

Coordenação Editorial: Willian F. Mighton
Revisão de Textos: Vera Luciana Morandim R. da Silva
Editoração Eletrônica: Sonia Traviski
Capa: Fábio Cyrino Mortari

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA CENTRAL DA UNICAMP**

J263i	Jannuzzi, Paulo de Martino Indicadores sociais no Brasil / Paulo de Martino Jannuzzi. – Campinas, SP : Editora Alínea, 2001. 141p.
	1. Indicadores sociais – Brasil. 2. Ciências sociais – Métodos estatísticos. 3. Pesquisa social. I. Título
	CDD - 300.0182 - 300.18 - 300.72
ISBN 85-86491-95-0	

Índices para Catálogo Sistemático

1. Indicadores sociais	300.0182
2. Ciências sociais – Métodos estatísticos	300.18
3. Pesquisa social	300.72

Todos os direitos reservados à

Editora Alínea

Rua Tiradentes, 1053 – Guanabara – Campinas-SP
CEP 13023-191 – PABX: (0xx19) 3232.9340 e 3232.2319

www.atomoalinea.com.br

À Celeste e Ana Paula

Diversos fatores contribuíram para essa difusão crescente do uso de Indicadores Sociais na sociedade brasileira: de um lado, fatores de natureza político-institucional como o avanço da democratização política nas últimas décadas, maior acesso a fontes de informação pela sociedade, o surgimento de organizações sociais mais compromissadas, a pressão popular por maior transparência e por maior efetividade social do gasto público; de outro lado, fatores de natureza econômico-social como a persistência dos problemas sociais históricos, da pobreza e desigualdade, o aumento do risco ao desemprego e à exclusão social. Também contribuíram para a “popularização” dos indicadores as iniciativas de divulgação mais ampla – pelos jornais, revistas e televisão – dos resultados de pesquisas socioeconômicas realizadas pelas agências estatísticas, núcleos de pesquisa, institutos ligados às atividades de Planejamento Público e organismos internacionais como o PNUD, UNICEF e Banco Mundial.

Este livro é mais uma modesta contribuição neste sentido, ao trazer para um público mais abrangente as noções básicas, os limites e as potencialidades da aplicação dos Indicadores Sociais na análise da mudança social e na formulação de políticas públicas no Brasil.

O primeiro capítulo inicia com um breve histórico sobre a temática e prossegue com a apresentação de alguns aspectos conceituais sobre o significado, construção, critérios de classificação, propriedades e uso dos Indicadores Sociais nas Políticas Públicas. Apresentam-se, depois, no segundo capítulo, algumas das principais fontes de dados para construção de Indicadores Sociais no Brasil, os relatórios sociais mais referidos e sites onde buscar indicadores na *Internet*. O terceiro capítulo traz um inventário de alguns Indicadores Sociais mais convencionalmente usados, explicitando suas características, potencialidades e limitações. À guisa de conclusão faz-se uma breve reflexão sobre a agenda de produção de Indicadores Sociais para as próximas décadas no país.

Dados torturados confessam.

Conceitos básicos

Embora se possa citar algumas contribuições importantes para a construção de um marco conceitual sobre os Indicadores Sociais nos anos 20 e 30, o desenvolvimento da área é recente, tendo ganhado corpo científico em meados dos anos 60 no bojo das tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas.

Neste período começaram a se avolumar evidências do descompasso entre Crescimento Econômico e melhoria das Condições Sociais da população em países do Terceiro Mundo. Apesar do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), persistiam altos os níveis de pobreza e acentuavam-se as desigualdades sociais em vários países. Crescimento econômico não era, pois, condição suficiente para garantir o Desenvolvimento Social. O indicador PIB *per capita*, até então usado como *proxy* de nível de desenvolvimento socioeconômico pelos países, mostrava-se cada vez menos apropriado como medida representativa do bem-estar social. Nos países centrais, tal medida tampouco prestava-se aos objetivos de monitoramento efetivo da mudança social em seus múltiplos aspectos e de formulação de políticas sociais de cunho redistributivo ou compensatório nas diversas áreas.

Face a este quadro, empreendeu-se um imenso esforço conceitual e metodológico para desenvolvimento de instrumentos de mensuração do bem estar e da mudança social, sob os auspícios das instituições multilaterais como OCDE, UNESCO, FAO, OIT, OMS, UNICEF e Divisão de Estatística das Nações Unidas. As publicações dos livros *Social Indicators e Toward a Social Report*, elaborados sob encomenda do governo americano em meados dos anos 60, representaram marcos importantes no processo, inaugurando o que viria se chamar de "Movimento de Indicadores Sociais" na época. Os sistemas nacionais de produção e disseminação de Estatísticas Públicas passaram a incorporar novas dimensões investigativas e produzir Relatórios Sociais de forma sistemática. Depositavam-se grandes esperanças de que, com a organização de sistemas abrangentes de Indicadores Sociais, os governos nacionais pudessem orientar melhor suas ações, proporcionando níveis crescentes de bem estar social, redistribuindo melhor as riquezas geradas e superando as iniquidades do desenvolvimento econômico acelerado.

O otimismo exacerbado com as potencialidades do Planejamento Governamental acabou gerando expectativas acima do que era passível de realização em curto e médio prazo, sobretudo no contexto de crise fiscal do Estado a partir dos anos 70. Os insucessos, sucessos parciais e excessos do Planejamento Tecnocrático no período acabaram criando um grande ceticismo com relação às atividades de planejamento público e portanto com relação à finalidade e utilidade dos Sistemas de Indicadores Sociais.

Este descrédito durou pouco, já que em meados da década de 1980, com aprimoramento das novas experiências de formulação e implementação de políticas públicas – Planejamento Local, Planejamento Participativo – a pertinência instrumental dos Indicadores Sociais acabou sendo restabelecida. Universidades, sindicatos, centros de pesquisa e as agências vinculadas ao Sistema de Planejamento Público – cada um ao seu tempo e modo – passaram a desenvolver esforços para aprimoramento conceitual e metodológico de instrumentos mais específicos de quantificação e qualificação das condições de vida, da pobreza estrutural e outras

dimensões da realidade social. Constituiu-se, assim, um rico e diversificado acervo de Indicadores Sociais que muito têm contribuído para desvelar as iniquidades históricas da Belíndia brasileira. Mas antes de passar à apresentação deste acervo de indicadores é importante retomar algumas questões conceituais básicas sobre os mesmos, a começar pela definição de Indicador Social.

Definição de Indicador Social

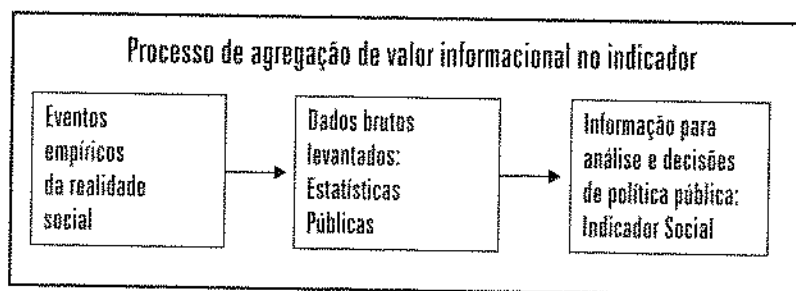
Um Indicador Social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

Para a pesquisa acadêmica, o Indicador Social é, pois, o elo de ligação entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. Em uma perspectiva programática, o Indicador Social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas. Taxas de analfabetismo, rendimento médio do trabalho, taxas de mortalidade infantil, taxas de desemprego, índice de Gini, proporção de crianças matriculadas em escolas são, neste sentido, indicadores sociais, ao traduzir em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social.

Para os propósitos deste livro, o que é importante ressaltar é que os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

Estas considerações acima remetem para uma importante distinção entre, de um lado, os indicadores sociais e, de outro, as estatísticas públicas, levantadas nos Censos Demográficos, pesquisas amostrais ou coletadas nos registros administrativos de Ministérios, Secretárias de Estado e Prefeituras. As estatísticas públicas correspondem ao dado social na sua forma bruta, não inteiramente contextualizado em uma Teoria Social ou uma Finalidade Programática, só parcialmente preparado para uso na interpretação empírica da realidade. Os eventos vitais, por exemplo, como óbitos e nascimentos, ou dados administrativos provenientes do Censo Escolar, como o número de alunos ou professores estão ainda em um estágio preliminar (bruto ou intermediário) para utilização efetiva. Mas são úteis para construção de indicadores que permitam uma apreciação mais contextualizada e comparativa (no tempo e espaço) da realidade social, como as taxas de natalidade, taxa de evasão escolar, razão aluno/professor etc.

As estatísticas públicas – dados censitários, estimativas amostrais e registros administrativos – constituem-se, pois, na matéria-prima para a construção de indicadores sociais. O que diferencia a estatística pública do indicador social é o conteúdo informacional presente, isto é, o “valor contextual” da informação disponível neste último.



Os indicadores podem se referir à totalidade da população ou a grupos sociodemográficos específicos, dependendo do interesse substantivo inicialmente idealizado. Eles são expressos como taxas, proporções, médias, índices, distribuição por classes e também por cifras absolutas.

Sistema de Indicadores Sociais

Ao conjunto de indicadores sociais referidos a um determinado aspecto da realidade social ou área de intervenção programática denomina-se Sistema de Indicadores Sociais. À semelhança do espaço geométrico euclidiano, em que é necessário um sistema de coordenadas para definir um ponto, o espaço social requer um sistema de indicadores, referidos a múltiplas dimensões, para caracterizar um fenômeno social.

Áreas temáticas de alguns sistemas de indicadores

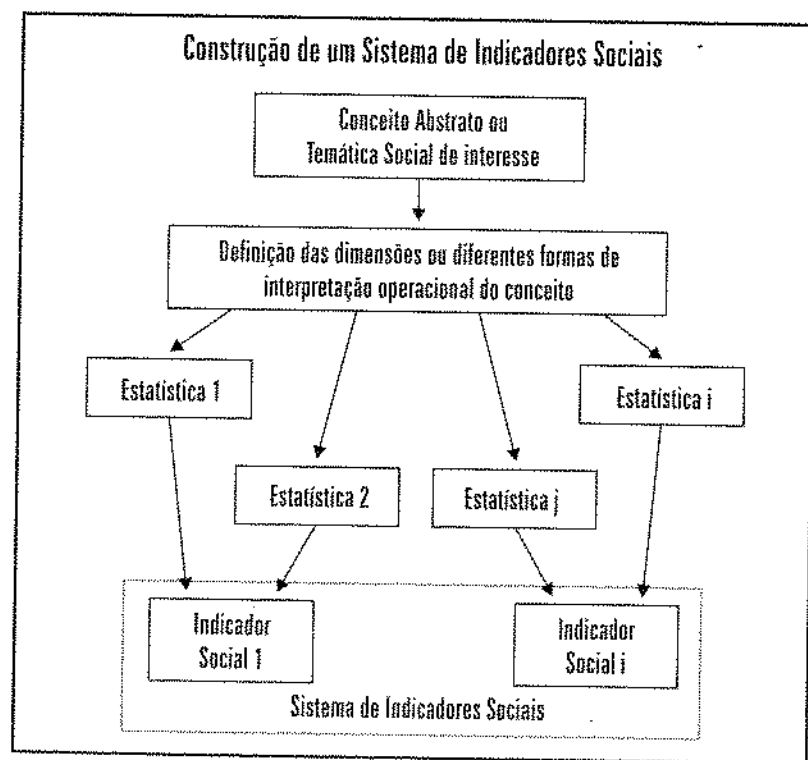
OCDE	Saúde, Educação, Emprego, Acesso a Consumo, Segurança pessoal, Condições da Habitação e do Ambiente Físico, Lazer, Participação Social
Nações Unidas	População, Saúde, Educação, Atividade Econômica, Renda, Patrimônio, Uso do tempo, Segurança Pública, Mobilidade social, Cultura, Comunicação, Lazer
HABITAT	Uso do solo urbano, Habitação, Meio-ambiente, Desenvolvimento Socioeconômico, Transporte urbano

Em âmbito nacional são exemplos de sistemas de indicadores o Sistema de Indicadores para Políticas Urbanas, o Sistema de Indicadores de Saúde, o Sistema de Indicadores para Mercado de Trabalho. Em uma perspectiva internacional, pode-se citar, entre os mais antigos, o Sistema de Indicadores de Bem-estar Social da OCDE e o Sistema de Indicadores Sociais e Demográficos da Divisão de Estatística das Nações Unidas. Mais recentemente, o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos propôs um Sistema Mínimo de Indicadores Urbanos, para orientar a implementação das diretrizes de desenvolvimento urbano estabelecido nas conferências internacionais do HABITAT (Agenda 21).

A montagem de um sistema de indicadores envolve uma série de decisões metodológicas, agrupadas em quatro etapas, a saber:

- a. A primeira etapa corresponde à definição operacional do conceito abstrato ou temática a que refere o sistema em questão, elaborada a partir do interesse teórico ou programático referido;

- b. A partir dessa noção preliminar do conceito ou temática a que se refere o sistema de indicadores passa-se à especificação das suas dimensões, das diferentes formas de interpretação ou abordagem do mesmo, tornando-o, de fato, um objeto específico, claro e passível de ser "indicado" de forma quantitativa;
- c. Definidas as dimensões a investigar, a etapa seguinte consiste na obtenção das estatísticas públicas pertinentes, provenientes de Censos Demográficos, pesquisas amostrais, cadastros públicos;
- d. Por fim, através da combinação orientada das estatísticas disponíveis computam-se os indicadores, compondo um Sistema de Indicadores Sociais, que traduz em termos mais tangíveis o conceito abstrato inicialmente idealizado.



Na avaliação das condições de vida de uma comunidade, por exemplo, o conceito "Condições de Vida" poderia ser operacionalmente traduzido como o nível de atendimento das necessidades materiais básicas para sobrevivência e reprodução social da comunidade. Com tal definição, as dimensões operacionais de interesse poderiam ser as condições de saúde, habitação, trabalho e educação dos indivíduos da comunidade, dimensões para as quais haveria estatísticas públicas disponíveis (como volume de atendimento médico oferecido, óbitos registrados, matrículas realizadas, quantidade de domicílios com acesso à infra-estrutura de serviços urbanos, volume de empregados e desempregados etc.). Essas estatísticas sociais podem ser combinadas de diferentes maneiras para computação de uma ou mais medidas componentes de um Sistema de Indicadores Sociais – taxa de mortalidade infantil, taxa de cobertura escolar, taxa de desemprego etc. – que represente aproximada e operacionalmente o conceito de Condições de Vida inicialmente idealizado.

Critérios de classificação

Há várias formas de se classificar os Indicadores Sociais relacionadas na literatura da área. A classificação mais comum é a divisão dos indicadores segundo a área temática da realidade social a que se referem. Há, assim, os indicadores de saúde (percentual de crianças nascidas com peso adequado, por ex.), os indicadores educacionais (escolaridade média da população de quinze anos ou mais, por ex.), os indicadores de mercado de trabalho (rendimento médio real do trabalho etc.), os indicadores demográficos (taxa de mortalidade etc.), os indicadores habitacionais (densidade de moradores por domicílio etc.), os indicadores de segurança pública e justiça (roubos à mão armada por cem mil habitantes etc.), os indicadores de infra-estrutura urbana (percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública etc.), os indicadores de renda e desigualdade (nível de pobreza etc.). Há classificações

temáticas ainda mais agregadas, usadas na denominação dos Sistemas de Indicadores Sociais, como os Indicadores Socioeconômicos, de Condições de Vida, de Qualidade de Vida, Desenvolvimento Humano ou Indicadores Ambientais.

Em muitas situações os indicadores podem ser classificados em mais de uma temática, conforme a prática de pesquisa e as propriedades intrínsecas do indicador. Taxa de mortalidade infantil, por exemplo, é um indicador demográfico útil para apontar as condições de atendimento à saúde ou de saneamento básico em que vivem segmentos da população. Tempo gasto com deslocamento para o trabalho é um indicador de infra-estrutura urbana (transporte), mas também pode ser usado como indicador complementar das condições de trabalho da população ocupada ou de qualidade de vida nos grandes centros urbanos.

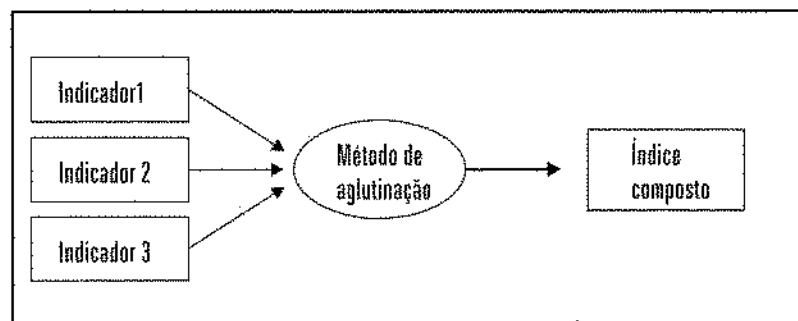
Classificação temática dos Indicadores Sociais	
Demografia	Habitação
Educação	Infra-estrutura urbana
Saúde	Segurança e justiça
Mercado de trabalho	Renda e pobreza
Qualidade Vida	Meio-ambiente

Outra classificação básica e usual corresponde à divisão dos indicadores entre objetivos e subjetivos, ou, como preferem alguns, entre indicadores quantitativos e qualitativos. Os indicadores objetivos se referem a ocorrências concretas ou entes empíricos da realidade social, construídos a partir das estatísticas públicas disponíveis. São exemplos de indicadores objetivos o percentual de domicílios com acesso à rede de água, a taxa de desemprego, a taxa de evasão escolar ou o risco de acidentes de trabalho. Os indicadores subjetivos ou qualitativos, por outro lado, correspondem a medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, levantadas em pesquisas

de opinião pública ou grupos de discussão. Índice de confiança nas instituições, notas avaliativas sobre a performance dos governantes são alguns dos indicadores subjetivos mais periodicamente produzidos. Devido a estas diferenças conceituais, indicadores objetivos e indicadores subjetivos referidos a uma mesma dimensão social podem não apontar as mesmas tendências. Em uma investigação dos impactos sociais de um programa habitacional, por exemplo, é bem possível que os indicadores objetivos apontem alguma melhoria com relação às condições materiais de vida da população, que, no entanto, não se manifeste em indicadores de satisfação baseados na opinião dos entrevistados.

A distinção entre indicadores descritivos e indicadores normativos é outra maneira de classificar os Indicadores Sociais. Os primeiros apenas "descrevem" características e aspectos da realidade empírica, não são "fortemente" dotados de significados valorativos, como a taxa de mortalidade infantil ou a taxa de evasão escolar. Os indicadores normativos, ao contrário, refletem explicitamente juízos de valor ou critérios normativos com respeito à dimensão social estudada. A proporção de pobres, por exemplo, é um indicador normativo de insuficiência de meios para sobrevivência humana, já que, na sua construção há uma série de decisões metodológicas normativas (consumo necessário de calorias diárias, composição da cesta de produtos e serviços para consumo etc.). Taxa de desemprego é outro conceito normativo, que depende de uma série de conceitos sobre atividade, inatividade e ocupação econômica. Na realidade, todo Indicador Social ou Estatística Pública tem uma natureza intrinsecamente normativa, já que derivam de processos interpretativos da realidade que não têm nada de neutro ou estritamente objetivo em sua formulação. As cifras assumidas pelos indicadores sinalizam situações sociais distintas, dependendo do observador, das normas vigentes ou dos valores implícitos do que é socialmente bom ou ruim. Assim, a normatividade de um indicador é uma questão de grau, reservando-se o termo normativo a aqueles indicadores de construção metodologicamente mais complexa e dependentes de definições conceituais mais específicas.

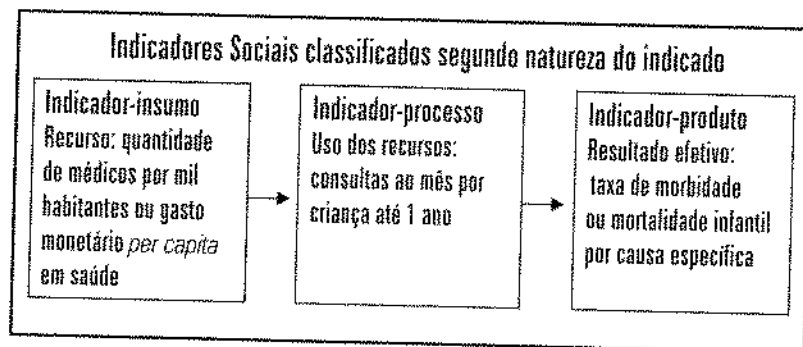
A complexidade metodológica na construção do indicador ou, pelo menos, a quantidade de informação usada para sua definição, também pode ser usada como critério de diferenciação de dois conjuntos de indicadores: indicadores simples ou compostos. Os indicadores simples são construídos a partir de uma estatística social específica, referida a uma dimensão social elegida. Já os indicadores compostos, também chamados de indicadores sintéticos ou ainda índices sociais, são elaborados mediante a aglutinação de dois ou mais indicadores simples, referidos a uma mesma ou diferentes dimensões da realidade social. O IDH – Índice de Desenvolvimento Humano –, por exemplo, como o próprio nome revela, é um Índice Social, construído a partir da combinação de indicadores mais simples, relacionados às áreas de saúde, educação e renda. A construção de indicadores compostos costuma ser justificada pela suposta simplicidade e capacidade de síntese dos mesmos em situações em que se precisa ter uma avaliação geral do bem-estar, condições vida ou nível socioeconômico de diversos grupos sociais. Argumenta-se que, ao contrário dos Sistemas de Indicadores Sociais, o indicador composto permite orientar de uma forma mais objetiva a priorização de recursos e ações de política social. Contudo, vale acrescentar que esta operação de sintetização da informação social costuma incorrer em perda crescente de proximidade entre conceito e medida e de transparência para seus potenciais usuários.



Uma classificação bastante relevante para a Análise e Formulação de Políticas Sociais é a diferenciação dos Indicadores Sociais quanto à natureza do ente indicado, se recurso (indicador-insumo), realidade empírica (indicador-produto) ou processo (indicador-processo). Os indicadores-insumo (*input indicators*) correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social. São tipicamente indicadores de alocação de recursos para políticas sociais como número de leitos hospitalares por mil habitantes, número de professores por quantidade de estudantes ou ainda gasto monetário *per capita* nas diversas áreas de política social.

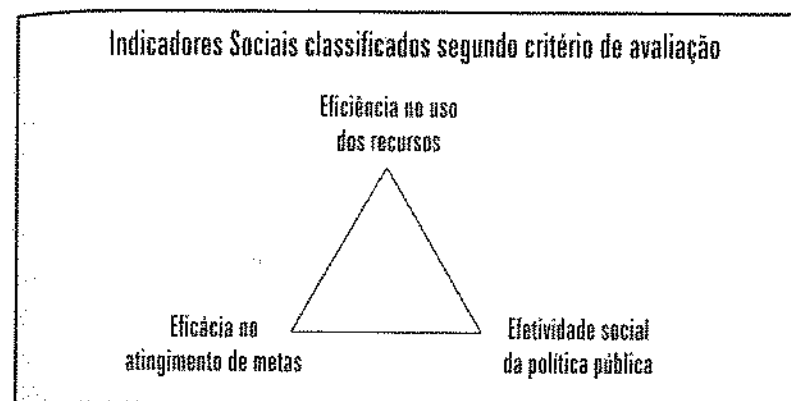
Os indicadores-produto (*outcome* ou *output indicators*) são aqueles mais propriamente vinculados às dimensões empíricas da realidade social, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos, como a esperança de vida ao nascer, proporção de crianças fora da escola ou nível de pobreza. São medidas representativas das condições de vida, saúde, nível de renda da população, indicativas da presença, ausência, avanços ou retrocessos das políticas sociais formuladas. Enquanto os indicadores-insumo quantificam os recursos disponibilizados nas diversas políticas sociais, os indicadores-produto retratam os resultados efetivos dessas políticas.

Os indicadores-processo ou fluxo (*throughput indicators*) são indicadores intermediários, que traduzem em medidas quantitativas o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo) para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicadores-produto), como número de consultas pediátricas por mês, merendas escolares distribuídas diariamente por aluno, ou ainda homens-hora dedicados a um programa social. Em alguns contextos, os indicadores de insumo e processo costumam ser chamados de indicadores de esforço, e os indicadores-produto de indicadores de resultados.



A diferenciação entre indicadores de estoque e indicadores de performance ou fluxo costuma ser empregada também no campo da Avaliação de Políticas Sociais. Tal diferenciação diz respeito à temporalidade do processo analisado: indicador-estoque refere-se à medida de uma determinada dimensão social em um momento específico, como os anos de escolaridade; indicador de performance ou fluxo procura abarcar mudanças entre dois momentos distintos, como o aumento dos anos de escolaridade.

Outro sistema de classificação de especial interesse na Formulação de Políticas é aquele que diferencia os indicadores segundo os três aspectos relevantes da avaliação dos programas sociais: indicadores para avaliação da eficiência dos meios e recursos empregados, indicadores para avaliação da eficácia no cumprimento das metas e indicadores para avaliação da efetividade social do programa, isto é, indicadores para avaliação dos efeitos do programa em termos de justiça social, de contribuição para aumento da sociabilidade e engajamento político, enfim, dos efeitos do programa em termos mais abrangentes de bem estar para a sociedade. Um programa público de reurbanização de favelas, por exemplo, pode ter sua eficiência avaliada em termos do volume de investimentos por unidade de área física, a eficácia, por indicadores relacionados à melhoria das condições de moradia, infraestrutura e acessibilidade do local e sua efetividade social por indicadores de mortalidade infantil, nível de coesão social e participação na comunidade, nível de criminalidade etc.



Por fim, há outras tipologias empregadas para diferenciar os indicadores, segundo a ordem de precedência dos mesmos em um modelo explicativo causal (determinantes, efeitos-primários, efeitos-intervenientes e indicadores-resposta), segundo o período de referência do indicador (séries históricas ou indicadores *ex post* e séries prospectivas ou indicadores *ex ante*) ou ainda segundo a natureza relativa ou absoluta da medida (indicador relativo, como a proporção de pobres na população, ou indicador absoluto, como o total de pessoas classificadas como pobres).

Classificações usuais de indicadores para políticas

- Indicador simples/composto
- Indicador descritivo/normativo
- Indicador quantitativo/qualitativo
- Indicador objetivo/subjetivo
- Indicador insumo/fluxo/produto
- Indicador esforço/resultados
- Indicador performance/estoque
- Indicador eficiência/eficácia/efetividade social
- Indicador absoluto/relativo

Propriedades desejáveis

Relevância social da temática à qual o indicador se refere é, com certeza, um atributo fundamental para justificar sua produção e legitimar seu emprego no processo de análise, formulação e implementação de políticas. No mundo contemporâneo, por exemplo, a centralidade da questão do emprego vem legitimando a produção de indicadores de mercado de trabalho cada vez mais específicos e geograficamente mais representativos. No Terceiro Mundo, a persistência dos problemas seculares de exclusão e desigualdade social, em um contexto de restrição de recursos públicos, tem levado ao levantamento de estatísticas públicas e à construção de indicadores mais específicos sobre a intensidade de pobreza, níveis de carência, acesso a bens e serviços públicos etc. A relevância social do indicador e portanto a pertinência de sua produção e uso é, pois, historicamente determinada, resultante da agenda de discussão política e social de cada sociedade ao longo de sua trajetória.

Além da relevância social, ensinam os manuais de Metodologia da Pesquisa que todo indicador deve gozar de duas outras propriedades básicas, uma das quais já presente na sua própria definição: validade de *constructo* e confiabilidade. Para fins de monitoramento da realidade social e formulação de políticas outras propriedades são também desejáveis, como explicado mais adiante.

A validade de um indicador corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, isto é, a sua capacidade de refletir, de fato, o conceito abstrato a que o indicador se propõe a "substituir" ou "operacionalizar". Taxa de mortalidade infantil ou as taxas de morbidade por doenças típicas da infância, por exemplo, devem ser indicadores mais válidos para avaliar as condições de saúde que a porcentagem de domicílios com acesso a água encanada ou o coeficiente de consultas por cem mil crianças. Outro exemplo: o percentual de famílias com renda abaixo de um salário mínimo deve

ser um indicador mais adequado para retratar o nível de pobreza de uma população que a renda média *per capita*. Enfim, a validade diz respeito à "proximidade" entre indicador e indicando, propriedade fundamental para justificar o emprego e a denominação de uma medida quantitativa qualquer como um Indicador Social.

A confiabilidade de um indicador é uma propriedade relacionada à qualidade do levantamento dos dados usados no seu cômputo. Assim como uma balança confiável, que sempre acusa a mesma medida se não houve um aumento ou perda de peso do indivíduo, um indicador confiável sempre exibirá a mesma cifra se a dimensão da realidade empírica a que ele se refere permaneceu estática. Os indicadores calculados a partir das pesquisas amostrais realizadas pelas agências públicas estão entre as medidas mais confiáveis. Os dados destas pesquisas são coletados de forma padronizada, por corpos técnicos qualificados e relativamente estáveis, seguindo um protocolo previamente estabelecido de como obter, registrar e conferir as informações. Procura-se eliminar toda fonte de variação não aleatória na coleta e processamento dos dados dessas pesquisas amostrais, padronizando-se o treinamento dos entrevistadores e realizando-se controle de qualidade da coleta de dados para verificar se não há nenhuma tendenciosidade ou distorção no processo. Este cuidado com a qualidade da informação, em todos os estágios pelos quais ela passa, é que pode garantir que as mudanças observadas no indicador ao longo do tempo possam ser analisadas de forma consistente. De modo geral, ainda há muito por fazer em termos de melhoria da confiabilidade dos indicadores provenientes dos registros administrativos de órgãos públicos.

Além da relevância social, validade e confiabilidade, um Indicador Social deve ter um grau de cobertura adequado aos propósitos a que se presta, deve ser sensível, específico, reprodutível, comunicável, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, socio-demográficos e socioeconômicos e gozar de certa historicidade.

Propriedades desejáveis

Relevância Social	Inteligibilidade de sua construção
Validade	Comunicabilidade
Confiabilidade	Factibilidade para obtenção
Cobertura	Periodicidade na atualização
Sensibilidade	Desagregabilidade
Especificidade	Historicidade

Idealmente, procura-se empregar sempre indicadores de boa cobertura espacial ou populacional, que sejam representativos da realidade empírica em análise. Esta é uma das características interessantes dos indicadores sociais produzidos a partir dos Censos Demográficos, e o que os torna tão importantes para o planejamento público no país. Mas mesmo indicadores de cobertura parcial podem ser úteis. Os indicadores de mercado de trabalho construídos a partir das bases de dados administrativos do Ministério do Trabalho, por exemplo, não retratam a dinâmica conjuntural do mercado de trabalho brasileiro, já que se referem apenas ao mercado de trabalho formal. Ainda assim, estes indicadores aportam conhecimento relevante acerca da dinâmica conjuntural da economia e do emprego, em especial em âmbito micro-regional. Em outras áreas, como a da Justiça e Segurança Pública, os problemas de cobertura efetiva dos eventos ocorridos ainda são bastante expressivos, dificultando a construção e uso de indicadores para comparação intertemporal e inter-regional.

A sensibilidade de um indicador diz respeito a sua capacidade em refletir mudanças significativas se as condições que afetam a dimensão social referida se alteram. É, pois, uma propriedade que está intimamente relacionada à validade e confiabilidade do Indicador Social. No caso, por exemplo, de avaliação do impacto de um programa de erradicação de doenças específicas em uma dada região,

a taxa de morbidade específica das doenças combatidas é certamente mais sensível que a taxa de mortalidade por estas mesmas causas. Há que se verificar, contudo, qual destes indicadores é mais confiável.

Especificidade do indicador corresponde a sua propriedade em refletir alterações estritamente ligadas às mudanças relacionadas à dimensão social de interesse. Esta propriedade depende do grau de consistência interna existente entre suas dimensões e variáveis constitutivas, isto é, diz respeito ao grau de associação existente entre as estatísticas sociais usadas em sua construção. Ela é particularmente importante para os chamados Índices ou Indicadores Sociais compostos, como o Índice de Desenvolvimento Humano, Índice de Qualidade de Vida etc., que são computados a partir da combinação de vários Indicadores Sociais mais simples. Se os indicadores constitutivos têm baixa associação entre si, o indicador composto pode não ser específico o suficiente para mostrar variações na direção esperada, comprometendo sua validade. Deve-se estar atento, pois, que, ao contrário do que se imagina, a combinação de vários indicadores em um só não produz, necessariamente, uma medida social de maior validade, confiabilidade, sensibilidade e especificidade. Pode ser preferível dispor-se de um indicador parcial, sabidamente limitado, mas do qual se pode intuir claramente seu significado, do que uma medida composta, com significado abstrato demais para ter pronta e clara identificação empírica com a realidade social.

Inteligibilidade é outro atributo extremamente relevante na construção dos indicadores sociais. A inteligibilidade diz respeito à transparência da metodologia de construção do indicador. Ademais, um bom indicador deveria ser, tanto quanto possível, facilmente "comunicável", compreensível aos demais. Estes aspectos são tão mais importantes quanto mais voltados à formulação de políticas. Afinal, a decisão política sobre o conteúdo dos programas e formas de alocação de recursos públicos só pode se legitimar tecnicamente (ou mostrar-se claramente ilegítima) se os agentes envolvidos podem entender os critérios objetivos usados, ainda que não concordem como os mesmos. A inteligibilidade do indicador é necessária, pois, para garantir a transparência e comunicabilidade no uso programático do mesmo.

A periodicidade com que o indicador pode ser atualizado e a factibilidade de sua obtenção a custos módicos são outros aspectos cruciais na construção e seleção de indicadores sociais para uma dada temática. Para que se possa acompanhar a mudança social, avaliar o efeito de programas sociais implementados, corrigir eventuais distorções de implementação é necessário que se disponha de indicadores levantados com certa regularidade. É preciso avaliar se a periodicidade com que as estatísticas sociais que o constituem são produzidas tornam factível o emprego do indicador para os propósitos previstos. Além disso, o custo e tempo para obtenção do indicador têm que ser compatíveis com as necessidades e usos que se faz do mesmo.

Também é preciso que os indicadores se refiram, tanto quanto possível, aos grupos sociais de interesse ou população-alvo dos programas. Isto é, deve ser possível construir indicadores sociais referidos a espaços geográficos reduzidos, grupos sociodemográficos (crianças, idosos, homens, mulheres etc.) ou grupos vulneráveis específicos (famílias pobres, desempregados, analfabetos etc.). Contudo, não se pode esperar que seja possível produzir estatísticas sociais com a frequência e representatividade amostral necessária a todos interesses e programas, devido às dificuldades metodológicas, falta de recursos e outros tantos fatores. Necessitando-se, por exemplo, de estatísticas anuais de provimento de serviços urbanos em escala municipal pelo país afora, não há como evitar o uso dos dados de confiabilidade muito variável provenientes de prefeituras e concessionárias públicas, já que este tipo de dado para esta escala geográfica só é levantado normalmente nos Censos Demográficos, de dez em dez anos. Em outro caso, necessitando-se de informações sobre a dinâmica conjuntural do mercado de trabalho micro-regional, afora das grandes Regiões Metropolitanas do país, no período intercensitário, não há alternativa senão o uso de indicadores construídos a partir dos registros do Ministério do Trabalho, que refletem apenas os movimentos ocorridos no mercado formal.

O que se denominou de historicidade de um indicador é a propriedade de se dispor de séries históricas extensas e comparáveis do mesmo, de modo a poder cotejar o valor presente com situações do passado, inferir tendências e avaliar efeitos de eventuais políticas sociais implementadas. Naturalmente, o ideal é que as cifras passadas sejam compatíveis do ponto de vista conceitual e com confiabilidade similar. Mas mesmo em situações em que isso não é possível, as tendências passadas podem dar indicações úteis para interpretação das cifras atuais dos indicadores.

Em uma perspectiva aplicada, dadas as características do Sistema de Produção de Estatísticas Públicas no país, é muito raro dispor de indicadores sociais que gozem plenamente de todas estas propriedades, cabendo ao analista avaliar os *trade-offs* do uso das diferentes medidas passíveis de serem construídas. Esta operação de seleção de indicadores é uma tarefa delicada pois não existe uma teoria formal que permita orientá-la com estrita objetividade. Em tese, em primeiro lugar, é preciso garantir que existe, de fato, uma relação recíproca entre indicando (conceito) e os indicadores propostos. Isto é, é fundamental garantir a validade dos indicadores usados. Em segundo lugar, é preciso certificar-se da confiabilidade para as cifras calculadas. Inteligibilidade é outra propriedade importante, para garantir a transparência das decisões tomadas em bases técnicas.

Na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais inteligível; nem sempre o mais claro é o mais sensível; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala espacial e periodicidade requerida. Além disso, poucas vezes se poderá dispor de séries históricas plenamente compatíveis de indicadores para a escala geográfica ou grupo social de interesse.

A legitimidade social do indicador, isto é, sua aceitação como insumo informacional relevante no debate político pelos diversos agentes e grupos de interesse, depende certamente do grau de aderência do mesmo às propriedades aqui assinaladas. Mas é fato que o elenco de indicadores sociais disponíveis está limitado, *a priori*, pelas características e disponibilidade das estatísticas sociais e demográficas levantadas.

Indicadores Sociais e Políticas Públicas

Os indicadores sociais são insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo de formulação e implementação das políticas públicas, sejam elas programas de qualificação da mão de obra, projetos de expansão da infraestrutura urbana ou ações focalizadas de distribuição de alimentos ou garantia de renda mínima. Cada fase do processo de formulação e implementação da política social requer o emprego de indicadores específicos, cada qual trazendo elementos e subsídios distintos para bom encaminhamento do processo. Cada aspecto de uma política pública – recursos empregados, métodos de alocação de recursos, resultados – deve ser avaliado através de indicadores adequados.

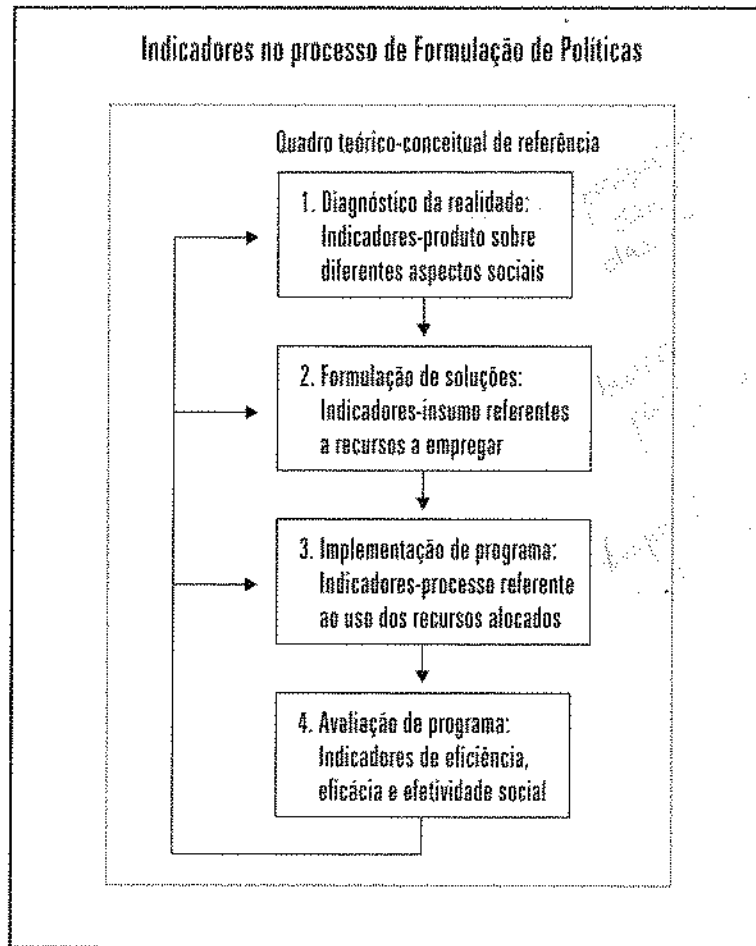
Assim, tomando o processo de formulação e implementação em seus moldes clássicos, na fase do Diagnóstico, os indicadores do tipo produto viabilizam a caracterização empírica do contexto sócio-espacial em questão, a gravidade dos problemas sociais, a dimensão quantitativa das carências e demandas de serviços públicos a atender. Na fase de Especificação de programas, os indicadores do tipo insumo traduzem em termos quantitativos a dotação de recursos exigidos pelas diferentes opções de programas sugeridos. Na Implementação dos programas selecionados, os indicadores de processo permitem monitorar a alocação operacional de recursos humanos, físicos e financeiros planejados. Na Avaliação dos programas implementados, indicadores de diferentes tipos são usados para medir a eficiência, eficácia e efetividade social das soluções sugeridas.

Desta forma, a disponibilidade de um sistema amplo de indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis certamente potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas, na medida em que permite, em tese, diagnósticos sociais, monitoramento de ações e avaliações de resultados mais abrangentes e tecnicamente mais bem respaldados.

Contudo, não se deve superestimar o papel e a função dos Sistemas de Indicadores Sociais neste processo, como se a formulação e implementação de políticas públicas dependessem exclusiva ou prioritariamente da qualidade dos insumos informacionais. Na realidade, esse processo de planejamento no setor público ou em qualquer outra esfera está longe de ser uma atividade técnica estritamente objetiva e neutra, conduzida por tecnocratas iluminados e insuspeitos.

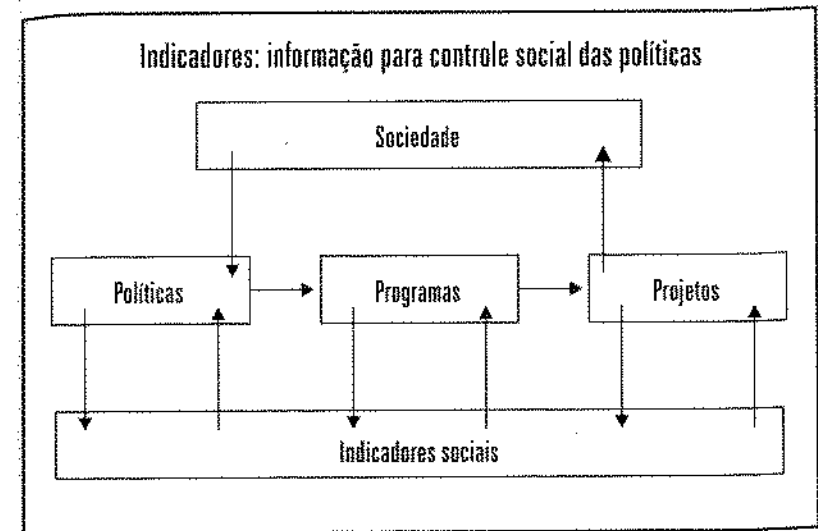
O processo é, ao mesmo tempo, muito mais complexo e falível do que preconizam os modelos clássicos de planejamento. Em primeiro lugar, os diagnósticos, por mais abrangentes que sejam, são retratos parciais e enviesados da realidade, espelham aquilo que a visão de mundo e a formação teórica dos técnicos de planejamento permitem ver ou priorizam enxergar. Assim, as soluções visualizadas e as especificações dos programas estão determinadas, *a priori*, pelas limitações do diagnóstico e, em última instância, pelas limitações dos conhecimentos científicos aportados pelas diferentes disciplinas acerca dos fenômenos sociais, fenômenos inerentemente complexos. Além disso, a defasagem entre o planejamento e ação pode tornar inadequadas as iniciativas formuladas em virtude de mudanças do contexto social e de novos desafios não antevistos no planejamento. Por fim, a implementação das políticas está sujeita ao papel crucial desempenhado pelos agentes encarregados de colocá-la em ação, que podem potencializar ou criar barreiras adicionais a sua efetivação. Como tem mostrado a experiência histórica, a resistência às mudanças – legítimas ou não – pelos agentes implementadores, os embates corporativos ou político-partidários entre as diferentes esferas de poder público são elementos que não podem ser desprezados no processo de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil.

INTER-
MUN-
DIA-
E
FUNDAMEN-
TAL



No contexto de uma sociedade democrática o processo de planejamento não pode ser conduzido de forma tecnocrática, como se as pressões políticas não fossem legítimas ou como se os interesses divergentes não devessem ser explicitados. O planejamento público é um jogo político legítimo, no qual participam e devem participar técnicos de planejamento e vários outros *stakeholders*, isto é, outros grupos de pressão interessados na definição das políticas, no governo, na sociedade civil, nas diferentes instâncias da burocracia

pública (federal, estadual e municipal). Não é um processo linear, mas permeado de vicissitudes e sujeito a diversos condicionantes político-institucionais.



Como toda atividade sociopolítica, é importante garantir a participação e controle social no processo, a fim de legitimá-lo perante a sociedade, garantir o compromisso dos agentes implementadores e potencializar a efetividade social almejada pelas políticas públicas.

Neste sentido, indicadores sociais usados de forma responsável, inteligível e transparente podem estabelecer parâmetros concretos para discussão da natureza, conteúdo e prioridades das políticas governamentais, dos programas públicos e dos projetos de ação social. Indicadores sociais são instrumentos para efetivo empoderamento da sociedade civil, de controle e direcionamento das atividades do poder público.

Alguns dos programas sociais federais no Brasil em 2000

Área	Nome do Programa
Saúde	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
	Programa Nacional de Imunização
	Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente
	Programa de Combate às Carências Nutricionais
Educação	Programa Nacional de Alimentação Escolar
	Programa Desenvolvimento Ensino Pré-escolar
	Programa Desenvolvimento Ensino Fundamental
	Programa Nacional de Transporte Escolar
	Programa Bolsa-escola
Trabalho	Programa de Geração de Emprego e Renda
	Programa Nacional de Educação Profissional
	Programa de Intermediação de Mão-de-Obra
	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
	Programa de Seguro-desemprego
Habituação	Seguro-social (acidentes trabalho, auxílios, Previdência)
	Programa de Melhoria Habitacional e Urbanização de Favelas
Assit.Social	Programa de Ação Social em Saneamento
	Programa de Distribuição de Alimentos
	Programa Garantia de Renda Mínima

Não existem dados e fatos sem teoria!

A produção e disseminação das estatísticas públicas

Como explicado anteriormente, os indicadores sociais são construídos a partir de estatísticas sociais levantadas em censos demográficos, pesquisas amostrais e a partir de dados dispostos em registros administrativos públicos. A disponibilidade de indicadores sociais para uso no diagnóstico da realidade social empírica, formulação de políticas, monitoramento das condições de vida da população, análise da mudança social está, pois, condicionada à oferta e às características das estatísticas públicas existentes.

No Brasil, diferentemente de outros países latino-americanos, essas estatísticas sociais, econômicas e demográficas são produzidas, compiladas e disseminadas por diferentes agências, situadas em âmbito federal ou estadual. Através de uma rede capilarizada pelo território nacional, com delegacias estaduais e agências municipais, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) cumpre seu papel de agente coordenador do Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas, como produtor de dados primários, compilador de informação proveniente de Ministérios e como agente