

Monitoramento e Avaliação do Desenvolvimento Humano: a insensibilidade do Índice de Desenvolvimento Humano às políticas de desenvolvimento social

Paulo de Martino Jannuzzi¹
Rafael Siqueira Barreto²
Marconi Fernandes de Sousa³

1 Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, pesquisador do CNPq no projeto PQ "Informação estatística e sistemas de monitoramento e avaliação de Políticas e programas sociais no Brasil e América Latina".

2 Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

3 Diretor de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Resumo

ESTE ARTIGO REÚNE ANÁLISES CRÍTICAS SOBRE O CONTEXTO HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH), SEUS ASPECTOS METODOLÓGICOS, SUA UTILIZAÇÃO COMO MÉTRICA E INSTRUMENTO DE MONITORAMENTO, ASSIM COMO RECURSO DE AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO BRASIL. POR MEIO DA ANÁLISE DE SÉRIES TEMPORAIS DO ÍNDICE, DE SEUS COMPONENTES, DAS FONTES UTILIZADAS E PROCEDIMENTOS DE CÁLCULO DO INDICADOR PUBLICADO NOS RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, O ARTIGO AVALIA A RELEVÂNCIA DO IDH EM RELAÇÃO À SUA CAPACIDADE DE MENSURAR DE FORMA SENSÍVEL E INTELIGÍVEL AS MUDANÇAS NA SOCIEDADE PROVENIENTES DOS CRESCENTES ESFORÇOS SETORIAIS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.

O ESTUDO RECORRE A SIMULAÇÕES DE CÁLCULOS DO IDH QUE INCORPORAM UM QUARTO COMPONENTE RELATIVO À POBREZA, INTRODUZINDO UMA MÉTRICA QUE CAPTE EFEITOS DE PROGRAMAS E AÇÕES FOCALIZADAS NO COMBATE AO PROBLEMA. POR FIM, O ARTIGO ADVOGA PELA NECESSIDADE DE UTILIZAÇÃO DE INDICADORES ESPECÍFICOS E DE FÁCIL COMUNICABILIDADE NAS ATIVIDADES DE MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO PAÍS.

Abstract

THIS PAPER PRESENTS CRITICAL ANALYSIS ABOUT THE HISTORICAL CONTEXT OF THE CREATION OF THE HUMAN DEVELOPMENT INDEX (HDI), ITS METHODOLOGICAL ASPECTS, ITS USE AS A METRIC AND AS AN INSTRUMENT IN MONITORING, AS WELL AS A RESOURCE OF EVALUATION ABOUT THE EFFECTS OF THE SOCIAL POLICIES IN PROMOTING SOCIAL DEVELOPMENT IN BRAZIL. THROUGH THE ANALYSIS OF TIME SERIES OF THE INDEX, ITS COMPONENTS, THE SOURCES USED AND THE CALCULATION PROCEDURES PUBLISHED ON HUMAN DEVELOPMENT REPORTS, THIS ARTICLE EVALUATES THE RELEVANCE OF THE HDI IN RELATION TO ITS CAPACITY OF SENSITIVELY AND INTELLIGIBLY MEASURING THE CHANGES IN SOCIETY CAUSED BY INCREASING SECTORIAL EFFORTS OF IMPLEMENTATION OF SOCIAL POLICIES IN BRAZIL.

THE STUDY USES CALCULATION SIMULATION OF HDI THAT INCORPORATE A FOURTH COMPONENT RELATED TO POVERTY, INTRODUCING A METRIC THAT CAPTURES THE EFFECTS OF PROGRAMS AND ACTIONS FOCUSED IN THE FIGHT AGAINST THE PROBLEM. FINALLY, THE ARTICLE DEFENDS THE NEED OF USING SETS OF SPECIFIC AND EASILY COMMUNICABLE INDICATORS IN THE ACTIVITIES OF MONITORING SOCIAL POLICIES.

PALAVRAS-CHAVE:

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); Críticas; Monitoramento; Políticas sociais; Efeitos

REVISTA BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO | NÚMERO 5 | JANEIRO-JUNHO DE 2013

Monitoramento e Avaliação do Desenvolvimento Humano: a insensibilidade do Índice de Desenvolvimento Humano às políticas de desenvolvimento social

1. Introdução

Desde 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publica anualmente o Relatório de Desenvolvimento Humano, abordando temáticas basilares ao progresso humano debatidas no âmbito das grandes conferências mundiais patrocinadas pelas demais agências multilaterais, como os desafios políticos, econômicos e institucionais de combate à pobreza, melhoria do bem-estar social, direitos humanos, equidade de gênero, etc.⁴.

Tal publicação traz também, em anexo estatístico, tabelas com indicadores atualizados, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e outras medidas relacionadas, como o Índice de Pobreza Multidimensional, criado mais recentemente. Invariavelmente, o IDH acaba ganhando na mídia destaque maior até que o tema central aportado no Relatório, incitando jornalistas, pesquisadores e agentes públicos à discussão sobre a efetividade das políticas sociais e as expectativas – por vezes superestimadas – de mudança das condições de vida da população.

Vinte anos de divulgação com ampla repercussão midiática, concomitantemente à parca discussão pública mais abrangente sobre o conteúdo substantivo dos relatórios e à reificação pouco crítica do IDH e dos *rankings* que a medida confere aos países, têm contribuído para o que já se denunciou como a submissão, subordinação ou redução do conceito – desenvolvimento humano – à medida – IDH.

Em que pese seu mérito de fomentar a discussão da agenda de políticas públicas no Brasil

e outros países, o IDH não parece se constituir em uma medida com boa capacidade de captar, de fato, os avanços em termos de políticas sociais no Brasil e seus desdobramentos sobre o desenvolvimento humano. Como mostrado em estudo anterior⁵, a análise da série histórica do indicador revela que, desde 1980, a medida cresce ao mesmo ritmo anual, sem inflexão significativa no período pós-Constituição de 1988 – momento de início da ampliação do gasto em políticas sociais – ou a partir de meados dos anos 2000, quando se verifica forte expansão do gasto social e introdução de programas de combate à fome e pobreza.

Este texto propõe-se, pois, a discutir a utilidade do IDH – e de suas revisões anuais – como instrumento de monitoramento do desenvolvimento humano e como recurso para avaliação dos efeitos das políticas sociais, em particular, das políticas de desenvolvimento social no Brasil. Para tanto, este estudo inicia-se com uma breve contextualização da problemática aqui apontada, com a apresentação das tendências gerais do indicador de 1980 a 2011. Em seguida, faz-se uma discussão acerca das limitações conceituais e metodológicas da medida. Reconhecendo a dificuldade de se desenvolver um novo indicador – ou melhor, um conjunto de indicadores – para avaliar de forma mais abrangente o desenvolvimento humano, o desenvolvimento social, o desenvolvimento sustentável ou qualquer outro constructo relativo ao bem-estar da sociedade – questão clássica e recorrente da Economia e Ciências Sociais – propõe-se, em uma seção específica, um aprimoramento in-

cremental no cômputo do IDH. Trata-se da introdução de um quarto componente ao IDH – proporção de população não pobre – de modo que a medida possa captar, de fato, os efeitos de programas e ações de desenvolvimento social e combate à fome. Finaliza-se o texto advogando-se a tese – um tanto óbvia – de que o monitoramento, a mensuração, ou a avaliação do bem-estar deveriam ser conduzidos por meio de um conjunto de indicadores sociais de fácil comunicabilidade, sensíveis e aderentes aos esforços setoriais das políticas sociais.

2. Contextualização da questão: a evolução do IDH-Brasil de 1980 a 2010

A produção de estatísticas e indicadores para avaliar os efeitos das políticas públicas na promoção do bem-estar da sociedade tem sido um tema recorrente na agenda de trabalho de governos e organismos multilaterais ao longo dos últimos 70 anos. Concomitantemente à estruturação de sistemas de proteção social pelos países, com maior ou menor amplitude setorial e/ou cobertura populacional, empreendeu-se um grande esforço de organização e fortalecimento de sistemas es-

tatísticos nacionais, em que as Nações Unidas tiveram protagonismo fundamental.

Novas políticas e programas sociais requeriam estatísticas e indicadores mais abrangentes em escopo temático, mais regularmente produzidos, mais representativos em termos territoriais e mais consistentes na sua aferição. Da proposição do conceito de Produto Interno Bruto (PIB) e de todo instrumental necessário à sua contabilidade nos anos 1940, seguiu-se, nas décadas posteriores, um grande movimento de produção de Relatórios de Indicadores Sociais, que procuravam avaliar a mudança social e os efeitos – ou ausência destes – dos esforços governamentais.

Nesse contexto, a proposição do conceito e medida de desenvolvimento humano pelo PNUD em 1990 é, certamente, um marco importante nesse processo. De forma simples, transparente e consistente, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) conseguia expressar os diferentes níveis de bem-estar relativo dos países, captando o investimento – mais abrangente ou não – das políticas e programas na área da educação e saúde que vieram a se estruturar no pós-guerra pelo mundo afora⁶.

4 De fato, em 2001, de modo oportuno, antecipando parte do debate a ser tratado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 2012, a Rio+20, o PNUD lançou o relatório intitulado “Sustentabilidade e Equidade: um futuro melhor para todos”, que trata dos desafios do enfrentamento da questão ambiental e da continuidade dos esforços de desenvolvimento social. Vide, neste sentido, uma revisão do relatório no Estudo Técnico SAGI n. 3/2011, disponível em www.mds.gov.br/sagi.

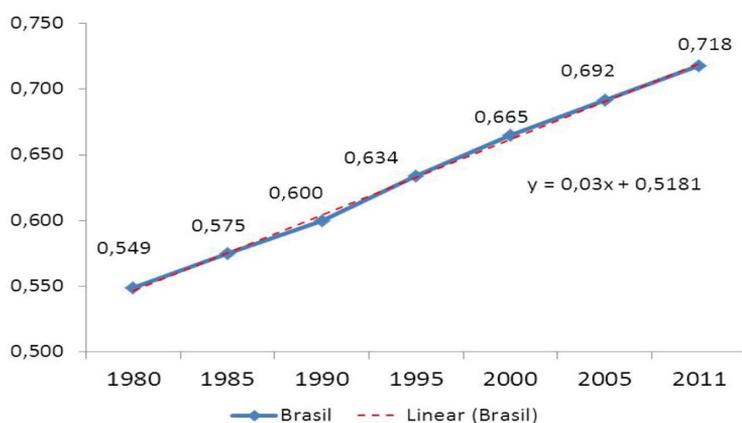
5 Barreto e Jannuzzi, 2012.

6 SCANDAR et al., 2008.

Não obstante a inegável contribuição do IDH na promoção da agenda e acompanhamento dos efeitos das políticas sociais nas duas últimas décadas, passou-se a observar um progressivo descolamento entre a medida de desenvolvimento humano e os esforços crescentes de ampliação de escala e escopo dessas políticas em diversos países, como o Brasil. Inovações programáticas que vieram a se estruturar nos últimos dez anos, como aquelas voltadas ao combate à pobreza pela transferência de renda, à promoção da segurança alimentar e nutricional em segmentos vulneráveis, à ampliação dos serviços socioassistenciais, à extensão da

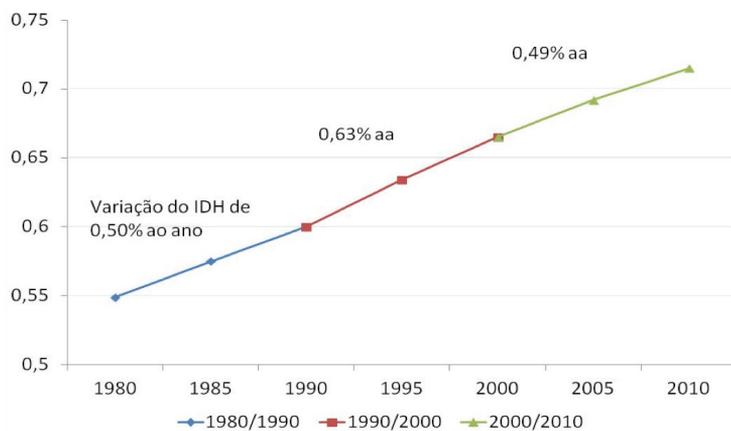
cobertura do sistema de aposentadoria à população idosa rural, bem como ações efetivas de redistribuição de renda por meio da valorização do salário mínimo, não têm tido seus efeitos captados no índice. Nem mesmo ações expressivas em termos de recursos monetários e humanos nos campos da educação e saúde – dimensões, por construção, contempladas no cômputo do IDH –, como a ampliação da cobertura de creches e da educação infantil, assim como o acompanhamento da saúde da população vulnerável por equipes de saúde da família, por exemplo, têm repercutido de forma significativa na medida.

■ GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO – BRASIL 1980 A 2010



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2011.

■ GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DO IDH E TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL POR DECÊNIO – BRASIL 1980 A 2010



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2011.

De fato, ao invés de retratar a inflexão positiva do Desenvolvimento Humano no Brasil na última década, o IDH aponta o contrário, a sua desaceleração. Os dados apresentados no último Relatório de Desenvolvimento Humano mostram que o IDH teria passado de 0,60 em 1990 para 0,67 em 2000 e 0,72 em 2010. Se entre 1990 e 2000 o IDH expandiu-se 0,63% ao ano, no decênio seguinte, a taxa de crescimento anual reduziu-se à média de 0,49% a.a. Como entender tal comportamento diante da evolução tão positiva de diversos indicadores sociais, como aqueles relacionados à Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)? Por que o IDH seria tão pouco sensível à forte queda da mortalidade infantil, da extrema pobreza ou ainda dos avanços distributivos da renda familiar no período?

Por que o IDH não reflete o aumento das taxas de escolarização na educação infantil ou o aumento de bem-estar proporcionado pela queda sistemática das taxas de desemprego, aumento da renda e formalização do trabalho nos últimos dez anos?

A resposta para essa baixa sensibilidade do IDH ante as mudanças sociais expressivas ao longo das últimas décadas tem sido creditada a problemas metodológicos básicos, como uso de dados defasados e não reconhecidos pelos órgãos produtores de informação no Brasil (e também de agências das Nações Unidas) e escolhas técnicas não plenamente consensuais na literatura, sobretudo na nova formulação do IDH a partir de 2010. Como se discute na próxima seção, há questões mais

fundamentais para explicar o descompasso revelado pelo IDH e o de outros indicadores, como a adoção de um conceito originário restritivo de desenvolvimento, com dimensões sociais pouco abrangentes, captadas por indicadores pouco sensíveis e demasiadamente apoiados por modelos econométricos ou técnicas pouco transparentes⁷.

3. Uma discussão das limitações do conceito de desenvolvimento humano e de sua mensuração

O descolamento entre a trajetória do IDH em comparação com o sentido e ritmo de outros indicadores sociais mais sensíveis às políticas sociais no Brasil compromete, certamente, a sua utilidade, relevância e pertinência para avaliar o bem-estar, as condições de vida, o desenvolvimento social, o desenvolvimento humano ou, ainda, a efetividade do gasto social.

Essa dissociação se explica, em primeiro lugar, pelas limitações do próprio conceito normativo de desenvolvimento humano e, em segundo lugar, pelas escolhas metodológicas do seu cômputo, questões analisadas a seguir.

Resumidamente, as limitações do conceito empregado advêm do fato de basear-se em uma teoria do desenvolvimento considerada como limitada por boa parte da comunidade acadêmica. Se desenvolvimento não é apenas crescimento econômico, também não pode se resumir em ampliação do capital humano. Em termos político-programáticos, o conceito

de desenvolvimento humano está baseado em uma orientação ideológica minimalista do papel do Estado, com uma visão muito restritiva de política social e em descompasso com a experiência empírica de construção de sistemas de proteção social em países desenvolvidos e, particularmente, a vivenciada pelo Brasil pós Constituição de 1988.

Do ponto de vista metodológico, tal como construído, o IDH é ainda fortemente influenciado por uma medida de crescimento econômico - o PNB *per capita* - muito suscetível a variações de curto prazo; e também se apresenta muito restritivo na captação da mudança social induzida pelas políticas sociais, inclusive nos campos da saúde e educação. Efetivamente, a medida é assentada em indicadores baseados em médias, pouco sensíveis às políticas e programas sociais, mesmo quando esses produzem resultados significativos, além de agregados por meio de procedimentos de composição de indicadores pouco transparentes e fortemente influenciados por escolhas metodológicas não triviais, tampouco consensuais na literatura.

Em um breve retrospecto, não há dúvidas de que o conceito e a medida, quando propostos no final dos anos 1980, trouxeram uma contribuição importante para o debate entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Afinal, até meados da década anterior, o Produto Interno Bruto (PIB) ainda era a medida empregada para avaliação do nível de desenvolvimento dos países. O próprio PIB já teve seus momentos de proeminência no debate político do desenvolvimento, vale ressaltar.

De fato, a grande disparidade entre as condições socioeconômicas dos diferentes países do globo e o desejo de se poder mensurar com precisão a produção econômica e o bem-estar da população, especificamente com o intuito de subsidiar concretamente a formulação de políticas públicas nas searas social e econômica que pudessem contrabalançar crises ou eventos adversos, ensejou ainda na década de 1940 a criação do conceito do PIB (ou *Gross Domestic Product* – GDP) pelo economista britânico Richard Stone, no âmbito do arcabouço mais amplo dos sistemas de contas nacionais.

Decerto, esse conceito possibilitou um avanço considerável na contabilidade pública e em comparações internacionais, sendo equivalente, sob a ótica da renda, ao constructo da Renda Nacional Bruta (ou *Gross National Income* – GNI), incorporado posteriormente na formulação teórica talvez mais representativa para avaliações internacionais e mensuração de progresso socioeconômico até então, consubstanciada no Índice de Desenvolvimento Humano, objeto desta análise.

Efetivamente, a partir do reconhecimento de que a dimensão econômica não esgota as condições relevantes para mensuração do bem-estar de uma sociedade, o IDH agrega três vertentes: a de renda ou produto, por meio do GNI ou PIB; educação, por meio da esco-

laridade média para pessoas com 25 anos ou mais, bem como escolaridade esperada para crianças em idade de adentrar o sistema de ensino; e saúde, por meio da expectativa de vida em nascituros.

Em outras palavras, o IDH conjuga a análise da dimensão social, desdobrada nos aspectos de saúde e educação, ao estudo da seara econômica. Não obstante o inegável progresso conceitual e pragmático desta concepção, pode-se argumentar que recentes desdobramentos sociopolíticos no mundo contemporâneo desde 1990, bem como a contínua contraposição dos cálculos do IDH de distintos países a outras evidências empíricas ou indicadores socioeconômicos, sinalizam a necessidade de revisão do modelo do IDH ou formulação de um novo modelo de mensuração do progresso e bem-estar das sociedades.

Primeiramente, no âmbito político, outra seara fundamental para a existência humana emergiu e foi finalmente reconhecida, especialmente nos trabalhos realizados durante a Rio 92 (ou Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento): a dimensão ambiental. De fato, naquele evento buscou-se de forma coordenada e em escala mundial conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação dos recursos naturais.

7 Veja, neste sentido, os Estudos Técnicos elaborados por técnicos da SAGI em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/noticias/sagi/noticia.php?p_id=179

Recentes desdobramentos demonstram que a conciliação de avanços simultâneos nas vertentes econômica, social e ambiental não somente é possível, como podem existir arranjos onde o progresso em uma dimensão não necessariamente limita o crescimento em outra, mas se reforçam mutuamente em um círculo virtuoso, em uma conformação que corresponderia essencialmente ao conceito de desenvolvimento sustentável.

Em síntese, pode-se argumentar que o IDH apresenta-se dissociado até mesmo das abordagens mais recentes adotadas pelas Nações Unidas no concernente ao desenvolvimento humano, especialmente sob a perspectiva de expansão do horizonte de análise para comparações intergeracionais, ao invés de unicamente intrageracionais, incorporadas ao conceito de desenvolvimento sustentável. Essa ampliação corresponderia justamente à inserção no contexto de análise da dimensão ambiental anteriormente citada.

O papel balizador de ambas as classes de comparações para o arcabouço teórico do desenvolvimento humano é explicitado por seu próprio autor, Amartya Sen, ao enunciar que *"It would be a gross violation of the universalist principle if we were to be obsessed about intergenerational equity without at the same seizing the problem of intragenerational equity"*⁶. Não obstante, pode-se constatar que nem um nem outro são propriamente contemplados pelo IDH, uma vez que a equidade intrageracional dependeria necessariamente da consideração das distribuições de renda e

outros bens intangíveis positivos (como acesso a serviços básicos de educação, saúde, transporte), e a equidade intergeracional requereria, necessariamente, a incorporação da vertente ambiental e uma gama de variáveis selecionadas correlatas.

De fato, em uma abordagem técnica, a incorporação da dimensão social não evitou a permanência da análise econômica centrada antes na produção total do que em sua distribuição, ao adotar o PIB per capita ajustado segundo a paridade do poder de compra (PPC ou *purchasing power parity* – PPP), o qual nada informa sobre o perfil de distribuição de renda, aspecto reconhecidamente crucial na determinação dos padrões de vida de uma população, bem como dos efeitos multiplicadores do gasto e da propensão ao consumo.

A relevância da distribuição de renda e da reversão de perfis extremamente desiguais nesse âmbito inclusive é reconhecida indiretamente nos ODM, dentre os quais figura como primeiro dentre seus oito objetivos a erradicação da extrema pobreza, o que novamente evidencia um descompasso relativo, em parte, das proposições oriundas das Nações Unidas em função do emprego de arcabouços teóricos distintos.

Em adição, os resultados obtidos nas dimensões de saúde e educação são fortemente influenciados pela modelização utilizada no IDH, ao empregar os indicadores de expectativa de vida e escolaridade esperada, os quais não conseguem refletir, por definição,

políticas voltadas para o aumento da escolaridade e melhoria das condições de saúde da população adulta. No caso da educação, esse aspecto seria minorado pelo outro indicador dessa dimensão (escolaridade média da população adulta acima de 25 anos), o qual, contudo, não evitaria o fato de se descartar melhorias na frequência e desempenho escolar da maior parte das pessoas em idade escolar (de 6 a 17 anos).

Empiricamente, casos de estudo inclusive reconhecidos pela Organização das Nações Unidas⁹, como a transformação social empreendida no Brasil a partir do reconhecimento e incorporação efetiva à economia de milhões de brasileiros em situação de extrema pobreza, especialmente por meio de programa de transferência de renda condicionada (o Programa Bolsa Família – PBF) e da política de valorização real do salário mínimo, não têm seus inegáveis efeitos positivos captados pelo IDH, o que corrobora uma leitura mais cética dos resultados apresentados por este indicador.

À guisa de ilustração, no interstício 2000/2010, a taxa de analfabetismo de brasileiros com idade de 10 ou mais anos reduziu-se de 12,82% para 9%, a taxa de mortalidade infantil decresceu de 29,7 para 15,6 por 1.000 nascimentos e a extrema pobreza caiu de 17,4 % para 8,5% da população. Es-

ses avanços, mais incisivos do que aqueles verificados no período de 1990/2000, especialmente no tocante à redução da pobreza e mortalidade infantil, que decresceram àquela época, respectivamente, de 22,4% para 17,4% e de 48 para 29,7 por 1.000 nascimentos, deveriam repercutir fortemente em um indicador amplo de bem-estar e progresso humano, mas o crescimento do IDH brasileiro, na verdade, teve sua intensidade reduzida, caindo de uma taxa de crescimento anual de 0,63% a.a. entre 1990 e 2000 para 0,49% a.a. no período 2000/2010, como já apontado.

Por seu turno, a consecução desses progressos em diferentes searas somente foi viabilizada por meio de sua priorização política traduzida em um aumento dos gastos nas rubricas de saúde, educação, previdência e assistência social em relação ao PIB, os quais passaram de 1,73%, 1,07%, 5,64% e 0,32%, respectivamente, em 2000, para 1,77%, 1,35%, 6,85% e 1,03% em 2010. Houve, pois, um crescimento do arcabouço da seguridade social em termos do PIB de 25% em dez anos, passando de 8,76% para 11%.

Nesse contexto, poder-se-ia argumentar que a redução na taxa de crescimento do IDH brasileiro deveu-se a um ritmo de evolução nessas searas ainda mais intenso no restan-

8 SEN & SUDHUIR, 2000, p. 2030.

9 PNUD, 2012.

te do mundo, tendo em vista que as pontuações no IDH sempre são calculadas de forma relativa¹⁰, segundo a fórmula (valor do país – valor mínimo / valor máximo – valor mínimo). Contudo, para os decênios 1990/2000 e 2000/2010, o crescimento do IDH brasileiro foi de, respectivamente, 10,8% e 7,5%, contra médias de 6,7% e 7,1% para o mundo, 5,9% e 3,4% para os países da OCDE e 4,7% e 14,7% dos países da África Subsaariana. De forma geral, o valor máximo para os diferentes indicadores, consistentemente obtidos pelos países mais desenvolvidos, variou pouco entre 1990 e 2010, ao contrário dos resultados apresentados pelo Brasil e outros países em desenvolvimento.

Naturalmente, à medida que o IDH avança, espera-se que seu ritmo de crescimento comece a arrefecer, em busca de uma trajetória convergente aos de países mais desenvolvidos (próximos de 1). De fato, a análise da variação do IDH no período de 2000 a 2011 revela que as maiores expansões do indicador se verificaram nos países de menor IDH, invariavelmente africanos ou asiáticos. A análise de dados registrados para 154 países¹¹ revela também que a evolução média do IDH esteve mais associada à preponderância de aspectos estilizados ou modelados, como a expectativa de anos de vida ou de anos esperados de estudo, cujo R^2 ou coeficiente de determinação remontou, respectivamente, a 0,4 e 0,52, significativamente acima dos valores de R^2 de 0,2 e 0,09 obtidos para anos efetivos de estudo e PIB *per capita*.

A correlação entre os avanços do IDH entre 2000 e 2011 e a evolução da variável componente “anos esperados de escolaridade”

afeta particularmente a situação brasileira, vale observar. Pelo fato de a Unesco não atualizar esse indicador nos últimos anos, por discordância de procedimentos técnicos com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, seu valor tem se mantido em 14,2 desde 2000. Ou seja, um dos principais determinantes da evolução do IDH em escala comparativa internacional – o indicador de anos esperados de escolaridade – vem sendo mantido constante para o Brasil no cálculo do IDH nos últimos Relatórios de Desenvolvimento Humano! Computações desse indicador realizadas por Sousa e Santos (2013), com base em informações mais atualizadas e na pouco transparente documentação disponibilizada pela Unesco, leva a estimativa para 16,7 anos em 2010, cifra 18% maior que a estimativa empregada para cálculo do IDH em 2011.

Mesmo que se aceitasse a perspectiva restrita de desenvolvimento humano empregada em sua formulação, tais aspectos evidenciam fragilidades metodológicas básicas no cômputo do IDH.

Na realidade, ajustes metodológicos na medida não resolverão o essencial: a concepção fundante restritiva de bem-estar. É necessário um esforço de ampliação do escopo e revisão conceitual do IDH, de forma a conciliá-lo inclusive com iniciativas mais recentes e abrangentes como os ODM, cuja formulação abarcou, desde sua concepção, para citar duas dimensões sociais não contempladas na medida, a necessidade de políticas de combate à fome e pobreza (ODM - Objetivo 1) e também compromissos com a questão ambiental (ODM 7). Na próxima seção, responde-

-se parcialmente a essa necessidade de aprimoramento da medida, com a proposição do IDH-DS, Índice de Desenvolvimento Humano sensível às políticas de desenvolvimento social e combate à fome.

4. IDH sensível aos esforços de políticas de desenvolvimento social e combate à fome: o IDH-DS

A mensuração do grau de desenvolvimento humano ou bem-estar ou a avaliação da efetividade das políticas sociais são atividades técnico-científicas que requerem um conjunto amplo de informações, pesquisas e indicadores. Não há, tal como na economia, uma medida resumo (como o PIB) que possa contemplar toda a miríade de dimensões sociais impactadas pela ação ou inação governamental e outros agentes que interferem na mudança da realidade social. Por toda a argumentação já exposta, o IDH não responde por isso. Contudo, aceitando-o como uma das várias medidas para avaliação do bem-estar, é possível promover um aprimoramento incremental no seu cômputo, de modo a torná-lo mais sensível ao conjunto de políticas de de-

envolvimento social e combate à fome que vieram a se estruturar em um número expressivo de países na América Latina, África e Ásia nos últimos dez a quinze anos.

No caso brasileiro, tal esforço se consolidou com a criação do Programa Bolsa Família em 2003 e, concomitantemente, com a estruturação dos serviços socioassistenciais e programas e ações em segurança alimentar e nutricional nos anos seguintes. Ao longo dos últimos dez anos, o Programa Bolsa Família, conjugado com as demais ações e serviços em assistência social e segurança alimentar e nutricional, vem produzindo impactos significativos nas condições de vida de seus beneficiários. O primeiro efeito mais evidente, associado a outros fatores e políticas, tem sido sua contribuição na diminuição da pobreza no País. Segundo dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010, o número de pessoas com renda domiciliar per capita até 140 reais passou de 48 milhões para 31 milhões. O contingente de pessoas em extrema pobreza – com renda até 70 reais per capita – caiu de 25 milhões para 16,2 milhões, com diminuição particularmente intensa no semi-árido nordestino. Além da sua contribuição

10 Ou seja, se a maior média de escolaridade para população com 25 anos ou mais for de 13 anos, e o Brasil apresentasse o valor de 7 anos nesse indicador, e a escolaridade mínima admitida fosse de 0 anos, o IDH do País nesse aspecto seria de $7 - 0 / 13 - 0 = 7/13 = 0,538$. Se o máximo verificado no mundo passasse a ser de 16 anos e no Brasil de 7,5, o valor do IDH nesse quesito passaria a ser de $7,5 / 15 = 0,5$, ou seja, inferior ao anterior, mesmo tendo o País melhorado no critério em termos absolutos.

11 No total, constam 194 países na base das Nações Unidas sobre o IDH, mas 40 não possuem dados do IDH calculados ou para 2000, ou para 2011, ou para ambos os anos.

na redução dos níveis de pobreza no País, o Bolsa Família – aliado a outros programas sociais – tem produzido impactos nas condições educacionais – progressão e frequência escolar – e condições de saúde – redução da desnutrição, cumprimento mais regular do esquema vacinal de crianças e no acompanhamento pré-natal das grávidas – de famílias beneficiárias¹².

Com efeitos diretos e indiretos tão significativos dessas políticas de desenvolvimento social e combate à fome nas condições de vida da população brasileira, não se poderia deixar de contabilizá-los em uma medida que se propõe a refletir o grau de desenvolvimento humano como o IDH. Nesse sentido, captando, ainda que de forma parcial e imperfeita, os impactos do Bolsa Família e outros programas e ações mencionados no indicador “Taxa de pobreza” e introduzindo-o na fórmula de cômputo do IDH, é possível calcular o IDH-DS, IDH sensível aos efeitos da redução da pobreza observada ao longo dos últimos 20 anos, em particular a partir de 2005¹³.

Matematicamente, o IDH-DS pode ser representado pela média geométrica das três dimensões originalmente constituintes do IDH, acrescidas de uma quarta dimensão que consiste na taxa de não pobres, ou seja:

$$\text{IDH-DS} = \sqrt[4]{(I_S \cdot I_E \cdot I_R \cdot \text{INP})}$$
, onde I_S , I_E e I_R correspondem aos componentes de saúde, educação e renda do IDH e INP à proporção de indivíduos não pobres dentre a população total.

Por definição, o IDH-DS retém as propriedades do IDH desejáveis como escala, represen-

tada pela variação entre 0 e 1, e sentido, com oscilações positivas sinalizando melhorias e vice-versa. Para a nova dimensão INP, o cálculo seria análogo ao empregado nas demais, deduzindo-se o valor mínimo para a taxa de não pobres, por definição estipulada em zero, do valor observado da taxa de não pobres para o país em análise; e dividindo-se em seguida o resultado pelo valor máximo obtido para a taxa de não pobres dentre todos os países com os dados primários necessários disponíveis. Matematicamente:

$$I_{NP} = (\text{taxa de não pobres observada} - \text{taxa de não pobres mínima}) / (\text{taxa de não pobres máxima} - \text{taxa de não pobres mínima}).$$

Preliminarmente, cabe ressaltar que, apesar do reconhecimento da existência de outras linhas de pobreza e fontes de dados que poderiam ser utilizadas no cômputo do IDH-DS, optou-se por privilegiar a consistência intertemporal obtida com o uso de uma única fonte, e o maior escopo da série temporal disponibilizada pelo IPEADATA, inclusive para conferir maior consistência às extrapolações calculadas para os anos de 2010 e 2011.

No concernente à análise propriamente dita, o que se infere pela comparação do novo indicador com o IDH é que as trajetórias são praticamente “coladas” entre 1980 e 2004, apontando que o ritmo de diminuição da pobreza era equivalente ao da média dos outros componentes do IDH – esperança de vida, PIB per capita, anos esperados e anos médios de escolaridade. A partir de 2005, o IDH-DS começa a se diferenciar e evoluir mais rapidamente que o IDH, pelos efeitos da redução mais acentuada

da pobreza a partir de então. Em 2010, o IDH-DS alcançou a cifra de 0,734 contra 0,718 do IDH, como divulgado no Relatório de Desenvolvimento Humano 2011, já citado. A julgar pelas tendências dos últimos anos, o IDH-DS atingiria, em 2012, 0,751 contra 0,729 do IDH.

Medida semelhante ao IDH-DS poderia ser computada para outros países com estatísticas de pobreza disponíveis. Para tanto, seria necessário compatibilizar o conceito e a metodologia dos indicadores usados, valendo-se dos esforços já empreendidos no acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Vale observar que mesmo a Taxa de Pobreza de 1 ou 2 dólares PPC (ajustado ao Poder de Paridade de Compra) é passível de questionamentos como medida adequada da intensidade do fenômeno em vários países¹⁴. Outra possibilidade seria empregar o indicador de Prevalência de Subalimentação da FAO (PoU), disponível para muitos países. No caso do Brasil, a utilização desse indicador seria bastante questionável pelos argumentos de sua inadequação na captação das tendências de queda da insegurança alimentar, como dis-

cutido em Sardinha (2013).

Em que pese a maior sensibilidade dessa nova medida - IDH-DS - na captação dos efeitos das políticas de desenvolvimento social no passado recente, é importante comentar que o IDH-DS não é capaz de retratar todo o impacto conjugado das iniciativas em curso no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria e do Brasil Carinhoso. Naturalmente, aquelas que tiverem efeito na redução da pobreza refletir-se-ão na medida; outras - como a qualificação dos serviços socioassistenciais, ações de qualificação profissional, construção de cisternas, fomento e apoio técnico ao agricultor familiar ou ampliação do acesso a creches - não surtirão efeito imediato no IDH-DS. Tal como o IDH, o IDH-DS padece das limitações intrínsecas de uma medida de reduzida cobertura da agenda de políticas sociais.

Os efeitos da incorporação de outras dimensões sociais mais relacionadas às políticas do MDS no IDH podem ser antevistos a partir do estudo de Vaz e Silva (2013). Os autores fazem simulações com o IDH-M - Ín-

12 CAMPELLO & NERI, 2013.

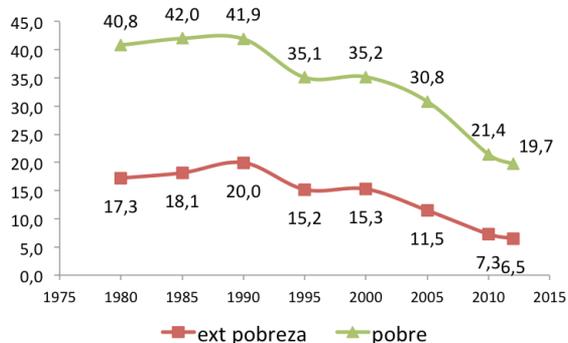
13 Para cômputo do IDH-DS, por questões de extensão da série histórica, empregou-se a Taxa de Pobreza de 1978 a 2009 disponível no IPEADATA, medida a partir de 24 linhas regionais, cujo valor médio não ponderado era equivalente a R\$ 190,00 em 2009. Naturalmente, para efeito do cômputo da média geométrica do IDH, foi usada a Taxa de Não Pobres, admitindo-se como máximo = 100% e mínimo = 0%.

14 No Relatório de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio, a Linha de Extrema Pobreza adotada foi de 1,25 dólares PPC. Naturalmente, dependendo da Linha adotada, o IDH-DS Brasil assumiria outros valores. Da mesma forma, se os patamares mínimo e máximo não forem os aqui adotados (0 e 100%), a medida assumiria outros valores.

dice de Desenvolvimento Humano Municipal - divulgado pelo PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro em 2013, incorporando no indicador a Taxa de Extrema Pobreza, o Índice de Desnutrição Infantil de crianças de 0 a 23 meses

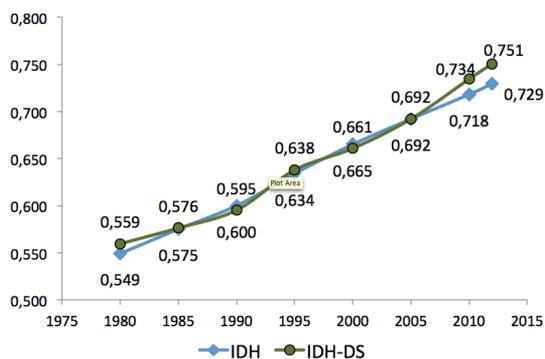
e a Oferta de Creches. De fato, com a incorporação destas variáveis, o IDH-M apresenta evolução mais expressiva entre 2000 e 2010 para os municípios brasileiros, diferenciando-os ainda mais que o indicador original.

■ **GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO DA POBREZA E EXTREMA POBREZA SEGUNDO IPEADATA – BRASIL 1978 A 2011**



Fonte: IPEADATA. Dados de 2010 e 2011 foram extrapolados.

■ **GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DO IDH E IDH-DS (COM PROPORÇÃO DE NÃO-POBRES) – BRASIL 1980 A 2011**



Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano e IPEADATA. Elaboração Sagi.

Considerações finais

Boas fotografias não são necessariamente coloridas, com a melhor resolução possível, produzidas pela câmera mais sofisticada do mercado. Uma foto em preto e branco, com bom contraste e nitidez, de uma paisagem ou situação singela, com uma câmera antiga, mas com lente precisa, pode ganhar um concurso. A destreza do fotógrafo em escolher o melhor ângulo, o ajuste do foco, o cuidado com o processo de revelação do filme é que podem fazer toda a diferença.

Todo indicador é, certamente, como toda fotografia, uma representação simplificada da realidade. No caso do IDH, contudo, o filme, a câmera ou o fotógrafo acabam produzindo um retrato difícil de ser apreciado, entendido ou avaliado da realidade social.

Indicadores válidos e consistentes para “retratar” a realidade social não são necessariamente complexos. Taxa de mortalidade infantil, taxa de desemprego, taxa de evasão escolar ou rendimento familiar *per capita* são alguns desses exemplos de boas “fotografias” do nosso cotidiano social, que nos ajudam a compor um mosaico de representações das condições de vida da população brasileira e acompanhar a conjuntura ou a mudança mais estrutural da sociedade. São indicadores simples de se entender, referidos a dimensões específicas e bastante concretas da nossa realidade cotidiana – as condições de saúde, as

dificuldades de inserção no mercado de trabalho, o abandono de jovens da escola, o poder de compra de alimentos e serviços –, ainda que para sua computação seja requerido um grande esforço de levantamento de dados, de tratamento e análise de informações.

Na proposta do IDH, parte-se do pressuposto que se pode resumir a realidade social, tão complexa e multifacetada, em uma única medida, comprimida em uma escala de 0 a 1. Pretende-se que a medida sirva como instrumento de avaliação de políticas sociais quando abarca em seu cômputo uma medida de produção econômica (a renda nacional bruta) e apenas três indicadores sociais – esperança de vida, escolaridade média e anos esperados de escolaridade – medidas que são pouco sensíveis às principais ações, programas e iniciativas em curso pelo mundo afora, que visam à superação da fome e da pobreza, à ampliação de vagas em creches e do acesso à escola, à expansão da infraestrutura urbana, ao combate à violência e mortalidade juvenil, à inclusão produtiva de segmentos populacionais mais vulneráveis ou, de modo geral, à promoção mais equânime da renda e do acesso a serviços públicos. No curto prazo, ao contrário do que imaginavam seus propositores, o IDH acaba sendo mais sensível às variações do Produto Interno Bruto que propriamente a qualquer inovação mais significativa em políticas sociais.

É importante reconhecer que, sem sanar tais limitações de validade conceitual e de sensibilidade aos efeitos de programas sociais – mesmo quando de rápida expansão e ampla cobertura –, as mudanças metodológicas que vinham sendo realizadas na computação do índice, desde sua proposição em 1990, estavam tornando-o mais consistente, compreensível e replicável. As reformulações introduzidas em 2010 acabaram, contudo, minando tais avanços técnicos e seu próprio mérito na discussão da agenda política. A mudança dos indicadores educacionais, a preferência pelo uso de estimativas derivadas de modelos econométricos pouco conhecidos e reconhecidos na comunidade acadêmica em detrimento de estatísticas públicas primárias coletadas segundo padrões internacionais (preconizadas pela Divisão de Estatística das Nações Unidas) como as produzidas pelo IBGE e a utilização de dados menos atualizados que o disponível, para “ajustá-los” a uma referência temporal comum a todos os países tornaram o novo IDH uma medida com problemas ainda graves de validade conceitual e de transparência metodológica. Prejudicou, inclusive, o mérito técnico e político-institucional de uma medida inovadora para representar o desenvolvimento humano como o IDHAD – o IDH ajustado segundo perfil distributivo da renda e do acesso a serviços sociais.

Tem havido várias propostas de indicadores sintéticos alternativos ao IDH, com enfoques mais específicos ou empregando maior número de indicadores para captar o “bem-estar”, não necessariamente mais exitosos ou melhores que o IDH em seus propósitos. O próprio PNUD já avançou muito na sua proposta de “fotografar” a realidade social por meio dos indicadores de acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Traduzir o progresso no desenvolvimento socioeconômico dos países com base em 40 indicadores é o propósito do SEDA - *Sustainable Economic Development Assessment* na sigla em inglês - publicado pela consultoria internacional The Boston Consulting Group (BCG). Como sugere Simões (2012), os diversos indicadores utilizados no SEDA permitiriam avaliar o nível de desenvolvimento relativo dos países e seu progresso no tempo, assim como avaliar também a capacidade dos países em traduzir o seu nível de riqueza em bem-estar.

O Índice de Progresso Social (IPS), idealizado pelo conhecido consultor empresarial Michael Porter, procura, através de 50 indicadores, avaliar o “progresso social”, entendido como a capacidade de uma sociedade de manter as necessidades mais essenciais à sobrevivência, a disponibilidade de uma infraestrutura

para que as pessoas possam melhorar suas vidas e a oferta de oportunidades de melhorar sua posição perante a sociedade. Pela análise de Vaz (2013a), contudo, ao combinar indicadores objetivos com medidas de percepção, o IPS dificulta a interpretação de seus resultados. Ao utilizar fontes de dados não necessariamente atualizadas e/ou ditas oficiais dos países, o IPS acaba perdendo legitimidade para apontar avanços e retrocessos do dito “progresso social” entre países.

O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), elaborado pela *Oxford Poverty & Human Development Initiative*, vem sendo adotado pelo Programa das Nações Unidas para dimensionar o nível de privação de bens e serviços fundamentais nos diversos países. Na análise e simulações que Vaz (2013b:p.12) apresenta, o autor conclui que, como tantas medidas similares, “a Pobreza Multidimensional é mais um conceito definido ex-post, isto é, em busca de uma definição que reflita aquilo que se supõe que 10 indicadores sobre variados aspectos do bem-estar estejam apontando”.

Ao terminar este texto, não se poderia deixar de endereçar uma questão subjacente a todo o debate de avaliação de políticas sociais que o encerra: enfim, por que insistir em analisar a realidade com apenas uma foto – um tanto

desfocada, vale insistir – se podemos dispor de um álbum completo de indicadores sociais para isso? Nestes vinte anos de vida do IDH, os progressos na estruturação de sistemas estatísticos e de monitoramento e avaliação de programas foram muito significativos pelo mundo afora, dotando gestores públicos, parlamentares e a sociedade em geral de instrumentos mais sofisticados e úteis para acompanhar a mudança social e a efetividade do gasto público. É nessa perspectiva multifacetada que, como mostram SABOIA e ATHIAS (2013), as agências de estatística pelo mundo se orientam na produção de balanços sociais dos seus países.

Mosaicos de fotografias retratam muito melhor as experiências vivenciadas e as condições de vida da população do que apenas uma imagem. Da mesma forma, um conjunto de indicadores bem selecionados pode produzir um retrato muito mais rico para monitoramento da mudança social e avaliação da efetividade – ou não – das políticas sociais. Monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais se faz com um painel seletivo de indicadores, não apenas com uma medida pretensamente síntese de várias dimensões, nem com um conjunto exaustivo de indicadores. Essa é a arte e técnica de desenvolver instrumentos que, de fato, auxiliam o aprimoramento das políticas e programas sociais.

Referências bibliográficas

BARRETO, R.S.; JANNUZZI, P.M. Uma análise acerca das limitações do IDH com respeito às ações e programas do MDS. **Estudo Técnico SAGI 13/2012**. Brasília, SAGI/MDS, 2012.

CAMPELLO, T.; NERI, M.C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, IPEA, 2013.

GUIMARÃES, J.R.S e JANNUZZI, P.M. IDH, Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira. Est. Urbanos e Regionais**, Salvador 7 (1):73-89, 2005.

JANNUZZI, P.M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília 56(2): 137-160, abr/jun 2005.

PNUD. **Triple Wins for Sustainable Development: Case Studies of sustainable development in practice**. United Nations Development Programme, 2012

SABOIA, A.L.; ATHIAS, L. Recomendações internacionais sobre estatísticas sociais e como importantes institutos de estatísticas divulgam seus temas, com destaque para a área social. **Textos para Discussão DPE/IBGE n.46**, Rio de Janeiro, IBGE, 2013.

SAGI. Resenha crítica sobre a situação do Brasil no Relatório de Desenvolvimento Humano 2011, intitulado "Sustentabilidade e Equidade: um futuro melhor para todos". **Estudo Técnico SAGI 03/2011**. Brasília, SAGI/MDS, 2011.

SARDINHA, L.M.V. Análise técnica do indicador PoU/FAO - População em situação de sub-alimentação, no Relatório sobre Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2013". **Estudo Técnico SAGI 31/2013**. Brasília, SAGI/MDS, 2013.

SCANDAR et al. Sistema de Indicadores ou Indicadores sintéticos: do que precisam os gestores públicos. **Bahia Análise & Dados**. v.1, p.1191 - 1201, 2008.

SEN, A e SUDHIR, A. Human Development and Economic Sustainability. **World Development**, vol. 28, n 12, pp-2029-2049, 2000.

SIMÕES, A. Resenha crítica do Relatório "From Wealth to Well-being – Introducing the BCG - Sustainable Economic Development Assessment" - sobre a Evolução do Bem-Estar no Mundo. **Estudo Técnico SAGI, nº 21/2012**. Brasília, SAGI/MDS, 2012.

SOUZA, Marconi F.; SANTOS, James R. Análise do indicador Anos de Escolaridade Esperados, componentes do cálculo atual do Índice de Desenvolvimento Humano **Estudo Técnico SAGI, nº 05/2013**. Brasília, SAGI/MDS, 2013.

VAZ, Alexander Cambraia N. Notas críticas conceituais e metodológicas referentes ao IPS – Índice de Progresso Social. **Estudo Técnico SAGI nº 18/2013**. Brasília, SAGI/MDS, 2013a.

VAZ, Alexander Cambraia N. Apontamentos metodológicos e conceituais acerca do Índice Multidimensional de Pobreza da OPHI/PNUD. **Estudo Técnico SAGI nº 17/2013**. Brasília, SAGI/MDS, 2013b.

VAZ, A.C.N.; SILVA, I. Análise do IDH-M e possibilidades de aprimoramento para captação mais apurada dos efeitos das Políticas de Desenvolvimento Social. **Estudo Técnico SAGI nº 20/2013**. Brasília, SAGI/MDS, 2013.