988 *in* SALAMA e DESTREMAU, 1999).

Se, a título de ilustração, considerarmos duas pessoas (identificadas aqui como A e B), podemos determinar que uma (A) possui um nível de renda algo mais baixo que a outra (B). Todavia, vamos considerar que ‘B’ sofre de um sério e crônico problema de saúde, necessitando do uso de equipamentos e de medicamentos bastante onerosos. Qual seria, então, a pessoa mais pobre? ‘A’, devido a sua renda mais baixa, ou ‘B’, por ter mais limitações em seu “conjunto capacitatório”? Na verdade, ‘B’ pode ter mais renda, mais recursos econômicos, do que ‘A’, mas ainda assim está mais mal provida de renda e recursos, devido a seu problema em converter esta renda e estes recursos em funcionamentos (SEN, 2001).

A insuficiência básica acarretada pela pobreza é, então, relativa a ter capacidades minimamente adequadas, ainda que a pobreza seja também uma questão de falta de adequação dos recursos econômicos do indivíduo, dado que esses são os meios que evitam as incapacidades. Para ilustrar ainda mais suas premissas, Sen cita um outro exemplo, de uma pessoa com alta taxa metabólica,

---

<sup>13</sup> A esse respeito, ver SEN (1988).

ou com grande porte físico, ou portadora de uma doença parasitária que acarreta perda de nutrientes:

*Ela é menos capaz de satisfazer padrões nutricionais mínimos com o mesmo nível de renda, comparada com outra pessoa sem tais desvantagens. Se ela vai ser vista como mais pobre que a segunda pessoa, a despeito do fato de ambas terem a mesma renda, a razão para isso reside em sua maior insuficiência de capacidade (o foco que nos interessa). O mesmo conjunto de fatos também pode ser concebido como indicando a maior inadequação de sua renda dadas suas características pessoais e circunstâncias. Ter uma renda inadequada não é uma questão de ter um nível de renda abaixo de uma linha de pobreza fixada externamente, mas de ter uma renda abaixo do que é adequado para gerar os níveis especificados de capacidades para a pessoa em questão. (SEN, 2001, p.174).*

Todas estas questões relacionam-se com o fato de que o interesse primário na análise da pobreza refere-se à capacidade para realizar funcionamentos, e não aos funcionamentos realizados. *“Desta forma, o foco de atenção da análise da pobreza tem de ser a capacidade, como oposta à realização (mesmo que algumas vezes possamos usar a informação sobre a realização para procurar conjecturar a capacidade desfrutada por uma pessoa).”* (SEN, 2001, p.175). E isso se relaciona intimamente com a questão, abordada no início deste sub-item 1.2.4, da distinção entre liberdade e recursos. Para Sen, os recursos são relevantes para a liberdade, assim como a renda é, de fato, fundamental para evitar a pobreza. *“Mas se nosso interesse diz respeito, em última instância, à liberdade, não podemos – dada a diversidade humana – tratar os recursos e a liberdade como sendo a mesma coisa”.* (SEN, 2001, p.175).



No espaço de rendas, o conceito de pobreza que é de fato relevante tem que considerar a inadequação para gerar capacidades, em vez de um nível baixo que não leve em conta as características pessoais. Então, a pobreza seria definida, nos termos de Sen, não como uma carência das necessidades básicas, e sim em termos da falta de realização de certos funcionamentos de base e da aquisição das capacidades correspondentes, ou seja, a pobreza poderia ser definida como fracasso das capacidades básicas para alcançar determinados níveis minimamente aceitáveis ou, ainda, como incapacidade de adquirir bem-estar, causada pela ausência de meios (SEN, 2001). Aprofundando essa idéia, SEN (2001, p. 174-175) aponta ainda que:

*talvez o ponto mais importante a observar é que a adequação dos meios econômicos não pode ser julgada independentemente das possibilidades reais de 'conversão' de rendas e recursos em capacidades para realizar funcionamentos. (...). Se queremos identificar a pobreza em termos de renda, não pode ser adequado considerar 'apenas' as rendas (quer dizer, se a renda é genericamente baixa ou alta), independentemente da capacidade para realizar funcionamentos deriváveis dessas rendas. A adequação da renda para evitar a pobreza varia parametricamente com as características pessoais e as circunstâncias. (...). Não podemos [então] identificar pobreza simplesmente com baixa renda, dissociada da conexão interpessoalmente variável entre renda e capacidade. É em termos de capacidade que a adequação de níveis particulares de renda deve ser julgada.*

Assim, a capacidade poderia ser qualificada como um conjunto de vetores de funcionamentos, que reflete a liberdade de um indivíduo de levar um ou outro tipo de vida. No campo dos funcionamentos, a combinação de capacidades é o que vai refletir a liberdade de um indivíduo escolher entre existências diversas.

Em suas reflexões sobre a noção de capacidades desenvolvida por Sen, SALAMA e DESTREMAU (1999, p.79) realizam algumas considerações e destacam que:

*Trata-se, pois de uma abordagem qualitativa que, sem negligenciar o possuir material, dá ênfase a valores de realização e de liberdade, com os funcionamentos representando um modo de se levar a vida, as capacidades e as diversas oportunidades que se apresentam a uma pessoa e entre as quais ela escolhe. No enfoque das capacidades, nem a utilidade, nem o rendimento podem ser identificados com o bem-estar. A definição da pobreza [bem como a sua aferição] não pode, portanto, se basear no fraco nível de um ou de outro, mas, de preferência, na inadequação dos meios econômicos referentes à propensão das pessoas em convertê-las em capacidades de funcionar, e isto num ambiente social, econômico e cultural particular. (SALAMA e DESTREMAU, 1999, p.79).*

Cabe aqui a consideração de que todas essas abordagens multifacetadas da pobreza passaram a ser adotadas a partir dos anos 1970 pelos organismos internacionais, tendo como característica principal o abandono das abordagens centradas apenas na renda. Nessa linha de pensamento, Morris e Liser conceberam, em 1977, o physical quality of life index (PQLI)<sup>14</sup> que englobava, num

---

<sup>14</sup> A esse respeito, ver ROCHA (2003).

índice único, um total de três dimensões consideradas como básicas para representar qualidade de vida. As dimensões seriam a mortalidade infantil, a esperança de vida com um ano de idade e a taxa de alfabetização, ponderadas com pesos iguais na construção do indicador síntese. O PQLI seria supostamente isento de vieses culturais e ainda teria a vantagem de medir resultados referentes a vários aspectos da qualidade de vida.

Apesar de apresentar vantagens, o PQLI foi duramente criticado<sup>15</sup> devido a falhas em sua construção e uso, que comprometiam a aferição daquilo a que se propunha, bem como pelo fato de enfatizar resultados entendidos de forma muito restrita. Cabe ressaltar, porém, que a concepção desse índice foi essencialmente adotada pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em especial na sua formulação como média de três indicadores básicos normatizados. De acordo com ROCHA (2003, p.23),

Apesar das muitas tentativas nos anos 1970 e 1980 de estabelecimento de um indicador social sintético (...) não se chegou a um resultado satisfatório conceitual e operacionalmente. A primazia da pobreza como temática central das organizações internacionais voltadas para o desenvolvimento no início dos anos 90 demandava, apesar das restrições sobejamente conhecidas, um indicador sintético das condições de vida nos diferentes países.

Ainda de acordo com ROCHA (2003), o IDH, divulgado pela primeira vez no ano de 1990, sintetiza, em certa medida, a discussão sobre índices sintéticos de desenvolvimento ocorrida nos 30 anos que o precederam.

---

<sup>15</sup> Também a esse respeito, ver ROCHA (2003).

No caso brasileiro, elemento central desta tese, para que se possa discutir as medidas de pobreza e de concentração de renda, é antes necessário que se procure entender a dinâmica e o funcionamento destes dois fenômenos que, embora distintos, se aproximam e se cruzam de diversas maneiras. Para essa discussão passaremos a seguir a nossa atenção.

### 1.2.3 – POBREZA NO BRASIL: UMA BREVE SÍNTESE DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA

No Brasil, a pobreza, bem como a péssima distribuição de renda, são problemas de extrema gravidade e que, certamente, prejudicam bastante o desenvolvimento social e o desenvolvimento humano no país. Portanto, são aspectos que precisam ser levados em consideração na montagem de indicadores sociais e, principalmente, precisam ser levados em consideração quando esses mesmos indicadores apontam importantes melhorias no desenvolvimento do país. Nossa análise da questão da pobreza no Brasil, centrada no entendimento de seus processos de evolução e transformação, será feita a partir do resgate histórico sintético das transformações sócio-político-econômicas ocorridas neste país<sup>16</sup>.

Na divisão internacional do trabalho, vigente até a crise dos anos 30 (século XX), cabia ao Brasil - assim como a toda América Latina - o papel de produzir produtos primários para os grandes centros capitalistas mundiais e, a estes, cabia o papel de fornecer os produtos industrializados para a periferia da economia mundial capitalista<sup>17</sup> (RODRIGUEZ, 1981). Assim, a economia brasileira era primário-exportadora. Partia-se da premissa de que os países periféricos não

---

<sup>16</sup> Cabe observar que essa discussão é retomada da minha Dissertação de Mestrado (OLIVEIRA, 2000).

<sup>17</sup> Consideram-se periféricas as economias cuja produção permanece inicialmente atrasada, organizativa e tecnologicamente. Conseqüentemente, consideram-se centrais os países em cujas economias penetraram primeiro as técnicas capitalistas de produção. Com isso, tem-se a noção de 'centro' e 'periferia' do capitalismo mundial.

necessitavam tanto da industrialização, porque – em função das vantagens comparativas expostas na teoria ricardiana do comércio internacional – os frutos do progresso técnico tenderiam a se repartir igualmente.

Nessa economia primário-exportadora, a alta concentração de propriedade dos recursos naturais e do capital, principalmente no setor exportador, levava a uma distribuição de renda bastante desigual no Brasil, caracterizando um determinado tipo de pobreza: o grosso da população auferia níveis de renda muito baixos, porém as classes de altas rendas apresentavam níveis e padrões de consumo similares aos dos grandes centros europeus (TAVARES, 1972). Apresentavam-se dois tipos de polaridades: uma nacional/internacional, entre o Brasil e os países centrais, e outra entre os ricos e os pobres dentro do próprio país.

Vale lembrar que a demanda pelos produtos primários, no Brasil e em toda a América Latina, dependia do desempenho da economia mundial. Desta forma, as crises internacionais causavam enormes problemas nas exportações brasileiras, criando sérias dificuldades para a sua economia. Em 1929, o Brasil contava com uma superprodução de seu principal produto interno - o café. No mesmo ano, estoura uma grave crise internacional, em decorrência da quebra da Bolsa de Nova Iorque. Com essa crise, diminuiu consideravelmente a demanda pelos produtos primários latino-americanos, e, no caso do Brasil, a situação foi especialmente agravada devido à superprodução de um produto para o qual não havia compradores suficientes.

A Teoria da Divisão Internacional do Trabalho (e do livre comércio, de base ricardiana) é, então, rejeitada pela escola estruturalista da CEPAL (Comissão Econômica Para a América Latina) como sendo o melhor processo para aceleração do desenvolvimento econômico da periferia, pois, para eles, as duas Grandes Guerras Mundiais, somadas à crise de 1929, contribuíram para que o crescimento perdesse grande velocidade e muitos países já não podiam contar

com outros no alavancamento de seu crescimento. O Brasil, assim como os países latino-americanos, se viu obrigado a voltar sua economia "para dentro", desenvolvendo novas atividades produtivas para atender à demanda interna, que até então era suprida pelas importações (FURTADO, 1973).

A industrialização seria, então, a forma de obter o desenvolvimento econômico, já que levaria ao aumento da produtividade do trabalho. A industrialização da América Latina seria, para a CEPAL, o caminho para a superação do subdesenvolvimento e, conseqüentemente, para a diminuição - ou mesmo eliminação - da pobreza.

Desta forma, pode-se dizer que a crise prolongada dos anos 30 constituiu para o Brasil o momento de ruptura no seu modelo de desenvolvimento econômico – o modelo primário-exportador. Essa ruptura trouxe à tona a consciência sobre a necessidade da industrialização como forma de superação dos constrangimentos externos e do subdesenvolvimento. Para que se pudesse defender o nível de atividade econômica brasileira, houve a necessidade de se produzir internamente o que antes era importado. A forma assumida pela industrialização foi o Processo de Substituição de Importações - PSI<sup>18</sup> (VASCONCELLOS, 1996).

Portanto, após a crise de 30 e principalmente a partir do final da 2ª Guerra Mundial, os países latino-americanos (especialmente Brasil, México e Argentina) modificaram de forma substancial as características de sua economia, industrializando-se e urbanizando-se. De acordo com TAVARES (1972), considerando o crescimento do produto, a melhoria das condições médias de vida e a alteração da estrutura produtiva, pode-se perceber que o Brasil se constituiu num dos exemplos mais bem-sucedidos de desenvolvimento econômico no

---

<sup>18</sup> O PSI seria uma realocação na utilização das divisas. O Brasil, tal como a maioria dos países latino-americanos, exportava produtos primários para financiar a aquisição de bens de consumo no exterior. Desta forma seria possível, via discriminação das importações, penalizar esta utilização das divisas, utilizando-as para adquirir bens de capital que permitissem a produção interna dos bens de consumo anteriormente importados (VASCONCELLOS, 1996).

período do pós-guerra. Todavia, a política desenvolvimentista não conseguiu levá-lo a níveis de desenvolvimento equivalentes aos dos países centrais. As desigualdades sociais não foram superadas, tendo, ao contrário, aumentado nesse período e, conseqüentemente, a pobreza aumentou, em quantidade e em qualidade, apesar das políticas sociais implementadas para diminuí-la: à pobreza rural junta-se uma nova pobreza urbana, diferente daquela em sua estrutura e necessidades.

Nos anos 60 do século XX, de acordo com BARROS (1997), o crescimento econômico brasileiro foi moderado, porém relevante, mas esteve acompanhado de um crescimento substancial da concentração de renda. De fato, o impacto do crescimento foi superior ao aumento da concentração de renda, levando à reduções na pobreza e à melhora no bem-estar social. No entanto, ainda segundo BARROS (1997, p.29), *“o [acentuado] aumento na desigualdade fez com que a redução na pobreza e a melhora no bem-estar fossem muito menor do que poderiam ter sido caso a desigualdade tivesse permanecido constante”*.

Nos anos 70 do século XX houve uma grande redução na pobreza e uma boa melhora no bem estar social, pois a renda média cresceu muito rápido e a desigualdade cresceu apenas ligeiramente (BARROS, 1997). O problema é que, mesmo tendo sido apenas ligeiramente, ainda assim as desigualdades cresceram, e numa época em que o crescimento econômico foi acentuado. É claro que esse esforço de crescimento econômico e industrial, feito sob uma formação heterogênea e assíncrona, acabou por produzir novos desequilíbrios. Segundo ABRANCHES (1986, p.16):

*No campo social, a elevação nos níveis de emprego e renda, embora tenha aliviado o quadro geral de carências, não chegou a alterá-lo substancialmente, persistindo, de um lado, as desigualdades de renda*

e a contração salarial e, de outro, a inaceitável extensão da pobreza absoluta<sup>19</sup>.

*No campo econômico, manifestou-se, em primeiro lugar, um descompasso marcante entre a evolução industrial e urbana e o desempenho da agricultura, em relativo atraso, sobretudo no que diz respeito à produção de alimentos para o consumo doméstico com graves conseqüências sociais (...).*

De qualquer forma, é claro que o crescimento econômico do período do pós-guerra apontou uma melhora na qualidade de vida dos brasileiros, principalmente no que diz respeito à urbanização, mas, por não ter conseguido superar os problemas sociais, acabou contribuindo para o surgimento de uma nova forma de pobreza, além da já existente, e para o aumento da concentração de renda. Essa nova forma de pobreza surge com o aumento esmagador das políticas voltadas para a industrialização, que leva os antigos trabalhadores rurais a abandonarem a vida no campo e migrarem para as grandes cidades, na expectativa de se encaixar nas novas propostas de emprego industriais. Isso acaba aumentando o número de favelas, além de levar essa população a fixar moradias nas periferias das grandes cidades e nos municípios vizinhos. Este fato acaba por aumentar consideravelmente, a partir daí, o contingente populacional de cidades que não tinham condições estruturais para tal<sup>20</sup>. É claro que as condições

---

<sup>19</sup> Grifos nossos.

<sup>20</sup> Apesar do fato de que industrialização e urbanização caminham juntas, suas dinâmicas não correspondem à mesma lógica de expansão e, por isso, o crescimento do meio urbano no Brasil se deu de forma bastante heterogênea e descompassada, criando, de um lado, uma massa de subempregados e, de outro, vigorosas pressões sobre as estruturas das cidades. "A composição populacional no Brasil sofreu inversão significativa entre 1940 e 1980: a população urbana passou de 31% do total para praticamente 68% nessas quatro décadas. Esse deslocamento adquiriu ritmo mais intenso, sobretudo entre as décadas de 60/70 e 70/80. O crescimento da população urbana sobre a população total, entre 1940 e 1960, foi de 13 pontos percentuais, mas a variação entre 1960 e 1980 foi de 23 pontos percentuais. Em termos relativos, o crescimento nas duas primeiras décadas foi de 43%, atingindo 51% nas duas seguintes. A participação da população urbana cresceu 25% entre 60 e 70, e 21% entre 70 e 80. A população rural, portanto, declinou de quase 69% do total em 1940 para 32% em 1980. O mesmo ocorreu, evidentemente, com a população economicamente ativa (PEA): 69,5% encontravam-se no setor urbano em 1980" (ABRANCHES, 1986, p.21).



de moradia não eram satisfatórias e, além disso, não havia emprego para todos. A pobreza deixa de pertencer principalmente ao campo, passando a se concentrar, também de forma maciça, nos grandes centros urbanos.

Com isso, pode-se dizer que, apesar do crescimento econômico ser fator fundamental para o êxito das políticas de combate à pobreza, não redundam, por si só, em diminuição dos seus níveis<sup>21</sup>, visto que o aumento da riqueza não significa o aumento da distribuição. Segundo ABRANCHES (1986), a pobreza é filha do subdesenvolvimento, mas não é só o crescimento do produto que a faz desaparecer. Quando o crescimento mantém as pautas de exclusão social, econômica e política, pode acabar se tornando um renovador ampliado da pobreza.

De qualquer forma, a dinâmica de desenvolvimento econômico brasileiro, fortemente baseada no alavancamento da industrialização, apesar dos inúmeros percalços, funcionou de forma relativamente positiva até o início da década de 1970.

No ano de 1973, entretanto, o choque dos preços internacionais do petróleo acaba por desencadear uma nova e grave crise econômica mundial. A partir daí, o binômio produção alta/inflação baixa do período anterior se inverte. O desemprego passa a aumentar de forma realmente preocupante. E estes fatores contribuem para que os liberais, “exilados” durante o período de hegemonia Keynesiana (1945-73), comecem a desenvolver no mundo uma reação político-ideológica, denominada neoliberalismo.

A significativa retração na economia mundial que ocorre a partir daí, se dá ao mesmo tempo em que uma fase decadente já refletia o esgotamento do padrão de desenvolvimento acelerado no Brasil. Na realidade, ocorreu, a partir de 1974, a

---

<sup>21</sup> Retomaremos essa discussão com maior destaque mais adiante, ainda neste primeiro capítulo, no sub-ítem 1.2.4.

primeira crise verdadeiramente industrial do país, onde não apenas este setor está no seu epicentro, como também ela passa a se manifestar com características novas. O surto de desemprego no setor industrial foi particularmente grave, atingindo um importante número de contingentes, inclusive de trabalhadores qualificados. A intensidade da crise, embora esta tenha sido conjuntural, gerou uma nova modalidade de desemprego, para a qual o país não possuía mecanismos de proteção (ABRANCHES, 1986).

Esse fato contribuiu de forma decisiva para o agravamento no perfil das disparidades sociais e para o aumento da pobreza, que atravessaram a década de 1970 e perduraram por toda a década de 1980, para a qual voltaremos agora a nossa atenção e que teve uma característica bastante peculiar no país: uma profunda crise no desenvolvimento econômico associada a grandes conquistas no campo político.

Durante os anos 80 do século XX, as mudanças ocorridas no cenário político brasileiro levaram a um grande avanço da questão social, principalmente através da promulgação da Constituição Federal de 1988 – marco da restauração democrática iniciada em 1985 após 21 anos de regime autoritário – que ficou conhecida como "Constituição Cidadã". Ocorre uma melhora na educação, nas taxas de mortalidade, no desemprego, na habitação (principalmente através dos "mutirões"), nos postos de saúde, etc. O acesso aos meios de informação e a difusão dos meios de comunicação ganham uma gigantesca expressão, também para a população de baixa renda<sup>22</sup>. Com isso, pode-se dizer que nesta década de 80, no Brasil, o aspecto social era visto como problema social.

No entanto, em nível mundial, a mesma década de 80 é identificada como o período em que se desdobra no interior do capitalismo uma profunda crise de caráter estrutural que significou a desestabilização da ordem do trabalho e a

---

<sup>22</sup> A esse respeito, ver SOUTO DE OLIVEIRA, Jane (1993).

desmontagem do sistema de proteções que foram vinculadas ao emprego, além de uma profunda crise nas relações sociais e salariais (CHOSSUDOVSKY, 1999).

Naturalmente, o Brasil é atingido por essa crise e justamente no momento em que tentava dar seu passo decisivo em direção à industrialização pesada e a uma economia cada vez mais voltada para as exportações. Portanto, essa crise acabou estrangulando a estratégia desenvolvimentista de industrialização<sup>23</sup>. Esgota-se o ciclo expansivo do pós-guerra e o país acaba por cair numa situação de estagnação econômica, com PIB's negativos, inflação crônica de até quatro dígitos (hiperinflação) e ingovernabilidade, como resultado da crise orgânica do Estado desenvolvimentista, e que redundou num crescimento ainda mais expressivo dos níveis de pobreza e concentração de renda do que antes, visto que, contrariamente às décadas anteriores, não houve crescimento. Esta situação de grave crise e tentativas de sua superação perdura de forma progressiva durante toda a década de 80 e começo da de 90. A partir de meados da década de 90 do século XX, o país adota uma política voltada para o programa liberal atualmente adotado internacionalmente, para o qual voltaremos agora a nossa atenção.

Após a crise que gerou a necessidade da implantação de políticas de reajustes, ampliando consideravelmente o desemprego e, conseqüentemente, agravando a situação da pobreza, a ofensiva das forças neoliberais, que surge como expressão político-ideológica da nova configuração capitalista, acaba por dar consistência final à forte crise do *Welfare State* (VIANA, 1995). O pensamento liberal, que se manteve na clandestinidade durante o período Keynesiano, vai ganhando espaço inicialmente nas universidades americanas (nas décadas de 1960 a 1970). Essa ofensiva neoliberal continua até encontrar espaço no campo político, o que ocorre quando a Sra. Margareth Thatcher (na Inglaterra, em 1979) e

---

<sup>23</sup> A esse respeito, ver FIORI, J.L. e KORNIS, G.E.M., In: GUIMARÃES e TAVARES (1994, p.1 a 6).

o Sr. Ronald Reagan (nos Estados Unidos, em 1980), assumem seus governos (FIORI, 1997).

Assim, durante os anos 1980 a reestruturação macroeconômica – baseada no ideário neoliberal – passou a contemplar interesses geopolíticos globais, promovendo uma mudança no processo de reestruturação da economia mundial. Desenvolveu-se no mundo um "consenso político" sobre política macroeconômica e os governos passam claramente a adotar uma agenda política neoliberal (CHOSSUDOVSKY, 1999).

Essa crise econômica recente contrasta de forma marcante com a depressão dos anos 30: naquela ocasião, a crise se concentrou particularmente nos países desenvolvidos, fato que proporcionou um alívio da dependência colonial e ofereceu a oportunidade de muitos países periféricos alavancarem o seu desenvolvimento. A recente crise, no entanto, levou os países centrais a pressionarem suas antigas colônias e, além disso, forçou os antigos países socialistas a entrarem para a órbita do mercado mundial. O atual sistema do mercado globalizado marca, com poucas exceções, o fim da "economia nacional", entendida enquanto uma economia centrada na indústria voltada para o mercado interno.

Cabe observar que o neoliberalismo não é apenas um discurso econômico, mas a proposta de uma nova regulação em um novo regime de acumulação. A regulação é liberal, substituindo o Estado pelo mercado - o mercado passa a ser central. Portanto, formas de intervenção estatal não são mais ilimitadamente toleradas. De acordo com essa nova conjuntura político-econômica mundial, a política social deve atuar seletivamente, dirigindo-se apenas a grupos de alta vulnerabilidade. As reformas de programas sociais devem estar fundamentadas em programas de ajustes que levem em direção à maior privatização, descentralização, focalização e programas emergenciais. A ação do Estado no

campo social deve ater-se a programas assistenciais centrados no auxílio à pobreza (DRAIBE, 1993).

Assim, do nosso ponto de vista, no final da década de 1980 e início da de 1990, o Brasil acaba relegando a questão social a segundo plano. A questão econômica passa a ter hegemonia sobre as demais questões, ou seja, passa a ocupar o primeiro lugar na escala das prioridades de governo. Essa hegemonia da questão econômica sobre a questão social acaba por levar ao aumento substancial da retração do mercado de trabalho, ao aumento do setor informal e, conjuntamente, a concentração de renda aumenta e a pobreza passa a se firmar cada vez mais, tanto no Brasil como no resto do mundo.

A partir de 1994 o país passa a adotar uma estratégia política de estabilização macroeconômica bem de acordo com o atual programa liberal adotado no mundo. Essa estratégia tem como marco a implantação do Plano Real, que interrompe a escalada hiperinflacionária que vinha até então assolando a economia brasileira.

Essa nova conjuntura econômica e social mundial configura uma nova questão social, na qual está inserida uma nova pobreza, que abrange as pessoas que permanecem à margem dos direitos, dos frutos do progresso, etc. – os denominados "excluídos". Na nova questão social a pobreza deixou de ser uma questão residual para ser estrutural. Acha-se, hoje, que ela não pode mais ser resolvida com intervenção estatal. E essa questão da pobreza foi o grande desafio dos anos 1990, e continua atualmente sendo encarada como um motivo de grande preocupação no cenário político e econômico internacional.

#### 1.2.4 – CRESCIMENTO *VERSUS* POBREZA E CONCENTRAÇÃO DE RENDA: UMA TENSÃO IMPORTANTE

Nos países subdesenvolvidos é bastante comum considerar que, a priori, o crescimento parece ser a melhor maneira de solucionar a questão da pobreza.

Este pensamento se baseia na argumentação de que se o emprego aumenta, a produtividade cresce; com o aumento da produtividade, crescem os salários. Sendo estável a distribuição de renda, o conjunto dos rendimentos aumenta no mesmo ritmo e, conseqüentemente, o crescimento reduz a tempo o peso da pobreza. A princípio, sua eficácia depende de dois fatores: o primeiro seria a dimensão do crescimento e sua duração; o segundo seria a própria importância da pobreza e suas características (SALAMA e DESTREMAU, 1999).

A relação entre crescimento e pobreza, então, parece bem estabelecida e a tendência que tem predominado é a de se investir quase que exclusivamente no crescimento para diminuir a pobreza e não se buscar a implantação de políticas redistributivas, pois também há a tendência predominante de achar que elas poderiam conter o crescimento e chegar ao oposto do resultado procurado (SALAMA e DESTREMAU, 1999).

Apesar do predomínio deste raciocínio, cabe considerar que – além do que se pode observar na evolução das distribuições de renda – cálculos aritméticos simples permitem contestar sua pertinência, ao mesmo tempo em que possibilitam legitimar a necessidade de uma redistribuição de renda.

O crescimento – ou, no discurso atual, seu retorno – não é por si só capaz de diminuir significativamente a pobreza, nem em amplitude, nem em profundidade, num período razoável de tempo. Um bom exemplo disso é o próprio caso brasileiro, na medida em que a experiência recente mostra que o crescimento econômico experimentado pelo país em décadas recentes não foi capaz de reduzir a pobreza de forma significativa, como foi possível constatar na nossa discussão sobre a evolução da pobreza no país, feita no sub-item anterior (1.2.3).

Desta forma, pode-se considerar que apenas o crescimento, ainda que elevado e mesmo acompanhado de distribuição de renda mais equânime, não é capaz, a curto e médio prazos, de erradicar a pobreza. Apesar disso, o pensamento da corrente mais liberal considera o crescimento incompatível com

uma intervenção estatal na economia. KLIKSBERG (2002), em suas considerações sobre o que denominou de “falácias sobre os problemas sociais”, aponta que o atual discurso neoliberal adota como vertentes a minimização da pobreza, a afirmação de que o crescimento econômico basta, e a desvalorização da política social. Nos termos de Kliksberg, essa constante e enfática desvalorização da política social seria uma falácia na medida em que toda a discussão a respeito é feita em termos de gasto social. *“Na realidade, não há tal gasto. Bem gerenciados, os recursos para o social constituem, na grande maioria dos casos, investimentos de alto retorno”*. (KLIKSBERG, 2002, p. 416). Investimentos sociais eficientes em áreas como saúde pública ou educação, por exemplo, elevam sobremaneira os níveis de saúde e escolaridade da população, e isso se reflete diretamente na produtividade da economia. Torna-se possível considerar, então, que uma política social bem planejada e executada de forma eficiente, acaba se tornando uma poderosa ferramenta de desenvolvimento produtivo, elevando, por conseguinte, os níveis de crescimento.

Assim, como o crescimento não é necessariamente incompatível com a intervenção do Estado na economia, a diminuição da pobreza, uma melhor distribuição de renda e o retorno ao crescimento poderiam ser o resultado de uma ação mais conseqüente dos governos.

Ao longo deste Capítulo 1, nos concentramos em apresentar as características principais dos indicadores sociais, a partir de uma análise sintética de sua formação e evolução, no sentido de destacar a relação fundamental desses indicadores com o universo da política social.

No objetivo central desta Tese, nossa reflexão sobre o uso desses indicadores sociais – especialmente os sintéticos – como justificativa para orientação de políticas sociais no Brasil, toma como referência principal o IDH.

No capítulo que se segue – o segundo Capítulo desta Tese – voltaremos a nossa atenção para este índice sintético, o IDH, um indicador construído com o objetivo de mensurar o desenvolvimento humano. Como veremos, o desenvolvimento humano é um fenômeno complexo que procura englobar, na perspectiva de seu conceito, dimensões sociais diversas.



## **CAPÍTULO II**

# **A MENSURAÇÃO DAS DIMENSÕES SOCIAIS E O DESENVOLVIMENTO HUMANO**

“Aja de tal maneira que use a humanidade, tanto na sua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim, e nunca simplesmente como meio.”

**- Kant -**

## *Capítulo II*

---

---

### II – A MENSURAÇÃO DAS DIMENSÕES SOCIAIS E O DESENVOLVIMENTO HUMANO:

A pobreza, na medida em que se apresenta como um fenômeno bastante complexo, possui diversas faces e dimensões. Para SALAMA e DESTREMAU (1999, p.18) ela “(...) é, ao mesmo tempo, um fato e um sentimento. A síntese destes dois aspectos é tão difícil como casar água e fogo. Mas ficar com apenas um destes aspectos seria reducionista”.

Assim, o intento de medir a pobreza – embora necessário e importante – pode freqüentemente significar reduzi-la e, portanto, descaracterizá-la. SALAMA e DESTREMAU (1999, p.18) também chamam a atenção para o fato de que “por vezes, finos conhecedores da pobreza ‘no papel’ são incapazes de compreendê-la na vida cotidiana e, chamados à responsabilidade, seja nas organizações internacionais ou nos governos, preconizam políticas no mínimo inadequadas.”

Conforme abordado no capítulo anterior, nas discussões mais recentes tem-se chamado a atenção para a necessidade do uso de indicadores sociais que apresentem não apenas dados quantitativos de pobreza e distribuição de renda, mas, além deles, procurem demonstrar também dados qualitativos. Esses indicadores sociais voltados para refletir dados quantitativos e qualitativos se apresentam, em geral, na forma de indicadores compostos (sintéticos). Cabe considerar, no entanto, que o processo de construção de indicadores compostos não ocorre sem que surjam inúmeros problemas metodológicos, inerentes tanto à multiplicidade das dimensões que compõem o índice sintético quanto à dificuldade de se quantificar algumas delas – especialmente as qualitativas.

Conforme o objetivo central desta Tese, nossas reflexões acerca do uso político dos indicadores terão como eixo central o IDH. Dessa maneira, torna-se imprescindível o destaque das principais características filosóficas e metodológicas deste índice sintético.

Iniciaremos este Capítulo 2 com uma breve reflexão sobre a mudança de pensamento ocorrida no interior das agências internacionais de fomento, que passaram, principalmente a partir dos anos 1980, a incluir a questão da pobreza no foco de sua atenção. A partir, especialmente, dos anos 1990, essa mudança de pensamento se transforma nitidamente em uma mudança de atitude, no sentido de direcionar ações voltadas para os grupos de mais alta vulnerabilidade.

Essa linha de interesse das agências internacionais de fomento acaba por desembocar na criação, pela ONU (através de um de seus organismos), do conceito de desenvolvimento humano. Esse conceito complexo será o segundo alvo de nossas reflexões no presente Capítulo. Após nossa discussão acerca da complexidade do desenvolvimento humano, voltaremos nossa atenção para o IDH – o índice criado para medir esse conceito – numa abordagem direcionada para seus aspectos metodológicos e para outros índices construídos a partir de sua filosofia.

Na medida em que um indicador como o IDH, ou outros índices dele derivados, talvez não sejam capazes de refletir seu conceito original, é possível que tenham limitações importantes. E essas limitações podem comprometê-los no sentido de orientar políticas voltadas para garantir melhorias nas dimensões sociais inerentes ao conceito.

## 2.1 – AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E OS INDICADORES SOCIAIS

A partir do final da década de 1970 e início da de 1980, um novo consenso passa a fazer parte das propostas políticas globais<sup>24</sup>, conforme destacamos no Capítulo 1 (sub-item 1.2.1). Assim, políticas macroeconômicas denominadas de ‘ajuste estrutural’ foram impostas a diversos governos – em especial aos governos da América Latina – por meio da dupla condicionalidade dos créditos do Banco Mundial (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas novas políticas passaram a ser implementadas, mas acabaram por gerar efeitos sociais regressivos e perversos e, portanto, precisaram sofrer transformações e adaptações (CORAGGIO, 1996).

Durante a primeira metade dos anos 1980, embora muitas das políticas impostas tenham afetado seriamente os pobres, quase não houve interesse pelo problema específico deles, por parte dos organismos (agências) internacionais. Já na segunda metade da referida década, porém, o bem-estar dos pobres durante o ajuste macroeconômico passou a ser objeto explícito de preocupação, deflagrando uma mudança significativa na atitude dessas organizações internacionais. As recomendações do BIRD passaram a incluir algumas ações direcionadas para compensar os efeitos negativos do reajuste sobre determinados grupos vulneráveis<sup>25</sup>. A partir de 1989, a ênfase do BIRD recai para a atenção a medidas destinadas a beneficiar os pobres em geral, numa atitude claramente focalizadora dos programas nos mais pobres, ou seja, no segmento mais vulnerável da população.

*Porém, no contexto dos programas de ajuste estrutural, a focalização do gasto social na pobreza extrema era, no melhor dos casos, ambígua. Ao deixar de ser uma intervenção para compensar os*

---

<sup>24</sup> Isso ocorre, entre outros fatores, como consequência da crise do petróleo, que ocasionou grave aumento da dívida externa de diversos países. A esse respeito, ver CHOSSUDOVSKY (1999) e FIORI (2001).

<sup>25</sup> Alguns exemplos dessas ações são subsídios específicos para alimentos e incentivo às obras públicas para reduzir o desemprego (CORAGGIO, 1996).

*efeitos sociais da crise e do ajuste, parecia colocar-se em foco um valor estranho à eficiência propriamente dita: a equidade. No entanto, embora se fundamentasse na preocupação pelos mais pobres, não pretendia atacar as causas da pobreza. Esta seria eventualmente resolvida a longo prazo pelo livre jogo do mercado. (CORAGGIO, 1996, p.33).*

Ainda assim, a tendência dos organismos internacionais a partir da década de 1990 passa a contemplar, de certo modo, formas de desenvolvimento mais voltadas para o favorecimento das dimensões verdadeiramente humanas. Agências essencialmente focalizadoras, como por exemplo o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)<sup>26</sup>, já detectavam a necessidade de um “ajuste com rosto humano”, a partir de ações voltadas para grupos de maior vulnerabilidade.

Aprofundando essas linhas de interesse que colocam em pauta a questão da pobreza e do desenvolvimento humano mundiais, o BIRD lançou, no ano de 1990, o décimo terceiro de sua série anual de Relatórios Sobre o Desenvolvimento Mundial, que teve a pobreza como tema específico<sup>27</sup>. E daí para cá, praticamente todos os seus relatórios anuais vêm tratando de temas ligados às questões sociais.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) lançou em 1998 seu informe anual sobre o Progresso Econômico e Social, que teve como análise a questão da distribuição de renda na América Latina. E, também no caso do BID, praticamente todos os informes a partir da década de 1990 apresentam uma análise sobre temas sociais.

---

<sup>26</sup> Também chamado de Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para as Crianças.

<sup>27</sup> São relatórios que abordam as questões de maior relevância ligadas ao desenvolvimento. Apresentam os Indicadores do Desenvolvimento Mundial, com dados sociais e econômicos selecionados referentes a mais de 120 países. O Relatório de 1990 discute formas de se reduzir a pobreza, que é a questão mais urgente com que se defronta hoje a comunidade em desenvolvimento.

Também a Organização das Nações Unidas realizou, nesta mesma década de 90, um ciclo de Conferências Mundiais, igualmente direcionadas para o debate de importantes questões sociais, entre elas a Eco-92, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992, que teve como pauta a questão do meio ambiente e do desenvolvimento mundial; a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em setembro de 1994, que restabeleceu a dimensão populacional como o aspecto central do desenvolvimento; a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague em março de 1995, que teve como pauta as questões da pobreza, desemprego e desenraizamento social mundiais; e a Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em Roma em novembro de 1996, que teve como pauta a questão da segurança alimentar.

Alinhado como essas perspectivas, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>28</sup>, a partir do final da década de 1980, passa a adotar a premissa de que o ser humano é o centro do processo de desenvolvimento. Assim, apoiado nessa concepção, o PNUD, a partir de 1990, passa a publicar anualmente os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDH's), que são produto idealizado por Mahbub ul Haq (Paquistão)<sup>29</sup> com a colaboração de Amartya Sen. Os RDH's são considerados como um guia para o desenvolvimento humano global. Esses Relatórios são preparados através de consultas com eminentes economistas e com outros profissionais do desenvolvimento e contêm análises sobre assuntos relevantes da atualidade, ao mesmo tempo em que propõem

---

<sup>28</sup> O PNUD, um programa vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU), foi criado em 1965, a partir da fusão do Programa Ampliado de Assistência Técnica das Nações Unidas (1949) e do Fundo Especial das Nações Unidas (1959). Suas atividades, baseadas nos princípios fundamentais da Carta das Nações Unidas (Lei básica da ONU), têm como objetivo produzir condições favoráveis para a paz e a segurança, o desenvolvimento sustentável e o respeito aos direitos humanos. Atualmente, a promoção da governabilidade, do fortalecimento da democracia, da eliminação da pobreza e da preservação ambiental constituem metas primordiais para garantir o respeito pelos direitos humanos universais, as liberdades fundamentais, a qualidade de vida dos povos e a sustentabilidade do planeta (OLIVEIRA, 2000).

<sup>29</sup> Mahbub ul Haq, economista paquistanês, foi o criador do Relatório do Desenvolvimento Humano e fez parte da equipe de consultores do PNUD até 1998.

programas de trabalho para ajudar na elaboração das prioridades de desenvolvimento. Assim, têm influenciado o diálogo sobre a definição de políticas e sua formulação. Além disso, são usados como ferramenta e material de referência para governos, sociedade civil e instituições de pesquisa (OLIVEIRA, 2000). O IDH – utilizado para mensurar o desenvolvimento humano de diversos países<sup>30</sup> – é apresentado, também desde 1990, nestes relatórios.

Cabe considerar que esta tendência adotada pelas organizações internacionais foi seguida, também principalmente a partir do início dos anos 1990, por alguns organismos nacionais, tais como o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que passaram a focar com maior ênfase a questão da pobreza e do desenvolvimento humano (para o qual voltaremos a seguir a nossa atenção).

## 2.2 – O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

Como foi abordado no item anterior (2.1), as propostas de desenvolvimento humano a partir das agências internacionais têm antecedentes desde os anos 1970, em especial quando Robert McNamara, então presidente do BIRD, propôs uma mudança de política que pudesse contemplar as necessidades básicas dos grupos mais pobres. No entanto, a proposta dessas políticas era mais diretamente voltada a objetivos de desenvolvimento econômico (aumento da produtividade dos pobres) do que a objetivos distribucionistas (HAQ, 1987).

Para CORAGGIO (1996) foi, na realidade, a partir dos anos 1980 que se desenvolveram duas vertentes que podem ser tidas como as antecedentes mais diretas das propostas de desenvolvimento humano: a primeira – provavelmente o antecedente mais direto do RDH – apresentava discurso nitidamente direcionado

---

<sup>30</sup> Atualmente, o IDH mensura o grau de desenvolvimento humano de 177 países, entre eles o Brasil.

às instâncias globais; já a segunda, foi pensada a partir da comunidade e do desenvolvimento local. “*Em todo caso, o significado das propostas mudou quando, nos anos 90, as propostas passaram a ser realizadas a partir de um organismo da ONU vigilante das políticas de desenvolvimento como o PNUD*”. (CORAGGIO, 1996, p.38-39).

O PNUD veio, neste ponto, para sustentar a exposição sistemática principal no seio das organizações internacionais, através de sua série anual de RDH's, que passariam a dar outro sentido às ações de política social (CORAGGIO, 1996). Assim, os RDH's têm procurado propor e revisar – até mesmo explicitamente – uma filosofia social, um sistema de valores e intervenções políticas, todos orientados pelo conceito de desenvolvimento humano.

Para o PNUD, o desenvolvimento humano é definido como um processo que objetiva ampliar as possibilidades oferecidas aos indivíduos e o grau de bem-estar que atingiram. Tais possibilidades (traduzidas como escolhas) não são finitas nem estáticas, evoluindo ao longo do tempo. Mas independentemente do nível de renda e desenvolvimento, as três possibilidades essenciais se resumem à capacidade para ter uma vida longa e saudável, adquirir conhecimentos e ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida adequado. Na ausência destas possibilidades fundamentais, um grande número de outras oportunidades fica inacessível. O desenvolvimento humano, contudo, não se encerra aí, dado que as pessoas dão grande valor a outras potencialidades, tais como a liberdade política, econômica e social, a oportunidade de ser criativo e produtivo, a dignidade pessoal e o respeito aos direitos humanos. Para o PNUD, “a renda é um meio, tendo como fim o desenvolvimento humano”<sup>31</sup> (PNUD, 1997, p. 216).

O desenvolvimento humano teria, portanto, dois aspectos: o primeiro refere-se à criação/ampliação de possibilidades, tais como as melhorias na saúde, conhecimentos e aptidões; o segundo refere-se ao uso que os indivíduos fazem

---

<sup>31</sup> Grifos nossos.



de suas potencialidades adquiridas, que eles dedicam às atividades culturais, sociais, políticas, à produção, ao lazer, etc.

As definições referentes ao desenvolvimento humano, ao bem-estar e à pobreza, elaboradas pelo PNUD, estão fortemente baseadas nos fundamentos teóricos de Amartya Sen, um dos consultores da Organização. Sua relevância se baseia na articulação de diversas dimensões da pobreza, além do fato de estarem fundamentadas numa teorização da produção / reprodução da pobreza que procura considerar todos os aspectos da vida econômica, social e política dos indivíduos pobres, bem como questões de identidade, posição social e representações (SALAMA e DESTREMAU, 1999).

Na concepção do PNUD, a pobreza possui muitos rostos e ultrapassa largamente a questão da indisponibilidade de renda:

*Ela se reflete também nas más condições de saúde e de educação, na falta de acesso ao saber e às possibilidades de comunicação, na impossibilidade de se exercer direitos políticos e de fazer valer os direitos da pessoa humana, na ausência de dignidade, de confiança e de respeito próprio. É preciso acrescentar a degradação do meio-ambiente e o empobrecimento de países inteiros, nos quais a quase totalidade da população vive na pobreza.*

*(...) A pobreza pode significar mais que a ausência do que é necessário ao bem-estar material. É também a negação das oportunidades e das possibilidades das escolhas mais essenciais ao desenvolvimento humano (...). (PNUD, 1997, p.3-4).*

*A noção de pobreza, no que se refere ao desenvolvimento humano (...), se define numa*

*análise de capacidades. De acordo com o conceito de capacidade, a pobreza de uma pessoa não se deve unicamente ao estado de indigência no qual ele se encontra efetivamente, mas também à falta de oportunidades reais – por razões sociais ou circunstâncias individuais – de usufruir de uma vida que valha a pena e que seja considerada em sua justa medida. (PNUD, 1997, p. 16).*

Como é possível constatar com a citação anterior, a noção de pobreza adotada pelo PNUD está, de fato, diretamente ligada à noção de capacidades desenvolvida por Sen, sobre a qual discutimos no Capítulo 1 (sub-item 1.2.4). Ainda um outro ponto que deve ser destacado é que o conceito de desenvolvimento humano elaborado pelo PNUD apresenta um alto grau de complexidade, na medida em que engloba vários aspectos da vida humana. Certamente, a mensuração simultânea de aspectos tão complexos não pode ser tarefa de fácil realização.

Após abordar a dimensão complexa do conceito de desenvolvimento humano, direcionaremos agora a nossa discussão para o IDH, o indicador proposto para medir essa complexidade.

### 2.3 – O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH)

Conforme já colocamos, o processo de desenvolvimento humano possui uma natureza ampla, além de múltiplas dimensões, sendo, portanto, de difícil mensuração. Todavia, desde seu início, a divulgação dos RDH's está associada ao esforço de construir um indicador que capte e sintetize essas múltiplas e complexas dimensões do desenvolvimento humano (OLIVEIRA, 2000). Assim, de acordo com as propostas e premissas do PNUD, o Indicador de Desenvolvimento Humano é introduzido pela Organização em seu primeiro RDH, de 1990. Embora,

a priori, tais premissas – e o próprio Sen, que apesar de ser um dos criadores do IDH sempre foi também um de seus maiores críticos – não fossem completamente favoráveis aos limites de um indicador, sua criação foi justificada pela necessidade de uma medida que mesmo pertencendo ao mesmo “nível de vulgaridade” do PIB *per capita* – dado que se reflete em apenas um número – não seria “cega aos aspectos sociais da vida humana” como é o PIB. O IDH, então, pretende ser um índice mais abrangente, já que inclui em sua composição índices de longevidade e educação. Além disso, a justificativa de maior relevância seria a capacidade de direcionar o interesse público às outras variáveis larga e profundamente analisadas nos RDH's, o que de fato viria a acontecer (PNUD, 1999).

O IDH, portanto, pretende oferecer uma complementaridade ao PIB no que se refere à mensuração do progresso sócio-econômico relativo das nações, o que pode possibilitar que os governos e a sociedade como um todo avaliem esse progresso ao longo do tempo e, assim, possam determinar prioridades para as políticas públicas (DORAID, 1997).

Cabe observar que mesmo o primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano (1990) já reconhecia que nenhum índice poderia, por si só, traduzir a complexidade do Desenvolvimento Humano. Conseqüentemente, reconhecia também que o IDH ficaria sujeito a ajustamentos, correções e melhoramentos, como resultado da evidência de suas deficiências e/ou da aceitação de críticas e sugestões feitas por acadêmicos e políticos. Embora a concepção básica do IDH - de acrescentar à sua composição outras medidas além do PIB - tenha permanecido inalterada desde a sua criação, esse índice sintético foi objeto de reformulações ao longo dos anos, dado o objetivo de aperfeiçoar a metodologia de construção (OLIVEIRA, 2000).

### 2.3.1 – METODOLOGIA PARA CÁLCULO DO IDH<sup>32</sup>

O IDH é um índice sintético que resulta da combinação de três dimensões, a saber:

- **Longevidade:** medida pela esperança de vida ao nascer;
- **Educação:** medida pela combinação da taxa de alfabetização de adultos, com peso 2/3, e da taxa combinada de matrícula nos três níveis de ensino, com peso 1/3; e
- **Renda:** medida pelo PIB *per capita*<sup>33</sup>, expresso em dólares PPC, ou paridade do poder de compra<sup>34</sup>.

Para que os indicadores possam ser combinados em um índice único, eles são transformados em índices parciais, cujos valores variam entre 0 e 1. A construção desses índices parciais é feita a partir da seguinte fórmula geral:

---

<sup>32</sup> Não é objetivo desta Tese analisar ou contestar as fórmulas para o cálculo do IDH, nem tampouco indicar novas fórmulas. Portanto, cabe lembrar que a nossa descrição da construção deste índice, apresentada neste sub-item 2.3.1, possui apenas um caráter informativo. Cabe observar, ainda, que o exposto neste sub-item foi extraído de: PNUD/IPEA/FJP/IBGE (1998), *in*: OLIVEIRA (2000).

<sup>33</sup> Produto Interno Bruto dividido pela população total do ano de referência. O PIB *per capita* é medido em dólares PPC, ou seja, em unidades de paridade do poder de compra, que são comparáveis internacionalmente.

<sup>34</sup> Ajuste de valores correntes em função de seu poder de compra relativo. É uma operação contábil realizada para atualizar o valor de uma moeda.

---

$$\text{Índice} = \frac{\text{valor observado} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

---

Nesta fórmula, o *Valor Observado* é dado pelo valor encontrado no ano de referência da pesquisa. Os *Valores Mínimos* e o *Valor Máximo* são pré-determinados e utilizados para todos os anos pesquisados.

A Tabela 2.1, a seguir, mostra os valores mínimos e máximos que são utilizados na construção dos índices. Os índices de Longevidade, Educação e Renda são calculados com base nestes valores e nos valores observados para o país ou para a região em questão.

TABELA 2.1

**Valores Mínimos e Máximos Utilizados Para o Cálculo dos Índices Parciais do IDH e Suas Unidades de Medida**

INDICADOR	MÍNIMO	MÁXIMO	UNIDADE
Esperança de vida ao nascer	25	85	anos
Taxa de alfabetização	0	100	%
Taxa combinada de matrícula	0	100	%
PIB <i>per capita</i>	100	40.000	US\$ PPC

Fonte: PNUD/IPEA, Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros, 1998.

A seguir, será mostrada a forma através da qual são calculados os índices de Longevidade, Educação e Renda – que são as três dimensões que compõem o IDH – para então apresentarmos o cálculo do indicador síntese:

a) ÍNDICE DE LONGEVIDADE:

O Índice de Longevidade (*ILi*) do país *i*, cuja esperança de vida ao nascer é *Vi*, é obtido através da aplicação direta da fórmula geral descrita anteriormente. Desta forma, obtêm-se:

$$\text{Índice de Longevidade} = ILi = \frac{Vi - 25}{85 - 25}$$

b) ÍNDICE DE EDUCAÇÃO:

O Índice de Educação ( $IE_i$ ) do país  $i$ , cuja taxa de alfabetização de adultos é  $A_i$  e cuja taxa combinada de matrícula é  $M_i$ , é obtido da seguinte maneira: primeiro transforma-se as duas variáveis em índices usando a fórmula geral descrita anteriormente:

$$\text{Índice de Alfabetização} = IAI = \frac{A_i - 0}{100 - 0} = \frac{A_i}{100}$$

$$\text{Índice de Matrícula} = IMi = \frac{M_i - 0}{100 - 0} = \frac{M_i}{100}$$

A partir daí, os dois índices são combinados, com os pesos referidos anteriormente, e obtêm-se:

$$\text{Índice de Educação} = IE_i = \frac{2}{3} \cdot IAI + \frac{1}{3} \cdot IMi = \frac{2IA_i + IM_i}{3}$$

c) ÍNDICE DE RENDA:

O Índice de Renda ( $IR_i$ ) do país  $i$ , cujo PIB *per capita* é  $Y_i$ , é construído de uma forma um pouco mais complexa do que aquela utilizada para a obtenção dos outros dois pilares do IDH (Índices de Longevidade e Educação). Sua construção parte da hipótese de que a contribuição da renda para o desenvolvimento humano apresenta rendimentos decrescentes.

Essa hipótese é incorporada ao cálculo do IDH estabelecendo-se um redutor para o PIB *per capita* observado ( $Y_i$ ), através da fórmula de *Atkinson* para a utilidade da renda<sup>35</sup>. Desta forma, obtém-se a variável  $W_i$ , que é o PIB *per capita* ajustado do país  $i$  (PNUD/IPEA/FJP/IBGE, 1998).

O PIB *per capita* médio mundial ( $Y^*$ ) é definido como o limiar a partir do qual a renda passa a apresentar rendimentos decrescentes, e desta forma a variável  $W_i$  é dada por:

$$W_i = Y^* \quad \text{para } 0 < Y_i < Y^*$$

$$W_i = Y^* + 2(Y_i - Y^*)^{1/2} \quad \text{para } Y^* \leq Y_i \leq 2Y^*$$

$$W_i = Y^* + 2Y^{*1/2} + 3(Y_i - 2Y^*)^{1/3} \quad \text{para } 2Y^* \leq Y_i \leq 3Y^*$$

De modo geral, tem-se a correção dada por:

$$W_i = Y^* + 2(Y^*)^{1/2} + 3(Y^*)^{1/3} + \dots + n[Y - (n-1)Y^*]^{1/n} \quad \text{para } (n-1)Y^* \leq Y \leq nY^*$$

Denotando por  $W_m$  o valor máximo, de US\$ 40.000 PPC (o limite superior do indicador renda), obtém-se, desta forma, a fórmula a seguir:

$$\text{Índice de Renda} = \text{IRi} = \frac{W_i - 100}{W_m - 100}$$

---

<sup>35</sup> Sobre a fórmula de *Atkinson*, ver PNUD/IPEA/JFP/IBGE (1998).



d) IDH – O INDICADOR SÍNTESE:

Para se obter o IDH do país  $i$ , cujos Índices de Longevidade, Educação e Renda são  $ILi$ ,  $IEi$  e  $IRi$ , respectivamente, realiza-se uma média aritmética simples dos três índices. Desta forma, obtêm-se:

$$\text{IDHi} = \frac{ILi + IEi + IRi}{3}$$

Os valores do IDH variam entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, mais alto será o nível de Desenvolvimento Humano de um país ou região<sup>36</sup>. A classificação dos países em três grandes categorias é feita através das seguintes faixas, estabelecidas pelo PNUD:

$0 \leq \text{IDH} < 0,5$	* <b>Baixo Desenvolvimento Humano</b>
$0,5 \leq \text{IDH} < 0,8$	* <b>Médio Desenvolvimento Humano</b>
$0,8 \leq \text{IDH} \leq 1$	* <b>Alto Desenvolvimento Humano</b>

---

<sup>36</sup> De acordo com a prática dos Relatórios do Desenvolvimento Humano internacionais, são usadas apenas três casas decimais para exibir os valores do IDH e de seus componentes nas planilhas. Para a ordenação (*rank*) destes valores, são utilizadas tantas casas decimais quantas forem necessárias.

### 2.3.2 – AS RECENTES MUDANÇAS NA METODOLOGIA DE CÁLCULO DO IDH<sup>37</sup>:

Para a elaboração do Relatório do Desenvolvimento Humano - 1999, Amartya Sen foi convidado pelo PNUD para contribuir no aperfeiçoamento da metodologia de cálculo do IDH, após ficar constatado que a fórmula utilizada até o Relatório de 1998 reduzia severamente a contribuição que o aumento da renda *per capita* traz ao crescimento deste índice, logo após um determinado ponto, isto é, o valor da renda média mundial *per capita*. Este fato diminuía a contribuição que o crescimento da renda dos indivíduos traz para o aumento do IDH, em especial nos países de renda mais elevada.

O princípio que direciona o IDH e as variáveis que o compõem não foram modificados, isto é, continuou se considerando que outras dimensões, além da econômica, devem ser computadas quando se afere o desenvolvimento de uma nação.

Desta forma, a maneira de aferir-se a saúde<sup>38</sup> e a educação permaneceu a mesma. No entanto,

*quanto à renda, Dr. Sen foi convidado a pesquisar a melhor maneira de incorporá-la ao IDH. A solução encontrada preservou o princípio de que a contribuição da renda para o desenvolvimento humano apresenta rendimentos decrescentes, ou seja, quando a renda dobra, não necessariamente dobra o bem-estar. Um exemplo simples: se a renda mensal de R\$ 150 de uma pessoa é dobrada, isto traz um significativo impacto sobre seu nível de bem-*

---

<sup>37</sup> Embora tenham sido feitas diversas alterações no índice ao longo dos anos, neste sub-item 2.3.2 serão priorizadas as mudanças metodológicas relevantes para minha discussão posterior.

<sup>38</sup> Aqui, cabe observar que o Índice de Longevidade é também denominado pelo PNUD, em algumas circunstâncias, de Índice de Saúde.

*estar, mas caso seja dobrada a renda mensal de alguém que ganha R\$ 150 mil, pouca significância isto terá sobre seu nível de bem-estar. (...)*

*A solução foi obtida com a adoção de uma nova fórmula, que permite que o indicador de renda – componente do IDH – capture melhor os ganhos no padrão de vida, obtidos através do aumento da renda das pessoas. (PNUD, 1999, p.128).*

Portanto, na construção do IDH de 1999, o rendimento é calculado usando-se a seguinte fórmula:

---

$$W(y) = \frac{\log y - \log y_{\min}}{\log y_{\max} - \log y_{\min}}$$

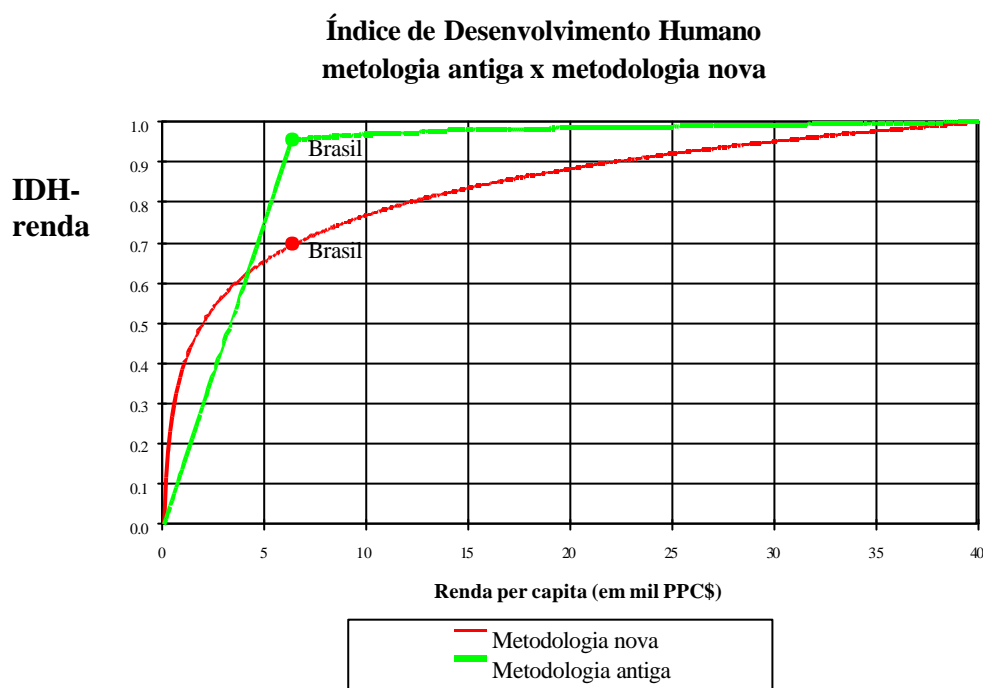
---

No Gráfico 2.1 a seguir, são assinaladas as diferenças entre as duas metodologias, situando em que ponto estava o Brasil em cada uma delas, em 1997<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> A base de dados utilizada no Relatório do Desenvolvimento Humano -1998 foi referente a 1995 e a base de dados para o Relatório de 1999 foi referente ao ano de 1997.

GRÁFICO 2.1



Fonte: PNUD, Relatório do Desenvolvimento Humano – 1999.

Observando este Gráfico, podemos perceber que na metodologia antiga a curva do Índice de Renda cresceu enormemente até um determinado patamar e, a partir daí, manteve-se relativamente constante. Com a metodologia nova, a curva do Índice de Renda aparece crescendo de maneira relativamente contínua. Além disso, pode-se observar que essas curvas referentes ao método antigo e ao novo apresentam um ponto de interseção, abaixo do qual o método novo produz Índices de Renda mais expressivos. No entanto, acima desse ponto, o método novo produz justamente o oposto.

Cabe observar que não é possível a comparação do *ranking* dos países, nem dos valores de seus IDHs, publicados no RDH-1998, com aqueles divulgados pelo RDH-1999. De acordo com este RDH-1999, com a mudança na forma de cálculo do índice da renda *per capita*, e com a conseqüente criação de uma nova metodologia para se estimar o IDH, foi criado um impedimento técnico neste sentido. Isto significa que não é possível a comparação dos dados produzidos a partir da metodologia antiga com aqueles resultantes da nova.

No caso brasileiro, em relação à variável Renda, de acordo com a metodologia utilizada até o RDH-1998, o país encontrava-se exatamente no ponto da curva de renda *per capita* em que o crescimento da renda passava a acrescentar pouco ao crescimento do IDH.

*Em 1995, o indicador de renda brasileiro era de 0,94, com um PIB per capita de PPC\$ 5.928 (dólar da paridade do poder de compra), enquanto o país de maior IDH – o Canadá – tinha um indicador de renda de 0,99 para uma renda per capita de PPC\$ 21.916. O Brunei Darussalam, com renda per capita de PPC\$ 31.1650, possuía o maior indicador de renda (igual a 1,00), no referido ano. Esses números mostram que, pela metodologia antiga, mesmo que o Brasil dobrasse sua renda per capita, muito pouco impacto isto teria no valor do IDH brasileiro (PNUD, 1999, p. 130).*

Sendo assim, a nova metodologia passou a permitir que os ganhos de renda que venham a ser obtidos pela população brasileira possam ser refletidos em um maior crescimento do IDH, comparativamente à situação anterior. Por exemplo: se a renda média dos brasileiros dobrasse, o indicador de renda que compõe o IDH passaria, pela nova fórmula, de 0,70 para 0,81, o que significaria um ganho de 15,7%. Todavia, pela fórmula antiga, este ganho seria somente de

4,2% (OLIVEIRA, 2000). Entretanto, na prática, o que ocorreu foi que o Brasil, que tinha atingido pela primeira vez em 1998 o grupo dos países de alto desenvolvimento humano, volta a ocupar o grupo de países com médio desenvolvimento humano em 1999, passando do 62º para o 79º lugar no *ranking* dos países (vide Tabela 2.2 mais adiante). Este retrocesso foi muito discutido e criticado, mas é preciso ter presente que, como não há possibilidade de comparação entre as duas metodologias, não houve exatamente um retrocesso. Este fato será abordado com maior destaque no Capítulo 3.

No Relatório de 2003 (com dados referentes a 2001), a variável Renda foi a que menos contribuiu para a subida do Brasil no ranking do IDH<sup>40</sup>. O país avançou, então, pela melhora nas variáveis Educação e Longevidade. Porém, para este RDH-2003 foi feita uma nova mudança metodológica a partir da alteração do cálculo da taxa bruta de matrículas, que faz parte da variável Educação. *“Responsável pelos dados, a UNESCO<sup>41</sup> passou a considerar as informações fornecidas pelos governos, em vez de sua própria base de dados”* (OLIVEIRA e RODRIGUES, 2003). Isso proporcionou a inclusão da proporção de alunos matriculados em sua totalidade, sem subtrair, por exemplo, o número de estudantes com mais de 14 anos que ainda se encontram no ensino fundamental.

Assim, esta mudança no cálculo da variável Educação foi o fator que mais contribuiu para a elevação do IDH brasileiro no RDH-2003. O Brasil passa a ocupar a 65ª posição no *ranking* do IDH, ganhando oito posições em relação ao ano anterior (ocupava a 73ª em 2002). Mas cabe considerar que a mudança na metodologia também não permite comparações. Assim, se a mesma metodologia estivesse sendo usada no RDH-2002, o país teria ocupado a 69ª posição.

No Relatório de 2004 (com dados referentes a 2002), o PNUD apresenta uma nova mudança na metodologia de cálculos da variável Educação, solicitando

---

<sup>40</sup> Vale lembrar que, a despeito das várias mudanças metodológicas, o Brasil vem continuamente elevando sua posição na escala do IDH, como veremos no Capítulo 3.

<sup>41</sup> Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura.

aos governos que passem a fornecer também os dados sobre analfabetismo. No caso brasileiro, a informação repassada foi baseada no Censo-2000, que aponta uma taxa de analfabetismo da população adulta de 13,6%. No relatório anterior (RDH-2003), a estimativa utilizada pelo PNUD para medir o analfabetismo dos adultos no Brasil foi a da UNESCO, com taxa de 12,7%. Essa mudança metodológica fez o Brasil “cair” para a 72ª posição no *ranking* – com IDH de 0,775 – fato que gerou polêmica, mas novamente a metodologia anterior e a atual não podem ser comparadas. Assim, de acordo com o PNUD, aplicando esta metodologia usada no RDH-2004 para o cálculo do IDH do Relatório do ano anterior, o Brasil também ocuparia a 72ª posição, com IDH de 0,773. Isso aponta para uma clara estagnação no avanço do país entre 2001 e 2002 – outro fator que gerou grande polêmica, como veremos no Capítulo 3 – mas, ao mesmo tempo, deve-se destacar que o país continuaria evoluindo, ainda que infimamente: o índice de longevidade sobe de 0,71 para 0,72, o índice de renda sobe de 0,72 para 0,73 e o próprio índice sintético sobe de 0,773 para 0,775 (PNUD, 2004).

A TABELA 2.2 a seguir mostra as posições ocupadas pelo Brasil na comparação internacional (*ranking*) do IDH de 1990 a 2004, apontando, também, o número de países que foram pesquisados pelo PNUD em cada um desses anos:

TABELA 2.2

**Posições ocupadas pelo Brasil no IDH (1990-2004):**

<b>ANO</b>	<b>POSIÇÃO</b>	<b>TOTAL</b>
1990	80º LUGAR	130 PAÍSES
1991	60º LUGAR	160 PAÍSES
1992	59º LUGAR	160 PAÍSES
1993	70º LUGAR	173 PAÍSES
1994	63º LUGAR	173 PAÍSES
1995	63º LUGAR	172 PAÍSES
1996	58º LUGAR	174 PAÍSES
1997	68º LUGAR	175 PAÍSES
1998	62º LUGAR	174 PAÍSES
1999	79º LUGAR	174 PAÍSES
2000	76º LUGAR	174 PAÍSES
2001	75º LUGAR	175 PAÍSES
2002	73º LUGAR	175 PAÍSES
2003	65º LUGAR	175 PAÍSES
2004	72º LUGAR	177 PAÍSES

Esta Tabela destaca as posições oficiais ocupadas pelo Brasil em cada ano de divulgação do IDH. Em alguns momentos, a variação da posição do país no *ranking* poderia indicar uma queda nas condições de vida dos brasileiros. Todavia, precisamos reiterar aqui que, devido às constantes mudanças metodológicas sofridas pelo IDH, o valor de cada ano geralmente não pode ser comparado ao



valor do ano anterior. Portanto, a posição ocupada pelo Brasil em cada ano também não deve ser comparada diretamente com a dos anos anteriores.

A partir das discussões feitas até agora sobre o IDH, torna-se possível considerar que este indicador é uma medida do controle que os indivíduos têm sobre seu destino, entretanto não pretende ser um instrumento de medida do desenvolvimento humano na sua totalidade. Portanto, o IDH só pode ser significativo se combinado com outros indicadores que também apresentem aspectos do desenvolvimento humano (SALAMA e DESTREMAU, 1999).

*Devemos destacar também que os progressos medidos pelo IDH são isentos de custos sociais, e que eles não podem ter contrapartida negativa: melhores condições na saúde, na longevidade ou na educação não podem ser conseguidas à custa de outros, ao contrário da elevação do nível médio de renda, que pode dissimular aspectos muito nocivos. (SALAMA e DESTREMAU, 1999, p.83).*

A questão que se coloca a partir destas discussões é que, como foi visto, embora o IDH não “pretenda ser um instrumento de medida do desenvolvimento humano na sua totalidade”, dado que é apenas um número, a experiência recente nos leva a crer que ele e outros indicadores sociais compostos muitas vezes são utilizados como único instrumento de referência para a formulação de políticas sociais, sendo tomados como verdade absoluta para a justificativa de determinadas ações.

## 2.4 – OUTROS INDICADORES DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Nesta etapa, apresentaremos o Índice de Pobreza Humana (IPH), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o Índice de Condições de Vida

da População (ICV) – indicadores feitos a partir do IDH utilizando sua filosofia, fundamentos e aspectos metodológicos – que são relevantes para nossas discussões posteriores. Esses índices sintéticos ilustram claramente os desdobramentos que o IDH vem tendo como incentivador da criação de outros indicadores, fato que parece ser prática comum na atualidade.

#### 2.4.1 – O ÍNDICE DE POBREZA HUMANA (IPH)

A partir de 1996, o PNUD elabora um indicador de pobreza humana, que a princípio se chamou Indicador de Penúria de Capacidades (IPC), destinado a refletir a porcentagem de indivíduos que não têm acesso ao mínimo das potencialidades humanas consideradas elementares. Quando da publicação do RDH-1997, o PNUD introduz um outro indicador que substitui o IPC, denominado de Índice de Pobreza Humana (IPH), no qual as variáveis foram modificadas, mas as premissas gerais do IPC foram mantidas.

Para o PNUD (1997), dado que a pobreza nos países em desenvolvimento apresenta grau peculiar de profundidade e especificidade, sua comparação com as características da pobreza nos países desenvolvidos se torna bastante difícil. Portanto, acaba sendo praticamente inconcebível a elaboração de um indicador de pobreza com igual pertinência para todos os grupos de países. Assim, o IPH está relacionado apenas aos países em desenvolvimento, focalizando a dimensão da miséria nos países pobres, bem como nas variáveis que refletem essa situação. Para os países desenvolvidos, o PNUD introduz, no RDH-1998, o IPH 2, indicador especialmente adaptado a traduzir a natureza da pobreza nos países industrializados.

De acordo com SALAMA e DESTREMAU (1999), o IPH tem como objetivo medir a amplitude do déficit encontrado nas três dimensões da vida humana consideradas pelo IDH:

*mais do que medir a pobreza em função da renda, o IPH se baseia nos parâmetros que representam as mais elementares dimensões das carências e déficits que afetam a vida humana: pouca longevidade, carência de educação básica e ausência de acesso aos recursos privados e públicos. Como o IPC, ele é mais um indicador de vulnerabilidade que de miséria. Constitui uma medida da incidência da pobreza humana, mas não permite que se associe tal incidência a uma categoria ou a um número específico de indivíduos. Ao contrário do IDH, o IPH não se refere a uma escala balizada, e se baseia em um referendo muito menos linear (que pode ser criticado como evolucionista) que o IDH. (SALAMA e DESTREMAU, 1999, p. 90).*

A partir do momento em que fornece destaque para as questões sociais do desenvolvimento, o IPH se sobressai como um indicador mais completo que a taxa de incidência baseada num patamar de pobreza monetária, além de estar situado à frente das muitas mediações existentes entre a renda e as melhorias do bem-estar.

Contudo, o IPH apresenta fraquezas em muitos aspectos – o próprio PNUD, inclusive, admite essas fraquezas – que levam ao questionamento de seu uso como alternativa em relação aos indicadores do Banco Mundial (BIRD). Para SALAMA e DESTREMAU (1999), é de grande relevância destacar três orientações de crítica: a primeira é que as variáveis utilizadas na construção do IPH, escolhidas como as mais relevantes, são também variáveis indiretas, estando assim pouco aptas a conter aspectos qualitativos do bem-estar alcançado, ou seja, um acréscimo na longevidade ou no nível educacional pode não ter muito significado se não permite a mensuração da qualidade dessa vida e dessa

educação, além de não permitir mensurar como essas potencialidades são utilizadas pelas pessoas com o objetivo de melhorar seu bem-estar.

A segunda orientação de crítica se refere à redundância das variáveis, muito limitada porque a renda não é considerada no cálculo do IPH, embora se mantenha ao se considerar as fortes correlações positivas constatadas entre educação, esperança de vida e saúde. Para SALAMA e DESTREMAU (1999, p.93), *“é aí que a própria pertinência do IDH / IPH é questionada: não bastaria selecionar somente uma das variáveis para se avaliar o nível de desenvolvimento e de penúria de um país?”*

A terceira crítica se refere ao fato do IPH não escapar ao arbítrio da definição de patamares normativos, que estão presentes em cada um de seus componentes.

Para SALAMA e DESTREMAU (1999), na sua essência, o IPH seria, então, da mesma forma que o IDH, um “indicador de alerta”, não sendo, portanto, uma ferramenta pertinente para a formulação de recomendações políticas.

#### 2.4.2 – O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDH-M) E O ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE VIDA DA POPULAÇÃO (ICV)

O IDHM e o ICV foram desenvolvidos em 1996 em um estudo da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), com o apoio do PNUD. Estes índices têm sido calculados para todos os municípios brasileiros. O IDH-M reproduz, com adaptações, a metodologia apresentada nos relatórios do PNUD e é construído através da agregação das três dimensões que compõem o IDH (longevidade, educação e renda), sendo que na construção dos índices de educação e renda, ele usa variáveis diferentes das utilizadas na formulação do IDH.

*Assim, por exemplo, a variável referente à renda não é, no IDH-M e no ICV, o PIB real per capita (em termos de PPC\$), mas a renda domiciliar per capita das pesquisas que dão origem aos dados básicos: os Censos Demográficos. Além disso, no IDH-M a variável educacional é representada pela combinação da taxa de alfabetização e do número médio de anos de estudo, ambos referidos à população municipal (...). (PNUD/IPEA/FJP/IBGE, 1998, p. 42).*

O ICV busca incluir dimensões que não são abarcadas pelo IDH. Este índice possibilita uma caracterização mais clara do desenvolvimento humano sustentável, na medida em que considera um grande número de variáveis<sup>42</sup> relacionadas com as condições de vida, que são classificadas em diferentes características sociais, econômicas e ambientais de suprimento das necessidades de uma determinada população.

*Além disso, e principalmente, tanto no caso do IDH-M quanto no do ICV, as variáveis que os compõem são calculadas até o nível de desagregação territorial de municípios, permitindo, de forma (...) pioneira, uma imagem muito detalhada do quadro social e econômico de todas as unidades municipais do Brasil. (PNUD/IPEA/FJP/IBGE, 1998, p. 40).*

E esses dois indicadores compostos (IDH-M e ICV), assim como o IDH e outros índices dele derivados, têm sido largamente utilizados no Brasil como orientadores da priorização de políticas sociais, especialmente de combate à pobreza, como será possível constatar nos capítulos que se seguem.

---

<sup>42</sup> A esse respeito, ver o documento Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros (PNUD/IPEA/FJP/IBGE, 1998).

Finalizando este Capítulo 2, cabe considerar que o fato de que o PNUD e seus parceiros nacionais têm sido, nos últimos anos, amplamente fecundos em matéria de indicadores, além de suas constantes mudanças metodológicas, acaba por desembocar numa grande desvantagem: a utilidade de seus indicadores fica bem reduzida no sentido de refletir o diagnóstico, orientar a implantação e garantir o acompanhamento de políticas realmente eficazes para a promoção do pleno desenvolvimento humano (DUPAS, 1999; SALAMA e DESTREMAU, 1999; JANNUZZI, 2002).

Obviamente, cabe também considerar que a falta de dados imponha limites aos indicadores sintéticos e que são necessários critérios objetivos quando se busca classificar países, regiões, municípios ou áreas muito distintas para direcionar ações de políticas. Contudo, como aponta JANNUZZI (2002, p. 64):

*A operação de sintetização da informação social costuma incorrer em crescente distanciamento entre conceito e medida e perda de transparência para seus potenciais usuários. Além de comprometer a transparência e inteligibilidade das medidas sociais, tal operação pode tornar o indicador menos sensível e específico ao esforço de políticas sociais direcionadas.*

Assim, além de se tornarem pouco transparentes, tais indicadores podem não traduzir adequadamente as dimensões empíricas de fato importantes para determinadas políticas.

No Capítulo que se segue nosso foco estará voltado para apontar, com base no IDH, determinados limites que talvez comprometam os indicadores sintéticos. Esses limites podem, conseqüentemente, vir a comprometer os objetivos das políticas sociais orientadas por esses indicadores, especialmente quando essas mesmas políticas são direcionadas prioritariamente a partir dos dados de tais indicadores, como parece ser a prática atual no Brasil.

## CAPÍTULO III

# A DISTÂNCIA ENTRE CONCEITO, REALIDADE E MEDIDA: O EXEMPLO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

“Em sentido específico, a vida clama por sujeito, à medida que este comparece como capaz de história própria, recorrendo para tanto à habilidade de manejar informação e conhecimento, e, em níveis mais evoluídos, como no ser humano, de os reconstruir e criar. (...) O ser humano não só fabrica oportunidades, mas constitui-se como oportunidade, enquanto se organiza como sujeito que, negando ser reduzido a objeto, quer e pode participar”.

**- Pedro Demo -**

## *Capítulo III*

---

---

### III – A DISTÂNCIA ENTRE CONCEITO, REALIDADE E MEDIDA: O EXEMPLO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Neste terceiro Capítulo, destacaremos, utilizando o exemplo do IDH, alguns limites que os indicadores sociais compostos apresentam e que podem comprometer sua eficácia no objetivo de determinar prioridades em políticas públicas da área social.

Nossa primeira reflexão estará voltada para o distanciamento que parece haver entre o indicador e o conceito que pretende medir. A seguir, discutiremos algumas questões sociais ainda muito problemáticas no Brasil e como o IDH pode estar ocultando-as.

Ao final deste Capítulo 3, voltaremos nossa atenção para os índices parciais que compõem o IDH – Renda, Educação e Longevidade – a partir de uma análise que pretende apontar que talvez eles não estejam traduzindo com transparência, no que diz respeito ao caso brasileiro, aquilo a que se propõem.

Nesse sentido, para o caso do Brasil, os índices parciais do IDH poderiam, então, comprometer o uso deste índice sintético no direcionamento de políticas sociais.

#### 3.1 – INDICADOR SOCIAL *VERSUS* CONCEITO ORIGINAL

Como já foi possível observar, um indicador social é uma medida, geralmente quantitativa, usada para quantificar, substituir ou operacionalizar um conceito social abstrato, proveitoso no campo da pesquisa acadêmica ou da



programação de políticas. “É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma” (JANNUZZI, 2002, p.55). No que se refere à pesquisa acadêmica, os indicadores representam a associação entre os modelos da teoria social e as observações empíricas da realidade social. Para a formulação de políticas públicas, os indicadores funcionam como um instrumento que favorece a monitoração da realidade social.

Alguns indicadores possuem claramente uma identificação exata com o conceito – os indicadores de mortalidade seriam bons exemplos disso. Ultimamente, no entanto, a substituição do conceito indicado pela medida criada supostamente para operacionalizar este conceito parece ser a prática mais freqüente, prática esta que vem ganhando terreno importante, mais precisamente no caso de indicadores sociais compostos. Essa substituição vem se consolidando ainda mais no caso de conceitos abstratos complexos, como, por exemplo, desenvolvimento humano ou qualidade de vida, entre outros.

*Embora definidos muitas vezes de forma bastante abrangente, os conceitos são operacionalmente banalizados, como se os indicadores e índices criados fossem a expressão exata, mais válida ou ideal dos conceitos indicados. Assim, por exemplo, a avaliação da melhoria das condições de vida ou desenvolvimento humano em países, regiões e municípios reduz-se a uma apreciação da variação do indicador construído. Não tendo havido modificação no indicador, não haveria eventuais avanços ou retrocessos nas condições de vida ou desenvolvimento humano, ainda que fossem realizados (ou não) esforços de políticas para*

*mudança social em uma dimensão não contemplada pela medida*<sup>43</sup>. (JANNUZZI, 2002, p. 56).

Existem até mesmo situações em que a medida é definida antes de se definir o conceito indicado por ela, fato que seria, para JANNUZZI (2002, p.56), “*uma deturpação flagrante da boa prática metodológica no campo das ciências sociais aplicadas*”. Isso ocorre na medida em que se prolifera a idéia de que a combinação de vários indicadores sociais – que se referem a diversas faces da realidade – agregados a partir de algum método estatístico mais sofisticado, permite a confecção de um indicador síntese com conteúdo social substantivo, que se identificaria imediata e naturalmente com a realidade social. O IDH é um bom representante dessa idéia.

Em suas reflexões, JANNUZZI (2002) aponta a existência de determinados critérios úteis e relevantes para a escolha de um indicador, seja objetivando seu uso na pesquisa acadêmica ou na formulação de políticas públicas. Esses critérios seriam:

- possuir grau de cobertura populacional adequado aos seus propósitos;
- ser sensível às políticas implementadas;
- ser específico às conseqüências de programas setoriais;
- ser inteligível tanto para os agentes quanto para o público-alvo das políticas;
- ter a capacidade de ser periodicamente atualizável, a custos razoáveis;
- ser desagregável de forma vasta em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos;
- possuir alguma historicidade que possibilite comparações temporais.

---

<sup>43</sup> Grifos nossos.

Além desses critérios, o indicador precisa ser relevante para a discussão da agenda da política social, precisa, como já colocamos, ser legítimo na representação do conceito que indica e precisa, ainda, ser construído a partir de dados confiáveis.

Numa perspectiva aplicada, no caso brasileiro – de importância essencial para esta Tese – não é muito comum dispor de indicadores sociais que possuam de forma absoluta todas essas propriedades, devido às características do próprio sistema de produção de estatísticas públicas (JANNUZZI, 2002). De qualquer modo, a escolha de indicadores não é operação simples, dado que não existe uma teoria formal que possibilite seu direcionamento com objetividade precisa.

Entretanto, é em tese necessário que se possa afiançar que exista realmente uma relação recíproca entre os indicadores e o conceito indicado por eles. Como veremos mais adiante, índices compostos, referentes a conceitos complexos, como o IDH, podem acabar não traduzindo uma relação tão direta com o conceito que pretendem medir, possivelmente mascarando a realidade social. E isso se torna bastante preocupante quando esses mesmos índices são utilizados para justificar direcionamentos de esforços em políticas públicas.

### 3.2 – OS INDICADORES SOCIAIS NA REALIDADE ATUAL BRASILEIRA

Conforme constatamos nas discussões feitas nos Capítulos anteriores, o Brasil é um país no qual a pobreza sempre se apresentou como um sério problema – e o país ainda continua apresentando níveis inaceitáveis de pobreza. Além disso, a alta concentração de renda – aspecto presente já há vários séculos e que continua se acentuando – gera enormes disparidades sociais e contribui ainda mais para aumentar os níveis de pobreza. A seguir, mostraremos alguns dados e alguns estudos recentes que confirmam essas constatações.

No que diz respeito à pobreza no país, embora vários estudos venham apontando melhoras importantes, os dados ainda são alarmantes. O Relatório “Superar a Pobreza pelo Trabalho”, elaborado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e apresentado em junho de 2003, aponta que metade da população mundial, ou seja, cerca de três bilhões de indivíduos vivem na pobreza, possuindo renda inferior a US\$ 2 por dia. Desses três bilhões de indivíduos, cerca de um terço (1 bilhão de pessoas) se encontram em situação de miséria, sobrevivendo com renda inferior a US\$ 1 dólar por dia<sup>44</sup>. No caso brasileiro, o estudo diz que existem 54,4 milhões de indivíduos com renda diária de até US\$ 2 (portanto, em situação de pobreza) e, entre esses, 22,1 milhões de indivíduos com renda inferior a US\$ 1 dólar por dia (significando situação de extrema pobreza, indigência ou miséria).

No seu estudo mais recente, o Relatório “Investindo no Desenvolvimento, um Plano Prático para Atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, desenvolvido pelo economista Jeffrey Sachs e divulgado em janeiro de 2005, a ONU aponta que o Brasil, além de apresentar pobreza em todas as Regiões, apresenta o que a organização chamou de 13 “bolsões” de miséria. Esses 13 bolsões reúnem 26 milhões de indivíduos, o que equivale à população do Marrocos, e incluem 600 municípios numa superfície territorial que representa quatro vezes o tamanho da França (VIEIRA, 2005).

O Quadro 3.1 a seguir cita as regiões identificadas pela ONU como os “13 bolsões de extrema pobreza” e as relaciona com a Figura 3.1, logo adiante, que ilustra essas mesmas regiões no mapa do Brasil:

---

<sup>44</sup> A ONU considera pobreza a condição dos indivíduos que ganham até US\$ 2 dólares por dia e extrema pobreza, miséria ou indigência, a condição daqueles que sobrevivem com até US\$ 1 dólar por dia e não possuem serviços como água tratada e esgotamento sanitário.

### QUADRO 3.1

#### 13 “Bolsões de Extrema Pobreza”:

1 Portal do Descobrimento	8 Xingó
2 Alto Solimões	9 Ribeira/Guaraqueçaba
3 Vale do Rio Acre	10 Missões/Contestado
4 Bico do Papagaio	11 Águas Emendadas
5 Chapada das Mangabeiras	12 Metade Sul/RS
6 Chapada do Araripe	13 Bacia do Itabapoana
7 Zona da Mata Canaveieira	

Fonte: Jornal O Globo (19-01-05).

### FIGURA 3.1

#### Localização dos “Bolsões de Extrema Pobreza”:



Como pode ser observado no mapa ilustrado na Figura 3.1, os focos de miséria estão localizados em quase todos os estados brasileiros, exceto nos estados de Roraima, Rondônia, Amapá, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Um detalhe que chama a atenção é que parte desses focos está concentrada na Região Sul, que é, segundo o PNUD, a Região com o melhor IDH do país, ou seja, com o mais alto desenvolvimento humano.

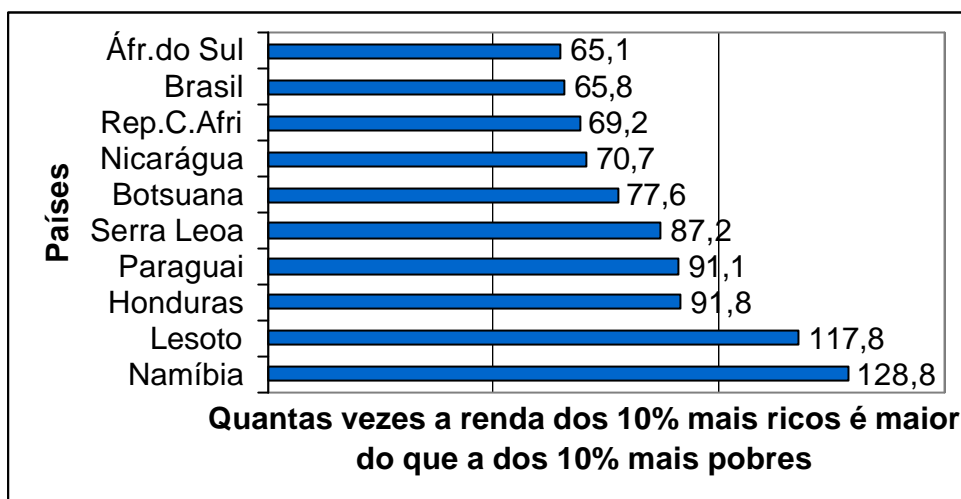
Com esses dois estudos citados – o Relatório da OIT e o Relatório da ONU – torna-se possível constatar que a pobreza no Brasil, de fato, ainda se apresenta como um problema grave, com níveis alarmantes.

No que diz respeito à concentração de renda no país, o RDH-2003 apontou que os dados sobre desigualdade de renda colocam o Brasil no grupo dos 10 países – entre os 175 então listados no ranking do IDH – onde o problema se apresenta com maior gravidade. O Brasil estaria ocupando a nona posição entre os 10 países. O Relatório destacou que a renda dos 10% mais ricos da população brasileira seria 65,8 vezes maior do que a renda dos 10% mais pobres.

O Gráfico 3.1 a seguir ilustra as posições dos 10 países com mais alta concentração de renda, de acordo com o RDH-2003, apontando a grandeza desta concentração.

GRÁFICO 3.1

**Os 10 países com mais alta concentração de renda (RDH-2003)**



Fonte: PNUD (2003).

Este Gráfico mostra o Brasil como ocupante do nono lugar entre os dez países mais concentradores de renda, estando, neste caso, com situação semelhante à de países reconhecidamente muito pobres, como alguns que fazem parte da região da África Subsaariana.

Ainda em 2003, a segunda edição do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil<sup>45</sup> apontou que durante a década de 90 a distribuição de renda piorou em dois terços dos municípios brasileiros. De acordo com este Atlas, o Índice de Gini teria aumentado, entre 1991 e 2000, em quase todos os estados brasileiros. As exceções seriam os estados do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e de Rondônia, nos quais o índice se manteve estável, e Roraima, o único estado no qual a distribuição de renda teria melhorado no período. Esta alta concentração de renda fez do Brasil, de acordo com o Atlas em questão, o sexto maior país em má

<sup>45</sup> Estudo lançado em outubro de 2003 pelo PNUD, em parceria com o IPEA e a FJP.

distribuição de renda. Sobre esta situação, OLIVEIRA, PARAGUASSÚ e OSWALD (2003, p.21) citam que:

*Embora ainda existam cinco países em situação pior do que a brasileira, o embaixador da Organização das Nações Unidas (ONU) no país, Carlos Lopes, dá a entender que é como se o Brasil fosse o país mais desigual do mundo. Isso porque, segundo ele, as cinco nações que estão na frente do país são economias muito pequenas da África, entre elas Serra Leoa e Suazilândia.*

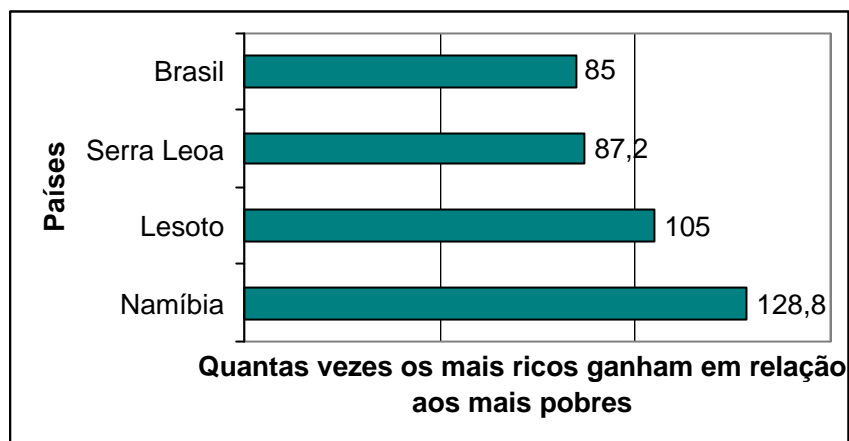
No ano de 2004, o RDH apontou o Brasil como o quarto país do mundo com maior concentração de renda entre os 177 então listados no IDH. Assim, o país continuou entre as 10 piores distribuições de renda do mundo – com situação ainda pior que a apontada no RDH-2003 – com os 10% mais ricos detendo 46,7% do PIB, enquanto os 10% mais pobres detendo apenas 0,5%. O quarto lugar deixa o Brasil à frente apenas de Serra Leoa, Lesoto e Namíbia, mas convém lembrar que estes três países estão situados na África Subsaariana, região que – de acordo com os principais estudos a esse respeito – apresenta os piores indicadores sociais do mundo.

O Gráfico 3.2 a seguir apresenta quantas vezes os 10% mais ricos ganham em relação aos 10% mais pobres no Brasil e nesses três países (Serra Leoa, Lesoto e Namíbia), de acordo com o RDH-2004.



GRÁFICO 3.2

**Os 4 países com mais alta concentração de renda (RDH-2004)**



Fonte: PNUD (2004).

Este Gráfico mostra o Brasil como o 4º maior país concentrador de renda em 2004, de acordo com o PNUD, no qual os 10% mais ricos da população ganham renda 85 vezes maior que a dos 10% mais pobres.

Um estudo do BID um pouco mais antigo, de 1998, que analisou a péssima distribuição de renda na América Latina<sup>46</sup>, já apontava que a péssima distribuição de renda da região, na qual o Brasil se destaca, se deve principalmente à precariedade de seu sistema educacional<sup>47</sup>, que permite grandes disparidades salariais entre trabalhadores, explicadas pela péssima distribuição no nível e qualidade de educação entre aqueles que ganham mais e aqueles que ganham menos. Desta forma, o impacto do desenvolvimento econômico nas disparidades de renda é bastante vagaroso, pois, nas etapas iniciais do crescimento, quem possui um maior nível educacional leva vantagem sobre quem possui menor nível. Eles avançam mais rápido, introduzindo uma outra fonte de desigualdade. Ademais, essa precariedade do sistema educacional brasileiro acaba por acentuar

<sup>46</sup> Informe anual sobre o Progresso Econômico e Social, já citado no Capítulo 2 (item 2.1).

<sup>47</sup> Aqui, vale lembrar que a educação é um dos três componentes do IDH.

o problema do desemprego, visto que, com os impactos do processo de globalização, a qualificação profissional se tornou extremamente necessária (BID, 1998 e OLIVEIRA, 2000).

Além dessas questões referentes à pobreza, concentração de renda, educação e desemprego, vale lembrar que o Brasil é um país que também apresenta precariedade em seus sistemas de saúde - que não vem oferecendo atendimento suficiente às necessidades da população - de habitação e de saneamento, entre outros. Por exemplo, o relatório do Programa de Assentamentos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU-Habitat) alertou, em 2003, que apenas 59% dos lares têm acesso a rede de esgoto no Brasil. Esses também são fatores que contribuem de forma gigantesca para o aumento da pobreza e da exclusão social<sup>48</sup>.

Em relação à saúde, a versão de 2003 do Relatório do Desenvolvimento Mundial, do BIRD, destacou que apenas 16% dos gastos e investimentos com saúde básica no Brasil atingem os indivíduos que compõem a faixa dos 20% mais pobres da população. Além disso, o Relatório alerta que outros serviços essenciais, como água e saneamento básico, também não chegam como deveriam aos mais pobres (BIRD, 2003). De acordo com OSWALD (2003, p.34), o Relatório também demonstra grande preocupação com a corrupção e o clientelismo: *“Em países que estão nesta situação, é preciso fortalecer o poder de quem usa os serviços para evitar que os mais ricos fiquem com os recursos por meio de apadrinhamento”*. Conforme divulgações constantes de determinados estudos e da imprensa nacional, o Brasil é um país que também apresenta sérios problemas relacionados com a questão da corrupção. Além de todas essas questões, este Relatório de 2003 do BIRD faz ainda algumas considerações alarmantes sobre a questão da educação no país, que destacaremos mais adiante.

---

<sup>48</sup> Esses fatores afetam, por exemplo, os níveis de longevidade e renda, que são os outros dois componentes do IDH.

Neste ponto, é interessante observar que o próprio governo brasileiro, mesmo criando grande polêmica interna, já apontou, em 2003, análises<sup>49</sup> curiosamente convergentes com as considerações do BIRD:

*Um estudo feito pelo Ministério da Fazenda fez o próprio governo confirmar a tese dos maiores críticos das políticas sociais no Brasil: os recursos públicos são mal distribuídos. De acordo com a Fazenda, dos R\$ 189,3 bilhões destinados pelo governo federal, em 2002, para saúde, educação e transferências diretas (...) apenas 4% beneficiaram a fatia dos 10% mais pobres (...), enquanto 40% do dinheiro acabaram servindo aos chamados 10% mais ricos da população (...).*

*A Fazenda constatou que o Brasil tem um dos mais elevados gastos sociais do mundo, mas a quantidade está longe de se transformar em garantia de qualidade e igualdade. (OSWALD e PARAGUASSÚ, 2003, p.33).*

A apresentação destes dados referentes a vários aspectos sociais negativos do Brasil chama a atenção para o fato de que ao mesmo tempo em que importantes indicadores sociais ilustram quadros negativos, outros indicadores igualmente importantes descrevem realidades diferentes ou até opostas dos mesmos fenômenos. Nessa linha de reflexão – sobre a oposição entre os dados de importantes indicadores sociais – direcionaremos a seguir nossa análise crítica para o IDH e seus dados recentes, que têm refletido importantes avanços da sociedade brasileira nos últimos anos.

---

<sup>49</sup> Estas análises fazem parte do documento “Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002”, elaborado por uma equipe do Ministério da Fazenda.

### 3.3 – A RECENTE REALIDADE SOCIAL BRASILEIRA A PARTIR DO IDH

Todo o novo caráter universal inerente aos discursos recentes dos organismos internacionais, já comentados no Capítulo 2, só tem sentido na medida em suas idéias sejam transportadas para níveis operacionais, ou seja, sejam direcionadas para a ação, não se limitando apenas à produção de teorias ou filosofias. Para que isso se torne possível, há a necessidade de propor metas e poder avaliar sua execução e eficácia, através da comparação temporal e entre países e regiões. Para CORAGGIO (1996), isso seria a maior e mais relevante justificativa para a criação de sistemas de indicadores compostos.

Os discursos e as práticas atuais têm demonstrado que parece haver uma preferência, entre grupos de pesquisadores e formuladores de políticas, em fazer uso de índices sintéticos no lugar de conjuntos mais abrangentes de indicadores sociais. E um dos exemplos mais claros disso é o IDH, que vem sendo largamente utilizado no Brasil (como também no mundo) para apontar a situação do desenvolvimento humano e seus aspectos sociais correlatos, bem como para orientar políticas públicas que favoreçam avanços na área social. No caso brasileiro, o IDH vem refletindo continuamente avanços sociais bastante importantes, como alguns que destacaremos a seguir<sup>50</sup>.

Quando foi feita a publicação do RDH-1998, ocorreu no Brasil um intenso e bem positivo alarde por parte da imprensa e do poder público, porque o país atingiu, pela primeira vez, o nível de alto desenvolvimento humano. Para ilustrar este fato, destacaremos a seguir as palavras do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em reportagem publicada pelo Jornal O Estado de São Paulo (10-09-98):

*O Presidente Fernando Henrique Cardoso comemorou ontem a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano no país, (...), e usou esse*

---

<sup>50</sup> Conforme foi colocado na Introdução desta Tese, priorizaremos aqui o IDH apresentado nos RDH's publicados nos anos de 1998, 1999, 2003 e 2004.

*dado para responder aos ataques da oposição contra a suposta desatenção de seu governo em relação ao social*<sup>51</sup>. (...).

“O Real é condição básica para todos os nossos sonhos, que são saúde, educação, moradia, etc.”, *disse, justificando que é por isso que precisa, “de vez em quando”, tomar medidas para proteger a moeda. “E faço, tomo as medidas”, disse, garantindo que, dessa forma, o país avança rumo à estabilidade.*

“Esse é um compromisso que tenho com o povo brasileiro, que tive em 1994, que tenho agora em 1998 e vou ter sempre, seja como Presidente, seja como cidadão”. *De acordo com Fernando Henrique, é 'impossível' pensar nessas transformações sem que o país tenha uma moeda forte. (...).*

“Alcançamos os países de mais alto desenvolvimento humano”, *disse, justificando que a renda per capita melhorou, foi reduzida a taxa de mortalidade infantil e de analfabetismo, além de ter aumentado a esperança de vida do povo brasileiro. (...).*

*Para o Presidente, os dados da ONU mostram que nos anos de desenvolvimento do Real, houve um avanço significativo. Ele reconhece, no entanto, que isso não é suficiente. “Queremos mais”, afirmou, defendendo a necessidade de o governo continuar avançando.*

---

<sup>51</sup> Grifos nossos.

Aqui, cabe o comentário de que o então Presidente aproveitou os resultados do IDH publicado no Relatório de 1998 para elogiar o seu Plano Real. Porém, é preciso lembrar que este Plano somente entrou em vigor no mês de julho de 1994. Ora, apesar deste resultado do IDH brasileiro apresentar dados referentes a 1995, a condição de alto desenvolvimento humano alcançada pelo Brasil não pode ser relacionada ao resultado de um ano somente. Na verdade, o Brasil vem apresentando crescimento no seu IDH desde 1960, como mostram os Relatórios do PNUD. Assim, pode-se destacar que o alcance desta condição não se deveu a um determinado ano, como quis afirmar o Presidente, mas sim - de acordo com o PNUD - a um conjunto de melhorias que foram acontecendo no Brasil durante aproximadamente quatro décadas.

No ano seguinte, quando da publicação do RDH-1999, o Brasil sai do grupo dos países de alto desenvolvimento humano e volta a ocupar o grupo dos países em que este desenvolvimento é classificado como médio – fato também grandemente alardeado, agora negativamente, pela imprensa e pela oposição ao então governo. As críticas feitas pelo governo e seu posterior silêncio foram reveladores, como mostra a reportagem a seguir, publicada pela Revista Época em 04-08-99:

*Na segunda-feira 12 [de julho de 1999], o Presidente Fernando Henrique é o convidado de honra do escritório das Nações Unidas, em Brasília, para a cerimônia de divulgação da versão 1999 do Relatório do Desenvolvimento Humano. A principal novidade é resultado das idéias do professor da Universidade de Cambridge, na Inglaterra, Amartya Sen (...). Desta vez, o Presidente tem mais razões para dar ouvidos ao economista [Sen]. Depois de ter alcançado em 1998 a condição de “alto*

*desenvolvimento humano”, a melhor colocação no índice que a ONU publica há dez anos, o Brasil voltou a cair para o pelotão de “médio desenvolvimento humano”.*

*A queda se deveu a mudanças metodológicas promovidas pelo prêmio Nobel de Economia [Sen]. Q Presidente, ao tomar conhecimento dos novos números há duas semanas, reagiu com indignação, mas silenciou<sup>52</sup>. No ano passado, não se conteve e antecipou-se à divulgação do auspicioso Relatório oferecendo-o como resposta às “matracas do pessimismo”. (...).*

*Fernando Henrique enviou à ONU um depoimento que abre o Relatório: “Até hoje o país está tomado por uma série de problemas, como a concentração de renda e a pobreza. Se não adotarmos um modelo de desenvolvimento que responda às necessidades da maioria, esse desenvolvimento não durará”. O depoimento foi enviado antes que FH tomasse conhecimento dos índices, mas parece até que estava adivinhando. Q rebaixamento do Brasil será explorado pela oposição<sup>53</sup>.*

Contudo, cabe aqui a observação de que não houve exatamente uma “queda” do nível de alto para o de médio desenvolvimento humano. Na verdade o que houve, conforme já abordamos no Capítulo 2, foi uma mudança na metodologia de cálculo do IDH, que não permite comparação com a metodologia anterior. Assim, se a nova metodologia estivesse sendo aplicada desde o começo, a curva do Brasil seria sempre crescente. O mesmo aconteceria se a fórmula

---

<sup>52</sup> Grifos nossos.

<sup>53</sup> Grifos nossos.

anterior tivesse continuado a ser utilizada: o país também teria avançado. A partir desta mudança metodológica introduzida no RDH-1999, o Brasil ainda não atingiu o nível de alto desenvolvimento humano, mas está próximo dele e o valor de seu IDH continua crescendo ao longo dos anos pesquisados, ou seja, o “rebaixamento” não estaria significando que as condições de vida no país despencaram. Ao contrário, o país vem continuamente apresentando melhorias nos valores de seu IDH.

Quando ocorreu a publicação do RDH-2003, foi enfatizado que o Brasil estaria melhorando amplamente a qualidade de vida de sua população. A imprensa nacional deu grande destaque à notícia de que nenhum país avançou mais que o Brasil no *ranking* do IDH desde 1975. Mesmo integrando a lista dos dez países com pior distribuição de renda, o país subiu 16 posições na lista do IDH, em 26 anos.

De acordo com OLIVEIRA e RODRIGUES (2003), entre os anos de 2000 e 2001, o Brasil teria ganhado quatro posições no referido *ranking* principalmente devido a projetos nas áreas de educação e saúde. Em pouco mais de duas décadas e meia, a taxa de matrícula no ensino básico elevou-se de 86% para 97%, e no ensino médio, de 15% para 71%. O salto no índice de alfabetização de adultos foi de mais de cinco pontos percentuais (de 82% para 87,3%). No que se refere à longevidade, a esperança de vida ao nascer dos brasileiros teria aumentado em oito anos, subindo de 59,5 para 67,8 anos. Quanto à renda no mesmo período, o PIB *per capita* teria subido de US\$ 7.349 para US\$ 7.360. Assim, a renda, ainda que tenha crescido, teria segurado o Brasil no grupo de médio desenvolvimento humano, mas o espetacular avanço na educação o aproximou bastante dos países mais ricos.

São avanços realmente muito expressivos e devem ser considerados, mas cabe lembrar que o RDH-2003 alterou a metodologia de cálculo do Índice de Educação – conforme já abordamos anteriormente. Esta alteração contribuiu



sobremaneira para melhorar o desempenho deste índice parcial, fato que se refletiu automaticamente no índice sintético.

No relatório de 2004, ao contrário do anterior, os dados refletem uma nítida estagnação no avanço do país. Mas isso também pode ser relacionado com a mudança metodológica apresentada no Relatório deste ano, já descrita no Capítulo 2. A própria polêmica gerada por esta mudança pode ajudar a confirmar esta hipótese, conforme destaca a reportagem a seguir, publicada na ocasião:

*A mudança de metodologia do cálculo do IDH gerou polêmica entre os tucanos. No relatório divulgado no ano passado [2003], a taxa de analfabetismo brasileira foi estimada em 12,7%, bastante próxima da taxa calculada pelo IBGE por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para 2001: 12,4%. Para o relatório deste ano, foi adotada a taxa de analfabetismo de 13,6%, maior que a taxa (...) usada em 2003. Essa mudança fez com que o IDH do Brasil subisse menos. Para o ex-Ministro da Educação no governo FHC, Paulo Renato Souza, a utilização da taxa de analfabetismo calculada pelo Censo 2000 é uma manipulação de dados.*

“É uma barbaridade. Quando saírem os dados do IDH de Lula, vai parecer que o Brasil deu um salto muito maior do que o que efetivamente terá dado. Querem roubar do nosso governo dois anos de avanços na educação” – afirmou o ex-Ministro.

*Paulo Renato defende a utilização da PNAD para o cálculo do índice (...). A vantagem da PNAD é ser uma pesquisa anual e mais dinâmica, com a*

*desvantagem em relação ao Censo de não cobrir a zona rural da Região Norte. O governo brasileiro informou que se manifestaria apenas após a divulgação oficial dos dados. (JORNAL DO BRASIL, 15-07-04, p. A3).*

Polêmicas à parte, o fato a considerar é que mesmo com a mudança metodológica o Brasil apresentou avanços importantes, ainda que pequenos, conforme já destacamos. Até mesmo a variável renda, bastante relacionada com a estagnação do período considerado pelo RDH-2004, apresentou avanço nada irrelevante. De acordo com o PNUD (2004), o país tem uma renda *per capita* que o coloca no 63º lugar no *ranking* de renda, situação bem melhor do que o 72º lugar conquistado pelo Brasil no IDH. O Relatório mostra, ainda, que nos oito anos do governo FHC o país foi contemplado com um avanço de 4,87% no IDH (exemplificando, o índice era de 0,739 em 1995 e passou para 0,775 em 2002). Este avanço significa melhora superior a de países como a Argentina, o Chile e o México – que se encontram bem à frente do Brasil no *ranking* do IDH – cujos ganhos foram de 2,52%, 3,07% e 3,35%, respectivamente, no mesmo período (PNUD, 2004).

Esses quatro RDH's aqui destacados (publicados em 1998, 1999, 2003 e 2004) ilustram claramente avanços relevantes no IDH nacional, ainda que esses avanços tenham sido mais expressivos em alguns anos do que em outros.

Entretanto, um dos grandes problemas que se apresentam nesta situação de avanços continuados mostrada neste item 3.3 é que, mesmo que outros indicadores apontem resultados opostos, o IDH parece ser o preferido dos especialistas para consultas e demonstrações de resultados. E sendo no Brasil utilizado como indicador de prioridades para políticas públicas, isso se torna ainda mais crítico, pois os avanços que ele destaca podem levar a crer que as políticas sociais não seriam mais tão necessárias. Ou, pelo menos, este fato poderia servir para sustentar uma possível precarização nas políticas sociais governamentais,

pois, sendo assim, não há a necessidade de que elas sejam tão profundas e rigorosas. Porém, foi possível constatar que o Brasil apresenta problemas muito graves, que necessitam de ações específicas e, o que deve ser destacado, estão sendo relativamente ocultados pelos tão alardeados resultados do IDH (que é a **medida** do desenvolvimento humano de vários países).

Para além desses questionamentos, há uma série de outros problemas metodológicos que precisam ser considerados. Como aponta JANNUZZI (1996), até que ponto há fundamento em manipular aritmeticamente indicadores de naturezas tão diversas, como renda, longevidade, etc? *“As transformações matemáticas a que se submetem os indicadores sociais para torná-los algebricamente manipuláveis – a fim de permitir a construção do índice – retiram-lhes uma de suas importantes características, que é a comensurabilidade de suas variações”* (JANNUZZI, 1996, p.65). Isso sem falar nos problemas relacionados à ponderação utilizada para combinar os indicadores parciais no índice composto. Não é processo fácil estabelecer qual indicador deve ter maior peso na elaboração de índices compostos que pretendem aferir fenômenos tão complexos.

Dessa forma, talvez essas manipulações possam estar causando prejuízo à utilidade efetiva desses índices. E neste caso, seria importante questionar seu uso como justificativa mais fiel, preferencial, ou mesmo única para a formulação de políticas sociais no Brasil, em geral tão necessárias. Para esses questionamentos voltaremos agora nossa atenção, a partir da análise dos índices parciais do IDH.

### 3.4 – IDH: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS ÍNDICES PARCIAIS

Nesta etapa, pretendemos demonstrar que o fato do Brasil estar apresentando melhora em seu desenvolvimento humano ao longo dos anos, de acordo com a evolução do IDH, pode não estar refletindo de forma efetiva o que ocorre na realidade.

### 3.4.1 – ÍNDICE DE RENDA

Conforme observamos na discussão acerca das questões da pobreza e da concentração de renda, feita no Capítulo 1, a economia brasileira é reconhecidamente bastante dinâmica e seus movimentos perpassam mudanças conjunturais e intensas transformações sociais. Dessas mudanças e transformações dependem os rumos do rendimento populacional, bem como da situação do mercado de trabalho – em geral a principal garantia de renda para a população. Esses são aspectos que influenciam largamente o desenvolvimento humano da população brasileira. Em sua evolução, o IDH nacional tem refletido melhoras importantes na renda dos brasileiros, representadas pelo aumento – ainda que bem pequeno em alguns períodos – do índice de Renda. No entanto, a partir do momento em que outros dados e outros indicadores denunciam que os diversos problemas sociais do país ainda são alarmantes (como foi visto no item 3.2) torna-se importante questionar até que ponto a elevação deste índice parcial tem se traduzido em melhorias reais para a população.

Num estudo baseado na posição do Brasil em relação a dois grupos de países selecionados pelo RDH-1998<sup>54</sup> (grupo dos países com população maior que 20 milhões de habitantes e grupo dos países da América Latina e Caribe), o país sempre ocupava posição mediana em relação aos outros países quando se considerava o IDH como um todo ou quando se considerava apenas o índice parcial de Renda. Todavia, quando era considerado somente o índice parcial de Longevidade ou somente o índice parcial de Educação, o Brasil passava a ocupar, em relação aos dois grupos de países, posições inferiores à da maioria dos países, ficando próximo ao fim da escala (os gráficos 3.3 a 3.10, mais adiante, ilustram esta situação). O estudo conclui, então, que a posição relativamente mediana ocupada pelo Brasil no RDH-1998 (feito com dados de 1995), em relação

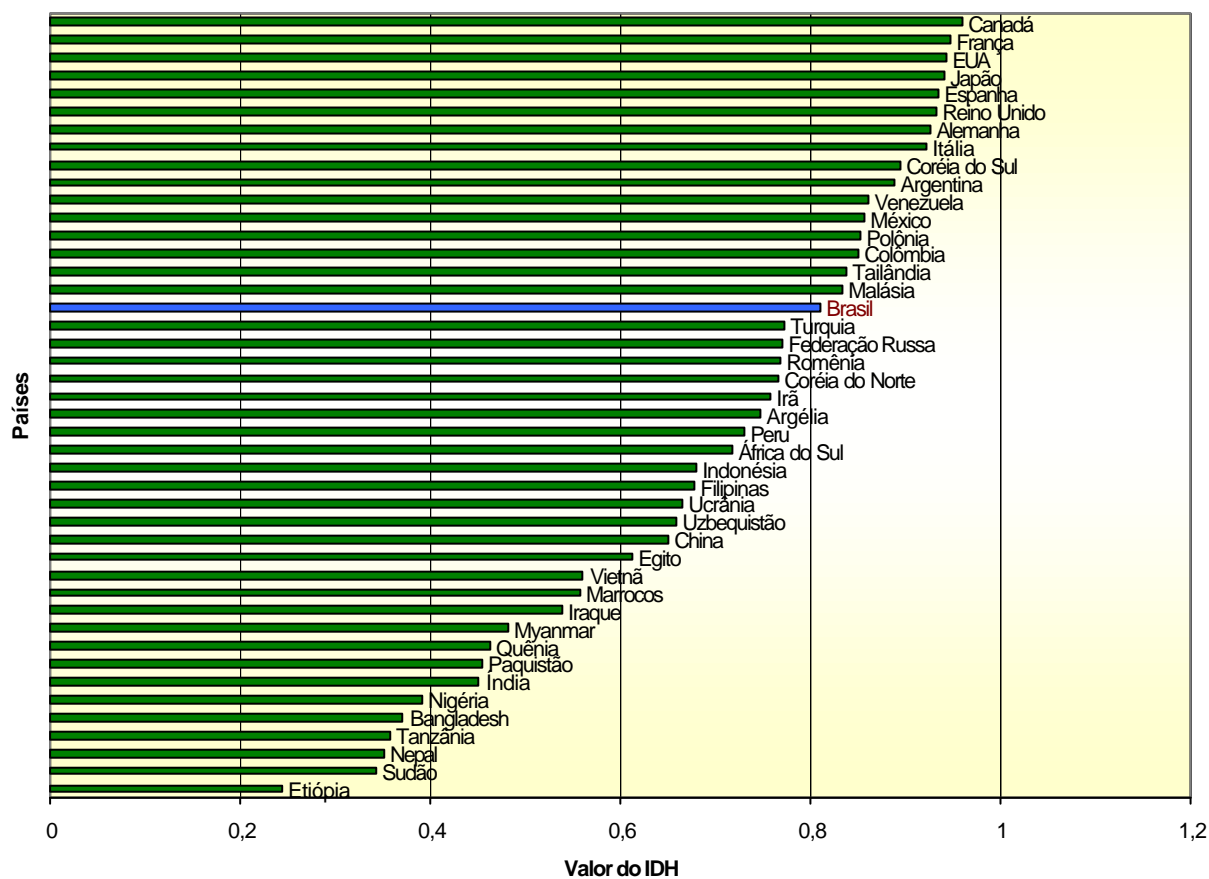
---

<sup>54</sup> Para detalhes desse estudo, ver OLIVEIRA (2000).

aos dois grupos de países selecionados, era principalmente devida a uma renda relativamente alta, ou seja, o IDH brasileiro era superior ao de um determinado grupo de países simplesmente porque o Brasil apresentava um Índice de Renda maior. Sendo assim, com base neste estudo, é possível considerar que o Índice de Renda do IDH brasileiro – medido exclusivamente pelo PIB *per capita*, diga-se – foi o que mais contribuiu para que o Brasil alcançasse, no RDH-1998, o grupo dos países de alto desenvolvimento humano.

GRÁFICO 3.3

IDH - Países com População Maior que 20 milhões de Habitantes (1995)

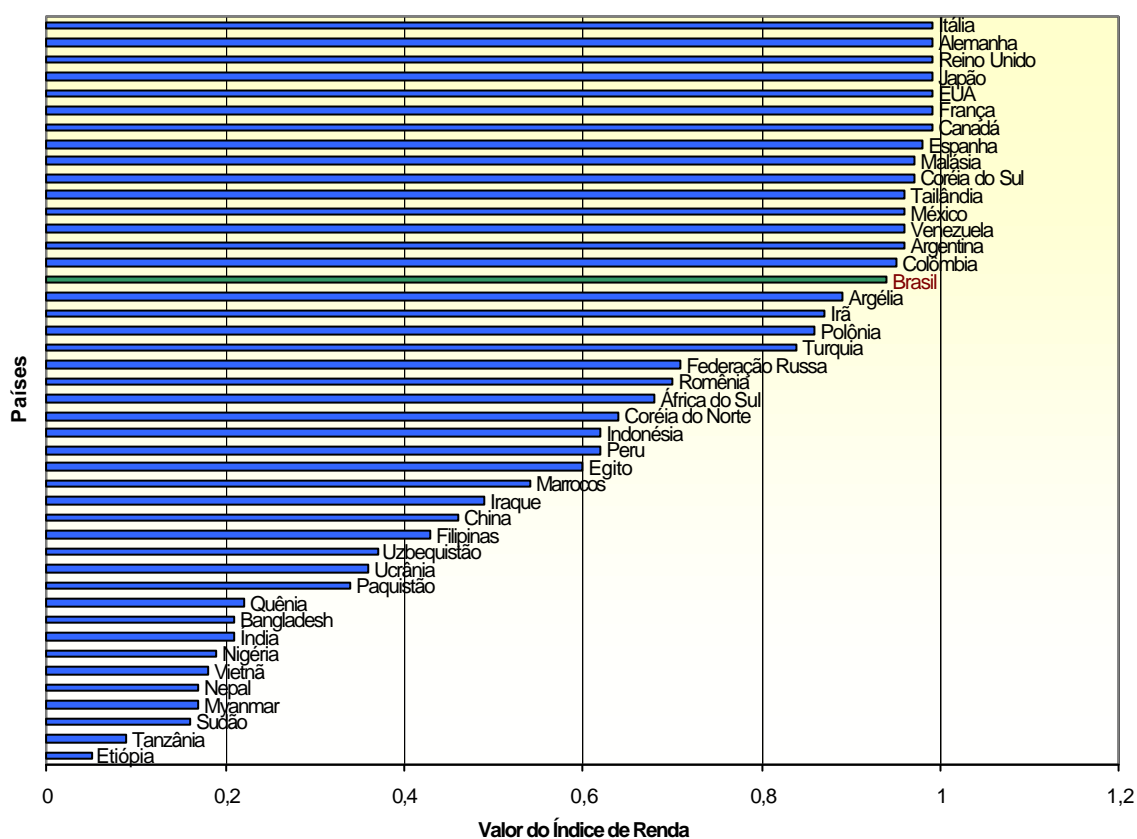


Fonte: PNUD/IPEA/FJP/IBGE (1998).

O gráfico acima mostra que o Brasil ocupa a 17ª posição - que é relativamente intermediária - entre este grupo de países seleccionados, estando logo abaixo da Malásia e logo acima da Turquia.

GRÁFICO 3.4

Dimensão Renda - Brasil e 43 Países com População Maior que 20 milhões de Habitantes

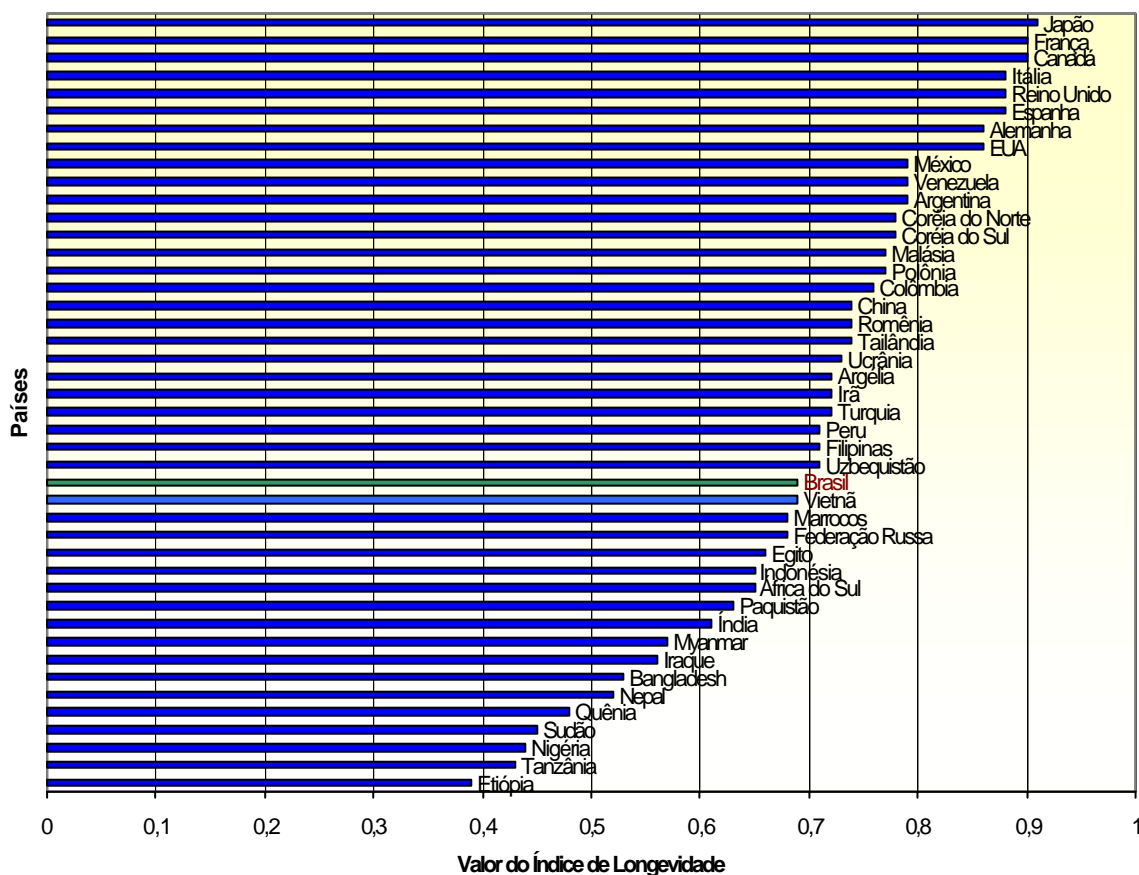


Fonte: PNUD/IPEA/FJP/IBGE (1998).

Neste gráfico acima, que se refere ao Índice de Renda, o Brasil aparece ocupando a 16ª posição - também relativamente intermediária - entre este grupo de países selecionados, estando logo abaixo da Colômbia e logo acima da Argélia.

GRÁFICO 3.5

Dimensão Longevidade - Brasil e 43 Países com População Maior que 20 milhões de Habitantes



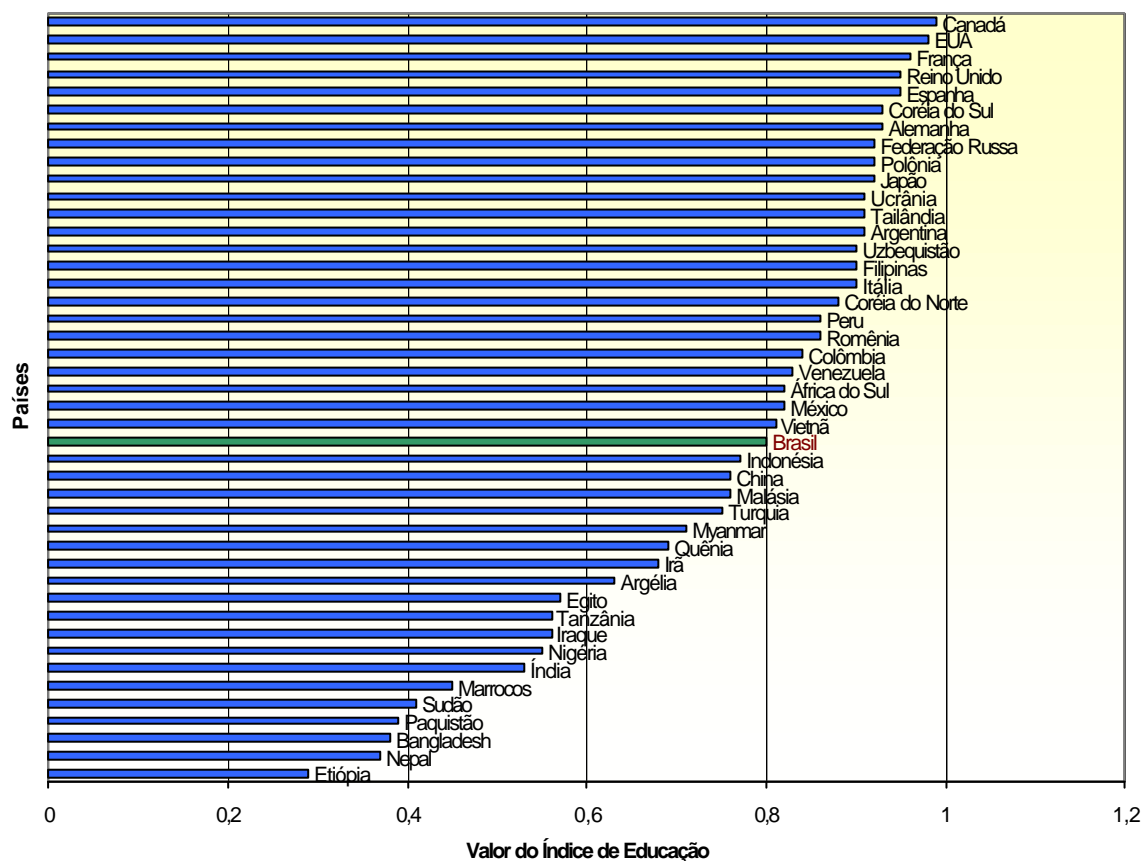
Fonte: PNUD/IPEA/FJP/IBGE (1998).

O gráfico acima mostra que o Brasil, em relação ao Índice de Longevidade, passa a ocupar a 27ª posição entre este grupo de países selecionados, estando logo abaixo do Uzbequistão e logo acima do Vietnã.



GRÁFICO 3.6

Dimensão Educação - Brasil e 43 Países com População Maior que 20 milhões de Habitantes

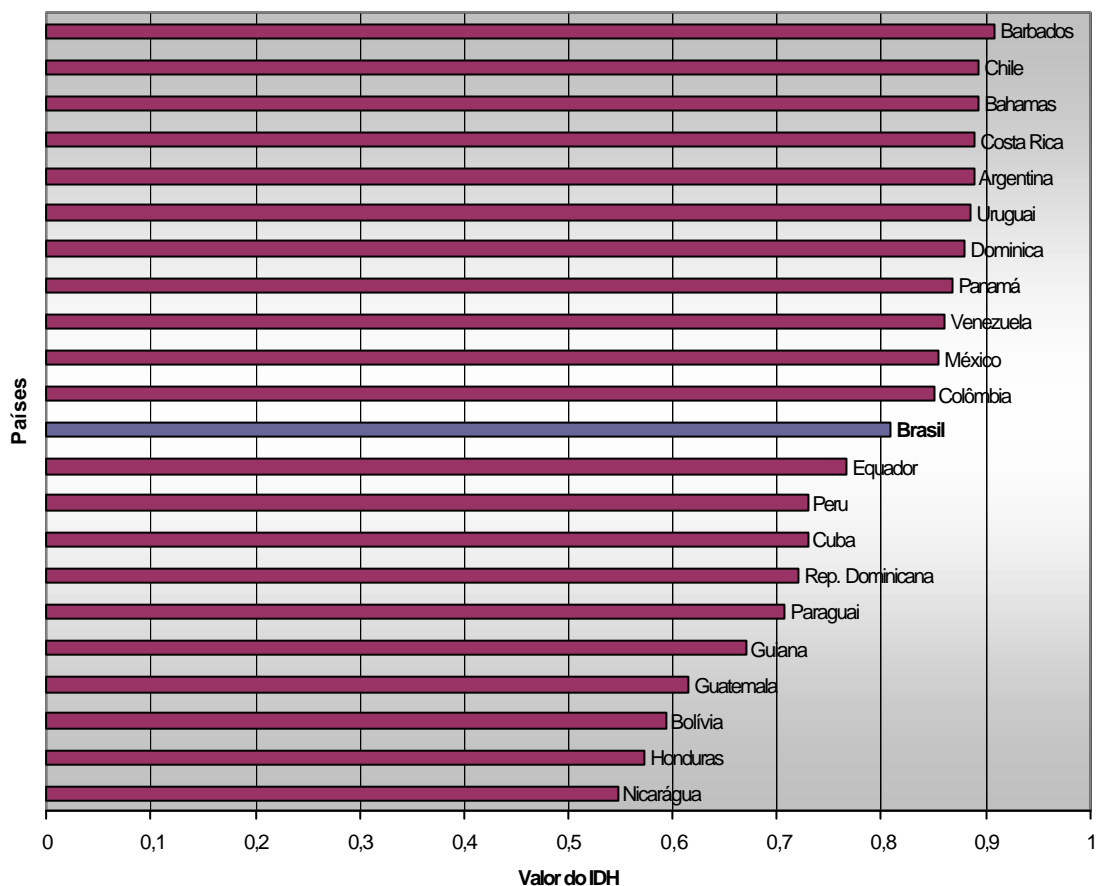


Fonte: PNUD/IPEA/FJP/IBGE (1998).

O gráfico acima mostra que o Brasil, neste caso em relação ao Índice de Educação, passa a ocupar a 25ª posição entre este grupo de países seleccionados, estando logo abaixo do Vietnã e logo acima da Indonésia.

### GRÁFICO 3.7

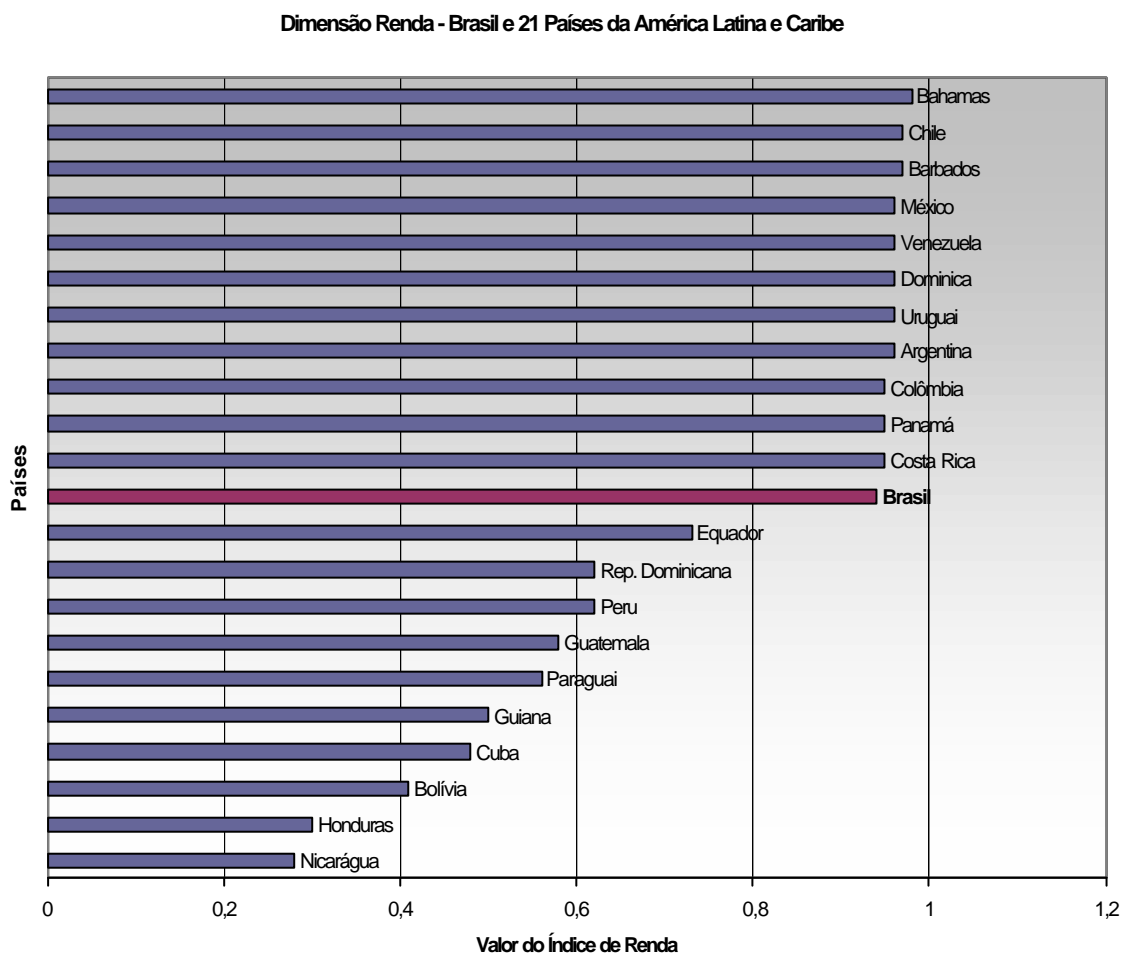
IDH - Brasil e 21 Países da América Latina e Caribe



Fonte: PNUD/IPEA/FJP/IBGE (1998).

O gráfico acima, relativo ao IDH dos 22 países da América Latina e Caribe, mostra que o Brasil ocupa a 12ª posição - que é intermediária - entre este grupo de países selecionados, estando logo abaixo da Colômbia e logo acima do Equador.

GRÁFICO 3.8

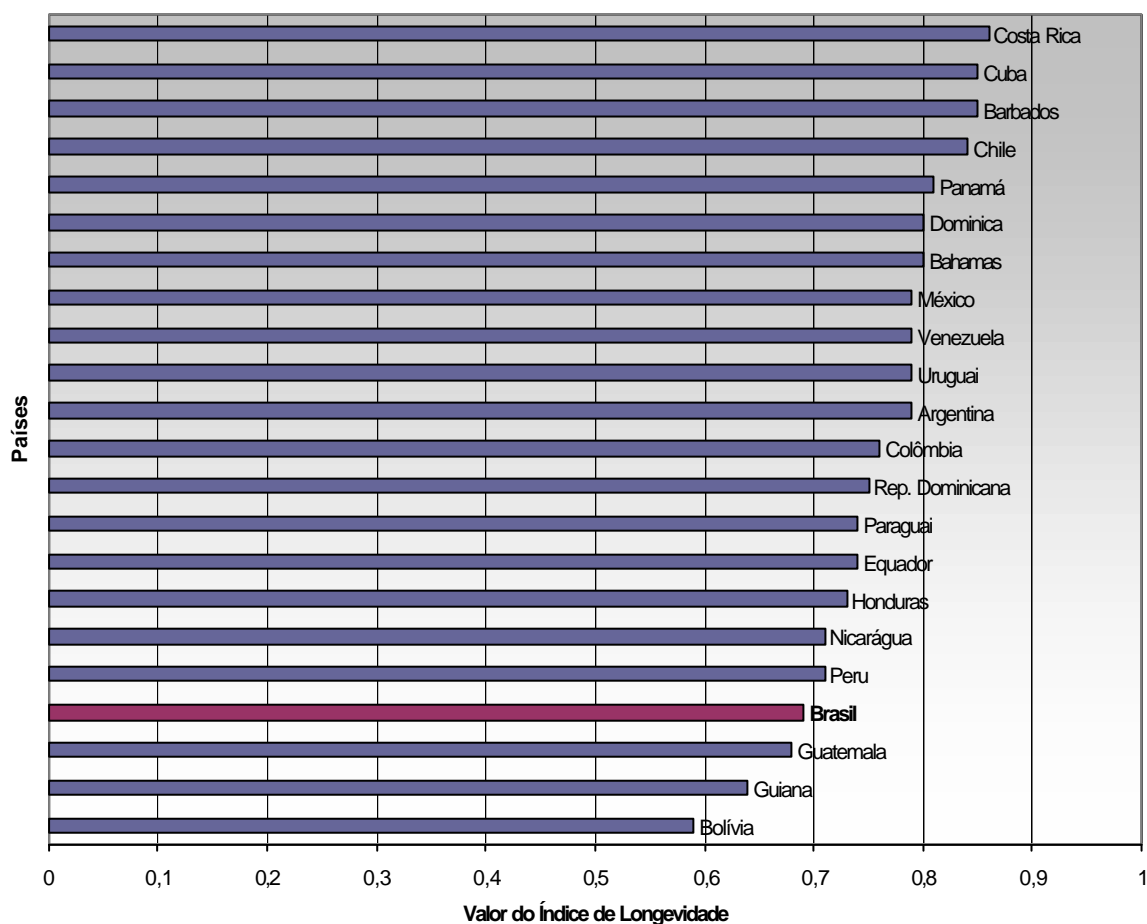


Fonte: PNUD/IPEA/FJP/IBGE (1998).

Neste gráfico acima, que se refere ao Índice de Renda, o Brasil ainda aparece ocupando a mesma 12ª posição, ou seja, também intermediária, entre este grupo de países selecionados, estando logo abaixo da Costa Rica e logo acima do Equador.

GRÁFICO 3.9

Dimensão Longevidade - Brasil e 21 Países da América Latina e Caribe

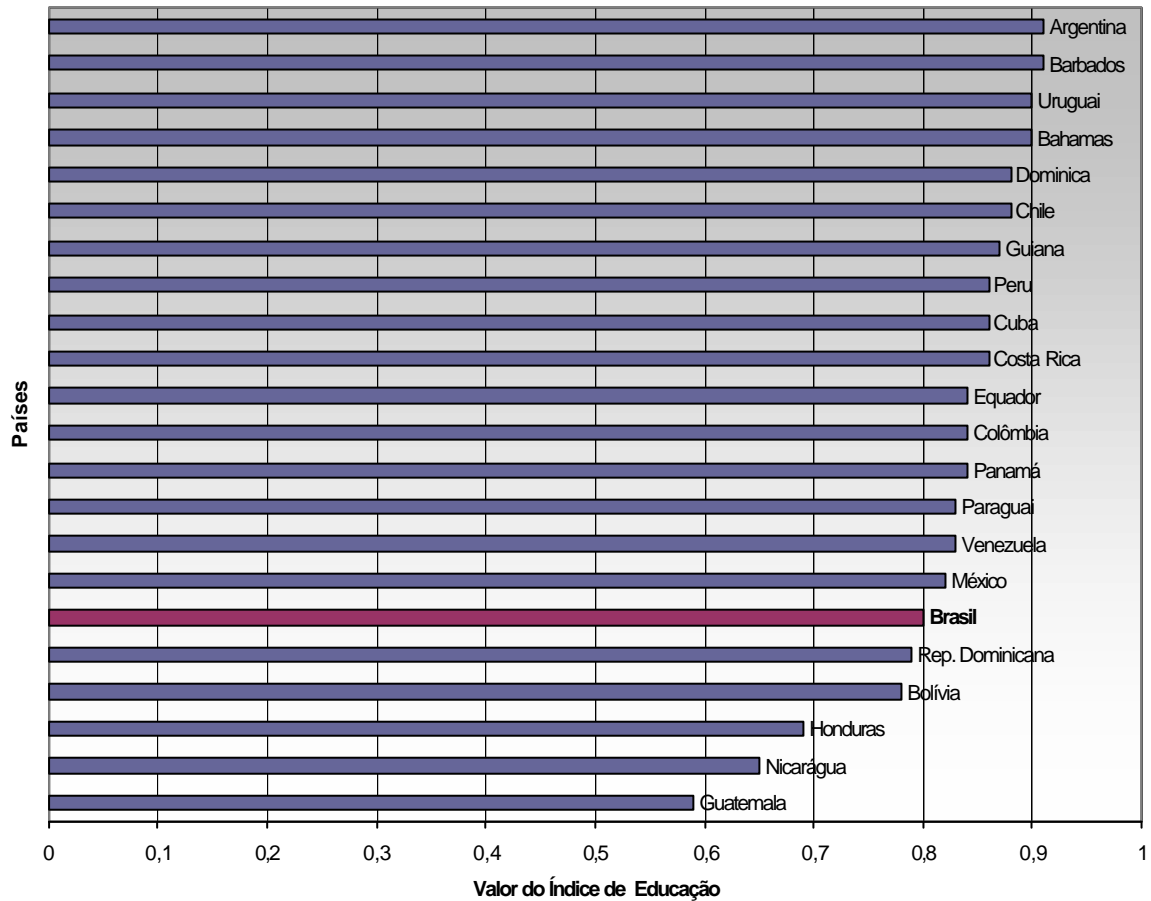


Fonte: PNUD/IPEA/FJP/IBGE (1998).

O gráfico acima mostra que o Brasil, em relação ao Índice de Longevidade, desce muitas posições e passa a ocupar a 19ª, entre este grupo de países selecionados, estando logo abaixo do Peru e logo acima da Guatemala.

GRÁFICO 3.10

Dimensão Educação - Brasil e 21 Países da América Latina e Caribe



Fonte: PNUD/IPEA/FJP/IBGE (1998).

O gráfico acima mostra que o Brasil, agora em relação ao Índice de Educação, ocupa a 17ª posição entre este grupo de países selecionados, estando logo abaixo do México e logo acima da República Dominicana.

A partir do RDH-1999, a mudança metodológica efetuada alterou de forma significativa o cálculo do Índice de Renda – embora não tenha alterado o fato de que este índice é medido pelo PIB *per capita*. Com essa mudança, conforme já foi abordado, o Brasil acaba saindo do grupo dos países de alto desenvolvimento humano e volta a ocupar o grupo dos países com médio desenvolvimento humano. Porém, como as duas metodologias não são comparáveis entre si, o Brasil não sofreu exatamente uma “queda” de um grupo para outro, ou seja, mesmo com a nova metodologia, o país vem continuamente apresentando melhorias nos valores de seu IDH. Assim, essa grande expressão do Índice de Renda também se aplica no que concerne ao avanço do IDH brasileiro apresentado no RDH-1999 (feito com dados de 1997) e nos RDH's que se seguiram a este (OLIVEIRA, 2000).

Todavia, é de fundamental importância observar que apresentar um Índice de Renda relativamente bom pode não significar necessariamente que a população brasileira como um todo esteja apresentando níveis de rendimento realmente satisfatórios para ampliar suas capacidades e suprir suas necessidades. O crescimento da renda nacional, aspecto que auxiliou como nenhum outro até meados da década de 1990 na contínua elevação do IDH nacional, não se traduz necessariamente em melhores níveis de renda para a população. Os níveis perversos de concentração de renda, a pobreza e, além disso, o aumento do desemprego, no caso brasileiro, são fatores que não têm permitido a participação de uma grande parcela dos indivíduos nos frutos do crescimento e do progresso. E este, certamente, é um fator que deve ser considerado quando se objetiva mensurar o desenvolvimento humano. Considerando o próprio conceito de desenvolvimento humano, este implica em “alargar as escolhas dos indivíduos para que possam, independente de seu nível de renda, ter acesso aos recursos necessários a um padrão de vida considerado aceitável”. E uma renda nacional maior – especialmente se referida apenas pelo PIB *per capita* – pode não significar, necessariamente, um maior leque de opções

para os indivíduos. Certamente, este é um dos aspectos que devem ser levados em conta quando da interpretação do significado de uma melhoria no IDH.

Sintetizando o exposto, torna-se possível especular que a posição do IDH brasileiro, ao refletir principalmente a relativamente boa posição em termos de renda – o que significa, na prática, um PIB *per capita* relativamente alto, dado que este é a **medida** do Índice de Renda do IDH – indicaria que o crescimento do país nas últimas décadas não conseguiu, de forma correspondente, melhorar significativamente outras dimensões do desenvolvimento humano. Aproveitando a própria premissa do PNUD, a renda não teria conseguido ser um meio, tendo como fim o desenvolvimento humano (OLIVEIRA, 2000).

#### 3.4.2 – ÍNDICE DE EDUCAÇÃO

No Brasil, os aspectos que interferem no processo de formação e qualificação profissional dos indivíduos, dependem de uma série de fatores que estão relacionados com a questão educacional. As interferências, sejam de que ordem for, obviamente influenciam o desenvolvimento humano da população brasileira, podendo elevar ou baixar o seu grau.

A exemplo do que foi feito anteriormente com o Índice de Renda, pode-se dizer que esse Índice de Educação também auxiliou no crescimento contínuo do IDH brasileiro através dos anos pesquisados. Inclusive, nos dois últimos RDH's (publicados em 2003 e 2004) tem sido apontado como o maior contribuidor para esse crescimento do IDH, especialmente a partir de meados da década de 1990. Além disso, foi o único dos três índices parciais que não sofreu queda em seus valores desde a década de 1970, isto é, o único que, através de suas duas medidas, se elevou continuamente ao longo dos anos (PNUD, 1998 e 2004). Isso é um elemento que pode levar à interpretação de uma importante melhoria no nível educacional do Brasil. Algumas pesquisas nacionais vêm, de fato,

confirmando o aspecto do crescimento contínuo do Índice de Educação. Como exemplo, podemos citar a PNAD ou o próprio Censo, que confirmam a tendência de queda nas taxas de analfabetismo e de elevação nas taxas de escolarização e escolaridade média da população brasileira<sup>55</sup> - e vale lembrar que essas são as **medidas** do componente Educação do IDH.

Entretanto, cabe ressaltar que os mesmos resultados de pesquisas nacionais (como a própria PNAD), bem como o resultado de outras importantes pesquisas internacionais, mostram que a educação brasileira apresenta graves problemas que acabam por prejudicar sobremaneira sua efetividade e sua qualidade. Um estudo feito em 2003 por economistas do IPEA e do IETS<sup>56</sup> estima que o Brasil possui cerca de 11 milhões de analfabetos, com um terço destes vivendo em apenas três estados (Bahia, São Paulo e Minas Gerais, cada um com mais de um milhão de analfabetos). De acordo com o estudo, a Região Nordeste apresenta as piores taxas de analfabetismo do país, com 21%, e a Região Sul apresenta os melhores índices, com 5,2%, o que chama a atenção para as grandes disparidades regionais.

O primeiro relatório elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, em 2004, feito com base em informações das mais de 8,2 milhões de famílias<sup>57</sup> inscritas até fevereiro deste mesmo ano no cadastro único<sup>58</sup>, também cita informações alarmantes sobre a escolaridade no Brasil. Relacionando os chefes das famílias cadastradas, o estudo aponta que dos 8,262 milhões, 23% são analfabetos e 33% não completaram a 4<sup>o</sup> série do ensino fundamental. Somente 3% concluíram o ensino fundamental e 6% concluíram o ensino médio. Essas informações estão afinadas com as principais pesquisas sobre a pobreza, na medida em que o nível de instrução no Brasil é um dos pontos determinantes

---

<sup>55</sup> A esse respeito, consultar dados do IBGE referentes ao Censo 2000 e à PNAD 2003.

<sup>56</sup> Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade.

<sup>57</sup> Isso representa cerca de 34 milhões de indivíduos, de acordo com o relatório.

<sup>58</sup> O cadastro único é o ponto de partida dos programas sociais do atual governo. Começou a ser montado em 2001, ainda no governo anterior, com base nas informações das Prefeituras sobre a população de baixa renda nos municípios. Até meados de 2004, 5.463 dos 5.507 municípios brasileiros já estavam cadastrados.



das disparidades de renda, ou seja, quanto menor o número de anos de estudo, menor será o rendimento médio. Em consequência, maior será a proporção entre pobres e indigentes.

Além dessas questões, há também o problema da qualidade da educação no Brasil, bastante discutida e criticada pelos especialistas nacionais e até internacionais. A já citada versão 2003 do Relatório do Desenvolvimento Mundial do BIRD fez sérias críticas ao ensino de crianças e jovens até 15 anos no país. O Relatório aponta que apenas 5% dos estudantes brasileiros com até 15 anos de idade alcançaram a média do conhecimento de matemática comparável a dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ainda de acordo com o BIRD (2003), um outro fato estarrecedor é que 56% dos estudantes brasileiros se encontram no nível um de leitura – o mais baixo dos cinco níveis da escala usada pelo BIRD – enquanto nos países da OCDE a média é de 18%. Neste quesito, apenas 4% dos estudantes brasileiros com até 15 anos de idade atingiram os níveis 4 e 5 da escala, enquanto entre os países da OCDE 31% chegaram a esses níveis.

Esses dados se tornam extremamente preocupantes quando comparados com os dados do RDH do mesmo ano (2003). Conforme já destacamos, neste relatório, que apontou o grande avanço do Brasil no IDH ao longo de quase três décadas, a melhora do acesso à educação foi o item que mais contribuiu para a melhora do desempenho do país no IDH. E essa variante é justamente a que leva em conta a proporção de crianças de 7 a 14 anos de idade – portanto correspondente à faixa etária do estudo do BIRD – matriculadas no ensino fundamental. Porém, não considera permanência ou qualidade de ensino. Ainda assim, são esses dados do IDH os utilizados para considerar a situação da educação no Brasil e festejar seus avanços: em 2003, a imprensa e o governo alardearam o fato de que 97% das crianças nesta faixa etária estavam matriculadas. Obviamente, o fato de quase 100% dessas crianças estarem na escola é realmente um ponto bastante positivo, mas na medida em que isso não

está necessariamente se refletindo em aprendizagem, o considerado avanço na educação brasileira (e no IDH) precisa ser amplamente discutido, questionado e revisto com maior atenção. Claramente, este fato aponta déficits de qualidade importantes na educação brasileira.

Independentemente de avanços ou retrocessos ocorridos na educação brasileira, ao se fazer análises críticas sobre este tema não se pode deixar de considerar a questão das diferenças regionais no país. O próprio PNUD chama a atenção para os problemas ocasionados por essas diferenças, aconselhando empenho nas medidas que precisam ser tomadas rapidamente para corrigi-las, sob pena de aprofundar os problemas sociais no Brasil (PNUD, 2004). Para ilustrar esta questão, podemos citar os próprios dados do RDH-2003, que alertam para o fato de que a taxa de analfabetismo, mesmo melhorando, também serviu para aumentar a distância entre as Regiões mais ricas e as mais pobres no Brasil. Entre 1990 e 2001, a taxa caiu de 12,4% para 11,2% na Região Norte (queda de apenas 1,2 ponto), enquanto que na Região Sul a taxa caiu de 11,7% para 7,1% (bem maior que a da Região Norte).

Na verdade, a questão educacional no país não é uma novidade, mas o debate em sua volta vem se aquecendo nos últimos anos, principalmente porque os problemas existentes ainda são gritantes. Apesar de estar, ao longo dos anos, diminuindo seu número de analfabetos e, com isso, auxiliando na elevação do valor de seu IDH, o Brasil ainda apresenta um dos maiores índices de analfabetismo da América do Sul, com cerca de 11 milhões de indivíduos nesta condição, como já apontamos.

Além disso, a variável da Educação do IDH aponta, através de uma de suas medidas, que um grande número de indivíduos brasileiros estão matriculados nos três níveis de ensino. Mas há que se considerar que este número ainda não é o ideal, além de haver diferenças bastante relevantes em relação às Regiões brasileiras e à renda familiar dos estudantes, como foi observado. Também torna-

se imperativo destacar que estes alunos matriculados não têm garantia de ter o número de aulas suficientes para obter conhecimento satisfatório - e isso se dá, entre outras coisas, porque os professores estão, de um modo geral, abandonando o magistério ou sem condições de melhorar sua qualificação<sup>59</sup>. A qualidade da educação brasileira, nos três níveis de ensino, tem se mostrado bastante precária frente às necessidades.

Para concluir nossa breve discussão a respeito dos grandes problemas da educação brasileira, que parecem estar sendo ocultados na mensuração do Índice de Educação do IDH, é importante observar que estes fatos precisam ser considerados quando se objetiva mensurar o desenvolvimento humano, visto que este implica, na própria perspectiva de seu conceito idealizado pelo PNUD, em alargar as escolhas das pessoas, escolhas estas que incluem a oportunidade de adquirir conhecimentos, bem como a oportunidade de ser criativo e produtivo. Ora, num país onde o sistema educacional apresenta desigualdades significativas, onde a qualidade da educação tem sido discutível, onde o número de analfabetos ainda é muito grande e onde o nível de escolaridade ainda não é o ideal, as oportunidades necessárias para o alargamento das escolhas das pessoas ainda não estão sendo oferecidas de uma forma que seja suficiente para a real promoção do desenvolvimento humano.

Nesta etapa, cabe ainda reforçar a consideração de que as mudanças metodológicas pelas quais o IDH vem passando ao longo dos anos podem alterar significativamente a sua interpretação. Este fato contribui para nosso questionamento quanto ao seu uso constante e preferencial na priorização de políticas públicas, pois poderia comprometer a eficácia de sua utilidade. Nesse sentido, as recentes alterações sofridas pelo índice de Educação, destacadas anteriormente, se traduzem num bom exemplo. Como foi colocado no item 3.3, a alteração metodológica feita no último RDH (2004), gerou críticas no Brasil por

---

<sup>59</sup> Segundo informações colhidas na palestra "A Educação nos Anos 90", realizada em 1999 no Instituto de Medicina Social da UERJ.

parte da oposição ao atual governo, na medida em que se considerou que os dados enviados ao PNUD não teriam sido os mais apropriados. Isso criou uma situação qualificada pelo ex-Ministro Paulo Renato Souza como “estelionato de desempenho” (RODRIGUES e ALMEIDA, 2004). Uma reportagem publicada na ocasião pelo Jornal do Brasil (15-07-04, p. A3), que citava a opinião do economista Marcelo Paixão (professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ), dava destaque ao fato de que a modificação na fonte de dados do cálculo do IDH pode acabar prejudicando a significância dos resultados e a comparação do indicador:

“Se eles usarem no ano que vem [2005] a PNAD de 2003, certamente o país dará um salto de várias casas no *ranking*. Independentemente da fonte utilizada, o ideal é que não mudassem o tempo inteiro porque isso prejudica a comparação”.

*Paixão criticou o uso de dados do ano passado [2003]:*

“Quando o Brasil pulou posições no *ranking*, disseram que foi uma grande realização do governo. No entanto, com a mudança da fonte de dados, voltamos à mesma posição”.

*Na opinião do ex-presidente do IBGE Simon Schwartzman, o IDH não deve ser comparado de um ano para o outro:*

“O IDH não é uma medida tão fina assim. Qualquer mudança no cálculo da estatística pode fazer com que o país ganhe ou perca posições no *ranking*. Os jornais dão muita importância à posição

no *ranking* de um ano para outro, mas o melhor é analisar uma década”.

Assim, torna-se possível apontar que as constantes mudanças metodológicas sofridas pelo IDH, além de alterarem sua interpretação por parte dos grupos que o analisam, também podem acabar interferindo na sua qualidade e, conseqüentemente, na relevância de sua utilização.

### 3.4.3 – ÍNDICE DE LONGEVIDADE

A saúde, o bem-estar e a longevidade da população brasileira são aspectos de fundamental importância para o desenvolvimento humano no Brasil, no sentido de que variações, mesmo que pequenas, sejam positivas ou negativas, nestes referidos aspectos, podem comprometer o grau de desenvolvimento humano da população. Portanto, faz-se necessário que essas variações positivas ou negativas sejam levadas em conta na sua mensuração.

Os dados recentes do IDH brasileiro têm refletido avanços significativos no índice de Longevidade, como já destacamos anteriormente (por exemplo, no item 3.3). Com isso, pode-se dizer que este índice parcial, mesmo não tendo a expressão do índice de Educação, ou por vezes nem mesmo a do índice de Renda, também auxiliou no crescimento contínuo, através dos anos pesquisados, do IDH brasileiro. Sendo a medida do índice de Longevidade, a esperança de vida ao nascer brasileira vem crescendo, elevando com ela o valor do IDH. Esse crescimento pode nos levar à interpretação de que o Brasil é um país que vem conseguindo, ao longo dos anos, aumentar a esperança de vida de sua população. Porém, como será destacado a seguir, o aumento na esperança de vida ao nascer pode não significar necessariamente um aumento na longevidade da população brasileira.

A longevidade é um aspecto que diz respeito principalmente à diminuição da mortalidade entre os idosos (indivíduos com mais de 60-65 anos de idade). A esperança de vida ao nascer, no entanto, tem seu valor aumentado com a queda da mortalidade tanto entre os idosos quanto nas idades mais jovens. Sendo assim, a queda da mortalidade infantil tem uma repercussão direta significativa sobre o aumento da esperança de vida ao nascer - que, como já foi destacado, é a **medida** do índice de Longevidade do IDH.

De acordo com MONTEIRO<sup>60</sup>, a diminuição da mortalidade infantil tem suas origens na queda da mortalidade por doenças infecto-parasitárias, observada no Brasil desde a primeira metade do século XX, correspondendo de fato a um avanço positivo nas condições de vida. Mais recentemente, a partir dos anos 1960, a diminuição da fecundidade tem se apresentado como um outro fator importante para a redução dos riscos de mortalidade na infância (entre os menores de cinco anos de idade). E isso se dá pelo aumento no nível de escolaridade da mãe, e também porque aumentou o intervalo intergestacional, o que, por sua vez, aumenta a probabilidade de sobrevivência dos filhos tidos nascidos vivos, tendo inclusive a Organização Mundial de Saúde (OMS) recomendado um espaço de dois anos entre um nascimento e outro, para não colocar em risco a saúde e a vida dos bebês. Além disso, em muitas regiões, principalmente nos estados do Sul e Sudeste, essa queda da fecundidade vem ocorrendo também como consequência do uso crescente de métodos contraceptivos, tais como pílulas anticoncepcionais, preservativos, dispositivo intra-uterino (D.I.U.) e diafragma, entre outros.

No entanto, é de imperativa relevância observar que essa redução da fecundidade também tem sido provocada por medidas que trazem grande risco à saúde das mulheres, como, por exemplo, o abortamento induzido, interrompendo gestações indesejáveis. Além disso, a prática da laqueadura de trompas, uma

---

<sup>60</sup> Dados colhidos em entrevista com o Prof. Dr. Mário Francisco Gianni Monteiro, professor adjunto do Instituto de Medicina Social da UERJ.

outra opção anticoncepcional, é um fator determinante também significativo desta queda da fecundidade. E ela é algumas vezes realizada de maneira antiética, sem o conhecimento e consentimento das mulheres, que estão sendo esterilizadas involuntariamente, como resultado de programas de esterilização.

Desta forma, a diminuição da fecundidade dá continuidade à tendência de redução do risco de mortalidade antes dos cinco anos, porque também ajuda a evitar causas de óbito de mais difícil prevenção, como as causas da mortalidade perinatal.

Sendo assim, pode-se concluir que ainda que o aumento da esperança de vida possa significar uma melhoria das condições de vida (sócio-econômicas, humanas, etc.), pode ser também resultado de práticas que aumentam o risco de lesões e doenças entre a população feminina em idade de procriação. Portanto, este é um dos aspectos negativos que devem ser levados em conta quando da interpretação do significado de uma melhoria no IDH, já que produz um aumento no valor de um dos índices que o compõem, o da Longevidade, mas pode não estar significando uma verdadeira melhoria no desenvolvimento humano ou nas condições de saúde da população, condições estas constantemente associadas a esse índice parcial.

Cabe ainda observar que, em última instância, isso é um fator que acaba por ferir o próprio conceito de desenvolvimento humano, na medida em que este destaca que "o desenvolvimento deve ser a criação de um ambiente propício para as pessoas terem uma vida longa e saudável", aspectos que deixam de ser cumpridos quando se considera o exposto acima.

Diante de todas as discussões apresentadas neste Capítulo 3, cabe a reflexão de que, para o caso do Brasil, o IDH pode não estar mensurando efetivamente o desenvolvimento humano da população e os aspectos que o possibilitam. Isso certamente não invalida o uso do IDH como aferidor sintético de

bem-estar, mas aponta suas limitações e carência de especificidade para representar avanços e retrocessos de determinadas políticas sociais. De qualquer forma, ainda que seja um indicador simples – dado que precisa ser comparável internacionalmente – o IDH, dentro dos limites de seus três componentes, tem contribuído para ampliar de forma significativa a atenção empírica dedicada à avaliação dos processos de desenvolvimento. Entretanto, com tantos elementos negativos presentes na sociedade brasileira, pode ser que a melhora no IDH não esteja significando a melhora de aspectos importantes para a população. Isso se torna bastante preocupante quando o IDH e suas derivações são utilizados como ferramenta principal para a determinação de políticas, como parece ser o caso de muitos estados e municípios brasileiros.

A seguir, no quarto e último Capítulo desta Tese, direcionaremos nossas reflexões para o uso constante e preferencial do IDH – e de outros índices sintéticos nele baseados – como principal indicador de priorização de políticas sociais. No Brasil, essa prática – que, como vimos, apresenta motivos para preocupação – parece ser bastante comum, como será possível observar nos exemplos que destacaremos de alguns estados e municípios brasileiros.



## **CAPÍTULO IV**

### **O IDH NO BRASIL: PRINCIPAL INSTRUMENTO DE PRIORIZAÇÃO DE POLÍTICAS?**

#### **ATÉ QUANDO ESPERAR**

“Não é nossa culpa  
Nascemos já com uma benção  
Mas isso não é desculpa  
Pela má distribuição.  
Com tanta riqueza por aí  
Onde é que está, cadê sua fração?  
Até quando esperar?

**- Plebe Rude -  
(Philippe/André X/Gutje)**

## *Capítulo IV*

---

---

### IV – O IDH NO BRASIL: PRINCIPAL INSTRUMENTO DE PRIORIZAÇÃO DE POLÍTICAS?

Ao longo desta Tese e especialmente no Capítulo 3, dissemos inúmeras vezes que ultimamente, no Brasil, parece haver uma tendência de utilização de determinados indicadores sociais sintéticos como justificativa principal para priorizar as ações de políticas sociais. Entre esses indicadores compostos, o mais utilizado com esta finalidade parece ser o IDH e seus índices derivados. Essa prática de priorização de políticas a partir do IDH (e outros), ao que parece, não se restringe ao nível federal, sendo também comum nos níveis estadual e municipal.

Este Capítulo 4, o último desta Tese, tem como objetivo apresentar determinados instrumentos que possam ilustrar essa nossa suposição. Para isso, utilizaremos como exemplos os casos de dois estados e dois municípios brasileiros – que serão apresentados mais adiante – cuja experiência recente aponta para a adoção desta prática, que parece ser seguida por vários outros estados e municípios no Brasil.

É preciso esclarecer que não é nosso objetivo aqui apresentar, analisar ou contestar as políticas sociais desenvolvidas e implementadas nos estados e municípios que utilizaremos como exemplos – certamente, isso seria trabalho suficiente para uma outra Tese. Ainda assim, vale registrar que as políticas sociais desenvolvidas por esses dois estados e dois municípios que serão ilustrados têm sido, de modo geral, efetivas e bem intencionadas.

Como foi possível observar, o Brasil, mesmo que tenha conquistado nos últimos anos importantes avanços na área social, é um país que ainda apresenta sérios problemas nesta área, tais como níveis altos de pobreza e miséria, extrema disparidade social e desemprego, entre outros. Sendo assim, as políticas sociais destinadas à solução desses problemas tornam-se extremamente necessárias. Portanto, pode-se considerar que quanto melhores estruturadas e desenvolvidas forem essas políticas, melhor será para o desenvolvimento social do país.

Cabe observar também que, ao longo do século XX, não foram poucas as tentativas de solucionar os problemas sociais existentes no Brasil, em diversas conjunturas, através de políticas universalizadas e focalizadas. Mas embora se tenha alcançado melhorias relevantes, ainda não foi possível uma solução efetiva de todos os problemas sociais, que ainda são muito graves.

A experiência recente tem demonstrado que cada vez mais ampliam-se as tentativas de melhorar as formas de diagnosticar esses graves problemas sociais, com o objetivo de se direcionar as soluções com maior eficácia. Nesse sentido, a constante atividade de construção e aprimoramento de indicadores sociais, principalmente os sintéticos – já que englobam importantes dimensões sociais ao mesmo tempo – tem sido um fator contribuidor e facilitador para a elaboração de políticas. No entanto, essa atividade também tem criado um certo deslumbramento em relação aos indicadores e parece que, com isso, eles têm sido vastamente utilizados como justificativa principal – ou mesmo única – para a priorização de determinadas políticas, ou seja, parece que elas têm sido elaboradas e direcionadas absolutamente a partir do que os indicadores apontam. E o IDH parece ser o preferido para esta prática.

No Capítulo 3, nossa atenção foi dirigida para a tentativa de apontar determinadas falhas e limites inerentes aos indicadores sociais compostos, utilizando como exemplo o caso do IDH. Foi possível perceber, então, que essas falhas e esses limites existem de fato e não são nada irrelevantes. A princípio,

eles não interferem na importância do indicador, na medida em que não é mesmo possível para uma medida, um número, ser completamente fiel a tantos aspectos da vida humana. Contudo, entendemos que, a partir do momento em que esta medida, este número, é utilizado como principal – ou único – orientador de políticas tão necessárias para a garantia da qualidade de vida, bem-estar e dignidade humana, é preciso que se questione se esse seria o melhor caminho. Como já colocamos, nossa hipótese é que essa prática tem sido constante no Brasil, em todos os níveis de governo.

Agora, neste Capítulo 4, apresentaremos alguns exemplos que parecem confirmar essa nossa hipótese. Obviamente, não seria possível exemplificar o caso de todos os estados e de todos os municípios brasileiros, pois isso ultrapassaria os limites de tempo e espaço de construção desta Tese. Assim, foi preciso selecionar alguns exemplos que pudessem esclarecer esta hipótese da melhor maneira possível. Selecionamos, então, para exemplificar essa prática nas Unidades da Federação, os estados do Rio de Janeiro e de Sergipe. Para ilustrar os casos dos municípios, selecionamos as capitais desses dois estados, os municípios do Rio de Janeiro e de Aracaju, respectivamente.

Poderíamos ter selecionado exemplos de estados e municípios brasileiros com base em inúmeras razões. Mas como isso não é tarefa fácil e precisávamos escolher entre tantos, acabei optando por razões que se relacionam à minha experiência pessoal, dado que essas razões facilitam o processo de coleta de informações e aumentam a qualidade das reflexões, além de não invalidar, sob nenhum aspecto, a escolha feita.

Assim, a opção pela seleção destes dois estados e suas capitais foi tomada – e é explicada – em razão de minha experiência pessoal, dado que sempre residi no estado do Rio de Janeiro – primeiro em sua região metropolitana e, já há muitos anos, em sua capital, minha terra natal. Além disso, como tenho fortes laços familiares em Sergipe, viajo anualmente para este estado, no qual

permaneço, principalmente em sua capital, por um período de no mínimo um mês a cada ano, desde a década de 1970. Com isso, foi possível conhecer, ao longo dos anos, o perfil, a estrutura e a dinâmica destes estados e municípios, bem como foi mais fácil coletar as informações necessárias para este estudo. Portanto, a ilustração desses estados e municípios pode ser feita de forma mais apurada e com maior qualidade.

Um outro elemento que enriquece esta escolha é o fato de que esses são estados e municípios que apresentam características bem distintas em quase todos os sentidos, inclusive pertencendo a regiões diferentes: enquanto o Rio de Janeiro e, naturalmente, sua capital, fazem parte da Região Sudeste (a segunda melhor do Brasil no IDH), Sergipe e sua capital Aracaju integram a Região Nordeste (a pior do Brasil no IDH). Nesse sentido, também podem ser tomados como exemplos claros das disparidades sociais tão profundas no Brasil.

#### 4.1 – OS INDICADORES SINTÉTICOS EM NÍVEIS NACIONAL E SUB-NACIONAIS

Desde seu início, em 1990, a formulação e publicação dos RDH's acabaram por incentivar a produção de Relatórios Nacionais de Desenvolvimento Humano, que têm sido elaborados com o objetivo de destacar prioridades e questões nacionais através de dados e experiência locais. Mais de oitenta países já produziram esses relatórios nacionais – que seguem a mesma estrutura conceitual e metodológica dos relatórios internacionais – além de outras publicações relacionadas ao tema do desenvolvimento humano sustentável.

No que diz respeito ao caso brasileiro, de interesse primordial para esta Tese, o único Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil foi publicado pelo PNUD em 1996, e dentre as publicações relacionadas ao tema, destacam-se

o estudo Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros<sup>61</sup>, e o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil<sup>62</sup>.

Para além da publicação de relatórios ou estudos teóricos, o PNUD tem também estimulado e patrocinado iniciativas de estimação do IDH, ou de derivações deste índice, em níveis sub-nacionais, direcionadas para os estados e municípios brasileiros. Nesse sentido, destacam-se o IDH-M e o ICV, ambos apresentados no Capítulo 2. Porém, comentando essa iniciativa do PNUD e seus frutos, JANNUZZI (2002, p.69) avalia que:

*Sem negar a importância de estudos sobre questões sociais, nem a qualidade das análises realizadas, o fato é que o índice estimado não agrega muito mais conhecimento daquilo que já se sabe nos meios técnicos e órgãos de planejamento público e social. Além disso, as adaptações realizadas para cômputo do índice em nível municipal acabam comprometendo seu eventual uso comparativo com os dados já publicados pelo PNUD para outros países e localidades.*

Ainda assim, como já destacamos anteriormente, a experiência recente tem demonstrado que muitos estados e municípios brasileiros têm apostado nessa iniciativa do PNUD e se apoiado vastamente nela para direcionar políticas, corrigir problemas detectados ou programas mal-sucedidos e comemorar resultados na área social.

A seguir, para ilustrar essas considerações acima, passaremos para a apresentação dos casos dos estados do Rio de Janeiro e de Sergipe que, como

---

<sup>61</sup> Este estudo, publicado em 1998, é um dos resultados do projeto BRA/97/007 - Desenvolvimento Humano no Brasil, realizado através de uma parceria entre o PNUD, o IPEA e a Fundação João Pinheiro (FJP), com a colaboração do IBGE. Nele foi elaborado e apresentado pela primeira vez o IDH-M.

<sup>62</sup> Que já conta com duas edições, a segunda publicada em 2004.

poderá ser constatado, são de fato, entre outros exemplos, estados brasileiros que priorizam políticas sociais a partir de indicadores compostos, especialmente o IDH ou os índices nele inspirados.

#### 4.2 – A PRIORIZAÇÃO DE POLÍTICAS NO BRASIL A PARTIR DE ÍNDICES SOCIAIS COMPOSTOS: ALGUNS EXEMPLOS DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Neste item, além de procurar apresentar instrumentos que possam demonstrar a prática atual de elaboração e implementação de políticas tomando como justificativa principal os dados e apontamentos de indicadores sintéticos – em especial o IDH – também descreveremos, em caráter informativo, as principais características geográficas e sóciodemográficas dos dois estados por nós selecionados. Essa descrição informativa enriquece bastante a ilustração dos estados aqui enfatizados, na medida em que aponta com clareza as diferenças existentes entre eles.

##### 4.2.1 – O CASO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O estado do Rio de Janeiro (RJ), localizado na Região Sudeste, compõe a segunda maior região metropolitana do Brasil. Sua área geográfica cobre uma extensão de 43.797,4 Km<sup>2</sup>, com densidade demográfica de 328,0 hab/Km<sup>2</sup>. No período de 1991 a 2000, a população total do estado do Rio de Janeiro passou de 12.807.706 habitantes (1991) para 14.391.282 habitantes (2000), com taxa média de crescimento anual de 1,35%. Em 2000, a população do estado representava 8,48% da população do país. A taxa de urbanização do estado passou de 95,25%

em 1991 para 96,04% em 2000<sup>63</sup>. A Figura 4.1 a seguir ilustra o estado do Rio de Janeiro no mapa do Brasil.

FIGURA 4.1

O Estado do Rio de Janeiro



---

<sup>63</sup> Dados do Censo 2000 (IBGE) e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA, 2004).



A TABELA 4.1 a seguir aponta alguns indicadores sociais e de desigualdade selecionados para o estado do Rio de Janeiro, no período de 1991 a 2000.

TABELA 4.1

**Indicadores sociais e de desigualdade selecionados (RJ/1991-2000)**

Indicadores	1991	2000
<b>Taxa de analfabetismo (25 anos ou mais)</b>	<b>10,9</b>	<b>7,6</b>
<b>Renda <i>per capita</i> média (em R\$ de 2000)</b>	<b>312,0</b>	<b>413,9</b>
<b>Proporção de pobres (%)</b>	<b>25,5</b>	<b>19,2</b>
<b>Índice de Gini</b>	<b>0,61</b>	<b>0,61</b>
<b>Porcentagem de renda apropriada por extratos da população</b>		
20% mais pobres	2,4	2,1
20% mais ricos	65,3	65,6
<b>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)</b>	<b>0,753</b>	<b>0,807</b>
<b>Educação</b>	<b>0,837</b>	<b>0,902</b>
<b>Longevidade</b>	<b>0,690</b>	<b>0,740</b>
<b>Renda</b>	<b>0,731</b>	<b>0,779</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA, 2004).

Esta Tabela mostra que, no estado do Rio de Janeiro, no período de 1991 a 2000, a taxa de analfabetismo e a proporção de pobres diminuíram e a renda média *per capita* aumentou. Porém, a desigualdade se manteve. Em relação ao IDHM, houve crescimento, no período, de 7,17%. Mantendo esta taxa de

crescimento, o estado levaria 5,6 anos para alcançar o Distrito Federal, estado com o melhor IDHM do Brasil em 2000 (0,844).

Em 2000, o IDHM do Rio de Janeiro foi 0,807, o que o colocou, segundo a classificação do PNUD, entre as regiões de alto desenvolvimento humano. Em relação aos outros estados brasileiros, o Rio de Janeiro ocupava a 5ª posição no *ranking*, sendo que quatro estados (14,8%) estariam em situação melhor e 22 estados (85,2%) estariam em situação pior ou igual (PNUD/IPEA, 2004).

No que diz respeito à nossa reflexão central deste Capítulo 4, o Estado do Rio de Janeiro (RJ), conforme será possível observar, é um dos estados brasileiros que se apresentam como bom exemplo para ilustrar a priorização de políticas a partir de índices compostos, especialmente o IDH e suas derivações.

No sentido de clarear essas considerações, cabe a observação de que uma das estratégias de políticas sociais dos governos mais recentes tem sido a elaboração de seminários, estudos e estimativas relativas ao desenvolvimento humano de sua população. Esta iniciativa, obviamente, tem contribuído para elevar os níveis das discussões e para auxiliar no aprofundamento das inúmeras e bem positivas ações do referido estado na área social.

Uma das iniciativas do estado nesse sentido foi o desenvolvimento do estudo “IDH-Bússola: estabelecendo prioridades em políticas públicas através de indicadores de desenvolvimento humano: longevidade, educação, renda, infância, habitação”<sup>64</sup>, realizado pelo governo do estado do Rio de Janeiro em 2001, que elabora e apresenta um novo método de monitoração das políticas sociais, com o objetivo de aumentar a eficácia dessas políticas. Segundo este estudo, para que haja a garantia da eficiência e do bom direcionamento das ações do setor público

---

<sup>64</sup> Esta publicação é a síntese de um seminário com o mesmo título, do qual participei e auxiliei na elaboração, realizado pelo governo do estado (RJ) em parceria com algumas de suas instituições, com o apoio do PNUD.

na área social, é preciso focá-las em torno de alguns indicadores, chamados de impacto.

O estudo em pauta aponta que o estado do Rio de Janeiro ainda apresenta problemas sociais que afetam seus indicadores e que precisam ser corrigidos. *“Portanto, a nossa ação nessa área de desenvolvimento humano foi sempre pautada pela melhoria desses indicadores”*. (RIO DE JANEIRO, 2001, p.17). O estudo afirma também que os gestores públicos das secretarias estaduais e os técnicos das áreas associadas discutem com freqüência o que fazer com determinadas ações *“para melhorar ou impactar esse ou aquele indicador de desenvolvimento humano ou de condição de vida”*. Com a preocupação em gerir melhor as políticas sociais, o governo tem elaborado, implantado e aperfeiçoado diversos programas sociais, mas também tem procurado *“mostrar o quanto eles estão, de forma eficaz, impactando as condições de vida”* da população do estado. (RIO DE JANEIRO, 2001, p.17).

Para ilustrar ainda mais a tendência de priorização de políticas a partir de indicadores compostos, podemos citar um trecho, retirado do mesmo estudo, referente à palestra ministrada no seminário IDH-Bússola – que deu origem ao estudo já referido – pelo então (e atual) Secretário de Saúde, Gilson Cantarino O’Dwyer:

*O esforço que nós, no Governo do Estado [RJ], temos feito, com seminários temáticos realizados com a participação de todas as secretarias através das diferentes coordenações setoriais (...) é exatamente o de poder estabelecer quais são essas linhas que se tocam dentro do nosso trabalho (...) numa lógica, inclusive, de acompanhamento do impacto de nossas ações sobre a população que atendemos, tanto do ponto de vista da saúde quanto do ponto de vista de outros*

*indicadores de avaliação, como é o IDH, como um todo.*

*Para a Secretaria de Saúde, algumas áreas foram consideradas prioritárias nessa lógica*<sup>65</sup>.

Com a citação acima, torna-se possível constatar que o IDH-Bússola (tanto o seminário quanto sua síntese publicada) se apresenta como uma clara ilustração da tendência de priorização de políticas sociais a partir do IDH.

Mais recentemente, em 2003<sup>66</sup>, um outro estudo também de iniciativa do governo do estado (RJ), que culminou com a publicação do “Atlas I – Os Problemas<sup>67</sup>”, também aponta na direção do uso preferencial de indicadores compostos para a formulação de políticas sociais. O Atlas segue a mesma linha conceitual do IDH, mapeando e discutindo a situação do estado do Rio de Janeiro em relação a três temas principais: pobreza, analfabetismo e mortalidade infantil. De acordo com seus textos de abertura, o objetivo do Atlas é servir de “base para a concepção de políticas públicas<sup>68</sup>, visando o desenvolvimento estratégico da Educação”. (RIO DE JANEIRO, 2003).

Com essa estratégia de elaboração de estudos tais como os dois citados acima (IDH-Bússola e Atlas I – Os Problemas), percebe-se nitidamente a positiva intenção do governo do estado do Rio de Janeiro em aprofundar as discussões sociais e intensificar suas políticas nesta área. Mas, a partir das reflexões feitas ao longo desta Tese, é preciso questionar até que ponto há sentido efetivo quando as políticas sociais são priorizadas preferencialmente a partir de estimativas de índices compostos, como o IDH – prática que parece intensa no referido estado.

---

<sup>65</sup> Grifos nossos.

<sup>66</sup> O que significa na gestão atual, da Governadora Rosinha Matheus.

<sup>67</sup> Esse Atlas, de cuja confecção participei diretamente, tem como objetivo radiografar e divulgar as características sócio-econômicas do estado do Rio de Janeiro.

<sup>68</sup> Grifo nosso.

Ilustrado o caso do estado do Rio de Janeiro, passaremos a ilustrar o caso do nosso outro exemplo selecionado, o estado de Sergipe, que também representa um bom exemplo de estado brasileiro que prioriza políticas a partir de índices compostos (também especialmente o IDH).

#### 4.2.2 – O CASO DO ESTADO DE SERGIPE

Sergipe, um dos estado localizados na Região Nordeste, é o menor estado brasileiro em extensão territorial, com 21.962,1 Km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 81,1 hab/Km<sup>2</sup>. No período de 1991 a 2000, a população total do estado de Sergipe passou de 1.491.876 habitantes (1991) para 1.784.475 habitantes (2000), com taxa média de crescimento anual de 2,09%. Em 2000, a população do estado representava 1,05% da população total do país. A taxa de urbanização do estado cresceu 6,14%, passando de 67,22% em 1991 para 71,35% em 2000<sup>69</sup>. A Figura 4.2 a seguir ilustra o estado de Sergipe no mapa do Brasil.

---

<sup>69</sup> Segundo dados do Censo 2000 (IBGE) e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA, 2004).

FIGURA 4.2

O Estado de Sergipe



A seguir, a TABELA 4.2 aponta alguns indicadores sociais e de desigualdades selecionados para o estado de Sergipe, no período de 1991 a 2000, da mesma forma que selecionamos para o exemplo do estado do Rio de Janeiro.

TABELA 4.2

**Indicadores sociais e de desigualdade selecionados (SE/1991-2000)**

Indicadores	1991	2000
Taxa de analfabetismo (25 anos ou mais)	40,9	29,6
Renda <i>per capita</i> média (em R\$ de 2000)	127,5	163,5
Proporção de pobres (%)	61,1	54,0
Índice de Gini	0,63	0,66
Porcentagem de renda apropriada por extratos da população		
20% mais pobres	2,6	1,5
20% mais ricos	67,4	69,6
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	0,597	0,682
Educação	0,630	0,771
Longevidade	0,580	0,651
Renda	0,582	0,624

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA, 2004).

De acordo com esta Tabela, no estado de Sergipe, no período de 1991 a 2000, a taxa de analfabetismo e a proporção de pobres diminuíram e a renda média *per capita* aumentou. Porém, a desigualdade também aumentou. Em relação ao IDH-M, houve crescimento, no período, de 14,24%, ou seja, quase o dobro do crescimento apontado para o estado do Rio de Janeiro. No entanto, com esta taxa de crescimento, o estado de Sergipe ainda levaria 13,9 anos para alcançar o Distrito Federal.

Em 2000, o IDH-M de Sergipe foi 0,682, o que o manteve, segundo a classificação do PNUD, entre as regiões de médio desenvolvimento humano. Em relação aos outros estados brasileiros, Sergipe ocupava a 23ª posição no *ranking*, sendo que 22 estados estariam em situação melhor e 4 estados estariam em situação pior ou igual (PNUD/IPEA, 2004). Com esse *ranking* do IDH-M, Sergipe ocupa, em 2000, a posição exatamente oposta à do estado do Rio de Janeiro, o que denota as diferenças sociais existentes entre estes dois estados, de acordo com o índice.

Voltando nosso foco de atenção para o objetivo principal deste Capítulo 4, cabe observar que o estado de Sergipe (SE) também se apresenta como um exemplo bem claro de estado que prioriza políticas sociais a partir de indicadores síntese, e também nesse caso o IDH (e suas derivações) é o indicador preferencial. Isso pode ser confirmado através de um dos materiais informativos (um livreto) da própria Secretaria de Estado do Combate à Pobreza, da Assistência Social e do Trabalho, divulgado em 2003<sup>70</sup>, que apresenta as estratégias para superação da pobreza no estado de Sergipe, desenvolvidas por este órgão.

No livreto informativo, a Secretaria coloca que sua missão organizacional está relacionada com a formulação e a implementação de políticas públicas, que assumem, como uma de suas linhas e serviço, a concepção e implantação de ações que promovam o desenvolvimento humano, social e econômico. A Secretaria aponta que o **objetivo** de sua gestão no combate à pobreza é “elevar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado e Municípios, bem como o Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF)<sup>71</sup> das famílias com renda per capita de até meio salário mínimo<sup>72</sup>”. (SERGIPE, 2003).

---

<sup>70</sup> O que significa na gestão do atual Governador, João Alves Filho.

<sup>71</sup> O IDF, indicador construído com a mesma estrutura conceitual do IDH, é direcionado para a mensuração do desenvolvimento humano dos núcleos familiares.

<sup>72</sup> Grifos nossos.



Ainda de acordo com o livreto informativo, os princípios que norteiam as estratégias de combate à pobreza no estado de Sergipe são, entre outros, centralizar na família o esforço de superar a pobreza e focar as estratégias e ações nos municípios e micro-regiões com mais baixos IDH's, especialmente nos denominados "bolsões de pobreza" do estado.

A Rede de Proteção Social do estado de Sergipe, implantada pela já citada Secretaria de Combate à Pobreza, é composta de uma série de programas sociais, que são disponibilizados e focalizados nas famílias em situação de pobreza, e principalmente naquelas em situação de indigência. A seleção para o direcionamento dos programas é feita prioritariamente através do IDH e do IDF.

É importante considerar que a implantação efetiva, continuada e bem elaborada de uma Rede de Proteção Social voltada para o combate à pobreza, especialmente em um estado situado no Nordeste, a Região com o maior percentual de pobres no Brasil, é uma iniciativa de maior relevância na luta contra os graves problemas sociais do estado. Entretanto, também no caso de Sergipe, é preciso questionar se é realmente uma estratégia efetiva a priorização de políticas sociais preferencialmente a partir de estimativas de índices compostos, como o IDH, que, como vimos, podem não estar refletindo, de fato, a situação real das necessidades.

#### 4.3 – A PRIORIZAÇÃO DE POLÍTICAS NO BRASIL A PARTIR DE ÍNDICES SOCIAIS COMPOSTOS: ALGUNS EXEMPLOS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Após a ilustração dos nossos dois exemplos selecionados de Unidades da Federação – os estados do Rio de Janeiro e de Sergipe – passaremos, neste item 4.3, a ilustrar os casos de suas capitais, os municípios do Rio de Janeiro e de Aracaju, respectivamente. Neste caso, essas duas capitais representam bons

exemplos de municípios brasileiros que priorizam políticas a partir de índices compostos (também especialmente o IDH). Também neste item apresentaremos as principais características geográficas e sóciodemográficas desses dois municípios por nós selecionados, em caráter informativo, com o objetivo de enriquecer sua ilustração.

#### 4.3.1 – O CASO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

O município do Rio de Janeiro, capital do estado do Rio de Janeiro, é a segunda maior cidade do país, com uma população de 5.857.904 habitantes em 2000. Sua área geográfica compreende 1.264,2 Km<sup>2</sup>, com densidade demográfica de 4.627,9 hab/Km<sup>2</sup>. Em 2000, a população do município representava 40,7% da população do estado do Rio de Janeiro, e 3,45% da população do país. A taxa de urbanização do município, entre 1991 e 2000, não se alterou, mantendo os 100%<sup>73</sup>.

A TABELA 4.3 a seguir aponta alguns indicadores sociais e de desigualdade selecionados para o município do Rio de Janeiro, no período de 1991 a 2000.

---

<sup>73</sup> Também de acordo com dados do Censo 2000 (IBGE) e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA, 2004).

TABELA 4.3

**Indicadores sociais e de desigualdade selecionados (Município do Rio de Janeiro/1991-2000)**

Indicadores	1991	2000
Taxa de analfabetismo (25 anos ou mais)	6,6	4,9
Renda <i>per capita</i> média (em R\$ de 2000)	454,9	596,6
Proporção de pobres (%)	16,4	13,3
Índice de Gini	0,61	0,62
Porcentagem de renda apropriada por extratos da população		
20% mais pobres	2,3	2,0
20% mais ricos	64,7	65,5
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	0,798	0,842
Educação	0,887	0,933
Longevidade	0,714	0,754
Renda	0,794	0,840

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA, 2004).

Esta Tabela ilustra que, no município do Rio de Janeiro, no período de 1991 a 2000, a taxa de analfabetismo e a proporção de pobres diminuíram e a renda média *per capita* aumentou. Porém, a desigualdade aumentou. O IDH-M, no período, cresceu 5,51%. Se mantivesse esta taxa de crescimento do IDH-M, o município do Rio de Janeiro levaria 14,1 anos para alcançar São Caetano do Sul (SP), o município com o melhor IDH-M do Brasil em 2000 (0,919) e 8,2 anos para alcançar Niterói, o município com o melhor IDH-M do estado do Rio de Janeiro (0,886).

Em 2000, o IDH-M do município do Rio de Janeiro foi 0,842, colocando-o entre as regiões consideradas de alto desenvolvimento humano, segundo a classificação do PNUD. Em relação aos outros municípios brasileiros, o Rio de Janeiro ocupava a 58ª posição no *ranking*, sendo que 57 municípios (1%) estariam em situação melhor e 5449 municípios (99%) estariam em situação pior ou igual. Já em relação aos outros municípios do estado do Rio de Janeiro, a capital fluminense ocuparia o 2º lugar no *ranking* do IDH-M (PNUD/IPEA, 2004).

Em relação ao nosso objetivo central deste Capítulo 4, cabe observar que, recentemente, o governo municipal tem elaborado estudos, publicações e estimativas relativas ao desenvolvimento humano de seus munícipes. Dentre esses, os mais alardeados foram os dois Relatórios de Desenvolvimento Humano do Município do Rio de Janeiro (o primeiro em 2001 e o segundo em 2003)<sup>74</sup>. Nestes relatórios, estão apresentados *rankings* com o IDH dos bairros e regiões da capital fluminense<sup>75</sup>. Como acontece no governo do estado, esta iniciativa da Prefeitura do Rio também contribui para aprofundar as discussões e ajudar a aperfeiçoar as políticas sociais do município. Mas, também aponta para uma priorização de políticas baseadas em resultados de indicadores sintéticos, numa preferência clara pelo IDH.

Para confirmar isso, citaremos uma reportagem publicada pelo jornal O Globo logo após a divulgação do segundo relatório, em 21-12-2003, cujo título foi “Prefeitura usa IDH como ferramenta para estabelecer políticas públicas”:

*O ranking do desenvolvimento tornou-se uma ferramenta importante no estabelecimento de políticas públicas não apenas no governo federal,*

---

<sup>74</sup> Ambos elaborados na gestão do Prefeito César Maia, reeleito nas últimas eleições municipais em 2004.

<sup>75</sup> O *ranking* de 2003 é parte de um estudo do Instituto Pereira Passos (IPP), em parceria com o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), com o IPEA, com a FJP e com o PNUD.

*mas também na capital fluminense. O prefeito César Maia afirma que as informações sociais de sua gestão priorizam totalmente o resultado do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos bairros da cidade*<sup>76</sup>.

*Diretor do Instituto Pereira Passos (IPP), Sérgio Besserman confirma a demanda ininterrupta de informações pelos principais secretários e órgãos do governo municipal*<sup>77</sup>. O IDH dos bairros tem sido fundamental, por exemplo, no plano de preparação da cidade para os Jogos Pan-Americanos de 2007. (O Globo, 21-12-03, p.51).

Como é possível constatar a partir da citação acima, publicada num dos principais veículos da imprensa carioca, o município do Rio de Janeiro realmente se apresenta com um dos exemplos nacionais de priorização do IDH – e outros índices nele baseados – para elaborar políticas.

#### 4.3.2 – O CASO DO MUNICÍPIO DE ARACAJU

Visto o exemplo do município do Rio de Janeiro, destacaremos agora o município de Aracaju, que é o nosso último – porém não menos claro e bom – exemplo de um outro município brasileiro que prioriza políticas sociais a partir de índices sintéticos (e, também no caso de Aracaju, especialmente índices baseados no IDH). Antes, porém, apresentaremos alguns dados geográficos e sóciodemográficos de Aracaju, da mesma forma que fizemos com o município do Rio de Janeiro e com os dois estados por nós selecionados.

---

<sup>76</sup> Grifos nossos.

<sup>77</sup> Grifos nossos.

Aracaju, capital do estado de Sergipe e primeira capital planejada do Brasil, é um município com área geográfica de 181,8 Km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 2.535,2 hab/Km<sup>2</sup>. Com uma população de 461.534 habitantes em 2000, a população deste município representava 25,86% da população do estado de Sergipe, e 0,27% da população do país. Assim como no caso do município do Rio de Janeiro, a taxa de urbanização de Aracaju, entre 1991 e 2000, não se alterou, também mantendo os 100%<sup>78</sup>.

Seguindo os exemplos dos estados do Rio de Janeiro e de Sergipe, e do município do Rio de Janeiro, a TABELA 4.4 a seguir aponta alguns indicadores sociais e de desigualdade selecionados para o município de Aracaju, no período de 1991 a 2000.

---

<sup>78</sup> Como nos exemplos anteriores, também de acordo com dados do Censo 2000 (IBGE) e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA, 2004).

TABELA 4.4

**Indicadores sociais e de desigualdade selecionados (Município de Aracaju/1991-2000)**

Indicadores	1991	2000
<b>Taxa de analfabetismo (25 anos ou mais)</b>	<b>16,4</b>	<b>11,6</b>
<b>Renda <i>per capita</i> média (em R\$ de 2000)</b>	<b>263,0</b>	<b>352,7</b>
<b>Proporção de pobres (%)</b>	<b>34,5</b>	<b>29,6</b>
<b>Índice de Gini</b>	<b>0,62</b>	<b>0,64</b>
<b>Porcentagem de renda apropriada por extratos da população</b>		
<b>20% mais pobres</b>	<b>2,2</b>	<b>1,7</b>
<b>20% mais ricos</b>	<b>66,1</b>	<b>68,0</b>
<b>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)</b>	<b>0,734</b>	<b>0,794</b>
<b>Educação</b>	<b>0,832</b>	<b>0,901</b>
<b>Longevidade</b>	<b>0,666</b>	<b>0,729</b>
<b>Renda</b>	<b>0,703</b>	<b>0,752</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA, 2004).

Esta Tabela 4.4 ilustra que, no município de Aracaju, no período de 1991 a 2000, a taxa de analfabetismo e a proporção de pobres diminuíram e a renda média *per capita* aumentou, da mesma forma como ocorreu nos nossos exemplos anteriores. Porém, a desigualdade também se elevou. No período (de 1991 a 2000), o IDH-M cresceu 8,17%. Mantida esta taxa de crescimento do IDH-M, o município de Aracaju levaria 16,1 anos para alcançar São Caetano do Sul (SP), que, como já apontamos, é o município com o melhor IDH-M do Brasil em 2000 (0,919), segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA, 2004).

Em 2000, o IDH-M de Aracaju foi 0,794, mantendo-o entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano, de acordo com a classificação do PNUD. Em relação aos outros municípios brasileiros, Aracaju ocupava a 689ª posição no *ranking*, sendo que 688 municípios (12,5%) estariam em situação melhor e 4818 municípios (87,5%) estariam em situação pior ou igual. Em relação aos outros municípios do estado de Sergipe, a capital Aracaju ocupa a melhor posição no *ranking* do IDHM: o 1º lugar (PNUD/IPEA, 2004).

Como foi possível observar nos nossos dois exemplos de estados e dois exemplos de municípios brasileiros, de acordo com os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA, 2004), a dimensão que mais contribuiu para o crescimento do IDH-M em todos os casos foi a Educação. Nos casos do estado do Rio de Janeiro, do estado de Sergipe e do município de Aracaju, essa contribuição da dimensão Educação foi seguida pela Longevidade e pela Renda, nesta ordem. Somente no caso do município do Rio de Janeiro, a contribuição da dimensão Educação foi seguida primeiro pela Renda, e depois pela Longevidade.

Apresentados os principais dados sóciodemográficos de Aracaju, retomaremos nosso objetivo central deste Capítulo 4, voltando nosso foco de atenção para a priorização de políticas sociais a partir de índices sintéticos no caso deste município.

Com o objetivo de apresentar o diagnóstico da realidade social das crianças e adolescentes em situação de risco em Aracaju, a Prefeitura Municipal realizou um Workshop, em maio de 2003<sup>79</sup>, através da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SEMASC). Na ocasião, foi lançado, de forma inédita no Brasil, o Índice de Desenvolvimento da Criança e Adolescentes (IDCA) – um mecanismo

---

<sup>79</sup> Na gestão do Prefeito Marcelo Déda, reeleito com 71% dos votos nas eleições municipais de 2004.



de análise criado com os mesmos critérios do IDH – mecanismo voltado para a análise das condições de vida das crianças e adolescentes que residem em Aracaju. De acordo com a então Secretária municipal de Assistência Social e Cidadania, Conceição Vieira, “este diagnóstico vai servir para a prefeitura estabelecer as políticas públicas que vão viabilizar a solução de problemas relacionados às crianças e adolescentes em situação de risco que moram em Aracaju<sup>80</sup>”. (ARACAJU, 24-04-03).

Para ilustrar ainda mais os objetivos da referida prefeitura com a criação do IDCA, será citada, a seguir, parte de uma reportagem de junho de 2003, publicada pela agência de notícias da própria prefeitura, que destacou a apresentação do índice em questão, prática seguida por vários outros veículos da imprensa local:

*Dando prosseguimento às atividades de capacitação para o estabelecimento da Rede Cidade Criança, teve início hoje (...) a apresentação e aprofundamento do diagnóstico da realidade social de crianças e adolescentes do município de Aracaju. O evento é realizado pela Prefeitura de Aracaju, através da Semasc – Secretaria de Assistência Social e Cidadania. O diagnóstico tem como objetivo realizar um estudo sistematizado da área periférica de Aracaju, apontando os locais da cidade onde estão concentradas as crianças que precisam de uma ação mais integral e imediata do poder público. (...).*

*(...) O diretor-presidente da Kairós Desenvolvimento Social, Comunicação e Marketing, empresa responsável pela realização do diagnóstico, Elvis César Bonassa (...) criou em Aracaju o IDCA – Índice de Desenvolvimento Humano da Criança e*

---

<sup>80</sup> Grifos nossos.

*Adolescente – realizado dentro do padrão do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano. O IDCA de Aracaju, idealizado pela Semasc, é o primeiro a ser constituído no país e servirá de modelo para implantação em outras localidades brasileiras.*

*Segundo Elvis Bonassa, (...) “todas as crianças têm direito a uma ação social, mas tem que focalizar as que mais precisam, já que não há verbas para atender a todas”. (...) “Com o diagnóstico, o impacto que ações provocam no mundo real em termos de universalização dos direitos da criança e do adolescente são conhecidos”.<sup>81</sup>*

*Para a secretária municipal de Assistência Social e Cidadania, Marta Gama, (...) “o diagnóstico é visto como uma ferramenta norteadora para as definições do planejamento estratégico da política municipal de atenção à criança e ao adolescente”<sup>82</sup> permitindo uma reflexão avaliadora sobre a situação atual na perspectiva da proteção integral”. (ARACAJU, 16-06-03)*

Obviamente não são somente crianças e adolescentes o alvo das políticas sociais da prefeitura de Aracaju, que conta com uma série de programas bem estruturados voltados para diversos públicos-alvo. Mas a criação deste índice sintético nos moldes do IDH mostra claramente o interesse da prefeitura em concretizar ações voltadas para este grupo de alta vulnerabilidade.

No entanto, também mostra a convergência de Aracaju com o estado de Sergipe, com o estado do Rio de Janeiro e com o município do Rio de Janeiro, no

---

<sup>81</sup> Grifos nossos.

<sup>82</sup> Grifos nossos.

que diz respeito a idealizar e utilizar indicadores sociais compostos, principalmente baseados no IDH, para a priorização de políticas sociais. Como já foi possível observar, talvez esse não seja o melhor caminho.

Cabe aqui a consideração de que esses casos destacados funcionam apenas como alguns exemplos. Existem diversas outras situações, em quase todo o território nacional, em que os governos estaduais e municipais fazem uso maciço do IDH, de suas derivações ou de outros índices sintéticos no sentido de priorizar políticas sociais com base – às vezes somente – em suas estimativas. E podemos ilustrar essa consideração com a citação de outros exemplos, tais como o da Prefeitura Municipal de Campinas, que elaborou o documento Observatório de Qualidade de Vida (1996) ou o da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, que elaborou o Índice de Qualidade de Vida Urbana (2000), ambas com objetivos semelhantes aos das prefeituras já destacadas.

Finalizando este Capítulo 4, é preciso que fique bem claro que a priorização do IDH – ou de outros índices sintéticos – como base para formulação de políticas certamente apresenta faces positivas. Por exemplo, de uma maneira ou de outra, acaba por garantir ações para quem delas necessita (ainda que não para todos e nem de forma ideal). Um outro exemplo é que chama a atenção para problemas que precisam ser enfrentados com urgência. Além disso, facilita a identificação de áreas e grupos de maior vulnerabilidade. E, em última instância, como foi possível observar nos casos específicos dos dois estados e dos dois municípios que enfatizamos, tem nos mostrado a boa disposição e as sérias batalhas de vários governos no enfrentamento das questões sociais, especialmente no combate à pobreza.

Por outro lado, no entanto, é preciso que se entenda que o IDH (assim como outros índices sintéticos), ainda que represente um avanço em relação a outros indicadores, na medida em que inclui outros aspectos essenciais ao desenvolvimento além da renda, possui falhas e possui limites que não são triviais

e que podem comprometê-lo. E, além disso, não necessariamente mede aquilo a que se propõe, como foi possível observar ao longo deste estudo. Portanto, é realmente necessário que se tenha muita cautela antes de priorizá-lo. Nesse sentido, poderia ser mais vantajoso relacioná-lo amplamente com outros indicadores sociais e com diferentes tipos de estudos antes da tomada de decisões em políticas sociais.

No caso do Brasil, onde ainda existem tantos problemas sociais e tantas disparidades, calcular índices sintéticos (ou médios) e utilizá-los amplamente como principal demonstrador da realidade social, como justificativa principal para a determinação de políticas sociais, ou até mesmo como justificativa única para esta mesma determinação de políticas, pode tornar-se uma questão complicada e perigosa – ou até mesmo enganosa. Na realidade, as médias nacionais podem ocultar muitos aspectos de grande relevância, e isso poderia prejudicar a efetividade e o alcance dos objetivos das próprias políticas sociais.

## *Considerações Finais*

---

---

Ao longo deste estudo, desenvolvemos nossas discussões a partir de análises que se voltaram para a formação e evolução dos indicadores sociais, para os aspectos filosóficos e metodológicos desses indicadores – especialmente o IDH – e para os limites inerentes aos mesmos indicadores. Com nossas reflexões, foi ainda possível verificar que, nas últimas décadas, os indicadores sociais têm sido largamente utilizados no Brasil no sentido de justificar e orientar as ações públicas direcionadas para as tentativas de equacionamento das mais variadas questões sociais, entre elas a pobreza e a concentração de renda.

De fato, os indicadores sociais têm sido de uso freqüente no Brasil, há pelo menos três décadas, para os agentes e instituições envolvidos na definição e implantação de políticas sociais, bem como na alocação de recursos. Para JANNUZZI (2002), quando utilizados de forma correta, esses indicadores favorecem a qualidade da interpretação da realidade social e direcionam com maior eficácia a formulação e implementação de políticas voltadas para as prioridades sociais. Na negociação das prioridades sociais, esses indicadores podem se apresentar como instrumentos capazes de contribuir para o diagnóstico, implementação, acompanhamento e avaliação de políticas sociais.

Alinhadas a essa perspectiva, as agências governamentais têm cada vez mais procurado investir tempo, recursos financeiros e recursos humanos na análise e formulação de sistemas estatísticos, às vezes de grande sofisticação, enfatizando especialmente o uso ou construção de indicadores sintéticos voltados para o diagnóstico social, para a universalização e, principalmente, para a focalização de políticas. Entretanto, conforme aponta JANNUZZI (2002), este esforço de atualização tecnológica para construção e uso dos indicadores não parece ter sido acompanhado de um exame mais profundo e efetivo – que

considere seu significado, limites e potencialidades – de seu uso nos processos de análise e planejamento de políticas públicas.

A atual forma enfática e constante com que os indicadores vêm sendo utilizados passa-nos a nítida impressão de que há um certo deslumbramento – que poderíamos até mesmo chamar de “fetiche”<sup>83</sup> – com as novas tecnologias e, ainda de acordo com JANNUZZI (2002, p. 53), passa-nos também “*a crença de que essas ferramentas e a disponibilidade de novos indicadores (como o IDH ou outros índices correlatos (...)) garantiriam, per se<sup>84</sup>, uma melhor gestão dos recursos e programas sociais.*”

No hábito vicioso que tem prevalecido acaba sendo bastante difícil a construção de medidas de sensibilidade qualitativa, especialmente devido ao reducionismo inerente aos processos de objetivação. Com isso, aumentam as justificativas veementes sobre a necessidade de demonstração e quantificação das questões sociais, entre elas pobreza e desigualdades. Assim, torna-se possível e facilitado o manejo técnico e, sobretudo, torna-se possível a disponibilidade da criação de objetivos e metas. Portanto, tais procedimentos não devem ser sumariamente desprezados. Na realidade, como destaca DEMO (2003, p.297) a propósito dos indicadores sociais, “*a crítica possível não os questiona em si, apenas em seu abuso e reducionismo obtuso.*”

Independentemente das bases técnicas e metodológicas utilizadas para analisar as questões sociais, a confecção de indicadores tem a tendência inerente de sempre reduzir a pretexto de objetivar, e constitui uma representação à qual muitas outras podem ser contrapostas. Nesse sentido, DEMO (2003, p. 297), citando SALAMA e DESTREMAU (1999), aponta para o fato de que:

---

<sup>83</sup> O termo ‘deslumbramento’ é utilizado por JANNUZZI (2002). DEMO (2003) desenvolve a idéia de que haveria um ‘charme’ inerente às questões sociais. Aqui, utilizamos o termo “fetiche”, com base na reflexão de que os indicadores parecem exercer um irresistível poder de atração. De acordo com o Dictionnaire de la Psychologia (LAROUSSE, Paris, 1967), o fetiche seria um desvio que se manifesta por uma atração irresistível a um objeto ao qual se atribui poder sobrenatural.

<sup>84</sup> Grifo nosso.

*Os limites dos indicadores e das medidas existem justamente porque estes eliminam uma grande parte da experiência humana e da subjetividade ligada a um estado social. Provêm igualmente da natureza de seu referente normativo e dos postulados que lhes servem de base.*

Como toda elaboração científica, a pobreza sempre é, conceitualmente, uma “questão de método”. Contudo, torna-se importante destacar que é extremamente necessário privilegiar sua dinâmica concreta, ao invés de limites metodológicos.

*Entram em cena, com invasão por vezes avassaladora, posicionamentos prévios e implícitos quanto à definição de pobreza, causas, manifestações, complexidade não linear, unidade de contrários. Por isso, cálculos não são somente produções intelectuais, mas interferências em sua compreensão e modos de intervenção.<sup>85</sup> É preciso insistir na dimensão política da pobreza, porque é nela que se trava a batalha pela sobrevivência e sobretudo da emancipação. (DEMO, 2003, p. 298).*

Na base de alguns achados impróprios na pesquisa social quantitativa parecem estar presentes limitações na validade e pertinência de diversos indicadores sociais compostos. Por exemplo, estudos deste tipo costumam apontar que não existe associação entre determinados problemas sociais, como desemprego e pobreza, violência e qualidade de vida, etc., sem discutir se a falta de significância estatística na correlação – linear, diga-se – entre os indicadores utilizados é devida à invalidade do indicador em demonstrar as dimensões sociais referidas. Nessa perspectiva, vale salientar que “invariavelmente, há pouca

---

<sup>85</sup> Grifos nossos.

reflexão sobre a validade dos indicadores e menos ainda da estrutura de causalidade entre as dimensões sociais estudadas, outro aspecto que pode afetar a inferência sobre a associação entre variáveis”<sup>86</sup> (JANNUZZI, 2002, p. 57). Além disso, cabe considerar que os indicadores também podem estar sujeitos a erros bastante relevantes provenientes do processo de coleta dos dados utilizados para sua construção.

É compreensível que a fragilidade ou mesmo que a falta de dados imponham limites aos indicadores. Nesse sentido, associar mais dimensões a um indicador pode não significar necessariamente uma melhoria na sua acuidade, pois sempre há o problema da ponderação, que envolve algum grau de arbitrariedade. Entretanto, em geral, os índices sintéticos – como o IDH – se propõem a medir conceitos complexos. Portanto, o ideal seria que esses índices pudessem refletir uma realidade ao menos mais aproximada com o conceito.

O Brasil é um país no qual ainda coexistem situações sociais extremamente díspares e no qual questões como as da pobreza e do desemprego, entre outras, ainda são problemas de grande amplitude e que se entrecruzam em diversos momentos. Logo, o cálculo de índices sintéticos no sentido de priorizar políticas públicas é de fato uma prática preocupante.

No Capítulo 4 desta Tese já refletimos sobre esta prática, enfatizando sua ocorrência em dois exemplos de estados e dois exemplos de municípios brasileiros. Mas também incluímos nesta Tese situações que apontam para essa prática no nível nacional, como de fato tem acontecido há algum tempo.

No período inicial do recente processo de redemocratização brasileira (ocorrido a partir de 1985), a direção política caminhou no sentido de, entre outros fatores, resgatar a dívida social<sup>87</sup>, acumulada devido às estratégias voltadas para o padrão de crescimento adotado durante o regime militar. Este padrão de crescimento – no qual a prioridade era crescer para só depois distribuir os

---

<sup>86</sup> Grifos nossos.

<sup>87</sup> O conceito de resgate da dívida social passou a ser a pedra angular da política social adotada pelo governo José Sarney (1985-1989), o primeiro governo pós-regime militar.



benefícios do progresso econômico – ainda que alto, esteve apoiado em bases que reproduziam a pobreza e multiplicavam as disparidades sociais. No fim do governo militar em meados dos anos 1980, uma reforma social passa a ser implementada, permitindo o desenvolvimento de um sistema de proteção social voltado para a universalização, assim como para a descentralização, participação popular e equidade na prestação de serviços sociais (ALMEIDA, 2004).

Ainda que o sistema de proteção social apresentasse a universalização como uma de suas características principais, permitiu, ao mesmo tempo, a adoção de políticas focalizadoras, conforme destaca ALMEIDA (2004, p.09):

*(...) formou-se consenso em torno da necessidade de promover políticas emergenciais destinadas a atender às populações mais carentes, enquanto não se fizessem sentir os presumíveis efeitos combinados do crescimento econômico sustentado e de um sistema de proteção social mais equânime e eficiente.*

Essas estratégias focalizadoras emergenciais se desenharam em consonância com as propostas das agências internacionais de fomento, sendo impostas como imprescindíveis ao combate à pobreza e às disparidades sociais. Ao mesmo tempo, se ajustariam às estratégias de ajuste macroeconômico da agenda neoliberal, também impostas ao Brasil pelas mesmas agências.

As mudanças no modelo de proteção social tiveram início no Brasil ainda no primeiro governo pós-regime militar (governo José Sarney, de 1985 a 1989) e foram incluídas na Constituição Federal de 1988 (C.F.-1988), com direção para as políticas universalizantes fundamentalmente voltadas ao acesso à seguridade, à saúde e à educação básica. Ao longo dos anos 1990, as diretrizes de reforma incluídas na C.F.-1988 foram sendo implementadas, em grande parte favorecidas pela estabilidade econômica adquirida com a implantação do Plano Real, em julho de 1994, *“que tornou mais previsíveis os fluxos de recursos na área social”*. (ALMEIDA, 2004, p.09).

Os dois mandatos do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) se caracterizaram, na área social, por fomentar e dar início às reformas do sistema previdenciário, altamente desgastado, em uma estratégia universalista. Já na área das políticas sociais direcionadas aos segmentos mais pobres e de alta vulnerabilidade – as políticas focalizadoras – os oito anos de governo caracterizaram-se pelo desenvolvimento de inovações significativas e multidirecionadas. Dentre os programas criados no governo Fernando Henrique Cardoso, destacam-se o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Programa Saúde da Família e Erradicação do trabalho Infantil, entre outros. Além desses, deve-se destacar o programa Comunidade Solidária, elaborado e gerenciado pela Primeira Dama Ruth Cardoso. De acordo com ALMEIDA (2004, p.10), o Comunidade Solidária *“experimentou novas formas de articulação entre ministérios e organizações da sociedade civil, buscando estender as fronteiras da esfera pública para além do território estatal”*.

Claramente, todas essas estratégias e programas sociais de traço focalizador implementadas durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso também se caracterizam pela estreita congruência com as propostas sociais indicadas pelas agências internacionais de fomento. E vale lembrar que essas propostas são fundamentadas nos dados dos índices compostos elaborados por essas agências, especialmente o IDH. Os indicadores compostos internacionais, especialmente o IDH (como vimos) e vários indicadores nacionais, apontam que a estabilização econômica e as mudanças no sistema de proteção social permitiram o alcance de resultados claramente positivos, ainda que modestos, como mostra a Tabela A, a seguir.

TABELA A

**Indicadores sociais e de desigualdade selecionados (Brasil/1992-2002)**

Indicadores	1992	2002
Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais)	17,2	11,9
Taxa de analfabetismo infantil	12,4	3,8
Crianças (7-14 anos) na escola (%)	81,9	94,5
Defasagem média de anos de estudo (10-14 anos)	2,1	1,1
Média de anos de estudo (25 anos ou mais)	4,9	6,1
Pessoas com 8 anos de estudo ou mais (%)	28,6	39,5
Mortalidade infantil (em mil)	45,2	27,8
Taxa de desemprego (15 anos ou mais)	6,6	9,2
Proporção de pobres <sup>1</sup> (%)	40,8	32,9
Proporção de indigentes <sup>2</sup> (%)	19,3	13,4
Índice de Gini	0,58	0,59
Razão de renda apropriada pelos 20% mais ricos e 20% mais pobres	26,8	25,6
Proporção de pobres <sup>3</sup> (%)		
Norte	52,8	45,2
Nordeste	65,7	56,5
Centro-Oeste	33,8	23,5
Sudeste	27,5	21,0
Sul	32,3	21,8

Fonte: PNAD (IBGE), In: ALMEIDA, 2004.

(1) Pessoas com rendimento abaixo da linha da pobreza (R\$125, em setembro de 2002).

(2) Pessoas com rendimento abaixo da linha da indigência (R\$62, em setembro de 2002).

(3) Pessoas com rendimento abaixo da linha da pobreza (R\$125, em setembro de 2002).

Esta Tabela A nos mostra que, entre 1992 e 2002, o analfabetismo diminuiu, assim como também diminuíram a mortalidade infantil e o peso relativo de pobres e indigentes na população total do Brasil. Além disso, houve melhora no acesso e nos níveis de educação. No entanto, houve aumento importante na taxa de desemprego, que saltou de 6.6 para 9.2, com um crescimento de cerca de 50%. A Tabela também mostra que, apesar da melhora nos indicadores de educação, saúde, pobreza e indigência, a desigualdade se mantém.

Para ALMEIDA (2004), quando o atual Presidente Luis Inácio Lula da Silva assume o governo brasileiro, em janeiro de 2003, o país já havia implementado parte importante da agenda de reformas sociais definida a partir do processo de redemocratização, ao término do governo militar, em meados dos anos 1980. Com isso, o Brasil alcançou êxitos no combate à pobreza, embora limitados, e melhorou as condições de saúde e educação da população, ainda que tenha fracassado no combate às disparidades sociais. Grande parte dos êxitos alcançados – de acordo com os dados de indicadores sociais – foi devida às políticas sociais de característica focalizadora, consonantes com a linha de propostas e imposições das agências internacionais.

Segundo ALMEIDA (2004, p.10), entretanto, é preciso considerar que:

*Apesar da importância adquirida pelos programas [focalizadores] da rede de proteção social no segundo mandato de Cardoso, a ênfase da atuação do governo federal continuou a recair sobre as políticas universais<sup>88</sup> – especialmente educação fundamental e atendimento básico de saúde. Sob esse aspecto, mantiveram-se as concepções de reforma do sistema de proteção social definidas na década anterior, orientadas pela busca de maior equidade e universalização do acesso.*

---

<sup>88</sup> Grifos nossos.

A partir de 2003, o governo Lula incorpora uma retórica que, em parte, se caracteriza por ignorar esses citados avanços sociais logrados em uma década e meia de democracia no Brasil e que, por outro lado, se volta para a ênfase na natureza secular dos problemas sociais do país. Ainda na fase da campanha presidencial, suas propostas se voltavam para a diminuição ampla da pobreza e da alta concentração de renda e para o combate à exclusão social.

Logo após as eleições presidenciais, foram levados ao conhecimento público dois documentos direcionados às políticas sociais – o “Projeto Fome Zero”<sup>89</sup> e o documento “Política Econômica e Reformas Estruturais”<sup>90</sup>.

Em suas análises sobre o início do governo Lula, ALMEIDA (2004, p.13) destaca as seguintes considerações:

*O tema das políticas sociais era tratado do ângulo da redução de seus efeitos regressivos mediante o aumento da eficácia do gasto social e da efetividade dos programas e ações, a ser obtida com maior focalização nos grupos de menor renda. Pouco se falava de outras políticas universais além da previdência, e conferia-se uma clara primazia às políticas destinadas aos mais pobres, percebidas como o núcleo duro da política social. O documento do Ministério da Fazenda [“Política Econômica e Reformas Estruturais”] (...) retomava temas da agenda prévia da reforma social dando-lhes um tratamento muito próximo daquele endossado pelo Banco Mundial e pelo ideário neoliberal.<sup>91</sup>*

---

<sup>89</sup> O Projeto Fome Zero teve como propostas uma combinação de políticas assistenciais com ações mais abrangentes de incentivo à agricultura familiar.

<sup>90</sup> Esse documento estava direcionado para a política econômica e incluía um capítulo voltado para propostas de política social, com destaque para a reforma da previdência social (referente à questão do equilíbrio fiscal de longo prazo, considerada como prioritária pelas agências internacionais de fomento).

<sup>91</sup> Grifos nossos.

A proposta de reforma da previdência dava continuidade à agenda de reformas sociais do reinstaurado regime democrático, especialmente à do governo anterior, estando voltada inegavelmente para a solução dos sérios problemas de um sistema reconhecidamente perverso. Ao mesmo tempo, contudo, também foi inegavelmente uma proposta bem recebida pelas agências internacionais, na medida em que havia muita expectativa em torno dos rumos do novo governo. Eram aguardados ansiosamente os sinais que garantiriam que seu mandato seria pautado na “moderação política e na disposição em manter-se dentro dos parâmetros de austeridade fiscal”. (ALMEIDA, 2004).

Igualmente, como já se podia esperar, o projeto Fome Zero obteve simpatia e apoio das agências internacionais e de outros governos, na medida em que apresentava características focalizadoras e que não comprometeria a moderação política. Ao mesmo tempo, este projeto conquistou aprovação de entidades antiglobalização, dado que se voltava para reduzir os efeitos deste fenômeno em grupos de alta vulnerabilidade. No entanto, o programa foi implementado precariamente e apresentava falhas relevantes<sup>92</sup>, que acabariam por colocar em pauta sua fragilidade. Finalmente, acabou sendo substituído por um outro programa, o Bolsa-Família, caracterizado pela transferência direta de renda<sup>93</sup>. Este programa Bolsa-Família se encontra atualmente em fase de implantação e é qualificado como a atual prioridade da política social do governo.

Até o presente momento, início do ano de 2005, podemos considerar que a reforma da previdência social, o Projeto Fome Zero e o Programa Bolsa-Família representam as principais ações e iniciativas na área social do governo Lula. Contudo, chama a atenção o fato de que apenas uma dessas iniciativas na área social esteja funcionando com algum grau de efetividade: a reforma da previdência.

---

<sup>92</sup> A esse respeito, ver MONTEIRO (2003) e ALMEIDA (2004).

<sup>93</sup> Esse programa prevê a transferência de uma parcela de renda, sem a exigência de contrapartidas, criando um piso mínimo de renda familiar no Brasil. Também prevê a possibilidade de transferência de uma segunda parcela de renda, mas esta condicionada à frequência escolar das crianças.

Concluindo suas análises sobre as políticas sociais dos dois primeiros anos do governo Lula, ALMEIDA (2004, p.16) aponta que:

*A julgar pelo que foi realizado até agora, a política de Lula segue as das administrações anteriores, especialmente as de Cardoso. Ao mesmo tempo, a ênfase da atividade governamental parece ter se deslocado das políticas universalizantes e habilitadoras, como educação e saúde, para os programas assistenciais destinados aos mais pobres, como o Bolsa-Família.<sup>94</sup> Nesse sentido, a atual política social em parte se distingue e se afasta do curso seguido desde meados dos anos 1980, aproximando-se das concepções mais limitadas de proteção social.*

Assim, a atual política social do governo Lula, que se concentra prioritariamente em estratégias focalizadoras, se aproximando, nos termos de ALMEIDA, “das concepções mais limitadas de proteção social”, está de pleno acordo com o ideário e com as propostas das agências internacionais. Vale lembrar, mais uma vez, que essas agências propõem uma agenda que prioriza a concentração de esforços na área social para os grupos de mais alta vulnerabilidade. E, como foi possível observar, o Brasil tem procurado há algum tempo cumprir essa agenda, voltando suas principais ações sociais para a priorização destes grupos. Ao mesmo tempo, é também preciso lembrar que estes chamados grupos de alta vulnerabilidade, bem como suas necessidades, são em geral apontados a partir dos dados provenientes de indicadores sintéticos, sendo o IDH, atualmente, o de maior destaque.

Nessa linha de estratégias das agências internacionais, foi recentemente lançado pela ONU o Relatório “Investindo no Desenvolvimento”, no mês de janeiro

---

<sup>94</sup> Grifos nossos.

de 2005, que está sendo apontado pela imprensa e por alguns especialistas como “o maior estudo já feito sobre a pobreza no mundo”.

Este relatório, coordenado por Jeffrey Sachs – já destacado no Capítulo 3 desta Tese – propõe ações que auxiliam no cumprimento da meta de reduzir à metade a pobreza do mundo até 2015 – uma das oito Metas do Milênio<sup>95</sup> estabelecidas em 2000 (vide Quadro A a seguir).

#### QUADRO A

##### **Metas do Milênio**

- |   |   |
|---|---|
| 1 – Erradicar a extrema pobreza e a fome                        | 5 – Melhorar as condições de saúde materna                  |
| 2 – Atingir efetivamente o ensino básico universal              | 6 – Combater a AIDS, a malária e outras doenças             |
| 3 – Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia da mulher | 7 – Assegurar um meio ambiente sustentável                  |
| 4 – Reduzir efetivamente a mortalidade infantil                 | 8 – Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento |

Fonte: Jornal O Globo (08-07-03).

---

<sup>95</sup> As Metas do Milênio foram estabelecidas na Cúpula do Milênio, uma conferência realizada na sede da ONU em 2000.



Na sua referência ao Brasil, este Relatório “Investindo no Desenvolvimento” destaca que o país deverá atingir as metas fixadas para o fim da pobreza extrema até 2015, mas, para isso, terá que voltar suas ações nos próximos anos para os 13 “bolsões de miséria” (vide quadro 3.1), identificados pela ONU, que, conforme já apontamos, englobam 600 municípios em regiões com cerca de 26 milhões de indivíduos.

Com a identificação desses 13 “bolsões de pobreza”, a ONU acaba propondo novas estratégias às políticas sociais do governo Lula. O governo, que já vem sofrendo críticas importantes em relação às suas ações na área social, deverá posicionar-se de modo claro acerca do Relatório. E mais: se continuar na linha de convergência com as propostas das agências internacionais, o governo brasileiro deverá concentrar esforços nessas áreas focalizadas pela ONU, que não são exatamente as mesmas em que direciona preferencialmente, até agora, suas ações sociais. (LAVINAS, 2005).

A grande questão que se coloca, no entanto, é que nos últimos anos, como aponta LAVINAS (2005), os exemplos de sucesso na área de desenvolvimento econômico local têm comprovado que o crescimento sustentado depende essencialmente de arranjos endógenos, em que prevalecem ações mais igualitárias. Os sucessos alcançados até agora têm sido garantidos pela ampla redistribuição de ativos, recursos, renda e oportunidades.

*Enquanto a União Européia reitera a cada nova gestão seu compromisso com a promoção da universalidade e de patamares de igualdade assentados no princípio da solidariedade, nós do mundo em desenvolvimento nos vemos condenados a saldar nosso gigantesco passivo social residualmente, com aquilo que uma renda per capita mensal de uns R\$ 90<sup>96</sup> deveria assegurar enquanto*

---

<sup>96</sup> Cerca de U\$ 30 por mês, ou U\$ 1 por dia.

*for estritamente necessário para manter a pobreza em patamares aceitáveis. (LAVINAS, 2005, p. A13).*

LAVINAS (2005) chama a atenção para o fato de que, no Brasil, a elaboração de políticas de combate à pobreza pode estar fadada ao fracasso, caso continue sendo desenvolvida separadamente de uma visão integrada do que deve ser o sistema de proteção social de todos os brasileiros.

Isso é particularmente relevante na medida em que, como vimos, essas políticas de combate à pobreza com características focalizadoras têm sido norteadas a partir de apontamentos de indicadores sintéticos. Como foi possível observar, esses indicadores parecem não ter a capacidade de revelar com eficiência a situação que necessita de equacionamento.

Conforme já destacamos, a construção de indicadores sintéticos tem sido prática comum entre as agências internacionais, como o BIRD e a ONU. As metodologias dos indicadores e seu objetivo de direcionar políticas públicas têm encabeçado o debate internacional sobre desenvolvimento econômico e humano. Refletindo sobre essa questão, LAVINAS (2005, p. A13), aponta que:

*(...) observa-se uma convergência preocupante e forçosamente danosa (...) na produção de dados sociais que acabam por reproduzir um enfoque típico de visões unilaterais tão corretamente contestadas quando o assunto é o progresso, em bases justas, do comércio internacional. Não resta dúvida de que o unilateralismo tem muitas faces, várias delas quase imperceptíveis.*

*Não é de hoje que tal metodologia, cuja virtude maior é permitir comparações internacionais e nutrir rankings, vem sendo questionada com grande*

*rigor por inúmeros acadêmicos de sólida reputação<sup>97</sup> tais como Robert Wade, para citar apenas um<sup>98</sup>. Resumindo um debate complexo e desafiante, que suscita polêmica mesmo entre colegas do Banco Mundial (...), esse emérito professor da London School of Economics, como muitos outros intelectuais não-alinhados às teses do BIRD, identifica inúmeras inconsistências graves no que hoje tornou-se a medida de referência legítima e quase exclusiva para abordar questões de pobreza e desigualdade, confinando o universo possível das alternativas de superação da miséria.*

Como foi possível observar ao longo desta Tese, não se deve superestimar o papel e a função dos indicadores sociais sintéticos, como se a formulação e a implantação de políticas sociais dependessem prioritária ou exclusivamente de suas informações. Os processos de planejamento no setor público ou em outras esferas não são, certamente, atividades técnicas objetivas e neutras. Na realidade, esses processos são bastante complexos e passíveis de falhas. No conjunto de uma sociedade democrática, o processo de planejamento não é linear, mas interposto de contingências e sujeito a diversas condicionantes político-administrativas.

Com isso, deve-se ter presente que os diagnósticos dos indicadores, mesmo os mais abrangentes, conforme destaca JANNUZZI (2002, p.70):

*(...) são retratos parciais e enviesados da realidade, espelham aquilo que a visão de mundo e a formação teórica dos técnicos de planejamento permitem ver ou priorizam enxergar. Assim, as soluções visualizadas e as especificações dos programas estão determinadas, a priori, pelas*

---

<sup>97</sup> Grifos nossos.

<sup>98</sup> Aqui, podemos citar também Salama, Demo, Coraggio e Jannuzzi, entre outros.

*limitações do diagnóstico<sup>99</sup> e, em última instância, pelas limitações dos conhecimentos científicos trazidos pelas diferentes disciplinas acerca dos fenômenos sociais, inerentemente complexos.*

Além disso, pode-se considerar que os mesmos dados ou os mesmos diagnósticos podem ser interpretados ou utilizados de maneiras distintas, de acordo com a intenção de quem os constrói ou os utiliza. Mesmo aqui, no espaço desta Tese, referenciamos algumas vezes o mesmo indicador, ou indicadores similares, em interpretações voltadas para apontar ora avanços, ora retrocessos, na área social brasileira .

Não podemos deixar de destacar, contudo, que uma disponibilidade ampla de indicadores sociais certamente potencializa as chances de sucesso das ações de formulação e implantação de políticas públicas, dado que possibilita, em alguma medida, indicar bases de diagnósticos, monitorar ações e avaliar resultados, com determinado respaldo. Nossa crítica maior, na realidade, não é aos próprios indicadores sintéticos, que são, em princípio, úteis para o bom desenvolvimento de políticas sociais no país, mas sim ao uso que se faz deles. Na medida em que apresentam limites bastante relevantes, é preciso ter cautela quando são usados como justificativa principal ou mesmo única para a formulação e implementação de ações sociais, como parece ser a prática atual. De acordo com JANNUZZI (2002, p.71):

*Muito esforço, muita pesquisa, muitas atividades, muitos recursos vêm sendo aplicados na área [do diagnóstico e formulação de políticas sociais] sem a adequada reflexão metodológica e sem o compromisso de tornar o processo de planejamento público mais transparente.<sup>100</sup> A sofisticação da técnica e a busca por sintetização das medidas parecem estar colocando em segundo*

---

<sup>99</sup> Grifos nossos.

<sup>100</sup> Grifos nossos.

*plano a profundidade dos diagnósticos da realidade social e do processo de formulação das políticas públicas. É preciso reverter esse quadro, sob pena de novos desgastes e questionamentos sobre a função e utilidade do planejamento.*

Desta forma, ainda que a utilização dos índices sintéticos, como o IDH, para a formulação de políticas públicas certamente tenha seu lado positivo, e ainda que esses índices representem um avanço em relação a outros indicadores, dado que incluem aspectos essenciais ao desenvolvimento, não se pode deixar de considerar que eles possuem falhas e limites que podem comprometê-los. E, além disso, não se pode esquecer que eles não medem necessariamente aquilo a que se propõem, como foi possível observar neste estudo a partir das análises sobre o IDH.

Portanto, é fundamental que se aja com cuidado antes de priorizar tais indicadores. E, como já apontamos, pode ser mais vantajoso e mais seguro relacionar amplamente os dados de vários indicadores sociais e de diferentes estudos antes de se decidir as direções das políticas sociais.

A partir de todas as nossas reflexões ao longo deste estudo, pode-se considerar que é de fundamental importância a garantia da validade do indicador em relação ao conceito representado por ele, além da garantia de que as cifras calculadas são realmente confiáveis.

Certamente, esses são fatores bastante relevantes e que precisam ser levados em conta, tanto quando os indicadores sociais sintéticos são formulados com o objetivo de montagem de *rankings* de países, regiões e municípios, quanto – e principalmente – quando esses indicadores (ou esses mesmos *rankings*) são utilizados para definir prioridades nas políticas sociais. Como foi possível constatar, no caso do Brasil, essas priorizações de políticas fortemente baseadas – e talvez em alguns casos até mesmo exclusivamente baseadas – nos dados dos

índices sintéticos, parece ser prática comum. E foi possível ilustrar essa prática em algumas ações de políticas sociais relativas aos três níveis de governo.

Num país como o Brasil, onde a pobreza, a concentração de renda e outras questões sociais ainda representam graves problemas, que estão longe de serem solucionados por completo, todas as iniciativas tomadas nos últimos anos no sentido de solucioná-los são relevantes e válidas, e devem ser intensificadas. Portanto, investir no aprimoramento e na qualidade dos instrumentos de diagnóstico torna-se fundamental para esse processo. Mas também é fundamental para o sucesso do enfrentamento das questões sociais que muitos outros elementos sejam considerados na priorização de políticas, ao invés de se tomar os dados dos indicadores sociais sintéticos como a justificativa principal para sua formulação, como parece ser a prática atual no país.

Ainda na introdução desta Tese, já destacamos que toda esta discussão crítica em torno da utilização dos indicadores sociais vem ganhando força nos últimos anos, apontando que nosso tema se encontra na ordem do dia no que se refere às discussões políticas nacionais e internacionais. Assim, reiteramos aqui que nosso estudo não esgota o assunto. Nossa pretensão, com esta Tese, é a de somar elementos que possam de algum modo contribuir para o desenvolvimento deste debate bastante atual e que ainda está bem longe de ter um fim.

## ***Referências Bibliográficas***

---

ABRANCHES, S.H. **Os Despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

ABRANCHES, S.H. **Política social e combate à pobreza.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

ALMEIDA, M. H. T. **A Política social no Governo Lula.** Novos Estudos, CEBRAP, nº 70, nov 2004.

ALTVATER, E. **O Preço da riqueza.** Rio de Janeiro: Editora UNESP, 1995.

ARACAJU. **Prefeitura implanta IDCA para analisar a vida de crianças e adolescentes.** Prefeitura Municipal de Aracaju, 24-04-2003. In: [www.aracaju.se.gov.br/agencia](http://www.aracaju.se.gov.br/agencia). Acessos em 20-01-2004 e 26-01-2005.

ARACAJU. **Apresentando diagnóstico da realidade social de Aracaju.** Prefeitura Municipal de Aracaju, 16-06-2003. In: [www.aracaju.se.gov.br/agencia](http://www.aracaju.se.gov.br/agencia). Acessos em 05-06-2004 e 26-01-2005.

BARROS, R.P. e DUARTE, R.P.N. **Bem-estar, pobreza e desigualdade de renda: uma avaliação da evolução histórica e das disparidades regionais.** Texto Para Discussão nº 454, Rio de Janeiro, IPEA, 1997.

\_\_\_\_\_, HENRIQUES, R. e MENDONÇA, R. *A evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil.* **Cadernos Adenauer**, 1. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2000, p. 11 -30.

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). **Informe sobre o Progresso Econômico e Social - 1998.**

BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento). **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990 – A Pobreza.**

BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento). **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2003.**

BRASIL. **Gasto social do Governo Central: 2001 e 2002.** Ministério da Fazenda, 2003.

BRASIL. **Relatório 1.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, 2004.

CAMPINAS. **Observatório de qualidade de vida.** Prefeitura Municipal de Campinas, 1996.

CHOSSUDOVSKY, M. **A globalização da pobreza.** São Paulo: Moderna, 1999.

CORAGGIO, J. L. **Desenvolvimento humano e educação.** São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire (Coleção Prospectiva), 1996.

DEMO, P. **Pobreza da pobreza.** Petrópolis: Vozes, 2003.

**DICTIONNAIRE DE LA PSYCHOLOGIA** Paris: LAROUSSE, 1967,

DORAID, Moez. **Instrumentos analíticos para o desenvolvimento humano.** Escritório do Desenvolvimento Humano, PNUD, Brasília-DF, 1997.



DRAIBE, S. M. *As Políticas sociais e o neoliberalismo*. In: **Revista USP**, nº 17, março/abril/maio-1993, São Paulo, EDUSP, p. 86 a 101.

DUPAS, G. **Economia global e exclusão social**: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. **Economia global e exclusão social**: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FERNANDES, M.C. *Alegria que durou pouco*. In: **Revista Época**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 04 ago 1999.

FIORI, J.L.C., e KORNIS, G.E.M. *Além da queda: economia e política numa década enviesada*. In: GUIMARÃES,R. e TAVARES,R. **Saúde e Sociedade no Brasil - Anos 80**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ABRASCO/IMS-UERJ, 1994.

\_\_\_\_\_. **Os moedeiros falsos**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. **Brasil no espaço**. Petrópolis: Vozes, 2001.

FURTADO, C. **Análise do “modelo” brasileiro**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1973.

HAQ, K. e HAQ, M. ul. *From dialogue to action*. In: HAQ, K. e KIRDAR, U. (eds.). **Human development, adjustment and growth**. Paquistão: NSRT/UNDP, 1987.

HENRIQUES, R. (org). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Brasília: IPEA, 2000.

IBGE. **PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 2003**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2004.

IBGE. **Censo 2000**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1998.

JANNUZZI, P.M. *Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais*. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, vol.36, p. 51 a 72, 1 jan/fev 2002.

JORNAL DO BRASIL. *Um país socialmente estagnado*. In: **Jornal do Brasil**, p. A3, Rio de Janeiro, 15 jul 2004.

KLIKSBERG, B. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001.

LAVINAS, L. *Nem one dollar, nem one solution*. In: **Jornal Folha de São Paulo**, p. A13, São Paulo, 23 jan 2005.

MARSHALL, T. H. **Política social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MONTEIRO, Tânia. *Estudo da ONU é usado em discurso*. In: **Jornal O Estado de São Paulo**. São Paulo: 10 set 1998.

MONTEIRO, C. A. *A Dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para as políticas públicas*. **Estudos e Pesquisas**. Brasília: Inae, nº 53, 2003.

OIT. **Relatório Superar a pobreza pelo trabalho**. Genebra: OIT, 2003.

OLIVEIRA, A. R. V. **Medida e desmedida: progressão no IDH e regressão social no Brasil**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva do Instituto de Medicina Social da UERJ. Rio de Janeiro: 2000.

OLIVEIRA, F. e RODRIGUES, L. *Educação segura o Brasil* In: Caderno Economia, **Jornal O Globo**, p. 19 e 20, Rio de Janeiro, 08 jul 2003.

\_\_\_\_\_. PARAGUASSÚ, L. e OSWALD, V. *A Desigualdade se espalha*. In: Caderno Economia, **Jornal O Globo**, p. 21, Rio de Janeiro, 03 out 2003.

\_\_\_\_\_. *Prefeitura usa IDH como ferramenta para estabelecer políticas públicas*. In: Caderno Economia, **Jornal O Globo**, p. 51, Rio de Janeiro, 21 dez 2003.

OSWALD, V. *Um alerta sobre a pobreza*. In: Caderno Economia, **Jornal O Globo**, p. 34, Rio de Janeiro, 21 set 2003.

\_\_\_\_\_. e PARAGUASSÚ, L. *Para os pobres, 4% do gasto social*. In: Caderno Economia, **Jornal O Globo**, p. 33, Rio de Janeiro, 23 nov 2003.

ONU. **Relatório do Programa de Assentamentos Humanos da Organização das Nações Unidas. ONU/Habitat**. Nova Iorque, 2003.

ONU. **Relatório Investindo no desenvolvimento: um plano prático para atingir os objetivos de desenvolvimento do milênio**. (13 volumes). Nova Iorque, 2005.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano -1997**. Lisboa: Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, 1997.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano -1998**. Lisboa: Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, 1998.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano -1999**. Lisboa: Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, 1999.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano -2003**. Lisboa: Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, 2003.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano -2004**. Lisboa: Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, 2004.

\_\_\_\_\_/IPEA. **Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil -1996**. Brasília: Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1996.

\_\_\_\_\_. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. 2004.

\_\_\_\_\_/FJP/IBGE, **Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros**. Brasília: Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1998.

POLANYI, K. **A Grande transformação: as origens da nossa época**. 8.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RIO DE JANEIRO. **IDH Bússola: estabelecendo prioridades em políticas públicas através de indicadores de desenvolvimento humano: longevidade, educação, renda, infância, habitação**. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Litteris, 2001.

RIO DE JANEIRO. **Atlas 1 – Os problemas**. Governo do Estado do Rio de Janeiro. SECTI-RJ/CECIERJ/FAPERJ/UERJ/UFRJ, 2003.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RODRIGUES, L. e ALMEIDA, C. *País do futuro parou no início do milênio*. In: Caderno Economia, **Jornal O Globo**, p. 19, Rio de Janeiro, 15 jul 2004.

RODRÍGUEZ, O. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981.

SALAMA, P. **Pobreza e exploração do trabalho na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 1999.

\_\_\_\_\_; DESTREMAU, B. **O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SEN, A.. ***Hunger and entitlements. Research for action***. World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Finlândia, 1988.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SERGIPE. **Estratégias para superação da pobreza**. Governo do Estado de Sergipe. Secretaria de Estado do Combate à Pobreza, da Assistência Social e do Trabalho, 2003.

SOUTO DE OLIVEIRA, Jane. **O Traço da desigualdade social no Brasil**. IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), Rio de Janeiro: 1993.

TAVARES, M.C. **Da Substituição de importação ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VASCONCELLOS, M. A. S./GREMAUD, A. P./TONETO JR., R. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Atlas, 1996.

VIANA, A.L.D. *Modelos de intervenção do Estado na área da saúde*. **Série Estudos em Saúde Coletiva**, nº 118, Rio de Janeiro, IMS/UERJ, julho de 1995.

VIEIRA, E. *Alerta contra a pobreza extrema*. In: Caderno Economia, **Jornal O Globo**, p. 21, Rio de Janeiro, 19 jan 2005.

## ***Bibliografia Consultada***

---

---

ARRIGUI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

BALTAZAR, A.P. *Indicadores sociais melhoram*. In: Caderno Economia, **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 11 jul 1999.

BIRD. **Globalização, crescimento e pobreza**. São Paulo: Futura, 2003.

BOURDIER, Pierre (Coord.). **A miséria do Mundo**. 2ª edição. Petrópolis: Vozes, 1997.

CAMPOS, A. *et al* (orgs). **Atlas da exclusão social no Brasil, volume 2: dinâmica e manifestação territorial**. São Paulo: Cortez, 2003.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998.

COHN, A. *Políticas sociais e pobreza no Brasil*. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 12, junho/dezembro - 1995, Brasília, IPEA, p. 1 a 18.

COSTA, D. e SILVA, F.C.T. (Orgs.). **Mundo latino e mundialização**. Rio de Janeiro: MAUAD/FAPERJ, 2004.

DEJOURS, Christophe. **A Banalização da injustiça social**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

DUNNINGHAM, A. *Março, quarta pior taxa de desemprego do IBGE*. In: Caderno Economia, **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 27 abr 1999.

FIORI, J.L.C. (org). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

FORRESTER, V. **O Horror econômico**. São Paulo: Editora UNESP, 1997.

FURTADO, C. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GENTILI, P. (org). **Globalização excludente**: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

GITAHY, A. C. e PEREIRA, R. *Brasil reduz pobreza mas mantém desigualdade*. In: **Jornal do Brasil**, p. A2, Rio de Janeiro, 08 jul 2003.

GOMES, L. *O mais difícil foi feito*. In: **Revista Veja**, ano 31, nº 37, São Paulo: Editora Abril, p. 114 a 117, 16 set 1998.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOFFMANN, R. **Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza**. São Paulo: EDUSP, 1998.

KLIKSBERG, B. **Desigualdade na América Latina**: o debate adiado. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001a.

KORNIS, G.E.M. *Distribuição de renda*. In: **Drama Social**: Anais do Seminário/diversos autores. Rio de Janeiro: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, 1999.

MINÀ, G (org). **Um outro mundo é possível**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

OLIVEIRA, F. *Alfabetizar é bom e lucrativo*. In: Caderno Economia, **Jornal O Globo**, p. 33, Rio de Janeiro, 15 jun 2003.

PASSET, R. **A ilusão neoliberal**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano -1996**. Lisboa: Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, 1996.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano -2000**. Lisboa: Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, 2000.



\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano -2001**. Lisboa: Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, 2001.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano -2002**. Lisboa: Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, 2002.

\_\_\_\_\_. **UNDP Poverty Report**. New York: United Nations Development Program, 2000.

POCHMANN, M. **O emprego na globalização**. São Paulo: Boitempo, 2001.

\_\_\_\_\_. e AMORIM, R. (orgs). **Atlas da exclusão social no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

RIO DE JANEIRO. **Relatório do Desenvolvimento Humano do Município do Rio de Janeiro**. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. IPP/IUPERJ/IPEA/FJP/PNUD, 2001.

RIO DE JANEIRO. **Relatório do Desenvolvimento Humano do Município do Rio de Janeiro**. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. IPP/IUPERJ/IPEA/FJP/PNUD, 2003.

SAFATLE, A. *O Brasil é dos ricos*. In: **Carta Capital**, ano X, nº 285, São Paulo, p. 42-46, 07 abr 2004.

SEKLES, F. *Pobreza cresce na América Latina*. In: Caderno Economia, **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro: 17 abr 1998.

SELLA, A. **Globalização neoliberal e exclusão social**. São Paulo: Paulus, 2002.

SEN, Amartya. ***Poverty and famines: na essay on entitlements and deprivation***. Oxford: Oxford University Press, 1984.

SOARES, L. T. R. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

TAUILE, J. R. **Para (re)construir o Brasil contemporâneo**: trabalho, tecnologia e acumulação. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.