

REDE DE OBSERVATÓRIOS DA DÍVIDA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA (RedODSAL)

DOCUMENTO DE TRABALHO

RELATÓRIO SOBRE ÍNDICE DA DÍVIDA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA (IDSAL) – NÚCLEO BRASIL

Prof. Dr. Andre Salata (PUCRS)

1. INTRODUÇÃO

O Brasil das últimas duas décadas apresenta continuidades e descontinuidades em relação ao padrão que se estabeleceu no país desde a década de 1980. Encerradas as grandes mudanças e transformações estruturais que caracterizaram a sociedade brasileira de meados do Século XX até o final da década de 1970, o Brasil chegava aos anos 1980 em meio a uma duradoura crise econômica, picos inflacionários, aumento da pobreza e um nível de desigualdade de rendimentos extremamente elevado, mesmo em comparação aos demais países latino-americanos. Por outro lado, os investimentos realizados pelo Estado nas décadas anteriores, junto ao processo de democratização e à adoção de uma Constituição bastante progressista em 1988, foram responsáveis por importantes avanços em muitas áreas, garantindo a ampliação de direitos civis, políticos e, também, sociais (Hasenbalg e Silva, 2003; Carvalho, 2009).

A década de 1990 aprofunda algumas destas tendências. Em geral, e a despeito do efeito imediato do exitoso controle inflacionário sobre os níveis de pobreza, a tendência foi de estabilidade no patamar das desigualdades de renda, assim como no percentual de pobres no país (Barros et al., 2000). Da mesma forma, houve continuidade no processo de desindustrialização, com a consequente redução na participação dos postos industriais, e o correlato aumento do setor de serviços – onde a presença de ocupações de menor status é significativa -, além de um crescimento econômico moderado e de um avanço nos níveis de desemprego. Por outro lado, desde então o Sistema Único de Saúde (SUS) se consolidou, os níveis de escolaridade da população aumentaram drasticamente, políticas de transferência de renda começaram a ser adotadas e posteriormente se solidificaram, e o acesso a serviços públicos tem se ampliado (Arretche, 2015).

Nos últimos anos, desde o início do presente Século, podemos identificar três momentos distintos do ponto de vista da política macroeconômica no país, com efeitos importantes sobre o padrão de vida dos brasileiros: o primeiro é, na verdade, uma continuidade do padrão estabelecido na década de 1990 e



descrito no parágrafo acima, vai até aproximadamente o ano de 2003 e se caracteriza pela preocupação com a estabilidade econômica - sustentada através de medidas como elevação de juros -, pelo congelamento ou aumento tímido do valor real do salário mínimo e por um desempenho mais fraco da economia. Já o segundo momento se inicia em 2004 com diminuição dos juros, aumento real e mais contundente do salário mínimo e expansão do crédito. Tais medidas foram acompanhadas, neste segundo momento, de maiores taxas de crescimento econômico, redução do desemprego, da pobreza e, o mais importante, uma diminuição substantiva da desigualdade de renda entre indivíduos, que ao final da década de 2000 atinge os menores valores da série histórica; finalmente, o terceiro momento tem início em 2014, quando os efeitos da crise econômica mundial começam a ser mais fortemente sentidos no país, e, como resposta, o governo federal reduz o nível de investimentos e adota uma política econômica de cunho mais liberal (Carvalho, 2018); o resultado, desde então, tem sido de crescimento econômico muito baixo – ou mesmo negativo -, aumento expressivo do desemprego, elevação dos níveis de pobreza e das desigualdades.

Dentro deste quadro geral, é necessário destacar as enormes mudanças ocorridas no seio da população brasileira durante o segundo momento identificado anteriormente, que vai de 2004 até, aproximadamente, 2013. Este período ficou marcado pela emergência da chamada “nova classe média brasileira” (Neri, 2008), resultado da ascensão econômica de milhares de famílias de classe popular que chegavam aos estratos intermediários de rendimento, que em 2008 passa a corresponder a mais de 50% da população. Entre as causas deste fenômeno, destacamos o crescimento econômico mais acelerado, a redução do desemprego daí resultante, a formalização da mão de obra no país e, ainda, a notável redução das desigualdades de rendimentos observada entre 2002 e 2013. O coeficiente de Gini, por exemplo, cai de 0,59 até 0,55 entre 2001 e 2007 (Barros et al., 2010). Consequentemente, milhares de famílias deixaram níveis de renda mais baixos e ascenderam economicamente, provocando também uma importante redução no percentual de pobres no país, de 35% em 2003 para 13% em 2014. Para a redução do número de extremamente pobres - de 15% para 4% entre 2003 e 2014 -, destaca-se também a criação e contínua ampliação do Bolsa Família, o principal programa de transferência de renda do Brasil.

Nos últimos 5 anos, entretanto, dada a mudança do cenário econômico e político, tal processo tem se revertido, com aumento da pobreza, das desigualdades sociais, do desemprego e da informalidade. Como consequência, enquanto a renda da metade mais pobre da população diminui em 17% entre 2014 e 2019, no mesmo período a renda dos 10% mais ricos aumenta em 2,55% (Neri, 2019). Resultante do pífio desempenho econômico, e do aumento das desigualdades, constatamos também um crescimento da pobreza nos últimos anos, que sobre de 8,38% para 11,18%, entre 2014 e 2019, segundo a linha de pobreza



adotada por Neri (2019). Além disso, mesmo as políticas sociais mais duradouras, como o sistema de previdência e a contínua expansão do sistema de ensino, têm sido desafiadas e colocadas em questão através de reformas e medidas que possivelmente prejudicarão seu alcance e qualidade no futuro.

A análise dos últimos anos, portanto, revela momentos distintos, positivos e negativos do ponto de vista socioeconômico. A maior parte das análises têm como foca fatores tradicionalmente observados neste campo de estudos, como rendimentos, trabalho e escolaridade. Entretanto, a desigualdade e o bem-estar se estruturam a partir de uma miríade de fatores e dimensões que extrapolam aqueles normalmente ressaltados (Sen, 2001), e por isso tornou-se imprescindível a utilização de índices como o IDSAL - Índice da Dívida Social na América Latina -, cujos principais resultados para o Brasil serão comentados neste relatório.

2. EVOLUÇÃO DOS VALORES IDSAL (BRASIL E AMÉRICA LATINA)

Para avaliar, de forma comparativa e ao longo do tempo, o nível e as características da dívida social em diferentes países latino-americanos, a rede ODSAL desenvolveu um Índice da Dívida Social na América Latina (IDSAL). Trata-se de uma medida sintética, que busca resumir um conceito complexo e multidimensional. Para a construção do IDSAL, foram selecionadas cinco dimensões que se referem a diferentes eixos de dívidas sociais na América Latina, e dois indicadores para cada uma delas:¹

1. BEM-ESTAR MATERIAL SUSTENTÁVEL

- ✓ 1.1 Taxa de pobreza absoluta (%);
- ✓ 1.2 Emissões de dióxido de carbono (em toneladas/PIB);

2. SAÚDE

- ✓ 2.1 Taxa de mortalidade infantil (a cada 1.000);
- ✓ 2.2 Prevalência de desnutrição (%);

3. HABITAÇÃO

- ✓ 3.1 Falta de disponibilidade de água em rede (%);
- ✓ 3.2 Falta de disponibilidade de saneamento básico (%);

4. ACESSO EDUCACIONAL

- ✓ 4.1 Não comparecimento ao ensino primário (%);
- ✓ 4.2 Não comparecimento ao ensino secundário (%);

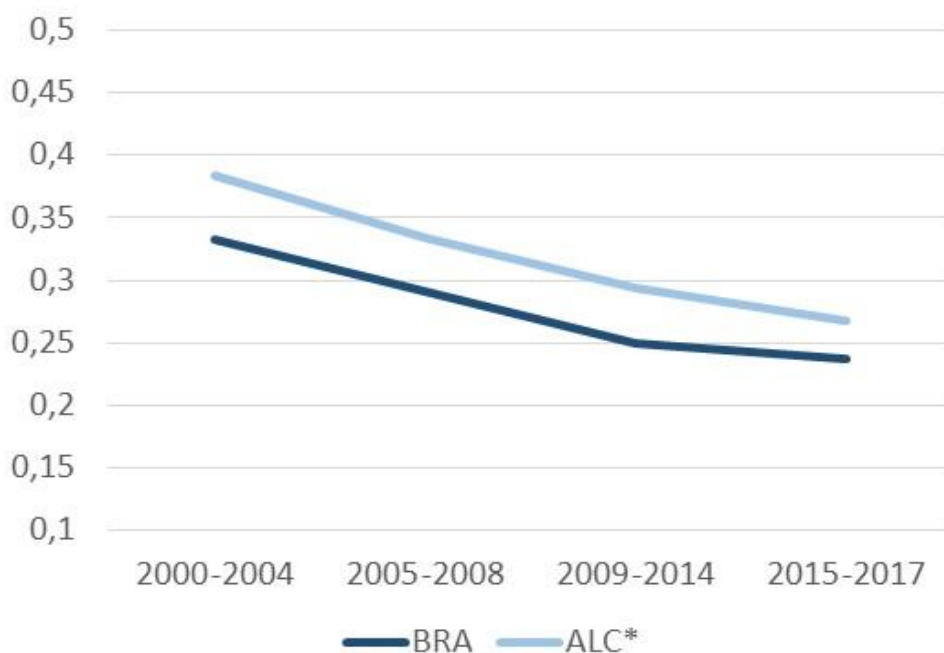
5. TRABALHO DIGNO E PROTEÇÃO SOCIAL

- ✓ 5.1 Informalidade: ocupados sem contribuições para a previdência social (%);
- ✓ 5.2 Idosos sem pensão ou cobertura previdenciária (%);

¹ Para maiores detalhes metodológicos, consultar a documentação do IDSAL-RedODSAL no seguinte link:

Todas as dimensões e indicadores têm o mesmo peso, e o índice resultante varia de 0 (zero) até 1 (um), de modo que, quanto maior o valor, maior a “dívida social” do país; ou seja, valor mais altos representam situações mais negativas, e valores mais baixos indicam contextos mais positivos. O índice foi calculado para um conjunto de países da América Latina e o Caribe (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa-Rica, Guatemala, México, Peru e Uruguai), para quatro períodos: 2000-2004, 2005-2008, 2009-2014 e 2015-2017.

GRÁFICO 01 – EVOLUÇÃO DO IDSAL: BRASIL E AMÉRICA-LATINA



Fonte: RedODSAL

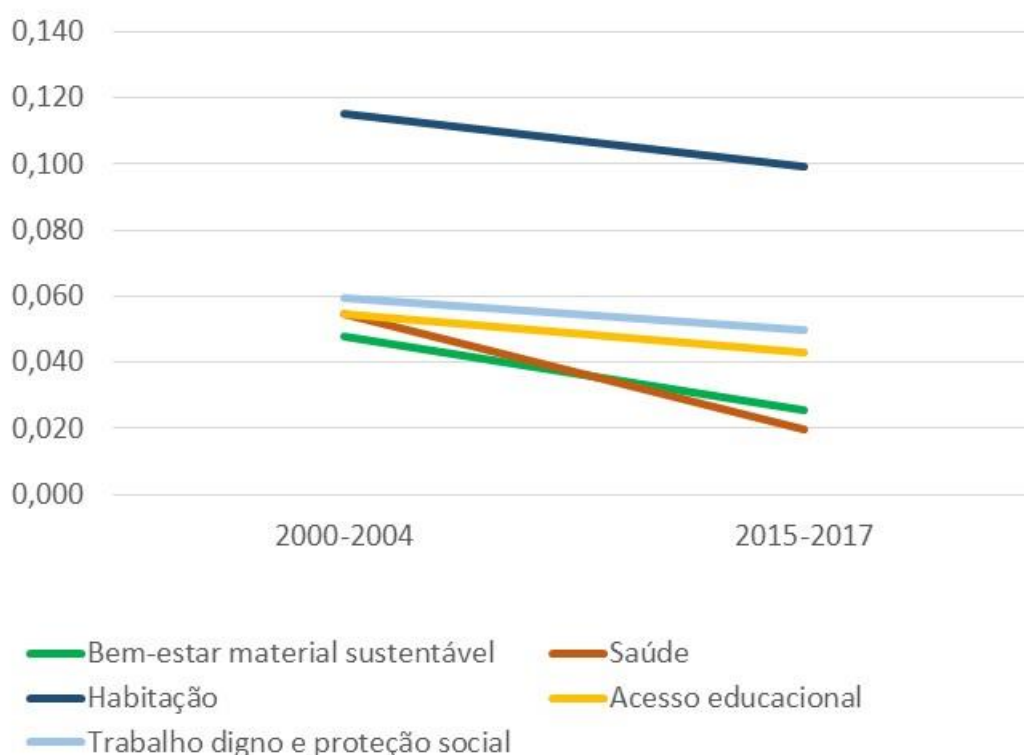
* Corresponde ao número total de países da América Latina e do Caribe com informações disponíveis para os anos considerados.

Como vemos no Gráfico 01, o Brasil apresenta valores constantemente menores do que o conjunto da América-Latina e Caribe. Entre 2000-2004, no início da série, por exemplo, a média do IDSAL para o Brasil ficou em 0,33, enquanto para a LAC era de 0,38. Ou seja, o tamanho da dívida social no Brasil, assim como mensurada pelo IDSAL, é menor do que no conjunto dos países da América Latina e Caribe aqui considerados.

Ao mesmo tempo, observamos que tanto para ALC quanto para o Brasil a tendência dos últimos anos tem sido de declínio do IDSAL, com dois períodos distintos: entre 2000-2004 e 2009-2014 há uma queda mais acelerada do índice; e de 2009-2014 até 2015-2017 a queda continua, porém em ritmo um pouco mais

lento. Ao final do período observado, então, em 2015-2017, apesar de o Brasil (0,23) continuar apresentando um score menor que o da AL (0,26), há uma visível redução da distância inicial. Se, no período 2000-2004 o score da ALC no IDSAL era 1,156 vezes maior que o do Brasil, no último período esse valor cai para 0,130. Ou, enquanto o IDSAL do Brasil caiu em 28,6% no período observado, o score da ALC sofreu queda relativa de 30,2%.

GRÁFICO 02 – EVOLUÇÃO DAS DIMENSÕES (IDSAL) – BRASIL, 2000-2004 e 2015-2017



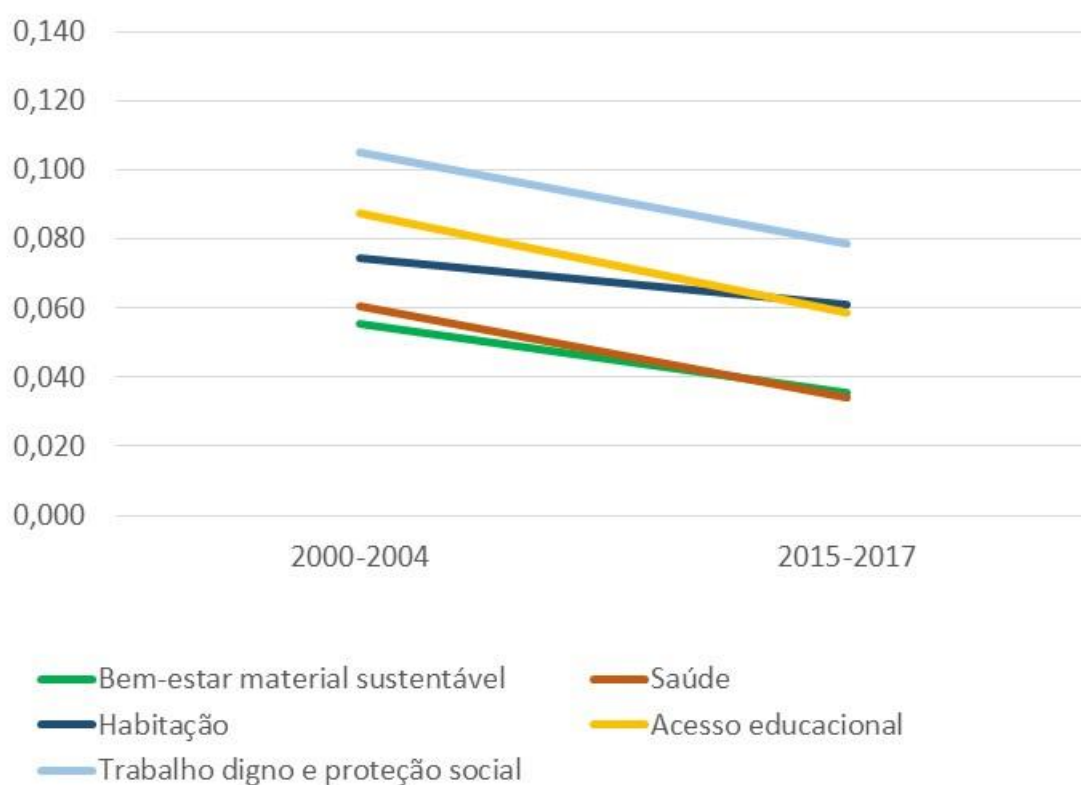
Fuente: RedODSAL

O Gráfico 2 traz os valores padronizados e calibrados das diferentes dimensões que compõem o IDSAL, para o Brasil (BR), e o Gráfico 3 faz o mesmo para países selecionados da América Latina e do Caribe (ALC), nos períodos 2000-2004 e 2015-2017. Para cada período, se somássemos os valores de cada uma das dimensões, chegaríamos ao score do IDSAL para BR ou ALC no período considerado. Como vimos, tanto para BR quanto para ALC a tendência dos últimos anos tem sido de redução do IDSAL, e por isso as retas acima apresentam inclinação negativa.

A partir do Gráfico 2 e do Gráfico 3 podemos melhor compreender a composição interna do IDSAL para BR e ALC, além das tendências temporais de cada uma das dimensões. O principal destaque dos gráficos

é o peso da dimensão “Habitação” no Brasil, cujo score em 2000-2004 ficava em 0,115, e em 0,099 em 2015-2017. A distância da reta que representa esta dimensão (azul escura) para as demais retas, no Gráfico correspondente ao BR, é muito significativa, e expressa a enorme contribuição desta dimensão para a dívida social no BR: no período mais recente (2015-2017) a “Habitação” era responsável por 42% do valor do IDSAL para o BR.

GRÁFICO 03 – EVOLUÇÃO DAS DIMENSÕES (IDSAL) – AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2000-2004 e 2015-2017



Fuente: RedODSAL

Em comparação, na ALC a contribuição da dimensão “Habitação” era de somente 23% no período 2015-2017. No conjunto da ALC, a dimensão com maiores scores é o “Trabalho digno e proteção social” - 0,105 em 2015-2017 -, seguido do acesso educacional e da habitação, mas com uma diferença menor, não tão destacada quanto no caso do BR, entre as mesmas. Tanto para a ALC quanto para o BR, as dimensões “Bem-estar material sustentável” e “Saúde” são aquelas com os menores scores e contribuições para o IDSAL no período mais recente.

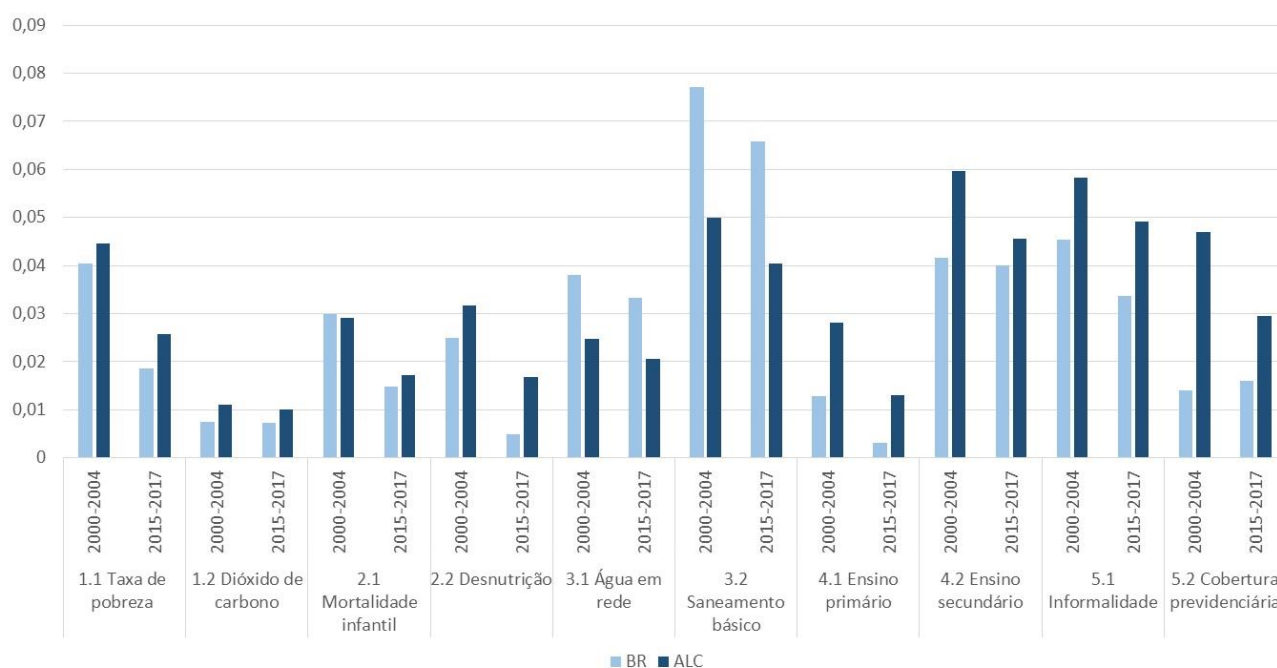
A “Habitação” é, na verdade, a única dimensão do IDSAL cujos valores no BR são mais altos que na ALC, e essa distância vem aumentando. No período 2000-2004 o score da “Habitação” para o Brasil era 35%

maior do que para a ALC; em 2005-2017 esse percentual estava em 38%, dado que a melhora na ALC foi proporcionalmente maior que no BR. Portanto, o que caracteriza o IDSAL brasileiro frente à ALC, e que o puxa para cima, é, principalmente, a questão habitacional.

3. EVOLUÇÃO DOS INDICADORES QUE COMPÕEM O IDSAL (BRASIL E AMÉRICA LATINA)

Conforme anteriormente exposto, cada uma das cinco dimensões que compõem o IDSAL é formada por dois indicadores. No total, portanto, temos 10 indicadores na origem do IDSAL, todos com o mesmo peso na construção do índice. O Gráfico 4, então, traz os scores de Brasil e América Latina e Caribe em cada um dos indicadores, já harmonizados e calibrados, tanto no período inicial (2000-2004) quanto no período final (2015-2017). Assim, caso somássemos todos os valores – de BR ou ALC - para um mesmo período, chegaríamos ao respectivo valor do IDSAL .

GRÁFICO 04 – EVOLUÇÃO DOS INDICADORES (IDSAL) – BRASIL E AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2000-2004 e 2015-2017



Fuente: RedODSAL

Podemos observar que a contribuição relativa de cada um dos indicadores, para o IDSAL, se mostra semelhante no BR e na ALC, com algumas diferenças pontuais. As emissões de “Dióxido de Carbono”, o “Acesso ao ensino primário” e a “Desnutrição” são os fatores que menos agregam à dívida social – conforme mensurada pelo IDSAL – no BR e na ALC. Por exemplo, em 2015-2017 as emissões de dióxido de

carbono representavam apenas 3,0% do valor total do IDSAL no BR, e 3,7% na ALC. Por outro lado, destacam-se as substantivas contribuições de indicadores como “Acesso ao ensino secundário”, “Informalidade” e “Cobertura previdenciária”, “Taxa de pobreza” e “Saneamento básico”. Para a ALC a “Informalidade” no mercado de trabalho era o fator com maior contribuição ao IDSAL em 2015-2017, sendo responsável por 18% da dívida social.

A maior discrepância entre os resultados de BR e ALC se encontra no indicador “Saneamento Básico”; e, junto com “Água em Rede” são os únicos em que os valores para o BR são superiores aos da ALC, tanto em 2000-2004 quanto em 2015-2017. Tal resultado reforça aqueles já encontrados nos Gráficos 2 e 3, quando constatamos que a única dimensão do IDSAL onde o BR se saía pior que a ALC era a “Habitação”, composta justamente por estes dois indicadores, de acesso aos serviços de água e esgoto na residência. Dentre estes dois indicadores, sem dúvida alguma, é o “Saneamento Básico” o mais preponderante no caso do BR: em 2000-2004 ele correspondia a 23% do IDSAL, e em 2015-2017 sua contribuição era de 27% para o índice final. Para a ALC as mesmas cifras ficavam em 13% e 15%, respectivamente. Já a contribuição do “Acesso à Água”, para 2015-2017, era de 14% para o total do IDSAL no BR, e de 7% para a ALC.

TABELA 01 – EVOLUÇÃO DOS VALORES BRUTOS DOS INDICADORES (IDSAL) – BRASIL E AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2000-2004 e 2015-2017

INDICADORES	LOCAL	PERÍODO	
		2000-2004	2015-2017
1.1 Taxa de pobreza	BR	40,93	19,40
	ALC	45,10	26,40
1.2 Dióxido de carbono	BR	0,16	0,15
	ALC	0,23	0,21
2.1 Mortalidade infantil	BR	30,56	15,60
	ALC	29,82	18,10
2.2 Desnutrição	BR	8,74	2,50
	ALC	10,79	6,24
3.1 Água em rede	BR	19,10	16,70
	ALC	12,44	10,36
3.2 Saneamento básico	BR	58,00	49,70
	ALC	38,02	30,95
4.1 Ensino primário	BR	2,40	0,67
	ALC	5,13	2,43
4.2 Ensino secundário	BR	23,50	22,63
	ALC	33,20	25,57
5.1 Informalidade	BR	45,85	34,26
	ALC	58,73	49,65
5.2 Cobertura previdenciária	BR	86,10	84,20
	ALC	53,60	70,80

Fuente: RedODSAL

Portanto, as enormes deficiências de atendimento de água e, principalmente, saneamento básico, se constituem nas principais características da composição da dívida social – assim como medida pelo IDSAL – no Brasil em comparação ao conjunto de países selecionados na América Latina e Caribe. Vale destacar, também, que em ambos – BR e ALC – a tendência geral, para quase todos os indicadores, foi de queda no período observado, denotando, deste modo, um saldo positivo.

A Tabela 1 traz os valores absolutos de cada um dos indicadores, para BR e ALC, em 2000-2004 e 2015-2017. Através dela podemos ver que o percentual de domicílios sem acesso a saneamento básico no BR era, em média 58% entre 2000-2004, e 49% entre 2015-2017. Destarte, aproximadamente metade dos domicílios no país não têm acesso à rede de esgoto, o que se encontra muito acima do percentual médio da ALC no período 2015-2017, que ficava em 30%. No que diz respeito ao acesso à rede de água, para o Brasil eram 16% dos domicílios sem esse serviço, em média, entre 2015-2017, e para a ALC esta cifra ficava em 10%.

Outros valores que merecem atenção, tanto para a ALC quanto para o BR são as elevadas cifras de informalidade. No período mais recente, quase 35% da mão-de-obra brasileira poderia ser considerada informal segundo os critérios adotados pelo IDSAL, e na ALC quase 50% se enquadravam nesta categoria. Não à toa, este é, conforme já afirmamos, o indicador que mais contribui para a dívida social na ALC, representando 18% do valor final do IDSAL entre 2015-2017.

Finalmente, devemos destacar também os percentuais elevados de pobreza, tanto para o BR quanto para a ALC. Resultante da carência de recursos e, principalmente, no caso dos países latino-americanos, da péssima distribuição dos mesmos, o percentual de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza – definida aqui como uma renda per capita diária inferior a U\$5,50 PPA – ficava no elevado patamar de 40% para o BR, e 45% para ALC no primeiro período (2000-2004). Posteriormente, em 2015-2017, e após um ciclo econômico-político em que muitos países latino-americanos, incluindo o Brasil, apresentaram taxas mais altas de crescimento econômico, aliadas a uma melhora na distribuição dos rendimentos, os percentuais ficavam, respectivamente, em 19% e 26%. Portanto, em termos de pobreza houve uma melhora substantiva, tanto no BR quanto na ALC, nos últimos anos.

4. CONCLUSÕES

Há trinta anos o Brasil elegia, mesmo que indiretamente, o seu primeiro presidente civil desde o regime militar iniciado em 1964. No bojo desse movimento, uma grande expectativa levava parte da população a crer que os principais problemas do país seriam 'naturalmente' resolvidos após o reestabelecimento do



regime democrático. Passados trinta anos, no entanto, percebemos que a relação entre democracia e o enfrentamento dos enormes problemas sociais que nos afligem é bem mais complexa.

Por um lado, nos últimos anos houve uma importante redução das desigualdades, e um período de altas taxas de crescimento econômico, com redução do desemprego e da informalidade no mercado de trabalho. Como resultado, assistimos a uma substantiva redução dos níveis de pobreza, e à ascensão econômica de milhares de famílias. Em termos de desnutrição, mortalidade infantil e expansão do sistema de ensino, os indicadores também apresentam tendência positiva ao longo dos últimos anos. Por outro lado, certos problemas persistem em níveis surpreendentemente ainda muito elevados, como o percentual de domicílios no Brasil – quase 50% - ainda sem acesso a saneamento básico. Junto a isso, ainda temos um nível de informalidade muito grande no mercado de trabalho (34%), apesar da redução recente.

Estas aparentes contradições tornam evidente a complexidade das questões sociais, sua multidimensionalidade, e reforçam a necessidade de desenvolvermos análises mais amplas, a partir de inúmeros indicadores. O IDSAL - Índice da Dívida Social na América Latina – foi formulado pela Rede de Observatórios da Dívida Social na América Latina (RedODSAL) justamente com o propósito de se tornar uma ferramenta útil e completa à análise das questões sociais na região - em especial ao que a RedODSAL tem definido como dívida social - entendidas como as privações econômicas, sociais, políticas e culturais que cortam, frustram ou limitam as capacidades de desenvolvimento humano e integração social, fixadas em normas nacionais e internacionais conformidade obrigatória para os Estados (Salvia, 2011, p.22).

As tendências dos indicadores se mostram semelhantes para Brasil e o conjunto da América Latina e Caribe, mas uma peculiaridade da dívida social brasileira se mostrou muito evidente em nossa análise: em comparação com a ALC, no BR a dimensão da “Habitação” tem um peso mais elevado na composição do IDSAL, resultando principalmente do indicador referente à cobertura de saneamento básico. O exercício aqui realizado, portanto, revela proximidades e distâncias entre os países da região, em termos dos níveis e, principalmente, da composição da dívida social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, R. CARVALHO, M. FRANCO, S. Mendonça, R. Determinantes da Queda na Desigualdade de Renda no Brasil. *Texto para discussão IPEA*, nº 1460, 2010

BARROS, RP; HENRIQUES, R; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2000

CARVALHO, L. *Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*. Editora Todavia SA, 2018.



CARVALHO, J. M. D. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

NERI, M. *A Nova Classe Média*. Rio de Janeiro: CPS, 2008

NERI, M. *A Escalada da Desigualdade: qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e a pobreza?*. Rio de Janeiro: CPS, 2008

SALVIA, A. El Desarrollo humano y social desde una perspectiva de derechos. En Salvia, A. (Ed.), *Estado de situación del desarrollo humano y social. Barreras estructurales y dualidades de la sociedad argentina en el primer año del Bicentenario*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Católica Argentina, 2011.

SEN, A. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.