



Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

Ribeiro Soares Guimarães, José; Jannuzzi, Paulo de Martino
IDH, INDICADORES SINTÉTICOS E SUAS APLICAÇÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS.
UMA ANÁLISE CRÍTICA

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 7, núm. 1, mayo, 2005, pp. 73-90
Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951699006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

IDH, INDICADORES SINTÉTICOS E SUAS APLICAÇÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS

UMA ANÁLISE CRÍTICA

JOSÉ RIBEIRO SOARES GUIMARÃES
PAULO DE MARTINO JANNUZZI

RESUMO *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, que se revela pela proposição de medidas-resumo – indicadores sintéticos – da realidade social vivenciada pela população brasileira. Neste trabalho, faz-se uma análise crítica dessas medidas, começando pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, estendendo-se por diversas outras propostas de indicadores propostos ao longo dos últimos dez anos. Reconhece-se a contribuição desses no que se refere a promover a discussão sobre a pobreza, a exclusão social, para a agenda política nacional, mas apontam-se os problemas de natureza conceitual e metodológica das propostas, assim como, o que é pior, o uso mal informado de indicadores sintéticos como critérios de elegibilidade de municípios para políticas sociais.*

PALAVRAS - CHAVE *Indicadores sociais; indicadores sintéticos; Índice de Desenvolvimento Humano; políticas públicas; planejamento.*

Como tive já oportunidade de afirmar, o alvo que me proponho atingir é, através de minhas pesquisas, chegar a uma expressão tão exata quanto 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)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.²

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 1980, que, desde então, passaram a disputar a centralidade do debate da agenda social com os estudos sobre

1 Devemos ao Prof. Nelson Senra (Ence/IBGE) a oportuna indicação do texto da *Revista Brasileira de Estatística* de 1956, onde esse trabalho foi republicado.

2 Ver, nesse sentido, entre outros, para o município de São Paulo, os trabalhos de Sposati (1996), Sposati et al. (2000), Seade (2002), 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.

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 que o “Mapa da fome”, desenvolvido no final dos anos 1980 e início dos 1990, pode ser apontado como um dos marcos iniciais.

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 estas 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 deram 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 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 submunicipal) garantiriam, *per se*, melhor gestão dos recursos e programas sociais.

Discutir, pois, a mitificação, objetividade e pertinência do IDH e desses indicadores sintéticos como balizadores de políticas públicas é o que se objetiva neste texto. Inicia-se, assim, 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 o IDH-M e alguns indicadores sintéticos propostos no país, finalizando-se com uma avaliação crítica sobre o uso malinformado de indicadores sintéticos como critérios de elegibilidade de municípios para políticas sociais.

VIRTUDES E LIMITAÇÕES DO IDH

O surgimento do 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 & 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: 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 co-

mo parte integrante do processo de desenvolvimento, tais como o crescimento econômico e a dinâmica demográfica (Seade, 2002).

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 refletir a melhoria do bem-estar da população que o PIB *per capita*. 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.

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. A publicação dos livros *Social Indicators* e *Toward a Social Report*, elaborados sob encomenda do governo americano em meados dos anos 1960, representou marco importante nesse processo, inaugurando o que viria se chamar de “Movimento de Indicadores Sociais” na época.³

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 despenha como o mais popular e destacado substituto do PIB *per capita* como indicador de bem-estar de uma população.

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”. Para avaliar a evolução das condições de vida, o Relatório do Desenvolvimento Humano traz anualmente o cálculo do IDH, que permite comparar, através do tempo, a situação relativa dos países segundo as três dimensões mais elementares do “desenvolvimento humano”. O IDH é um índice que busca mensurar o nível de desenvolvimento de um país da perspectiva mais ampla do que a simples relação entre o produto interno bruto e a população. Para tanto, incorpora as dimensões longevidade e educação, combinadas mediante um procedimento aritmético simples.

Para a dimensão renda, adota-se um procedimento de cálculo mais complexo. Primeiramente, para poder comparar o valor do rendimento de distintos países entre si, esse deve refletir a capacidade de compra em cada um deles. Por essa razão, corrige-se o rendimento (expresso em dólares) com base na Paridade do Poder de Compra (PPC). Em segundo lugar, o indicador deve refletir a existência de retornos decrescentes a escala no processo de transformação do rendimento em capacidades humanas; ou seja, para alcançar um nível elevado de desenvolvimento, não é necessário um rendimento ilimitado. Por isso, utiliza-se o logaritmo do rendimento.

O PNUD sustenta que o conceito de “desenvolvimento humano” se diferencia de outros enfoques previamente existentes. Primeiramente, ele 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 neces-

3 Vale registrar que nesse período acentua-se também a crítica à ênfase quantitativa na apreensão dos fenômenos sociais entre os cientistas sociais nos países desenvolvidos. No Brasil, contudo, a discussão sobre os limites e potencialidades da quantificação na pesquisa social nunca teve forte proeminência. Os principais protagonistas desse debate continuaram cada qual em seus castelos de areia: de um lado, os estatísticos, positivistas por formação e natureza, descrentes da “cientificidade” da pesquisa nas ciências sociais, descontentes com a baixa motivação de alunos das Sociais em apreender os fundamentos matemáticos das técnicas, ou ainda receosos da aplicação de métodos em dados tão mal comportados; de outro, os cientistas sociais, e a crítica contundente à “reificação das cifras”, ao “fetichismo das técnicas”, a análise empiricista dos fenômenos sociais.

sidades básicas, já que esse se centra mais na provisão de bens básicos do que no tema das possibilidades de escolha (Mancero, 2001).

Além de trazer o IDH, o Relatório de Desenvolvimento Humano analisa anualmente algum tema em particular, relacionado com o desenvolvimento humano. Como se pode verificar no Quadro 1, o escopo temático abrangido pelos dezesseis relatórios publicados é bastante amplo, procurando aprofundar as dimensões ou medidas do Desenvolvimento Humano – Participação Social, Gênero, Direitos Humanos, Segurança –, relacioná-lo com os processos econômicos ou políticos gerais em curso – Globalização, Novas tecnologias, Crescimento Econômico, Democratização – ou ainda focalizá-lo em temas como Pobreza e Padrão de Consumo.

Uma das características que têm sido relacionadas como interessantes do IDH, caberia destacar inicialmente que o reduzido número de dimensões utilizados na construção do índice tem servido para manter a simplicidade de seu entendimento, 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.

Quadro 1 – Temáticas dos relatórios anuais de desenvolvimento humano

Ano	Subtítulo do relatório
1990	Conceito e medida do desenvolvimento humano
1991	Financiamento do desenvolvimento humano
1992	Dimensões globais do desenvolvimento humano
1993	Participação social
1994	Novas dimensões da segurança humana
1995	Gênero e desenvolvimento humano
1996	Crescimento econômico e desenvolvimento humano
1997	Desenvolvimento humano para erradicar a pobreza
1998	Padrões de consumo para o desenvolvimento humano
1999	Globalização com uma face humana
2000	Direitos humanos e desenvolvimento humano – liberdade e solidariedade
2001	Fazendo as novas tecnologias trabalhar para o desenvolvimento humano
2002	Aprofundar a democracia num mundo fragmentado
2003	Um pacto entre as nações para eliminar a pobreza humana
2004	Liberdade cultural num mundo diversificado
2005	Cooperação internacional numa encruzilhada

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 conseqüente 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 dezoito 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 & Souto de Oliveira (2001, p.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 encará-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, p.46)

Ainda na visão de Cardoso (1998 apud Kayano & Caldas, 2001, p.28), o principal problema que se coloca para o IDH é o fato de esse 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, p.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, p.12):

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.

De maneira bastante simples e didática, a Fundação Seade (2002, p.78) 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?

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 dessa componente e não dos eventuais progressos nas dimensões de educação e saúde. 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.

Essas deficiências geram graves conseqüências no momento de 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 (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 torná-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, p.65)

Na visão de Jannuzzi (2002), pouco faz sentido realizar manipulações aritméticas com indicadores de naturezas tão distintas, como no caso do IDH. Esses 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).

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. No Relatório do Desenvolvimento Humano de 1994, o PNUD calculou um IDH ajustado em função da distribuição de renda. A metodologia consistiu em dividir a participação dos 20% mais pobres na renda pela participação dos 20% mais ricos e multiplicar esse quociente pelo IDH geral do país, obtendo-se assim o IDH ajustado em razão da distribuição de renda.

Em decorrência da disponibilidade de informações, essa experiência foi realizada para um conjunto de 55 países. Uma vez que nenhum país possui uma perfeita distribuição de renda, o ajuste propiciou redução do IDH em todos os países. Entretanto, esse efeito foi bastante significativo para alguns países, e em especial para o Brasil. Ao introduzir-se a dimensão distributiva da renda, o IDH do Brasil em 1992, que era de 0,756, reduz-se significativamente para 0,436, fazendo que o país passasse da condição de integrante do grupo de países com médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,500 e 0,799) para o de baixo desenvolvimento humano (IDH inferior a 0,500). Ademais, em decorrência desse ajuste, o Brasil perderia sete posições no *ranking*, figurando como o segundo país em desenvolvimento a mais rebaixar sua posição – não apresentando desempenho pior do que apenas o devastado país africano de Botswana, que perdeu oito posições no *ranking*.

Como mostra o Relatório de Desenvolvimento de Cuba (PNUD, 1997), se no cômputo do IDH fosse incorporado um indicador de desigualdade na distribuição de rendimentos,⁴ o “desenvolvimento humano” sofreria fortes reveses. Países como Cuba e outros da extinta União Soviética subiriam no “*ranking* mundial” do desenvolvimento, distanciando-se

⁴ Como a distância do *ranking* relativo entre PIB e IDH alcançado pelos países.

ainda mais de países como o Brasil, da América Latina e do Oriente Médio. Com tal implementação metodológica, Cuba subiria quarenta posições no *ranking* de países de maior desenvolvimento humano. A Arábia Saudita, por sua vez, cairia, 44 posições nesse *ranking*.

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. Rocha (2003) enfatiza que o IDH não trouxe uma solução adequada para a comparação e o monitoramento da incidência de pobreza nos diferentes países. Mesmo abstraindo as dificuldades de garantir a comparabilidade em razão de especificidades culturais, isso 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.

Indiscutivelmente o IDH 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. Contudo, 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.

A ADAPTAÇÃO DO IDH DA ESCALA NACIONAL PARA A MUNICIPAL: O IDH-M

O IDH-M é uma versão, para os municípios, do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvida, metodologicamente, pela Fundação João Pinheiro e pelo Ipea para o estudo pioneiro sobre o desenvolvimento humano nos municípios mineiros em 1996. O Índice foi calculado para Unidades da Federação, Grandes Regiões e Brasil, mas não é comparável ao IDH, mesmo quando esses dois índices se referem à mesma unidade geográfica e ao mesmo ano. Entretanto, ambos os índices sintetizam as mesmas três dimensões (Renda, Educação e Longevidade), e as principais adaptações foram feitas nos indicadores de Renda e de Educação, com o propósito de que os indicadores envolvidos refletissem, com mais precisão, o desenvolvimento humano da população efetivamente residente em cada município.

O IDH-M que integra o Novo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (calculado com dados do Censo 2000 e recalculado para 1991) difere do IDH-M constante do Atlas do Desenvolvimento Humano (anteriormente divulgado com base nos dados censitários de 1970, 1980 e 1991).⁵ Na nova versão, o IDH-M tem as dimensões explicitadas a partir dos indicadores apresentados no Quadro 2.

⁵ Na nova versão, para aferir o nível de desenvolvimento dos municípios, as dimensões consideradas são as mesmas – Educação, Renda e Longevidade –, mas alguns dos indicadores usados em duas delas são diferentes. Na Educação, o indicador número médio de anos de estudo da população adulta (25 anos ou mais de idade) foi substituído pela taxa bruta de frequência à escola; na Renda, o indicador renda familiar *per capita* média foi substituído pela renda municipal *per capita* (renda média de cada habitante do município).

Em que pese se tratar de um índice com “marca” consolidada e de grande credibilidade institucional, uma vez que foi desenvolvido, adaptado e chancelado por instituições do porte do PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro, o IDH-M acirra ainda mais alguns dos diversos problemas inerentes já mencionados no IDH nacional. Na dimensão renda, a opção pelo indicador renda municipal *per capita*, em lugar da renda familiar *per capita* média (utilizada no cálculo do IDH-M anterior), despreza a família como a verdadeira unidade de consumo dos indivíduos e não contempla indicadores do nível de desigualdade da distribuição da renda e de aferição da proporção de pessoas e/ou famílias situadas abaixo de determinado nível de renda (proporção de famílias pobres ou indigentes, por exemplo), fundamental para o planejamento de programas voltados para maiores carências. Tal procedimento, a partir dos próprios dados censitários, foi adotado no cálculo de outros índices, caso do Índice de Condições de Vida (ICV), produzido por IBGE/Ipea/Fundação João Pinheiro e PNUD.

Na dimensão Educação, a principal problemática refere-se à adoção da taxa bruta de frequência à escola, indicador mais precário que o número médio de anos de estudo (adotado no cálculo do IDH-M anterior). Isso porque, enquanto esse último indicador dá conta da escolaridade média efetivamente alcançada pela população, até um momento determinado, a taxa bruta de frequência escolar apenas revela a parcela de pessoas (independentemente da idade) com acesso à sala de aula, comparada com a população em idade escolar. Ademais, essa taxa não permite a identificação daqueles que, em idade escolar, deveriam e não estão a frequentar qualquer estabelecimento de ensino, bem como não revela o grau de distorção entre idade e série cursada (indicador indireto da qualidade do ensino), só para citar dois balizadores fundamentais das políticas educacionais, presentes no cálculo de outros índices, como o ICV, já citado. Diante do histórico atraso escolar existente no país, esse indicador termina por alcançar elevadas proporções, superdimensionando a Educação e, conseqüentemente, o valor do IDH-M.

Na dimensão Longevidade, sobressai o problema de um único indicador (esperança de vida ao nascer) estar sendo usado para avaliar condições de saúde e salubridade existentes no município. Embora consagrado internacionalmente como um dos indicadores de desenvolvimento humano, a esperança de vida ao nascer, calculada a partir dos dados censitários, apresenta severas limitações quando se trata de unidades territoriais muito pequenas em termos populacionais – realidade de um expressivo número de municípios brasileiros, sobretudo os nordestinos (exatamente os mais pobres).

Quadro 2 – Dimensões e indicadores do novo IDH-M

 Dimensão Educação avaliada por meio de dois indicadores:

- a) Taxa de alfabetização das pessoas acima de quinze anos de idade (peso 2): Esse indicador traduz a proporção de pessoas com mais de quinze anos de idade consideradas alfabetizadas, em relação à população total de mais de quinze anos de idade. Baseia-se no direito constitucional de todo brasileiro a ter acesso às oito séries do Ensino Fundamental que, pelo calendário normal, se encerrariam aos quatorze anos de idade, quando o indivíduo estaria apto a ler e escrever um bilhete simples.
- b) Taxa bruta de frequência à escola (peso 1): Com esse indicador pretende-se aferir a parcela da população do município que vai à escola em comparação com a população municipal em idade escolar. Resulta do somatório das pessoas (independentemente da idade) que frequentam os três níveis de ensino (fundamental, médio e superior),⁶ dividido pela população na faixa etária de sete a 22 anos. Essa faixa etária, por sua vez, tem como indicativo o próprio calendário do Ministério da Educação segundo o qual a maioria da população deveria estar envolvida no processo de aprendizagem entre as idades de sete (quando a criança deve iniciar o primeiro ciclo do Ensino fundamental) e 22 anos (quando da conclusão do ensino superior).
- A dimensão Longevidade é avaliada pela da Esperança de vida ao nascer, que é um indicador que mostra o número médio de anos que uma pessoa nascida em determinada localidade, no ano de referência, deve viver, desde que as condições de mortalidade existentes se mantenham constantes. Sintetiza as condições de saúde e salubridade daquela localidade já que, quanto mais mortes ocorrerem nas faixas etárias mais precoces, menor será a expectativa de vida nela observada. Para o cálculo da esperança de vida dos municípios foram utilizadas técnicas indiretas a partir dos dados censitários.
 - A Dimensão Renda é apontada pela Renda Municipal *per capita*, que indica a renda média dos indivíduos residentes no município e é expressa em reais. Partindo dos dados do questionário da amostra do Censo Demográfico, obtém-se esse indicador da soma das rendas de todo habitante do município (incluindo salários, pensões, aposentadorias e transferências governamentais, dentre outros), dividida pela população total residente no município (inclusive crianças e pessoas com renda nula).
-

⁶ Estão também incluídos os alunos de cursos supletivos de primeiro e segundo graus, de classes de aceleração e de pós-graduação universitária. Apenas as classes especiais de alfabetização estão excluídas do cálculo.

EXPERIÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO DE IDH-LIKE INDICATORS NO BRASIL: OS INDICADORES SINTÉTICOS

Premidos, por um lado, pela necessidade de atender às demandas de informação para formulação de políticas e tomada de decisões nas esferas públicas, e inspirados, por outro, pelo sucesso “mercadológico” do IDH e IDH-M, 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 ou IDH-M, 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 3. 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, como já mencionado, 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... (Cide, 2000, p.3)

Em São Paulo, no 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 razão 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 às 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, a 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. (Winckler, 2002, p.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 pesos 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, 2002, p.466)

Na esfera federal, o Inep – órgão produtor e compilador das estatísticas educacionais do MEC – também se viu 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).

Em que pese o fato de essas propostas de Indicadores Sintéticos gozarem de legitimidade institucional e científica (conferida pelo renome das instituições e agências de fomento à pesquisa envolvidas), sua aplicabilidade como instrumentos de avaliação da efetividade social das políticas públicas ou como instrumentos de alocação prioritária do gasto social parece ser muito questionável. Ao partir da premissa de que é possível apreender o “social” por meio da combinação de múltiplas medições dele, não se sabe – ao fim e ao cabo – quais as mudanças específicas ocorridas e qual a contribuição ou efeito dos programas públicos específicos sobre sua transformação. O que esperar de um indicador que sintetize em uma medida só a evolução descendente das taxas de mortalidade infantil e de aumento das taxas de desemprego? Como retratar dois processos distintos, que caminham em direções opostas do desenvolvimento social, que respondem a mediações e determinações diferentes da política pública (ou da falta dela)? Ainda que a “soma” das tendências “positivas” – que naturalmente dependem de quantas delas fazem parte do indicador sintético – sinalize “progresso social” ou “desenvolvimento humano”, como avaliar as contribuições específicas dos programas públicos implementados? Como inferir, pela mudança sinalizada em um indicador sintético, de forma mais específica o efeito ou contribuição dos investimentos federais em saneamento básico, de um programa de saúde materno-infantil (vacinação, pré-natal, campanhas de aleitamento, suplementação nutricional de mães), de um programa de complementação de renda ou frente de trabalho, implementados ocasionalmente ao mesmo tempo?

Quadro 3 – 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 (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 (2000; 2001a e 2001b)
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 às condições de vida da população e às ações públicas direcionadas para seu aprimoramento...”	São Paulo (2001) Madeira (2001, p.7:16)
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 (2002)
SEI – BA Superintendên- cia de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia	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 (<i>sic</i>) 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)
Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/ PUC-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 (2002)
Inep/Cedeplar/ Nepo	Imde: Indicador Municipal de Desenvolvimento Educativo	“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] etapas: (1) análise exploratória dos indicadores municipais de forma a avaliar sua adequação para análise estatística proposta; (2) análise fatorial dos dados”	Cunha (2002)

O USO INADEQUADO DE INDICADORES SINTÉTICOS COMO CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE DE MUNICÍPIOS E BALIZADOR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ILUSTRAÇÕES A PARTIR DO IDH

Além de se prestarem de forma muito limitada para o processo de avaliação das políticas públicas, os indicadores sintéticos revelam problemas sérios 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 zero a seis 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, considerem-se os cem municípios do país de menor IDH-M no ano de 2000.

Utilizando-se, contudo, 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 à proporção de crianças na primeira infância (de zero a seis anos) residentes em domicílios particulares permanentes cujo responsável auferir renda até somente dois salários mínimos (SM) mensais, algumas constatações saltam aos olhos. Primeiramente, com base nesse indicador, apenas 26 municípios (menos de um terço) do grupo de cem 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 razão do seu IDH-M e, conseqüentemente, de sua posição no *ranking*, *vis-à-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 zero a seis anos residiam em domicílios cujo responsável recebia até dois SM mensais, configurando-se na *nona maior proporção* do país ante os 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 cem 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 à 5.507ª posição.

O município pernambucano de Manari seria o primeiro a fazer parte dos cem 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 zero a seis anos residentes em domicílios com responsáveis recebendo até dois 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%), conforme o Quadro 4. Ademais, segundo esse critério, enquanto Pires Ferreira apresenta a nova maior proporção do país, enquadrando-se como essencialmente prioritário do ponto de vista da política aqui preconizada, o município de Manari – em que pe-

se 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.

Quadro 4 – Comparativo entre o IDH-M e indicador alternativo. Municípios selecionados, 2000

Municípios	IDH	Posição Brasil	% Crianças de 0 a 6 anos Chefes c/ renda < 2 SM Brasil	Posição
Pires	Ferreira	0,606	4.553 ^a	96,0 9 ^a
Manari	0,467	5.507 ^a	51,7	4.021 ^a

Fonte: IBGE e PNUD/Ipea/FJP.

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 cem 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 316ª à 415ª posição segundo a ordem decrescente do IDH. Nesse caso, os municípios de Ipecaetá (326ª posição no *ranking*) e Banzaê (328ª 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 inadequado⁷ era de apenas 8,2% em Banzaê (15ª menor proporção do estado), enquanto alcançava 71,1% em Ipecaetá (21ª maior proporção do Estado), sendo, portanto, cerca de nove vezes superior (ver Quadro 5).

Quadro 5 – Comparativo entre o IDH-M e indicador alternativo. Municípios selecionados, 2000

Municípios	IDH	Posição Bahia	% Domicílios com saneamento inadequado	Posição Bahia
Ipecaetá	0,592	326ª	71,1	21ª maior
Banzaê	0,592	328ª	8,2	15ª menor

Fonte: IBGE e PNUD/Ipea/FJP.

7 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.

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.

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, a proposição e o uso deles têm gerado nas esferas técnicas e políticas no país. Nesses últimos quinze 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 das ONG no monitoramento os 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. – garante-lhes também alguma legitimidade técnica. Eles 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.

Tais legitimações não devem esconder as graves violações a princípios básicos das boas práticas da Pesquisa Social Empírica e do uso malinformado dessas medidas como critérios únicos e “neutros” na priorização dos recursos públicos. Afinal de contas, persistem os problemas decorrentes das limitações que representa a utilização de um só número para dar conta de fenômenos multidimensionais em unidades territoriais continentais marcadas por severas desigualdades socioeconômicas tanto entre regiões quanto entre grupos populacionais (segundo sexo, cor ou raça, situação do domicílio etc.) a exemplo de países como o Brasil.

Diante desse contexto, o IDH tende a obscurecer e simplificar a multiplicidade de aspectos que envolvem a vulnerabilidade social e a pobreza. Uma mesma classe de IDH-M pode abrigar, dada a tendência homogeneizadora de certos subíndices (como o de Longevidade, em particular), municípios de níveis de desenvolvimento muito diversos quando se observam os indicadores de saneamento básico (ausentes do cálculo do IDH-M e pretensamente captados com o IDH-M Longevidade), conforme demonstrado anteriormente. A média aritmética usada no IDH-M termina por homogeneizar realidades distintas, colocando muitas vezes no mesmo patamar municípios abastados que apresentam precárias condições sociais e municípios com melhores condições sociais apesar de serem relativamente pobres (segundo o nível de renda *per capita*).

O IDH-M impede, portanto, a identificação de municípios segundo suas carências de políticas sociais específicas. Essa limitação faz que o IDH-M não seja robusto para a seleção de municípios que serão alvo de políticas públicas, uma vez que municípios com mesmo IDH-M podem apresentar requerimentos de políticas sociais completamente distintos. Municípios com problemas de esgotamento sanitário, combinado com alto analfabetismo e baixa renda, demandam 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.

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

José Ribeiro Soares Guimarães é diretor de Estudos e Pesquisas da SEI/BA, mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da Ence/IBGE, professor da Facet e da Unyahna, e membro da diretoria da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep).
E-mail: ribeiro@sei.ba.gov.br

Paulo de Martino Jannuzzi é professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, pesquisador do CNPq no projeto "Informação estatística no ciclo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil" (Proc. n.307101/ 2004-5).
E-mail: pjannuzzi@ibge.gov.br

Artigo recebido em março de 2005 e aceito para publicação em maio de 2005.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARDOSO, A. L. Indicadores sociais e políticas públicas: algumas notas críticas. *Proposta*, n.77, jun./ago. 1998.
- CEM. Mapa da Vulnerabilidade Social do Município de São Paulo. Disponível em: <www.centrodametropole.org.br>, acessado em: 20.2.2003.
- CIDE. *Índice de Qualidade dos Municípios*: verde. Rio de Janeiro: Cide, Faperj, 2000.
- _____. *Índice de Qualidade dos Municípios*: carências. Rio de Janeiro: Cide, Faperj, 2001a.
- _____. *Índice de Qualidade dos Municípios*: necessidades habitacionais. Rio de Janeiro: Cide, Faperj, 2001b.
- CUNHA, J. M. P. et al. Proposta metodológica de elaboração de indicador educacional sintético para os municípios. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Campinas, 2002.
- FJP. *Desenvolvimento humano e condições de vida*: Região Metropolitana de Belo Horizonte 1980-1991. Belo Horizonte: FJP, PNUD, Ipea, Fapemig, 1998.
- GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, 23-7, p.70, 2001.
- IBGE. *Indicadores Sociais Municipais*. Rio de Janeiro, 2002.
- JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil*: conceitos, fontes e aplicações. Campinas: Alínea, PUC-Campinas, 2001.
- _____. Considerações sobre uso, abuso e mau uso de indicadores nas políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.36, n.1, p.51-72, 2002.
- KAYANO, J.; CALDAS, E. L. *Indicadores para o diálogo*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania. EAESP/FGV, 2001.
- MADEIRA, F. R. Monitoração de prioridades de desenvolvimento com equidade social. In: 2º SEMINÁRIO FLUMINENSE DE INDICADORES, Rio de Janeiro, 2001, p.7:16.
- 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.465-87.
- PNUD. *Investigacion sobre el desarrollo humano en Cuba*. La Habana, 1997.
- ROCHA, A. D. et al. Qualidade de vida, ponto de partida ou resultado final? *Ciência & Saúde Coletiva*, v.51, n.1, p.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. Monitoração de prioridades de desenvolvimento com equidade social. In: KEINERT, T.; KARRUZ, A. P. (Org.). *Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias*. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2002.
- SEI. *Índices de desenvolvimento econômico e social: municípios baianos 2001*. Salvador, 2002.
- SPOSATI, A. *Mapa da inclusão/exclusão social da cidade de São Paulo*. São Paulo: Educ, 1996.
- SPOSATI, A. et al. *Mapa da inclusão/exclusão social de São Paulo: a dinâmica urbana nos anos 90* (CD-ROM). São Paulo: PUC-SP, Polis, Inpe, 2000.
- WINCKLER, C. R. *Índice social municipal ampliado para o Rio Grande do Sul 1991-1998*. Porto Alegre: FEE, 2002. (Documentos FEE, 48).
- VEIGA, J. E. Problemas do uso ingênuo do IDH-M. *Valor*, 14.1.2003.

ABSTRACT *Social Indicators and Public Policy is one of the mutidisciplinary research fields on Social Sciences that has been deserving growing interests in universities, research centers and statistical agencies, as it can be seen by the proposoals of synthetic indicators develop to resume the social context. This paper presents a critical analysis of these social measures, begining with the Human Development Index calculated for cities and towns in Brazil and covering other indicators proposed on the last 10 years. Those measures have been important to bring social themes like poverty and exclusion to the national political agenda. But as it is discussed here, those measures have conceptual and methodological problems, that should be known by the ones that use them to social policy making, specially at local scale social programs.*

KEYWORDS *Social indicators; synthetic indicators; human development index; public policy; planning.*