

ESTUDO TÉCNICO

N.º 10/2014

O Relatório de Desenvolvimento
Humano 2014 e o contexto brasileiro

MDS

SAAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Estudo Técnico

No. 10/2014

O Relatório de Desenvolvimento Humano 2014 e o contexto brasileiro.

Equipe Técnica

Armando Amorim Simões

Revisão

Paulo de Martino Jannuzzi

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

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

Futuramente, podem vir a se transformar em artigos para publicação no Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: *Desenvolvimento Humano; Pobreza, Políticas Sociais*

Unidade Responsável

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

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

www.mds.gov.br/saqi

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

APRESENTAÇÃO

O Relatório de Desenvolvimento Humano 2014 (RDH) chama a atenção para a importância dos governos atuarem para a redução das *vulnerabilidades sociais* e para o aumento da resiliência face aos riscos potenciais que desafiam o processo de desenvolvimento (principalmente derivados da mudança climática, das crises cíclicas do capitalismo e dos conflitos regionais). Reconhece a existência de vulnerabilidades sistêmicas de caráter estrutural – associadas a gênero, raça, área geográfica, deficiência física etc. - e aquelas relacionadas aos ciclos de vida e às transições entre a infância-adolescência, adolescência-maioridade, idade adulta-velhice. O acesso a serviços básicos de natureza universal, a proteção social e o compromisso dos governos com a busca do pleno emprego são mediações necessárias à redução das vulnerabilidades e o aumento da capacidade dos indivíduos, famílias e grupos sociais em responder a choques econômicos e ambientais, oscilações de renda e infortúnios diversos que ponham em risco os avanços alcançados para o progresso humano e o desenvolvimento social. De outro lado, as instituições jogam um papel importante na garantia de direitos, na equalização do acesso a bens e serviços públicos e na regulação dos mercados. Reduzir vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais significa adicionar capacidades e resiliência ativamente por meio de políticas públicas. Políticas que promovam a sustentabilidade social, econômica e ambiental como bases do desenvolvimento humano sustentável.

1. Introdução

O RDH 2014 aponta para uma redução no ritmo do avanço do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em todas as regiões do mundo. De um lado a crise financeira de 2008 e de outro a crescente pressão das mudanças climática sobre os meios de vida das populações veem adicionando novos desafios ao desenvolvimento humano e expondo vários contingentes populacionais a novos riscos sem que se tenham superados os problemas crônicos já conhecidos. Ainda hoje, apesar dos avanços, cerca de 2,2 bilhões de pessoas no mundo vivem na fronteira ou abaixo das condições mínimas para uma vida digna, sendo consideradas em estado de pobreza multidimensional ou vulneráveis a esse estado. Soma-se a isso o fato de que 80% da população mundial não tem acesso a um sistema de proteção social abrangente o suficiente para minimizar riscos e evitar retrocessos onde avanços foram alcançados. A redução do ritmo no progresso do IDH ocorre para todos os seus componentes (educação, longevidade e renda) e está associada ao aumento da desigualdade

em vários contextos e a baixa capacidade das populações de enfrentarem adversidades oriundas das crises financeira e ambiental.

As políticas de proteção social com base em transferências de renda têm capacidade de amortecer o impacto de choques e evitar que respostas menos eficientes por parte das famílias acarretem perda de ativos produtivos ou comprometam a escolarização das crianças (dois passos decisivos para que se caia na armadilha de pobreza de longo prazo). Contudo, o acesso à renda, embora fundamental para a sustentação do processo de desenvolvimento humano, não se confunde com este. Do mesmo modo, o produto interno bruto de um país não se converte automaticamente em desenvolvimento humano. Vulnerabilidades existem onde a questão da renda pode não ser o principal limitador do desenvolvimento humano, embora a pobreza de renda agrave as condições de vulnerabilidade social. É dessa forma que os atributos coletivos de uma sociedade fazem diferença ao traçarem os contornos e definirem o terreno no qual o desenvolvimento humano e social é possível. As liberdades civis, a segurança jurídica, o acesso a bens públicos e oportunidades econômicas, por exemplo, determinam o nível de bem-estar social e criam condições para a autonomia, a inclusão social e o desenvolvimento humano. É nesse sentido que o RDH aponta que as iniciativas de maior sucesso no combate a pobreza e no estímulo ao desenvolvimento humano são aquelas que adotam uma abordagem multidimensional da condição humana. Por exemplo, assegurar uma renda mínima de cidadania que proteja as famílias da fome e da miséria absoluta ao mesmo tempo em que se garante o acesso a bens públicos, como saúde e educação, em que se busque criar condições de oferta de empregos, se invista em infraestrutura para o desenvolvimento urbano e a melhoria das condições coletivas da vida em comunidade (saneamento, habitação, transporte público), que se criem oportunidades de acesso a ativos produtivos (terra, crédito, tecnologia e qualificação técnica) e que se disponha de instituições funcionais que reduzam a discriminação, a violência e a injustiça, significa extrapolar a visão unidimensional da renda monetária como critério de pobreza e de sua provisão como critério único para avaliar o desenvolvimento humano.

Políticas que enfoquem a condição humana na sua multidimensionalidade são apontadas pelo RDH 2014 como necessárias à construção de resiliência e redução de vulnerabilidades e como caminho para a sustentação do processo de desenvolvimento humano. A provisão de **serviços sociais básicos** (como saúde, educação e assistência social) aumentam as capacidades sociais e reduzem as vulnerabilidades estruturais, devendo estar totalmente desacopladas da capacidade de pagamento das pessoas sendo de responsabilidade primária do Estado. A existência de um **sistema de proteção social** que inclua proteção aos

riscos de desemprego, doença e invalidez, e assegure um piso básico de aposentadorias e pensões a todos, dá condições para que as pessoas ampliem suas escolhas no mercado de trabalho e que este possa se ajustar a conjunturas econômicas recessivas sem que se gerem grandes flutuações na renda disponível que acabe por impactar a demanda e recrudescer as tendências recessivas na economia. Pode-se aqui falar de um benefício econômico da proteção social na medida em que esta é capaz de sustentar o consumo das famílias, reduzir a queda da produção e evitar o aumento do desemprego. Não menos importantes são as **políticas para o pleno emprego**, que reduzam a informalidade, ativem a participação no mercado de trabalho e criem oportunidades de inclusão produtiva aos que foram excluídos das ocupações que exigem maior qualificação.

O RDH 2014 aponta ainda para a importância em se identificar os grupos vulneráveis na sociedade. Quem são os mais vulneráveis? Alguns grupos são mais vulneráveis que outros e o são em relação a diferentes aspectos da vida social. Daí a relevância em se identificar também em relação a que são vulneráveis. E mais importante ainda, por que o são? As razões da vulnerabilidade, o que explica a maior vulnerabilidade de determinados grupos na sociedade, deve informar a política pública na construção de resiliência social e redução das vulnerabilidades.

Os mais pobres tendem a ser os mais vulneráveis, pois reúnem menos capacidades de resposta e menos acesso a recursos no enfrentamento de condições adversas. Logo, o desenvolvimento humano nesse segmento está mais comprometido do que no segmento mais rico. Contudo, vulnerabilidade não é sinônimo de pobreza, visto que não ser pobre não significa não ser vulnerável. Pessoas portadoras de necessidades especiais, migrantes, pessoas idosas, crianças, mulheres, indígenas, pessoas que sofrem de doenças crônicas, trabalhadores informais, minorias étnicas, raciais, religiosas ou de orientação sexual, mesmo sem viverem em pobreza material podem ser considerados vulneráveis a diversos riscos, discriminações e formas de exclusão social que afetam de modo significativo o seu modo de vida, a sua liberdade, o seu bem-estar e sua inclusão no modo de vida corrente na sociedade. Por isso, a redução da pobreza material (ainda mais se reduzida à pobreza de renda) não significa necessariamente a redução da vulnerabilidade social, embora para ela possa contribuir.

A vulnerabilidade pode ser mapeada no território e em relação às diferentes dimensões da vida em sociedade que podem imputar perdas no nível de desenvolvimento humano já alcançado. Vulnerabilidades a epidemias, crises econômicas, desastres naturais, mudanças no clima, riscos industriais, conflitos sociais e guerras podem afetar diferentes grupos de diferentes formas, gerando consequências para o desenvolvimento humano de diferentes

proporções. Determinados indivíduos e grupos sociais são mais vulneráveis do que outros como consequência das características individuais (limites no seu conjunto capacitante¹, localização geográfica em que vivem, posição que ocupam socialmente, período da vida em que se encontram, instituições sociais a que têm acesso, grau de coesão e solidariedade social do ambiente em que vivem ou qualidade da governança do espaço público. Identificar esses grupos e prover condições que fortaleçam sua capacidade de resposta a riscos contribui para sustentabilidade social.

Dentre as possíveis ameaças ao desenvolvimento humano o RDH 2014 destaca: (i) riscos econômicos, principalmente dos que vivem na informalidade e sem acesso às redes de proteção social; (ii) desigualdade no acesso a renda, serviços e oportunidades que dificultam a superação da pobreza, compromete a coesão social e prejudica o próprio crescimento econômico; (iii) riscos à saúde associados a dificuldade de acesso a serviços públicos de saúde que levam famílias a delapidarem patrimônio ou se endividarem para poderem arcar com custos médicos; (iv) ameaças do clima e seus impactos sobre a disponibilidade de água, a biodiversidade e as áreas agricultáveis, além dos eventos extremos que provocam secas, inundações e furacões com efeitos devastadores para a população afetada; (v) riscos ambientais derivados da poluição, falta de saneamento, desmatamento, erosão e desgaste do solo; (vi) insegurança alimentar gerada pela volatilidade dos preços e disponibilidade de alimentos, aumentando o risco de fome; e (vii) guerras, conflitos urbanos e regionais e outras formas de violência social que se desdobram em suicídios, homicídios, violação física e mutilações. Essas ameaças, quando se materializam, exercem pressão sobre as condições de vida das populações e impactam o desenvolvimento humano, em especial das pessoas mais vulneráveis, podendo ter seus efeitos amplificados pela ocorrência simultânea de duas ou mais delas.

O RDH 2014 reconhece aos governos nacionais responsabilidade central na ajuda aos mais vulneráveis, no fortalecimento de suas capacidades de resposta (aumento de sua resiliência) e na proteção contra adversidades. Em contraposição considera os mercados “cegos” para as vulnerabilidades sendo necessário regulá-los, monitorá-los, suplementá-los e, se for o caso, restringi-los, quando a sua operação livre impuser riscos ao desenvolvimento humano e ao meio ambiente se tornando ele mesmo uma ameaça à resiliência social. As ações do Estado de fortalecimento da resiliência social e redução das vulnerabilidades passam por políticas de prevenção, promoção e proteção. No campo da **prevenção** a crises, choques e

1 *Capabilities* no sentido de A. Sen.

perdas para o desenvolvimento humano concorrem principalmente políticas de regulação dos mercados (principalmente o financeiro e o de trabalho), mas também políticas de prevenção a desastres naturais e emissão de gases do efeito estufa, políticas de prevenção ao crime e a violência em todas as suas formas, políticas de desenvolvimento e cuidados na primeira infância, políticas sanitárias e de saúde pública, políticas macroeconômicas de sustentação da estabilidade de preços e do nível de emprego, e políticas que ampliem o espaço público de participação social e que fortaleçam o grau de coesão social. As políticas de **promoção** incluem aquelas voltadas à defesa e promoção de direitos, à inclusão e igualdade social, ao desenvolvimento de capacidades (educação e qualificação profissional), à inclusão laboral, ao desenvolvimento urbano e rural, e ao desenvolvimento institucional. Finalmente, políticas de **proteção** incluem políticas de proteção social do trabalho digno e da renda, de atendimento à saúde, políticas de segurança pública e de proteção contra a violência individual e institucional, de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio genético e aos recursos naturais, políticas de proteção às pessoas vulneráveis (crianças, idosos, deficientes, povos indígenas e minorias). A coordenação estatal (com participação social) dessas políticas e de suas instituições em uma base de governança sólida é capaz de ampliar o domínio público e fortalecer a resiliência social.

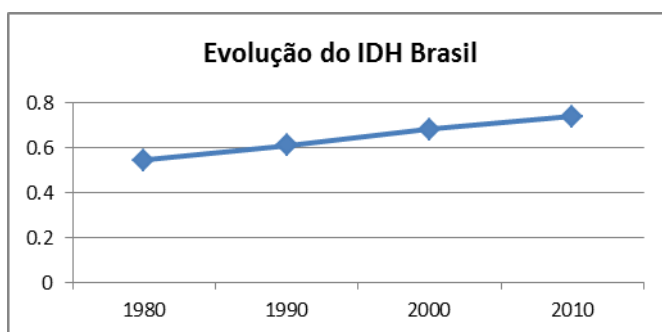
2. O Brasil no RDH 2014

O RDH 2014 aponta de um lado que houve significativo progresso no desenvolvimento humano ao longo das últimas décadas, tendo o índice de desenvolvimento humano (IDH) atingido 0,702 para o conjunto de 187 países analisados, com aumento da expectativa de vida, aumento da escolarização e redução da pobreza multidimensional. Por outro lado, o ritmo desse progresso, segundo o relatório, vem diminuindo, principalmente após 2008, com os efeitos da crise financeira internacional se propagando por diversos setores da economia e afetando o desenvolvimento social. O Brasil aparece na 79ª posição tendo avançado uma posição no ranking de países entre 2012 e 2013, atingindo o índice de 0,744, portanto acima da média mundial e da América Latina (0,740), e figurando entre os países de alto desenvolvimento humano. Também se observa para o caso brasileiro a mesma tendência de redução no ritmo de melhoria do IDH ao longo das últimas décadas. Na década de 80 o avanço no índice foi de 12,3%, na década de 90 foi de 11,4% e na década de 2000 foi de 8,4% (Figura 1). No período 1980-2013 o IDH brasileiro cresceu 36,5%, com destaque para os componentes educacionais. Os anos esperados de escolaridade aumentaram de 9,9 para 15,2 (53,5%) e a média de anos de estudo cresceu de 2,6 para 7,2 (176,9%). A renda nacional bruta

per capita por sua vez variou de \$9.154 em 1980 para \$14.275 em 2013 (55,9%), enquanto a esperança de vida ao nascer variou de 62,7 anos para 73,9 anos (17,9%). São progressos significativos a considerar que nos últimos 35 anos tivemos a “década perdida” de 1980 e a crise financeira de 2007/2008, cujos efeitos ainda se propagam no presente.

Apesar dos avanços, o Brasil teria perdido 4 posições no ranking no período 2008-2013, segundo o relatório. Contudo, perdas e ganhos de posição no ranking do IDH devem ser vistas com cautela, visto que subir ou descer na posição relativa depende de como os demais países evoluem. Além disso, o IDH ajustado para a desigualdade nos seus componentes faria o país recuar 16 posições no ranking, caindo para um IDH igual a 0,542, significando uma perda de 27% no índice. Contudo, essa queda devida a desigualdade no Brasil vem caindo desde 2010 quando a correção foi introduzida no RDH. Considerando o Índice de Pobreza Multidimensional, o Brasil teria 3,1% de sua população vivendo em situação de pobreza², ou cerca de 6 milhões de pessoas. Ao mesmo tempo, cerca de 6% da população viveria abaixo da linha de pobreza monetária de \$1.25. Essa maior taxa de pobreza monetária comparada a pobreza multidimensional não é o usual. Em geral os países tendem a apresentar uma maior proporção de pessoas multidimensionalmente pobres do que monetariamente pobres. Isso significa que nas dimensões avaliadas no RDH em relação à educação (escolaridade e frequência escolar), saúde (nutrição e mortalidade infantil) e padrão de vida (bens duráveis, acesso a serviços básicos e condições de moradia) o Brasil inclui menos pessoas na condição de pobreza do que se considerada apenas a pobreza de renda.

Figura 1: IDH Brasil 1980-2010



2 Não se considerou para o Brasil os dados de nutrição e do tipo de piso do domicílio.

Contudo, o RDH não considera os últimos dados oficiais disponíveis para o Brasil para o cálculo do IDH. A esperança de vida ao nascer é calculada com dados de 2010 quando já há disponível dados de 2013. O indicador de anos esperados de escolaridade é calculado com dados de 2012, contudo o cálculo desconsidera as matrículas de crianças de 5 anos que frequentam pré-escola e de adultos de 40 anos ou mais que frequentam o ensino fundamental e médio. A média de anos de estudo da população de 25 anos ou mais é calculada com dados de 2009 quando há disponível dados de 2012. Utilizando os dados mais atuais e corrigindo para as matrículas de crianças e adultos, o IDH alcançaria o valor de 0,764, colocando o Brasil na 67ª posição no ranking, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1: Componentes do IDH recalculados

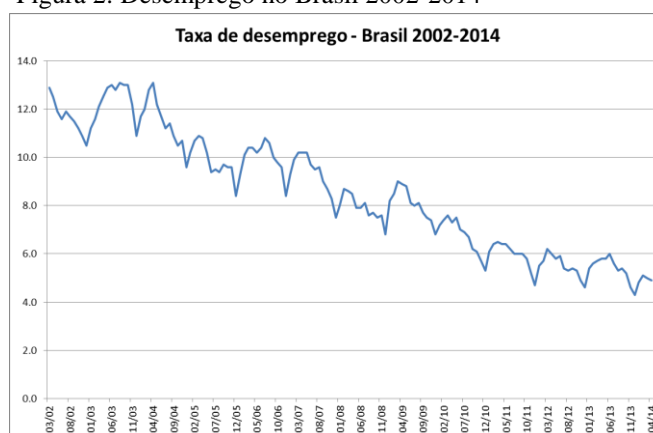
Dimensões	Indicadores	Valor	IDH	Posição
Saúde	Esperança de vida ao nascer	74,8	0,764	67ª
Acesso ao conhecimento	Anos esperados de escolaridade	16,3		
	Média de anos de estudo da população adulta	7,6		
Padrão de vida decente	Renda nacional bruta per capita (em \$PPP)	14.275		

Embora a desigualdade ainda seja muito grande no Brasil, o país vem avançando significativamente na sua redução, como aponta o RDH 2014 (p. 39). A taxa de crescimento do consumo para os 40% mais pobres cresceu no período 2005-2010 acima da média nacional. O índice de Gini recuou de 0,553 em 2001 para 0,500 em 2012 (9,5%). Essa redução da desigualdade vem sendo acompanhada pelo crescimento do PIB per capita que, no mesmo período, variou de 17.295 reais para 22.349 reais (29,2%). A experiência brasileira mostra que é possível fazer crescer a riqueza com distribuição, tornando a sociedade mais próspera e menos desigual.

O RDH 2014 sugere que a relação entre pobreza e mercado de trabalho é complexa e que condições precárias de trabalho, informalidade, estagnação salarial, ausência de proteção social e desemprego podem afetar de forma substantiva o desenvolvimento humano. O desemprego mundial pós-crise financeira de 2008 cresceu consideravelmente, existindo cerca de 200 milhões de desempregados no mundo. O valor real dos salários sofreu relativa

estagnação no período 2007-2011, chegando a recuar em algumas regiões, como é o caso do Oriente Médio. Como consequência, a participação dos salários na renda interna bruta declinou em várias partes do mundo. No Brasil, contudo, a crise financeira não comprometeu a tendência de queda na taxa de desemprego observada no período 2002-2014 como mostra a Figura 2. A participação da renda do trabalho na renda nacional, que decresceu desde os anos 60 de um patamar de 57% até atingir 40% em 2000, retomou uma trajetória de crescimento desde então tendo atingindo 44% em 2009 (Ipea, 2010).

Figura 2: Desemprego no Brasil 2002-2014



Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE)

A ausência de um sistema de proteção social abrangente, isto é, que cubra os riscos e condições associadas a acidentes de trabalho, doenças, deficiência incapacitante, velhice, maternidade, morte, desemprego e insuficiência de renda, atinge 73% da população mundial (ILO, 2014). Além disso, segundo o RDH 2014, cerca de 1,5 bilhões de trabalhadores (metade da população mundial de trabalhadores) encontram-se na informalidade e em trabalhos precários. No Brasil a tendência a maior formalização dos trabalhadores e a expansão dos empregos formais vêm aumentando a proporção de trabalhadores que contribuem para a previdência social de modo que, entre 2004 e 2009, essa proporção cresceu de 48% para 54% em relação aos ocupados de todas as idades. Do total de pessoas ocupadas entre 16 e 59 anos de idade, 70,5% possuem cobertura previdenciária³. Quanto à formalização da força de trabalho, entre 2002 e 2012 a taxa de formalidade total da economia variou de 43% para 57% (Krein e Manzano, 2014). A crescente formalização da força de trabalho contribuiu para a melhoria da qualidade do emprego, do nível salarial e do nível de proteção ao trabalhador.

³ Anuário Estatístico da Previdência Social 2012 disponível no site http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS_2012.pdf (Tabela 50.1)

Além disso, como destaca o RDH 2014, também contribui para o aumento da base de arrecadação, criando maior espaço fiscal para a provisão de serviços públicos de maior qualidade (UNDP, p.83).

O RDH 2014 também aponta que metade da população mundial permanece empregada em ocupações de baixa remuneração e sem proteção, significando a coexistência do emprego com altas taxas de pobreza entre os trabalhadores em algumas regiões, como o Sul da Ásia (24%) e a África Subsaariana (40%)⁴. Essa situação coloca desafios para o alcance de uma das metas incluídas em 2005 nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a saber, *assegurar o emprego pleno e a possibilidade para todos, incluindo mulheres e jovens, de encontrar trabalho decente e produtivo*. Na América Latina essa taxa é bem menor (3,5%) enquanto no Brasil a Organização Internacional do Trabalho (OIT) indica uma tendência de redução na proporção de trabalhadores pobres (aqui considerados os que vivem em domicílios com renda per capita inferior a ¼ de salário mínimo) de 7,6% para 6,6% entre 2004 e 2009, sendo essa redução mais expressiva nas regiões Norte e Nordeste. O RDH 2014 utilizando a linha de \$2/dia apresenta a cifra de 5,9% para 2010 (UNDP 2014, Tabela 11). Contudo, diferenças regionais são expressivas, variando de 1% em Santa Catarina a 20% nos estados do Maranhão e Piauí. Dentre as políticas que estariam contribuindo para a redução dos trabalhadores pobres são destacadas pela OIT-Brasil o aumento real dos rendimentos do trabalho, sobretudo do salário mínimo, a ampliação da cobertura dos programas de transferência de renda e de previdência e assistência social – que contribuíram para o aumento do rendimento domiciliar – e também o incremento da ocupação, principalmente do emprego formal (Guimarães, 2012).

O ciclo de reprodução das vulnerabilidades sociais tem início na primeira infância e segue através da vida adulta quando a atenção inicial inadequada dispensada às crianças se manifesta na forma de exclusão social fruto em grande parte da inserção precária no mercado de trabalho. As capacidades adquiridas durante o ciclo de vida são cumulativas e interdependentes, o que significa que os investimentos feitos em cada etapa afetam o estoque de capacidades disponíveis na etapa seguinte do ciclo de vida do indivíduo. Os déficits educacionais, portanto, tendem a impactar as perspectivas futuras e o grau de produtividade geral da economia, reduzindo o ritmo de desenvolvimento humano e reforçando os vínculos perversos entre vulnerabilidades de pais e filhos. As condições iniciais ofertadas à criança vão

4 São os chamados “trabalhadores pobres” que vivem em famílias com renda per capita inferior a \$1,25 (Dados de 2012).

determinar em grande parte o desenvolvimento emocional, social e cognitivo que será alcançado e as capacidades que serão acumuladas ao longo da vida. Nesse sentido, a pobreza infantil em todas as suas formas de manifestação representa a maior ameaça ao conjunto agregado das capacidades em uma sociedade e deve ser combatida ainda quando a criança encontra-se no ventre da mãe. Aproximadamente uma em cada cinco crianças no mundo em desenvolvimento vive em pobreza absoluta e sofrem risco de desnutrição, sendo que de cada 100 crianças hoje no mundo 92 vivem nesses países, onde a capacidade de investimento para o desenvolvimento humano é menor. As condições econômicas da família, o nível de oferta de serviços públicos universais e a existência de sistemas de proteção social capazes de prover segurança econômica e alimentar quando as famílias necessitarem podem definir se o ciclo de reprodução das vulnerabilidades sociais irá se fechar ou ser rompido entre gerações.

O Brasil faz parte hoje do grupo de 108 países onde existem programas específicos previstos em legislação para conceder benefícios às crianças e famílias (ILO, 2014). O Bolsa Família cobre hoje cerca de 14 milhões de famílias e próximo a 23 milhões de crianças e jovens entre 0 e 17 anos de idade, representando uma cobertura de 40% da população nessa faixa etária (Tabela 2). Ao todo, estima-se que o Bolsa Família retire cerca de 34 milhões de pessoas da extrema pobreza⁵.

Tabela 2: **População beneficiária do Bolsa Família por grupos de idade.**

Faixa Etária	População 2012	Número de Beneficiários do Bolsa Família (Maio 2014)	Percentual de Cobertura
0 a 3 anos	10694712	3702031	34.6%
4 a 6 anos	8541754	3832430	44.9%
7 a 9 anos	9415838	4116234	43.7%
10 a 14 anos	16949056	7189369	42.4%
15 a 17 anos	10589806	3987287	37.7%
Total	56191166	22827351	40.6%

Fonte: Data Social - Maio/2014/SAGI/MDS
PNAD 2012 (IBGE)

⁵ Aqui definida pela linha administrativa de 77 reais utilizada para eleger as famílias que receberão o benefício de superação da extrema pobreza (BSEP).

Em média, os governos dos países com benefícios pagos a famílias com crianças investem 0,4% do PIB nesses benefícios, chegando a 2,2% do PIB nos países da Europa Ocidental (ILO 2014). O impacto desses programas sobre a pobreza infantil é significativo, ainda mais quando associados à condicionalidades de saúde e educação. Os programas de transferência condicionada de renda, como o Bolsa Família, são hoje um dos melhores exemplos de como políticas de curto e de longo prazo podem ser promovidas simultaneamente contribuindo para o aumento da resiliência das pessoas e da economia.

O RDH aponta para a importância de que as políticas de enfrentamento das vulnerabilidades e de construção de resiliência social atuem de forma multidimensional sobre os fatores estruturais e relacionados ao ciclo de vida das pessoas, gerando sinergias capazes de criar um ambiente social propício ao desenvolvimento humano. O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) no Brasil vem, desde 2011, buscando enfrentar o desafio de erradicação da miséria por meio da integração de ações em torno dos beneficiários do Bolsa Família. Reunindo mais de cem ações de diversos órgãos e tendo o Ministério do Desenvolvimento Social na coordenação da estratégia, o BSM vem promovendo a inclusão produtiva e o acesso a serviços das populações mais pobres simultaneamente ao combate imediato da pobreza extrema por meio da garantia de uma renda mínima per capita por família de 77 reais.

Ações de qualificação profissional, de registro e formalização de beneficiários como microempreendedores individuais, a concessão de microcrédito produtivo para estruturação e expansão de atividades produtivas e o fortalecimento de redes de cooperação para a comercialização de produtos e serviços acoplam à transferência condicionada de renda estratégias de inclusão produtiva capazes de gerar trajetórias de maior autonomia e de escolha para a inclusão no mercado de trabalho. Na área rural que concentra no Brasil 15% da população e 42% dos pobres, a transferência de renda voltada aos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, acampados, extrativistas, pescadores, quilombolas, indígenas e outros povos e comunidades tradicionais vem associada a ações de inclusão produtiva e de fortalecimento das capacidades de produção e comercialização. As ações relacionadas ao acesso à energia elétrica, água potável para o consumo e para a produção, acesso a sementes e outros insumos agrícolas, financiamento para apoio a produção, acesso a assistência técnica e a mercados para a comercialização de produtos logram integrar os mais pobres da área rural em ciclos produtivos que gerem aumento da renda familiar e maior segurança alimentar, criando alternativas reais para a permanência do trabalhador no campo.

Paralelamente às transferências de renda os beneficiários do Bolsa Família também são referência para a expansão da oferta dos serviços de assistência social, saúde e educação. A rede pública de assistência social, antes praticamente inexistente no Brasil, conta hoje com mais de sete mil Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e mais de dois mil Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) que ofertam serviços de apoio às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e de violação de direitos, em particular mulheres, crianças e idosos. A expansão da rede de atenção básica de saúde em locais com maior incidência de pobreza, a ação das equipes de saúde da família e dos agentes comunitários de saúde, bem como a contratação específica de médicos que irão atuar em áreas de maior isolamento e carência do país, conduzem a um maior acesso aos serviços básicos de saúde por parte da população vulnerável. No campo da educação, os beneficiários do Bolsa Família além de cumprirem com frequência escolar superior à exigida para o conjunto dos alunos, passaram a ser foco para a expansão da escola de tempo integral, para o ingresso em cursos de qualificação profissional e para a expansão do serviço de creche. Além disso, as políticas afirmativas com a criação de cotas nas universidades públicas para negros e alunos da escola pública, o financiamento do ensino superior em até 100% para os alunos pobres que logrem atingir resultados satisfatórios no exame nacional de ensino médio (ENEM) e a expansão da rede oficial de escolas técnicas e de formação profissional ampliam de forma significativa as opções que antes não chegavam sequer a serem sonhadas por jovens oriundos das famílias de baixa renda.

3. Conclusão

O Brasil como um país de desigualdades extremas assume o compromisso com a universalidade dos direitos sociais reconhecendo a necessidade de tratamento diferenciado para grupos específicos da população que vivem em situação de vulnerabilidade. Ao reestruturar o sistema de proteção social tomando como foco principal os que estiveram excluídos das formas de seguridade social clássicas, vinculadas ao mercado de trabalho formal, o Brasil vem logrando resgatar milhões de brasileiros da condição de miséria absoluta e contribuindo para a construção de resiliência social e econômica no longo prazo. Ao mesmo tempo a integração de políticas em torno dos mais pobres cria a ampliação de oportunidades e escolhas antes inexistentes ampliando capacidades nos segmentos mais excluídos da população. O manejo macroeconômico, por sua vez, vem dando prioridade a manutenção do nível de emprego, ao controle da inflação e ao aumento da renda média do trabalhador, tendo sido capaz de contornar os efeitos mais perversos da crise internacional e sustentar taxas de

crescimento por meio do fortalecimento do mercado interno e da ampliação do crédito público às famílias e empresas quando a demanda externa manteve-se em retração. O RDH 2014 reconhece o valor das iniciativas brasileiras para a promoção da resiliência social e dos indivíduos e para a redução das vulnerabilidades sociais. A ação dos organismos internacionais e a cooperação Sul-Sul na disseminação da experiência brasileira pode ajudar a que se construam alternativas viáveis no contexto de outros países, onde o combate à pobreza e a redução da vulnerabilidade social ainda desafiem os gestores de políticas para que o progresso do desenvolvimento humano se realize.

Referências

Guimarães, José Ribeiro Soares (2012). Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação, Brasília: OIT.

Krein, J. D. e Manzano, M. (2014). Notas sobre a Formalização: estudo de caso Brasil, FORLAC, Escritório Regional da OIT para a América Latina e o Caribe.

International Labour Organization (2014). World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice, International Labour Office – Geneva: ILO.

Ipea (2010), Distribuição funcional da renda pré e pós crise internacional no Brasil, Comunicado N°47, Brasília:Ipea.

UNDP (2014), Human Development Report 2014, Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience, New York:UNDP.