

# INDICADORES SINTÉTICOS NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LIMITES E LEGITIMIDADES\*

José Ribeiro Soares Guimarães\*  
Paulo de Martino Jannuzzi♦

Palavras-chave: Fonte de dados; Indicadores; Políticas Públicas

## Resumo

O avanço dos processos de descentralização e a maior pressão social oriunda de sucessivas crises econômicas e o conseqüente acúmulo de demandas locais vêm fazendo com que a geração e disseminação periódica de estatísticas, indicadores e índices municipais passem a assumir um caráter ainda mais relevante no processo de planejamento, sobretudo para subsidiar o processo de implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Procurando adaptar-se a esse novo contexto institucional na formulação e avaliação de políticas públicas, municípios e agências governamentais têm investido tempo, recursos humanos e financeiros na organização de sistemas de informações estatísticas municipais, em alguns casos bastante sofisticados, pacotes estatísticos, construção de indicadores sintéticos para diagnóstico social e focalização de políticas. Entretanto, os aspectos conceituais e metodológicos para a construção dos índices de medição tanto da pobreza quanto dos níveis de vida e do desenvolvimento humano e/ou socioeconômico - ainda que elaborados por instituições respeitadas - revelam problemas que ainda não foram devidamente superados, carecendo de aprofundamento analítico efetivo no uso dos mesmos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas. Em boa medida, há um certo deslumbramento com as novas tecnologias e a crença de que essas ferramentas e a disponibilidade de novos indicadores (como o IDH ou outros índices correlatos em escala municipal ou sub-municipal) garantiriam, *per se*, uma melhor gestão dos recursos e programas sociais. Partindo de uma discussão conceitual acompanhada de elementos empíricos, o objetivo deste trabalho é debater a mitificação e hegemonia dos indicadores tradicionais de mensuração do desenvolvimento humano - e outras variantes sob a *qualidade de vida e exclusão social* - bem como de sua pretensa neutralidade, como retratos inexoráveis da realidade social, e de sua eficácia como balizadores de políticas públicas.

---

\* Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú- MG – Brasil, de 20- 24 de Setembro de 2004.

♦ Diretor de Estudos e Pesquisas da SEI/BA, Mestrando em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais na ENCE/IBGE.

♦ Professor no Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais na ENCE/IBGE

# INDICADORES SINTÉTICOS NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LIMITES E LEGITIMIDADES\*

José Ribeiro Soares Guimarães\*  
Paulo de Martino Jannuzzi\*

Como tive, já oportunidade de afirmar, o alvo que me proponho atingir é, através de minhas pesquisas, chegar a uma expressão tão exata quão possível, do que chamaremos *estado econômico, social e moral das sociedades humanas*, em dada época e diversos países. (NEUMANN-SPALLART em Congresso Internacional de Estatística de 1887)<sup>1</sup>.

## 1. Introdução

Uma das áreas de pesquisa interdisciplinar nas Ciências Sociais Aplicadas que vem merecendo atenção crescente nas universidades, centros de pesquisa e agências estatísticas é o campo de estudos em Indicadores Sociais e Políticas Públicas. É revelador do interesse nesse campo a atividade de pesquisa e produção de Mapas, Atlas ou Índices de “Exclusão Social”, “Desigualdade Social”, “Fim da Fome”, “Vulnerabilidade Juvenil”, “Desenvolvimento Humano”, “Responsabilidade Social” ou “Qualidade de Vida Urbana”, desenvolvidos em diferentes escalas espaciais, com diferentes preocupações temáticas, em diversas instituições no país<sup>2</sup>.

Essa intensa atividade de pesquisa aplicada nos últimos dez anos está certamente associada ao aprofundamento, no meio acadêmico, dos estudos sobre pobreza e exclusão social no contexto da crise e estagnação econômica nos anos 80, que desde então, passaram a disputar a centralidade do debate da agenda social com os estudos sobre desigualdade de renda e condições de vida, de origem mais antiga. Além disso, contribuiu para dinamizar a produção de trabalhos aplicados em Indicadores Sociais e Políticas Públicas, o interesse crescente do poder público em dispor de instrumentos técnicos para focalizar a ação social, em um quadro de recursos mais escassos e demandas públicas cada vez mais organizadas, no quê o “Mapa da Fome” (PELIANO 1990), desenvolvido no final dos anos 80, pode ser apontado como um dos marcos iniciais.

---

\* Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú- MG – Brasil, de 20- 24 de Setembro de 2004.

\* Diretor de Estudos e Pesquisas da SEI/BA, Mestrando em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais na ENCE/IBGE.

♦ Professor no Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais na ENCE/IBGE

<sup>1</sup> Devemos ao prof. Nelson Senra/ENCE/IBGE a oportuna indicação do texto da Revista Brasileira de Estatística de 1956 onde esse trabalho foi republicado.

<sup>2</sup> Vide nesse sentido, entre outros, para o município de São Paulo, os trabalhos de Sposati (1996, 2000), SEADE (2001), CEM(2003); para Curitiba, Rocha et al. (2000); para Belo Horizonte, Nahas (2002), para o Rio de Janeiro, os estudos publicados em encartes do jornal O Globo sobre o IDH para os bairros da cidade, computados pelo IPEA e PNUD.

Também se deve creditar aos órgãos do Sistema Estatístico Nacional - IBGE, agências federais como INEP, DATASUS, do Ministério do Trabalho e os institutos estaduais de estatísticas- uma contribuição fundamental para a pesquisa na área, seja pela ampliação do escopo das estatísticas públicas disponíveis, seja pela prontidão e versatilidade com que as mesmas passaram a ser disseminadas, pela Internet, CD-ROMS inteligentes, microdados e outros meios e suportes. Não fosse a rapidez com que as agências estatísticas absorveram as novas tecnologias de informação e comunicação e reformularam suas políticas de disponibilização de dados e microdados aos usuários certamente o campo aplicado em Indicadores Sociais e Políticas Públicas não teria apresentado tal desenvolvimento no país.

O surgimento do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH - no início dos anos 1990 e seu “sucesso de mídia” também certamente deu um impulso importante para multiplicação de estudos na área, sobretudo os de caráter mais descritivo, voltados a propor e construir medidas-resumo – indicadores sintéticos- da realidade social vivenciada pela população brasileira.

Em que pesem os nobres propósitos desses instrumentos e pesquisas, parece haver um certo deslumbramento com as novas tecnologias e técnicas e a crença de que essas ferramentas e a disponibilidade de novos indicadores (como o IDH ou outros índices correlatos em escala municipal ou sub-municipal) garantiriam, *per se*, uma melhor gestão dos recursos e programas sociais. Partindo de uma discussão conceitual acompanhada de elementos empíricos, o objetivo deste trabalho é discutir a mitificação e hegemonia dos indicadores tradicionais de mensuração do desenvolvimento humano - e outras variantes sob a *qualidade de vida* e *exclusão social* – bem como de sua pretensa neutralidade, como retratos mais precisos e abrangentes da realidade social, e de sua eficácia como balizadores de políticas públicas.

Inicia-se, pois, com uma discussão sobre o IDH, suas origens, características e limitações em representar o que, a priori, se propõe a indicar. Depois faz-se uma discussão metodológica sobre alguns indicadores sintéticos propostos no país, finalizando-se com uma avaliação crítica sobre o uso mal informado de indicadores sintéticos como critérios de elegibilidade de municípios para políticas sociais.

## **2. Origem, virtudes e limitações do IDH**

O surgimento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi bastante influenciado pela necessidade de suprir as deficiências apontadas pelos chamados Indicadores de Primeira Geração – indicadores de natureza bastante restrita e simplória, a exemplo do PIB e PIB *per capita*

O ideário dos Indicadores de Primeira Geração ganha força no pós-guerra. Conforme destacam Kayano e Caldas (2001), a elaboração de indicadores naquela época estava essencialmente voltada para as quantificações de natureza econômica, com destaque para os sistemas de contas nacionais e a mensuração dos agregados macroeconômicos.

A universalização do PIB *per capita* como indicador de desenvolvimento a partir da década de 1950 esteve associada diretamente aos seguintes fatores: (Fundação SEADE, 2002): tratar-se de um dado disponível para a quase totalidade dos países; constituir-se numa variável de fácil entendimento; permitir comparabilidade factível; relacionar-se a dimensões geralmente reconhecidas como parte integrante do processo de desenvolvimento, tais como o crescimento econômico e a dinâmica demográfica;

O IDH nasce e se desenvolve num contexto marcado pela insatisfação frente à generalizada utilização do PIB *per capita* como único indicador de bem-estar de uma

população. Com efeito, ao longo do tempo, esse indicador demonstrou uma série de desvantagens dentre as quais é possível destacar: a incapacidade de refletir a distribuição da renda interna em cada unidade territorial, o fato de ser sensivelmente afetado pela variação cambial e o seu caráter unidimensional, ou seja, não capta outros aspectos essenciais, tais como a educação, saúde, meio ambiente, etc.

A constatação de que o crescimento econômico, não provocava, por si só, uma evolução no nível de qualidade de vida da população, levou à busca de novas informações e indicadores que fossem capazes de melhor refletirem as condições de vida. Com progressivo desgaste do PIB *per capita* como indicador do nível de desenvolvimento socioeconômico, os mais diversos pesquisadores e organismos internacionais passaram a propor e testar outros indicadores substitutos. Entre as várias propostas desenvolvidas, os estudos realizados nos anos 1960 no Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento das Nações Unidas (Unrisd) para a construção de um indicador quantitativo do nível de vida, parecem ser aqueles que mais tarde viriam a influenciar de forma decisiva a definição do IDH. Nesse contexto, surgem os Indicadores de Segunda Geração (aqueles predominantemente compostos), dos quais o IDH desponta como o mais popular e destacado.

Desde 1990, sob a liderança pioneira do economista paquistanês Mahbub ul Haq e com base no enfoque de capacidades e titularidades de Amartya Sen, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vem publicando relatórios anuais sobre as diversas dimensões do “desenvolvimento humano”.

O PNUD sustenta que o conceito de “desenvolvimento humano” se diferencia de outros enfoques previamente existentes. Primeiramente, não compartilha com as teorias do capital humano nas quais se considera que as pessoas sejam meio de produção e não objetivos finais. Em segundo lugar, também se diferencia dos enfoques de bem-estar que consideram as pessoas como beneficiárias do desenvolvimento e não como participantes. Adicionalmente, o conceito de desenvolvimento humano vai além do enfoque de necessidades básicas, já que este se centra mais na provisão de bens básicos do que no tema das possibilidades de escolha. (MANCERO, 2001).

Para avaliar a evolução das condições de vida, o Relatório do Desenvolvimento Humano anual do PNUD atua sobre duas vertentes principais. Por um lado, o cálculo do IDH permite comparar, através do tempo, a situação relativa dos países segundo as três dimensões mais elementares do “desenvolvimento humano”. De outro, o relatório analisa anualmente algum tema em particular, relacionado com o desenvolvimento humano.

No âmbito das vantagens proporcionadas pelo IDH, caberia destacar inicialmente que o reduzido número de dimensões utilizados na construção do índice tem servido para manter a simplicidade de entendimento do mesmo, o que tem se constituído num fator muito importante de sua transparência e de simplicidade para transmitir seu significado a um público amplo e diversificado. Ademais, o IDH tem permitido a construção de modelos visuais que facilitam a comparação entre diferentes regiões ou diferentes momentos no tempo.

Indiscutivelmente o IDH também teve o mérito de sinalizar aos gestores públicos que o alcance do progresso não é sinônimo exclusivo de crescimento econômico, ou seja, de exclusivamente incrementar a produção de bens e serviços. Nesse contexto, foi possível introduzir o debate de que, pelo menos, a melhoria das condições de saúde e educação da população deve também ser considerada como integrante do processo de desenvolvimento.

Um outro argumento comumente utilizado como vantagem do IDH guarda relação com o fato de que os dados relativos aos componentes do índice são acessíveis

em quase todos os países do mundo, possibilitando, portanto a comparação dos níveis de desenvolvimento humano entre os países e a consequente elaboração do “ranking mundial de desenvolvimento humano”. Entretanto, vários países não contam com informação atualizada sobre a esperança de vida e educação. Ademais, segundo o mais recente Relatório do Desenvolvimento Humano um contingente de 18 países membros das Nações Unidas foi excluído do IDH por falta de dados fidedignos.

Uma importante limitação do IDH, estreitamente vinculada ao plano das políticas públicas, guarda relação direta com um superdimensionamento desse índice, geralmente lastreado num processo de negligenciamento do entendimento que um indicador nada mais é do que a medida operacional do conceito. No concernente a essa questão, Jannuzzi (2002) chama a atenção para o fato de que parece estar se consolidando em uma prática corrente a substituição do conceito indicado pela medida supostamente criada para operacionalizá-lo, sobretudo no caso de conceitos abstratos complexos como desenvolvimento humano e condições de vida. Assim, por exemplo, a avaliação da melhoria das condições de vida ou desenvolvimento humano em países, unidades da federação e municípios reduz-se a uma apreciação da variação do indicador construído. Não tendo havido modificação no indicador, não haveria eventuais avanços ou retrocessos das condições de vida ou desenvolvimento humano, ainda que fossem realizados (ou não) esforços de políticas para mudança social em uma dimensão não-contemplada pela medida.

Nesse sentido, perdura uma excessiva preocupação com a “operacionalização do fenômeno”, problemática precisamente elucidada por Mendonça e Souto de Oliveira (2001: 95) ao destacarem que esse processo “acaba produzindo uma inversão, mediante a qual o indicador — medida operacional do conceito — acaba por deslocar e ocupar o lugar do conceito”. Efetua-se, dessa forma, a substituição do todo — o desenvolvimento humano considerado em suas múltiplas e complexas dimensões — pela parte — restrita às três dimensões contempladas pelo IDH.

A “reificação” da medida em detrimento do conceito tem outro desdobramento muito preocupante sobre o campo da formulação de políticas, que é o de reforçar a tendência de encara-la como isenta de valores ideológicos ou políticos, como se na sua construção não intervissem orientações teóricas e opções metodológicas dos seus proponentes. Com efeito,

Um outro problema, não menos importante, é que as análises associadas ao debate sobre desenvolvimento humano tendem a desconsiderar a importância das relações de poder internacionais, na produção da desigualdade de acesso à riqueza entre os países pobres, com consequências sobre as desigualdades internacionais, centralizando a discussão no debate sobre a eficiência da ação do Poder Público. (CARDOSO, 1998: 46).

Ainda na visão de Cardoso (1998) *apud* Kayano e Caldas (2001, p. 28) o principal problema que se coloca para o IDH é o fato de este índice estabelecer “padrões mínimos universais de qualidade de vida, válidos para todos os países e culturas”, desrespeitando, portanto, as particularidades regionais, além de desconsiderar certa relatividade concernente aos hábitos de consumo e satisfação. O autor ainda acrescenta que

A utilização desses conteúdos para a noção de desenvolvimento humano, ou mesmo a utilização da comparação internacional como metodologia revelam um viés etnocêntrico que toma os padrões ocidentais modernos como modelos a serem atingidos por todas as nações do planeta. Por exemplo, em sociedades com baixo grau de institucionalização das relações mercantis, a renda é um critério pouco efetivo para avaliar a produção e a circulação de

bens e riquezas. Da mesma forma, existem sociedades em que o acesso ao conhecimento se dá a partir de meios ligados à tradição ou transmissão oral, mais eficazes para lidar com as realidades locais do que a alfabetização. (CARDOSO, 1998:46).

Por mais rigorosas e criteriosas que aparentem ser as metodologias e práticas estatísticas utilizadas na construção desse tipo de índice composto, suas hipóteses são muito mais arbitrárias do que é comum. Ademais, a operação de sintetização de indicadores sociais em um único índice é raramente apoiada em alguma teoria ou marco metodológico consistente.

No caso do IDH, a ponderação atribuída a cada um dos indicadores (igualmente um terço para cada componente) é arbitrária e presume uma função de bem-estar social. Afinal de contas, qual a racionalidade implícita de se somar a esperança de vida com alfabetização? A problemática da arbitrariedade da média aritmética também é questionada por Veiga (2003):

O principal defeito do IDH é que ele resulta da média aritmética de três índices mais específicos que captam renda, escolaridade e longevidade. Mesmo que se aceite a ausência de outras dimensões do desenvolvimento para as quais ainda não há disponibilidade de indicadores tão cômodos – como a ambiental, a cívica, ou a cultural – é duvidoso que seja essa média aritmética a que melhor revele o grau de desenvolvimento atingido por uma determinada coletividade (neste caso o município). Ao contrário, é mais razoável supor que o cerne da questão esteja justamente no possível descompasso entre o nível de renda obtido por determinada comunidade e o padrão social que conseguiu atingir, mesmo que revelado apenas pela escolaridade e longevidade. (VEIGA, 2003).

Na visão de Jannuzzi (2002) pouco faz sentido realizar manipulações aritméticas com indicadores de naturezas tão distintas, como no caso do IDH. Estes indicadores referem-se a eventos e escalas de medida de natureza completamente distinta, muito diferente do que sucede com os índices de preços ou PIB (construídos a partir de indicadores econômicos de mesma natureza dimensional – variações de preços ou valores monetários).

De maneira bastante simples e didática, a Fundação Seade ilustra a dificuldade analítica gerada pela metodologia de cálculo do IDH:

Ao se deparar com situações distintas – país A com alto PIB per capita, mas baixa esperança de vida ao nascer e baixo grau de educação, e país B com alto grau de educação, mais baixo PIB per capita e baixa esperança de vida ao nascer – a ordenação será feita através da média entre os três componentes do índice. Sendo assim, admita-se que o país A obtenha uma classificação melhor que o país B. Isso significa que é mais “valioso” - principalmente do ponto de vista do desenvolvimento humano – possuir renda elevada do que alta escolaridade? (SEADE, 2002:78).

Outra grande problemática guarda relação com o fato de que no processo de construção do índice são misturados indicadores de estoque – alfabetização e esperança de vida – com indicadores de fluxo – escolaridade bruta e PIB per capita. Ademais, sendo o PIB per capita uma variável mais suscetível a variações conjunturais, as alterações anuais do IDH e a classificação entre os países podem estar refletindo, em muitos casos, de forma mais efetiva as mudanças desta componente e não dos eventuais progressos nas dimensões de educação e saúde. Por outro lado, para o caso de uma expressiva parcela de países que não dispõem de pesquisas domiciliares anuais, as

variações no IDH podem ser apreciáveis e repentinas quando são incorporados os novos resultados dos censos demográficos – que tendem a se realizar a cada dez anos.

Estas deficiências geram graves conseqüências no momento de se realizar comparações intertemporais do IDH. As mudanças no índice ao longo do tempo podem não estar vinculadas às transformações reais ocorridas na situação de um país, guardando relação apenas com a revisão de dados utilizados no cálculo do índice – novos levantamentos censitários ou amostrais ou revisões dos valores do PPC – ou a variações geradas artificialmente pelos modelos de estimação.

Murray (1991) *apud* Mancero (2001) afirma que as tendências ano a ano do IDH, tal como se calcula e apresenta, não são diretamente interpretáveis. Mudanças significativas no IDH de um ano para o outro podem não corresponder a repentinas acelerações no desenvolvimento socioeconômico, estando mais vinculadas à introdução de nova informação sobre mortalidade, educação ou valores PPC, o que, por sua vez, termina afetando radicalmente as estimativas do índice nos países.

Cabe destacar ainda que o conjunto das transformações matemáticas aplicadas aos indicadores para torna-los algebricamente manipuláveis e, por conseguinte, permitir a construção do índice – conforme ocorre com o IDH – retira-lhe uma de suas mais importantes características, que é a comensurabilidade de suas variações:

Um aumento de dois anos de escolaridade média de uma população em cinco anos, por exemplo, é indicativo de um grande esforço de política educacional. Seria possível fazer raciocínio semelhante com base em uma medida “transformada” de escolaridade média, que tivesse uma escala de variação de 0 a 1? (JANNUZZI, 2002:65).

Um outro conjunto de limitações vinculado ao IDH relaciona-se ao fato de que o processo de medição do desenvolvimento humano é baseado em grandes médias nacionais que terminam por ocultar as disparidades existentes no interior de cada país. Ainda que a desigualdade possa ser considerável entre os indicadores educacionais e de saúde (no caso, a esperança de vida) é na distribuição de renda que ela se manifesta de forma mais contundente, conforme será abordado a seguir.

Rocha (2003) enfatiza que o IDH não trouxe uma solução adequada para a comparação e monitoramento da incidência de pobreza nos diferentes países. Mesmo abstraindo as dificuldades de garantir a comparabilidade em função de especificidades culturais, isto se deve ao fato de que todos os indicadores utilizados na construção do IDH são médias, o que mascara a ocorrência de situações extremas associadas à desigualdade de bem-estar entre indivíduos. Nesse sentido, por exemplo, o IDH não permite diferenciar, a um dado nível de PIB per capita, qual a incidência de pobreza que ocorre como resultado da desigualdade de renda em cada país. Com efeito, a utilização exclusiva do PIB per *capita* como indicador pode encobrir expressivas desigualdades de renda, como ocorre no caso brasileiro.

Uma outra séria limitação do IDH consiste em ocultar mais do que revelar, principalmente no concernente ao superdimensionamento do que se costumou chamar de “progresso”. A problemática reside no fato de que o “avanço” termina sendo refletido exclusivamente por evoluções estritamente quantitativas dos indicadores, sem nenhuma alusão ao padrão qualitativo de desenvolvimento efetivo do país.

O conjunto dessas problemáticas aponta as limitações e falta de especificidade do IDH para retratar avanços e retrocessos de determinadas políticas sociais, principalmente em países de natureza como o Brasil. Diante desse contexto, o IDH apresenta pouca efetividade em aferir os impactos das políticas públicas, principalmente no concernente aos resultados e qualidade das ações multidimensionais implementadas.

### 3. Avaliação de algumas experiências de desenvolvimento de indicadores sintéticos no Brasil

Premidos, por um lado, pela necessidade de atender as demandas de informação para formulação de políticas e tomada de decisões nas esferas públicas e inspirados, por outro, pelo sucesso “mercadológico” do IDH no Brasil e Mundo, diversas instituições de pesquisa e grupo de pesquisadores empreenderam esforços para desenvolvimento de medidas-resumo da situação social – os Indicadores Sintéticos ou Índices sociais. Afinal, se o IDH, sintetizando apenas três dimensões da realidade social, parecia aos olhos do público, mídia e gestores uma medida interessante- e para boa parte- inquestionável- para monitorar o progresso social dos países – ou melhor, o desenvolvimento humano dos países- e servir de instrumento para balizar a distribuição de recursos de ajuda internacional, por que não desenvolver um indicador composto de um conjunto maior de *proxies* do mundo social e potencializar seu uso como ferramenta de avaliação mais ampla da ação pública e como critério de alocação global do gasto público ?

Essa questão permeia, de fato, boa parte dos documentos e relatórios que apresentam os vários Indicadores Sintéticos propostos por institutos estaduais de planejamento e estatística, centros de pesquisa, universidades e órgãos de governo, apresentados no Quadro 1. Como explicitado no documento da Fundação João Pinheiro, instituição pública responsável pela produção, compilação e análise das estatísticas públicas em Minas Gerais, e criadora, juntamente com o PNUD, do IDH-M ( adaptação do IDH-países para a escala municipal), o Índice de Condições de Vida (ICV) tinha como propósito

....avaliar e monitorar o nível de desenvolvimento humano e de condições de vida no âmbito dos municípios... enquanto o IDH utiliza quatro indicadores básicos... o ICV utiliza, além desses quatro, um conjunto de 16 indicadores... de forma a captar da forma mais abrangente possível o processo de desenvolvimento social (FJP, 1998,p.3, grifos nossos)

Em documento semelhante, produzido no âmbito de um projeto de pesquisa financiado pela agência de fomento em Ciência e Tecnologia do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), a Fundação CIDE, órgão estadual responsável pelas estatísticas fluminenses, apresentava o Índice de Qualidade Municipal (IQM) – em suas várias variantes- como um

.... índice que pretende contribuir para um maior conhecimento da realidade fluminense ...na intenção de subsidiar Governo e Prefeituras no direcionamento de suas políticas.... com o objetivo de capturar uma dada distância entre a realidade existente ... e o desenho de uma sociedade ideal, na qual se vivencie um elevado grau de equidade e cidadania plena..... cruzamento de 42 variáveis... (F.CIDE, 2000,p.3)

Em São Paulo, ao final da década de 1990, refletindo um momento de maior aculturação da importância do uso de Indicadores Sociais nos meios políticos, a



Assembléia Legislativa contratou a Fundação Seade– em boa hora, vale observar, em função das suas dificuldades orçamentárias- para desenvolver um instrumento equivalente – o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)- cujo propósito era oferecer

... uma metodologia capaz de classificar os municípios ... para monitoramento de prioridades ...para caracterizar os municípios quanto ‘as condições de vida da população e às ações públicas direcionadas para seu aprimoramento (MADEIRA 2001,p.7)

Nesse contexto de legitimação política, institucional e científica, dispor de um índice mais compreensivo – em informação agregada- para diversas aplicações no processo de formulação e avaliação de políticas públicas passou a ser um compromisso assumindo ou mesmo esperado dos técnicos em outras agências estatísticas estaduais, ao Norte e ao Sul do país. Assim, na Bahia, agência estadual das estatísticas públicas-Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – cria o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) e o Índice de Desenvolvimento Econômico com o propósito de oferecer

“... medidas de Desenvolvimento mais atualizadas... que permitam avaliar as políticas públicas, orientar a intervenção dos níveis de governo e instrumentar os vários segmentos da sociedade na demanda por melhorias... [classificando] os municípios em ordem decrescente ... obtido através da média geométrica dos escores padronizados..” (SEI, 2002,p.5)

No Rio Grande do Sul, a Fundação de Economia e Estatística, propôs o Índice Social Municipal Ampliado (ISMA) a fim de

elencar os municípios ... segundo suas condições sociais e econômicas... em relação a quatro grupo de indicadores: Condições de Domicílio e Saneamento, Educação, Saúde e Renda”... totalizando um número de 14 indicadores.... contribuindo, dessa forma, para uma alocação mais criteriosa dos recursos públicos (Wincler, 2002,4)

O compromisso de dispor de uma medida sintética das condições de vida da população para uso instrumental na gestão pública também foi assumido em outras esferas de governo, além do estadual. A experiência da Prefeitura de Belo Horizonte é paradigmática nesse sentido, mobilizando esforços de pesquisadores acadêmicos, técnicos e gestores municipais, diferentes instituições (e suas bases de dados), para a criação do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), elaborado

...para instrumentalizar uma distribuição mais equânime dos recursos públicos municipais, este índice busca expressar a oferta e o acesso da população a serviços e recursos urbanos de 11 setores...nas 81 UP [Unidades de Planejamento].... Sua construção contou com a participação de 13 gestores setoriais e regionais que definiram os temas a serem considerados – as “Variáveis” do índice – e, ao final, os peso com que cada

variável entraria no cálculo....A partir daí, a equipe coordenadora desenvolveu extensa pesquisa com cerca de 40 órgãos públicos e privados, que permitiram a formulação dos 75 indicadores....formulados com dados oriundos de cadastros de impostos municipais... serviço policial de atendimento por telefone... fiscalização sanitária, registros de administrações regionais ... Censo Demográfico IBGE de 1991 (NAHAS,

Na esfera federal, o INEP- órgão produtor e compilador das estatísticas educacionais do MEC, também se vê compelido a dispor de um

... indicador sintético que reflita a qualidade e o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro no âmbito municipal e subsidie o processo de decisão e avaliação de políticas públicas educacionais... (CUNHA et al. 2002)

Mais recentemente duas outras propostas de instrumentalização e aprimoramento técnico-político da ação pública, baseadas no Censo 2000, foram apresentadas, procurando contornar as limitações conceituais e metodológicas acima apontadas: no âmbito do projeto de pesquisa “Observatório de Qualidade de Vida de Santo André” desenvolveu-se uma metodologia de identificação das desigualdades sociais pelo território brasileiro e pelo espaço intraurbano, apresentado em Jannuzzi & Martignoni (2003); no âmbito da programação de atividades de disseminação dos resultados do Censo 2000, o IBGE publicou os Indicadores Sociais Municipais (IBGE 2002).

Do ponto de vista conceitual essas duas propostas metodológicas partem implícita ou explicitamente da noção normativa de Déficit Social, isto é, da noção de nível de carência da população no usufruto ou consumo de bens públicos, bens privados e serviços sociais entendidos como básicos e necessários segundo uma agenda de compromissos político-sociais definidos em diferentes fóruns da sociedade, no âmbito do Estado, da Sociedade Civil e outras arenas de representação política. O Déficit Social não é, pois um conceito abstrato, mas sim um conceito normativamente construído, definido segundo prioridades, escolhas e compromissos politicamente assumidos no campo da educação, saúde pública, habitação popular, complementação de renda, proteção contra o desemprego, etc.

Essa abordagem conceitual na estruturação de sistemas de indicadores não é certamente nova. De fato, como ilustram vários trabalhos voltados ao diagnóstico e monitoramento de Condições de Vida ou formulação de programas de combate à Pobreza no Brasil, América Latina e Mundo, Déficit Social tem sido entendido como a parcela da demanda populacional não atendida adequadamente em termos de programas sociais ou de bens públicos e privados, segundo um padrão normativo desejável de bem-estar. Entre os diversos trabalhos que tomam o Déficit Social como marco conceitual, explícito ou não, pode-se citar, entre outros, os Diagnósticos Nacionais de Necessidades Básicas Insatisfeitas elaborados nos anos 80 e 90 pela CEPAL (BECCARIA et al 1996), os relatórios anuais do Social Watch, representado no Brasil pelo Observatório da Cidadania do IBASE (IBASE 1998), ou ainda o levantamento de demanda por programas na área social do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, encomendado pelo Ministério do Planejamento para subsidiar o Plano Plurianual de Investimentos 1999-2003 (EIXOS ... 2002).

**Quadro 1: Alguns dos Indicadores sintéticos propostos no Brasil**

Instituição/Publicação	Índice	Objetivo (seg. citações selecionadas)	Documento de referência
Fundação João Pinheiro MG	IDH-M : Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  ICV: Índice de Condições de Vida Municipal	“...avaliar e monitorar o nível de desenvolvimento humano e de condições de vida no âmbito dos municípios... enquanto o IDH utiliza quatro indicadores básicos... o ICV utiliza, além desses quatro, um conjunto de 16 indicadores.... de forma a captar da forma mais abrangente possível o processo de desenvolvimento social.”	FJP. <b>Desenvolvimento humano e Condições de vida: Região Metropolitana de Belo Horizonte 1980-1991</b> . BH, FJP/PNUD/IPEA/Fapemig, 1998.
Fundação Cide RJ	IQM Índice de Qualidade Municipal - verde - carências - nec. habitacionais - sustent. fiscal	“... índice que pretende contribuir para um maior conhecimento da realidade fluminense ...na intenção de subsidiar Governo e Prefeituras no direcionamento de suas políticas.... com o objetivo de capturar uma dada distância entre a realidade existente ... e o desenho de uma sociedade ideal, na qual se vivencie um elevado grau de equidade e cidadania plena..... cruzamento de 42 variáveis...”	Cide. <b>Índice de Qualidade dos Municípios:verde</b> . RJ, Cide/Faperj, 2000. Cide. <b>Índice de Qualidade dos Municípios: carências</b> . RJ, Cide/Faperj, 2001. Cide. <b>Índice de Qualidade dos Municípios: necessidades habitacionais</b> . RJ, Cide/Faperj, 2001. Cide. <b>Índice de Qualidade dos Municípios:sustentabilidade fiscal</b> . RJ, Cide/Faperj, 2002.
SEADE – SP Sistema Estadual de Análise de Dados	IPRS: Índice paulista de Responsabilidade Social  IVJ: Índice de Vulnerabilidade Juvenil	“ Em 2000, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo contratou os serviços técnicos da Fundação Seade....desenvolver uma metodologia capaz de classificar os municípios ... monitoramento de prioridades ...para caracterizar os municípios quanto ‘as condições de vida da população e às ações públicas direcionadas para seu aprimoramento...”	São Paulo.Estado.Assembléia Legislativa. <b>Índice Paulista de Responsabilidade Social</b> . São Paulo, Seade, 2001.  Madeira, F.R. Monitoração de prioridades de desenvolvimento com equidade social. <b>2º Seminário Fluminense de Indicadores</b> , Rio de Janeiro, 2001.p.7:16.
SEI – BA Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia BA	IDS: Índice de Desenvolvimento Social  IDE: Índice de Desenvolvimento Econômico	“.... medidas de Desenvolvimento mais atualizadas... que permitam avaliar as políticas públicas, orientar a intervenção dos níveis de governo e instrumentar (sic) os vários segmentos da sociedade na demanda por melhorias... [classificando] os municípios em ordem decrescente ... obtido através da média geométrica dos escores padronizados..”	SEI. <b>Índices de desenvolvimento econômico e social: municípios baianos 2001</b> . Salvador, 2002.
Fundação Economia e Estatística RS	ISMA: Índice Social Municipal Ampliado	“..... elencar os municípios ... segundo suas condições sociais e econômicas... em relação a quatro grupo de indicadores: Condições de Domicílio e Saneamento, Educação, Saúde e Renda”... totalizando um número de 14 indicadores.... contribuindo, dessa forma, para uma alocação mais criteriosa dos recursos públicos.”	Winckler,C.R. <b>Índice social municipal ampliado para o Rio Grande do Sul 1991-98</b> . Porto Alegre, FEE, 2002 (Documentos FEE 48)
Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/PUC-Minas MG	IQVU: Índice de Qualidade de Vida Urbana  IVS: Índice de Vulnerabilidade Social	“... este índice busca expressar a oferta e o acesso da população a serviços e recursos urbanos de 11 setores...nas 81 UP [Unidades de Planejamento].... Sua construção contou com a participação de 13 gestores setoriais e regionais que definiram os temas a serem considerados – as “Variáveis” do índice – e, ao final, os peso com que cada variável entraria no cálculo....A partir daí, a equipe coordenadora desenvolveu extensa pesquisa com cerca de 40 órgãos públicos e privados, que permitiram a formulação dos 75 indicadores....	NAHAS, M.I.P. Metodologia de construção de índices e indicadores sociais como instrumentos balizadores da Gestão Municipal da Qualidade de Vida Urbana: uma síntese da experiência de Belo Horizonte.In HOGAN,D.J <i>et al.</i> <b>Migração e Ambiente nas Aglomerações Urbanas</b> . Campinas, NEPO, 2002, p.465-487.
INEP/Cedeplar/N EPO	IMDE: Indicador Municipal de Desenvolvimento Educacional	“... indicador sintético que reflita a qualidade e o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro no âmbito municipal e subsidie o processo de decisão e avaliação de políticas públicas educacionais...[seguindo] três etapas: (1) análise exploratória dos indicadores municipais de forma a avaliar sua adequação para análise estatística proposta; (2) análise fatorial dos dados..”	Cunha,J.M.P. <i>et al.</i> Proposta metodológica de elaboração de indicador educacional sintético para os municípios. <b>Revista Brasileira de Estudos Populacionais</b> , Campinas, 2001.

Para construir uma medida operacional para dimensionar o Déficit Social – isto é, para se chegar a um indicador que aponte o nível da demanda efetiva ou potencial não atendida de serviços sociais considerados fundamentais ou desejáveis- é preciso definir qual a agenda de compromissos sociais que se está tomando como referência. A escolha dessa agenda não é uma simples operação metodológica, mas uma decisão política com desdobramentos cruciais nas demais etapas de construção do indicador de Déficit Social. Tal agenda de compromissos pode ser mais ou menos abrangente dependendo do(s) documento(s) ou declarações normativas que se toma como referência, como por exemplo a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes Básicas da Educação, as regulamentações de atendimento do Sistema Único de Saúde, o Plano Nacional de Direitos Humanos, o Estatuto da Cidade, ou ainda as metas especificadas nos Planos Plurianuais de Investimentos, como propõe Garcia (2001). Ampliando o conjunto de compromissos sociais a atender poderia se tomar as resoluções e documentos normativos das diversas Cúpulas Mundiais das Nações Unidas realizadas nos anos 90 como a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social de Copenhague (1995), a Cúpula Mundial de Alimentação de Roma (1996), a Conferência sobre Assentamentos Humanos em Istambul (1996), a Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim (1995), a Conferência Internacional de População e Desenvolvimento no Cairo (1994), a Conferência de Direitos Humanos em Viena (1993), a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro (1992), a Conferência sobre Educação para Todos em Jontiem (1990) e a Cúpula Mundial da Infância em Nova Iorque (1990).

No âmbito do projeto citado optou-se por tomar uma agenda de compromissos político-sociais ainda mais simplificada, como aquela implicitamente estabelecida no questionário do Universo do Censo Demográfico. Os Censos Demográficos espelham, ainda que com imperfeição e limitações, parte expressiva da agenda de prioridades de políticas por parte dos Governos – sobretudo o Federal- e, mais recentemente, da própria Sociedade Civil Organizada- chamada a participar do processo de planejamento do Censo. Naturalmente que é uma agenda incompleta, que prioriza as dimensões quantitativas mais facilmente captáveis, não necessariamente as mais relevantes, mas que, por outro lado, pode ser aferida com indicadores atualizados e referidos a espaços geográficos bastante específicos (setores censitários). Assim, Déficit Social foi entendido como demanda social não atendida de ensino básico para crianças e adolescentes, de programas de assistência social de transferência de renda e proteção ao risco de desemprego de chefes de família, de serviços básicos de prevenção à saúde pública (minimamente garantidos pelo acesso a serviços de infraestrutura urbana como abastecimento de água, saneamento básico adequado, coleta de lixo) e programas de habitação popular. Um déficit social de determinada magnitude (expresso em % ou valores absolutos) em uma dada localidade estaria dimensionando a parcela da sua população que ainda exibiria carências básicas para sua sobrevivência na sociedade contemporânea, como não residir em uma moradia adequada, não ter acesso a serviços básicos de infra-estrutura urbana, não ter acesso a oportunidades educacionais que lhe garantam acesso à sociedade do conhecimento ou não dispor de rendimentos suficientes- provenientes do seu trabalho, aposentadoria ou programas públicos de transferência de renda- para manutenção de um padrão adequado de vida.

Com tais definições operacionais é possível construir uma tipologia de Deficit Social – ou um indicador sintético qualitativo- identificando padrões similares de Déficit setoriais entre os municípios, construindo situações-tipo ou "arquétipos" municipais, para os quais se poderia formular e definir programas sociais semelhantes, integrando ações para lidar com os várias carências identificadas. Essa tipologia de

Déficits setoriais combinados são, nesse sentido, um avanço conceitual no uso combinado de indicadores sociais, ao agrupar municípios segundo suas carências de políticas sociais específicas. Municípios com problemas de esgotamento sanitário combinado com alto analfabetismo e baixa renda requerem programas integrados de combate à exclusão social, diferentemente de outros em que as carências sociais de políticas são mais específicas, no campo da educação, da saúde ou do trabalho/assistência social.

Tipologias de Deficit Social permitem definir conjunto de programas, investimentos e linhas de financiamento “customizados” ao padrão de necessidades sociais não satisfeitas identificados nos municípios brasileiros, garantindo maior eficiência na alocação dos recursos públicos e maior eficácia na obtenção de resultados, em função das sinergias existentes entre os programas. Para municípios com déficit de atendimento escolar (alto analfabetismo entre crianças de 7 a 14 anos) se poderia destinar recursos específicos para construção de escolas (na zona rural, certamente). Para municípios cujo principal problema seja o déficit elevado em renda (alto proporção de chefes com renda abaixo de 1 s.m.) talvez se possa priorizar programas específicos de transferência de renda, capacitação ou bolsa-emprego. Nos municípios com população múltiplas carências talvez se devesse priorizar investimentos em infraestrutura, já que programas focalizados talvez tenham baixa sinergia e impacto na melhoria das condições de vida.

Outra forma de operacionalizar o conceito de Déficit Social normativo é a apresentada na publicação “Indicadores Sociais Municipais”, já citada (IBGE 2002). Além de indicadores de Deficits setoriais – em renda, infraestrutura urbana, escolaridade- nos municípios brasileiros em 2000, a publicação traz, ao final, um indicador combinado do que se poderia chamar de Déficit Social Básico: proporção dos domicílios particulares permanentes que não têm escoadouros ligados à rede geral ou fossa séptica, não são servidos de água por rede geral, não tem coleta regular de lixo, seus responsáveis (chefes) têm menos de 4 anos de estudo e rendimento médio mensal até 2 salários mínimos. Ainda que se possa questionar a necessidade de dispor desse padrão de serviços na zona rural dos municípios, essa proposta de indicador síntese parece ser, além de metodologicamente consistente, muito mais instrumentalizadora do que outras propostas de indicadores sintéticos, na medida em que pode ser construído ao nível não apenas municipal, mas também de distritos, grandes bairros (áreas de ponderação) e mesmo setores censitários dentro dos municípios. É curioso que uma proposta com tal potencial instrumentalizador seja tão pouco conhecida.

#### **4. O uso inadequado de Indicadores sintéticos como critérios de elegibilidade de municípios e balizador das políticas públicas: o caso do IDH**

A reforma do Estado em curso, o avanço dos processos de descentralização e a maior pressão social oriunda de sucessivas crises econômicas e o conseqüente acúmulo de demandas locais, vem fomentando, cada vez mais, o poder municipal a assumir um papel empreendedorista no sentido de criar novas vertentes de desenvolvimento e geração de recursos para o atendimento dessas demandas.

Além disso, a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano em municípios com cidades com mais de 20 mil habitantes e de planos plurianuais de investimentos de âmbito local, instituída na Constituição Federal de 1988, foi também um passo importante para a disseminação e consolidação da prática de planejamento local (JANNUZZI & PASQUALI 1998). Os autores ainda acrescentam que “outros fatores que também têm contribuído para institucionalizar a

formulação de políticas públicas em bases mais técnicas têm sido a exigência de avaliação dos impactos ambientais decorrentes da implantação de grandes projetos, assim como a necessidade de elaboração de diagnósticos setoriais da realidade local para justificar o repasse de verbas federais de programas sociais”.

Diante deste profundo processo de transformações e de novas demandas da sociedade, Albuquerque (1997) destaca como novas funções municipais:

- Promoção do desenvolvimento econômico local;
- Disposições em defesa do meio ambiente;
- Planejamento estratégico municipal;
- Fomento ao associativismo local;
- Articulação estratégica de atores para o fomento produtivo e iniciativas locais de emprego;
- Criação de imagem municipal e reforço da identidade local;
- Iniciativas de mudança cultural e comportamentos a favor do meio ambiente.

Ademais, a instituição do Estatuto da Cidade – por intermédio da Lei 10.257/01, que regulamenta o capítulo de política urbana da Constituição de 1988 – permitiu a implementação de novos instrumentos jurídicos por parte do Poder Executivo Municipal a serem utilizados no processo de planejamento e na implementação da política urbana. Nesse sentido, a adoção de instrumentos de planejamento e de gestão urbana passou a assumir um caráter ainda mais relevante no processo de gestão administrativa municipal.

Este complexo contexto vem fazendo com que a geração e disseminação periódica de estatísticas e indicadores municipais passem a assumir um caráter ainda mais relevante no processo de planejamento, inclusive também para subsidiar o processo de implantação, monitoramento e avaliação das políticas implementadas.

Os indicadores devem responder também a outros compromissos estabelecidos na agenda político-institucional e os marcos legais estabelecidos no país, a exemplo da Constituição Federal/Estadual, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Plano Nacional de Atenção Básica à Saúde, Estatuto da Criança e Adolescente, compromissos internacionais, etc.

Procurando adaptar-se a esse novo contexto institucional na formulação e avaliação de políticas públicas, municípios e agências governamentais têm investido tempo, recursos humanos e financeiros na organização de sistemas de informações estatísticas municipais, em alguns casos bastante sofisticados, com interfaces para sistemas de geo-referenciamento, pacotes estatísticos, construção de indicadores sintéticos para diagnóstico social e focalização de políticas. Este esforço de atualização tecnológica para armazenamento, tratamento e consulta dos indicadores sociais não parece ter sido acompanhado, contudo, de aprofundamento analítico efetivo no uso dos mesmos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas. Em boa medida, há um certo deslumbramento com as novas tecnologias e a crença de que essas ferramentas e a disponibilidade de novos indicadores (como o IDH ou outros índices correlatos em escala municipal ou sub-municipal) garantiriam, per se, uma melhor gestão dos recursos e programas sociais.

Entretanto, os aspectos conceituais e metodológicos para a construção dos índices de medição dos níveis (ou qualidade) de vida e do desenvolvimento humano e/ou socioeconômico ainda que elaborados por instituições respeitadas e técnicos renomados revelam problemas que ainda não foram devidamente superados,

principalmente quando da sua utilização como critério de elegibilidade de municípios para serem contemplados com políticas públicas específicas.

O mais recente IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) ilustra bem a referida problemática. A seguir serão utilizados alguns exemplos empíricos da problemática do uso do IDH-M como balizador e critério de escolha de municípios para implementação de políticas públicas.

Supondo-se a implementação de uma Política Pública de algum ministério da área social voltada para a melhoria das condições nutricionais e de vida das crianças de 0 a 6 anos, mais vulneráveis socialmente: O critério comumente usado seria eleger um determinado contingente de municípios com base no IDH-M. Apenas para efeito de ilustração, considere-se os 100 municípios do país de menor IDH-M no ano de 2000.

Entretanto, utilizando-se um outro indicador facilmente disponível e mais apropriado e refinado para contemplar com maior precisão o público-alvo da política, os resultados são bastante diferentes em comparação com os municípios selecionados pelo IDH.

Considerando-se o indicador referente a proporção de crianças na primeira infância (0 a 6 anos) residentes em domicílios particulares permanentes cujo responsável auferir renda até somente 2 salários mínimos mensais, algumas constatações saltam aos olhos. Primeiramente, com base nesse indicador, apenas 26 municípios (menos de um terço) do grupo de 100 municípios selecionados pelo IDH-M continuariam a fazer parte daqueles que seriam contemplados pela política pública.

Em segundo lugar, observam-se algumas severas discrepâncias entre alguns municípios que seriam ou não contemplados pela política pública em função do seu IDH-M e, conseqüentemente, de sua posição no ranking, vis a vis sua efetiva situação com base no outro indicador aqui proposto para efeito de comparação.

No município cearense de Pires Ferreira, por exemplo, cerca de 96,0% das crianças de 0 a 6 anos residiam em domicílios cujo responsável recebia até 2 SM mensais, configurando-se na nona maior proporção do país ante aos 5.507 municípios brasileiros existentes no ano de 2000. Entretanto, como esse município possui IDH de 0,606 e está situado na 4.553ª posição no ranking nacional, não seria contemplado pela política já que não figura entre os 100 municípios de pior IDH do país, distando no mínimo 855 posições para que figurasse nesse critério de elegibilidade do IDH – que no caso contemplaria municípios da 5.408ª a 5.507ª posição.

Por outro lado, o município pernambucano de Manari seria o primeiro a fazer parte dos 100 contemplados, já que apresenta o menor IDH do país (0,467) e figura, por conseguinte, na 5.507ª posição do ranking nacional. A discrepância reside no fato de que o município de Manari possui 51,7% de crianças de 0 a 6 anos residentes em domicílios com responsáveis recebendo até 2 SM, ou seja, uma proporção de cerca de 44 pontos percentuais inferior daquela existente no município de Pires Ferreira (cuja proporção é de 96,0%). Ademais, segundo esse critério, enquanto que Pires Ferreira apresenta a 9ª maior proporção do país, se enquadrando como essencialmente prioritário do ponto de vista da política aqui preconizada, o município de Manari – em que pese possuir o menor IDH do país – apresentava apenas a 4.021ª maior proporção de crianças residentes em domicílios vulneráveis, distando sobremaneira de ser contemplado pela política pública, no caso do uso desse indicador como critério de elegibilidade.

Tal problemática do uso do IDH se faz presente quando se confronta esse critério de elegibilidade de municípios com diversos outros indicadores mais refinados para atender aos mais variados fins de políticas públicas, inclusive no âmbito das unidades da federação. Foge ao escopo do presente texto demonstrar as mais diversas formas de manifestação dessa problemática. Entretanto, a seguir será explicitado apenas

mais um exemplo que permite visualizar novas dimensões dessa questão, fazendo-se uso de outro indicador e outra escala territorial com o intuito de demonstrar a variabilidade de tipologias dos problemas.

Considere-se agora a necessidade de eleger municípios para implementar uma política pública direcionada para a melhoria das condições de saneamento dos domicílios. Num dos estados nordestinos mais pobres (Bahia), suponha-se que se adotou o IDH-M como critério para definição dos 100 municípios mais pobres a serem privilegiados com ações direcionadas para a infra-estrutura domiciliar no concernente ao saneamento. Dado que o Estado da Bahia possuía 415 municípios no ano 2000, seriam contemplados pela política pública aqueles classificados da 316<sup>a</sup> a 415<sup>a</sup> posição segundo a ordem decrescente do IDH. Nesse caso, os municípios de Ipecaetá (326<sup>a</sup> posição no ranking) e Banzaê (328<sup>a</sup> posição) que possuem o mesmo IDH-M (0,592), estariam incluídos. Entretanto, fazendo uso de um indicador mais refinado e apropriado, observa-se que a proporção de domicílios com saneamento inadequado<sup>3</sup> era de apenas 8,2% em Banzaê (15<sup>a</sup> menor proporção do estado) enquanto que alcançava 71,1% em Ipecaetá (21<sup>a</sup> maior proporção do estado), sendo, portanto cerca de nove vezes superior.

Diante desse contexto, pode-se inferir mais uma dimensão da problemática de utilização do IDH-M no âmbito das políticas públicas: municípios com o mesmo IDH – inclusive os mais “pobres” – podem apresentar requerimentos de políticas sociais totalmente distintos”.

## 5. Considerações finais

Em que pesem as mais diversas limitações metodológicas, conceituais e inadequações de uso de Indicadores Sintéticos e do IDH no âmbito das políticas públicas, não se pode deixar de reconhecer os efeitos positivos – e não antecipados – que a criação, proposição e uso dos mesmos tem gerado nas esferas técnicas e políticas no país. Nesses últimos 15 anos a cultura de uso de indicadores sociais certamente se fortaleceu no país, conferindo legitimidade de diversas naturezas aos Indicadores Sintéticos.

A legitimidade social dessas propostas tem se demonstrado pela visibilidade e frequência que os Indicadores Sintéticos têm conferido às questões sociais na mídia – pelo formato apropriado para a síntese jornalística – e à instrumentalização política do movimento social e ONGs no monitoramento dos programas sociais. O fato de que alguns desses indicadores foram criados sob encomenda – e mesmo com a participação – de Gestores Públicos e Legisladores certamente lhes confere legitimidade política. O fato de que os índices acabam aparentemente “funcionando bem, apontando o que se espera que apontassem – as iniquidades, os bolsões de pobreza etc – garantem-lhes também a legitimidade técnica. Também desfrutam de legitimidade científica, já que vários desses projetos têm obtido financiamento de agências nacionais e internacionais de fomento à pesquisa. Por fim, a legitimidade institucional dessas propostas se sustenta no fato de terem servido de instrumento de garantia do espaço institucional das instituições de estatística e planejamento em um quadro de forte contingenciamento e corte de verbas no setor público.

A busca de uma medida quantitativa sintética da situação social tem uma história antiga na comunidade de Estatísticos e Pesquisadores Sociais, como ilustra a epígrafe

---

<sup>3</sup> Domicílios com escoadouro ligados à fossa rudimentar, vala, rio, lago ou mar e outro escoadouro; servidos de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma com destino do lixo queimado ou enterrado, ou jogado em terreno baldio.



deste trabalho, extraída da ata da assembléia-geral do Instituto Internacional de Estatística em 1887 realizada em Roma.. Tão antiga quanto essa busca é a descrença que isso seja possível, como revelam os comentários de vários pesquisadores acerca do trabalho de Neumann-Spallart no referido congresso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, F. **Metodología para el desarrollo económico local**. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, 1997.

BECCARIA, L. et al. **Poverty measurement: present status of concepts and methods**. Santiago, CEPAL, 1996.

CARDOSO, A. L. **Indicadores sociais e políticas públicas**: algumas notas críticas: In: Proposta, n.77, jun/ago, 1998.

CEM. **Mapa da Vulnerabilidade Social do Município de São Paulo**. Acessado em [www.centrodametropole.org.br](http://www.centrodametropole.org.br) em 20/02/2003.

Cide. **Índice de Qualidade dos Municípios:verde**. RJ, Cide/Faperj, 2000.

CUNHA, J.M.P. et al. Proposta metodológica de elaboração de indicador educacional sintético para os municípios. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Campinas, 2002.

EIXOS Nacionais de Intergração e Desenvolvimento. **Metodologia para estimativa de demandas sociais. Apêndice 2**. Disponível em [www.eixos.gov.br](http://www.eixos.gov.br), acessado em 20/07/2002.

FJP. **Desenvolvimento humano e Condições de vida: Região Metropolitana de Belo Horizonte 1980-1991**. BH, FJP/PNUD/IPEA/Fapemig, 1998

FUNDAÇÃO SEADE. Monitoração de prioridades de desenvolvimento com equidade social. In: KEINERT, Tânia; KARRUZ, Ana Paula (orgs). **Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.

GARCIA, R.C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, 23-7:70,2001.

IBASE. **Observatório da Cidadania n.2**. Rio de Janeiro, 1998.

IBGE. **Indicadores Sociais Municipais**. Rio de Janeiro, 2002.

JANNUZZI, P.M.; MARTINGNONI, E. Deficit social nos municípios brasileiros: uma proposta de mensuração. In: 3o. **SEMINÁRIO FLUMINENSE DE INDICADORES: INDICADORES PARA UMA GESTÃO TRANSPARENTE**, 2003, Rio de Janeiro: Fundação CIDE, 2003. v. 1, p. 21-25.

JANNUZZI, P.M. Déficit social nos municípios brasileiros: uma proposta de indicadores para diagnóstico e implementação de programas sociais emergenciais. Apresentação realizada no 3º Seminário Fluminense de Indicadores promovido pela Fundação CIDE, 2003.

JANNUZZI, P.M. Considerações sobre uso, abuso e mau uso de indicadores nas políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 36(1):51-72,2002.

JANNUZZI, P.M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes e aplicações**. Campinas: Alínea/PUC-Campinas, 2001.

JANNUZZI, P.M.; PASQUALI, F.A. Estimação de demandas sociais futuras para fins de formulação de políticas públicas municipais: notas para discussão. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS**, 11, Caxambu, Anais...Belo Horizonte: ABEP, 1998.

MANCERO, X. **La medición del desarrollo humano**: elementos de un debate. Santiago de Chile: CEPAL, 2001. (Serie estudios estadísticos y prospectivos, 11).

MENDONÇA, L.E.; SOUTO DE OLIVEIRA, J. Pobreza e desigualdade: repensando pressupostos. **Observatório da Cidadania**. Rio de Janeiro, n. 5, 2001.

NAHAS, M.I.P. Metodologia de construção de índices e indicadores sociais como instrumentos balizadores da Gestão Municipal da Qualidade de Vida Urbana: uma síntese da experiência de Belo Horizonte. In HOGAN, D.J *et al.* **Migração e Ambiente nas Aglomerações Urbanas**. Campinas, NEPO, 2002, p.465-487.

NAHAS, M.I.P. Metodologia de construção de índices e indicadores sociais como instrumentos balizadores da Gestão Municipal da Qualidade de Vida Urbana: uma síntese da experiência de Belo Horizonte. In HOGAN, D.J *et al.* **Migração e Ambiente nas Aglomerações Urbanas**. Campinas, NEPO, 2002, p.465-487.

KAYANO, J.; CALDAS, E. L. **Indicadores para o diálogo**. São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania. EAESP/FGV, 2001.

ROCHA, A .D. et al. Qualidade de vida, ponto de partida ou resultado final ? *Ciência & Saúde Coletiva*, 51(1):63-81,2000.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

São Paulo.Estado.Assembléia Legislativa. **Índice Paulista de Responsabilidade Social**. São Paulo, Seade, 2001

SEADE. **Índice de Vulnerabilidade Juvenil**. Acessado em [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br) em 10/11/2002.

SEI. **Índices de desenvolvimento econômico e social: municípios baianos 2001**. Salvador, 2002.

SPOSATIA, A . **Mapa da inclusão/exclusão social da cidade de São Paulo**. São Paulo: EDUC, 1996.

SPOSATIA, A. et al. **Mapa da inclusão/exclusão social de São Paulo: a dinâmica urbana nos anos 90** (CD-rom). PUC-SP/Polis/Inpe, 2000.

WINCKLER, C.R. **Índice social municipal ampliado para o Rio Grande do Sul 1991-98**. Porto Alegre, FEE, 2002 (Documentos FEE 48)

VEIGA, J. E. **Problemas do uso ingênuo do IDH-M**. Valor, 14/01/2003.