

# Indicadores Socio-econômicos e Políticas Públicas Municipais

# O que são indicadores?

- Indicadores socio-econômicos são medidas que buscam resgatar uma determinada dimensão da realidade socio-econômica de um dado território e/ou da população que usufrui (trabalhando, explorando, habitando, etc.) do mesmo.
- Os indicadores podem ser **subjetivos** (baseados em avaliações e declarações; tal como: % da população que considera o governo Lula ótimo ou bom) ou **objetivos** (baseados em dados imediatamente quantificáveis; tal como: a taxa de crescimento da população urbana dos municípios gaúchos).

As tentativas de desenvolver teoricamente e de calcular Indicadores Socio-econômicos com vistas à orientação e avaliação de políticas públicas é tão antiga quanto a Economia Política.

A “**Aritmética Política**”, escrita em meados do século XVII por **Sir William Petty**, pode ser considerada a primeira obra sistemática sobre os indicadores relevantes para a avaliação da riqueza de uma nação e bem-estar de seu povo e para a identificação da pertinência, potência e eficácia de políticas públicas de desenvolvimento socio-econômico.

Nos trabalhos de Petty aparecem distinções que viriam a se tornar clássicas nos estudos posteriores sobre indicadores.

Por exemplo, a diferença entre indicadores absolutos e relativizados.

Petty (que também é um dos precursores da Contabilidade Social) já sabia que quando se trata de avaliar o bem-estar de um povo, as medidas relativizadas pela população são mais importantes que as medidas absolutas.

Assim, é que, por exemplo

## **TAXA MÉDIA DE SALÁRIO**

**(=massa de salário / pessoal ocupado assalariado)**

e a

## **RENDA PER CAPITA**

**(= renda nacional total / população total)**

expressam melhor a condição de vida de um povo do que os dados agregados.

Mas os indicadores relativos nem sempre são melhores que os absolutos.

Não se pode avaliar a capacidade bélica (defensiva e ofensiva) da Inglaterra pelo número de marujos ou navios **por 1000 habitantes.**

Se computássemos assim, o poder bélico da Inglaterra pareceria maior do que é, alerta Petty. Na verdade, a Marinha inglesa é superior à francesa. Mas porque o **número absoluto** de marujos e navios é 4 vezes maior do que o francês.

E o exército inglês é inferior, pois a população **total** e a capacidade de arregimentação **total** na Inglaterra é menor.



Porque tantos autores nacionais e “terceiro-mundistas” afirmam que os indicadores sócio-econômicos são algo novo, então? ....

Um pouco por desconhecimento da historia mundial. Se a avaliação da eficácia-eficiência-efetividade das políticas públicas através de indicadores socio-econômicos é algo recente no Brasil, tais práticas emergiram muito antes em sociedades em que Estado e Governos passaram a ser controlados pela sociedade civil a partir de Revoluções Burguesas “a quente” (como a Revolução Puritana Inglesa, nos tempos de Petty).

Mas o principal fundamento da tese equivocada de que os **indicadores socio-econômicos** são uma novidade é a confusão entre estes primeiros e os **índices socio-econômicos**; em especial os índices de desenvolvimento.

Índices de Desenvolvimento são indicadores compostos a partir de médias ou agregações de indicadores isolados.

O IDH (ONU-Pnud-João Pinheiro) e o Idese (FEE) são dois exemplos de Índices de Desenvolvimento.

Estes índices ganharam crescente atenção nas últimas décadas. Uma atenção (e expectativa acerca de sua acuidade) que nos parece bastante exagerada.

Com isto, não queremos negar a contribuição positiva (e crítica) dos índices de desenvolvimento socio-econômico.

Admitimos que, se (*e somente se!*) queremos adotar uma medida **única** para avaliar o desenvolvimento de um país, a **renda per capita** (indicador mais utilizado até os anos 80) é uma medida insuficiente.

Mas – perguntamos – **será que se pode constituir uma única medida “suficiente”?**

Nas palavras de Eli da Veiga: “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).” ***Problemas do uso ingênuo do IDH-M. Valor, 14/01/2003.***

Ou, como diz documento da **Fundação Seade**: “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.

... Admita-se que o país A obtenha uma classificação melhor que o país B. Isso significa que é mais ‘valioso - principalmente do ponto de vista do desenvolvimento humano – possuir renda elevada do que alta escolaridade?’”

**(SEADE, *Índice de Vulnerabilidade Juvenil*, 2002:78).**

Estamos de pleno acordo com as duas críticas anteriores. Apenas acreditamos que os problemas sejam ainda maiores do que os já apontados.

Associada à crítica de Veiga sobre o obscurecimento do que está sendo mensurado, há um outro problema menos óbvio: por vezes, os índices **pretendem expressar** diversas dimensões do bem-estar.

**Mas expressam, de fato, apenas uma ou duas dimensões. E, nem sempre, as dimensões mais relevantes para as distintas comunidades de distintos territórios.**

# O esgoto esgota?

- Tomemos um exemplo: as condições de saneamento público (avaliadas, por exemplo, pela percentagem da população que recebe água tratada, esgotamento sanitário, coleta de lixo, etc.) são indicadores tradicionais de qualidade de vida.
- Não obstante, parece mais ou menos evidente que estas medidas não apresentam o mesmo peso na cidade ou no campo. Não dispor de água tratada na cidade de São Paulo é muito mais grave do que não contar com este serviço público na área rural de um município que conta com mananciais naturais não-poluídos.



# O esgoto esgota?

- Da mesma forma, antigos distritos rurais recentemente emancipados tendem a apresentar indicadores (urbanos!) de saneamento/sanidade muito inferiores aos municípios mais antigos, em especial àqueles de população estagnada.
- Não se pode concluir daí, contudo, que a população dos municípios jovens (e essencialmente rurais) apresentem uma qualidade de vida inferior à usufruída pela população dos municípios antigos.

# O Esgoto esgota?

- **E, NÃO OBSTANTE, É BEM POSSÍVEL QUE UM ÍNDICE QUE, EM TERMOS FORMAIS, TOME O SANEAMENTO TÍPICAMENTE URBANO COMO “UM DENTRE VÁRIOS OUTROS” INDICADORES COMPONENTES DE UM “ÍNDICE PLURAL” ESTEJA, DE FATO, AVALIANDO O GRAU DE DESENVOLVIMENTO E O RANKING DE UM CONJUNTO DE MUNICÍPIOS (QUASE QUE) EXCLUSIVAMENTE PELO SANEAMENTO.**
- Senão vejamos.

# O esgoto esgota?

- Tomemos um modelo bem simples de “Índice de Desenvolvimento Municipal” composto por três indicadores “sociais”: anos médios de estudo, longevidade e percentagem da população atendida por saneamento básico.
- Suponhamos que existam 7 municípios com características distintas e que queremos ranqueá-los pelo referido Índice de Desenvolvimento.

# O esgoto esgota!

<b>Cate goria</b>	<b>Anos</b>	<b>Anos</b>	<b>%</b>	<b>15 anos = 100</b>	<b>85 anos = 100</b>	<b>100% = 100</b>	<b>100 = 100</b>	<b>Ranqueamento</b>			
<b>Mun</b>	<b>Anos de Est</b>	<b>Long</b>	<b>Sanea</b>	<b>An Me Est</b>	<b>Longe v</b>	<b>Sanea mento</b>	<b>Ind Des</b>	<b>Rank</b>	<b>Rank san</b>	<b>Rank Ed</b>	<b>Rank Long</b>
<b>A</b>	<b>8</b>	<b>81</b>	<b>20%</b>	<b>53.33</b>	<b>95.29</b>	<b>20</b>	<b>56.21</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>B</b>	<b>6.9</b>	<b>79</b>	<b>100%</b>	<b>46.00</b>	<b>92.94</b>	<b>100</b>	<b>79.65</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>5</b>
<b>C</b>	<b>7.4</b>	<b>80</b>	<b>40%</b>	<b>49.33</b>	<b>94.12</b>	<b>40</b>	<b>61.15</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
<b>D</b>	<b>7.5</b>	<b>78.5</b>	<b>30%</b>	<b>50.00</b>	<b>92.35</b>	<b>30</b>	<b>57.45</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
<b>E</b>	<b>8.4</b>	<b>82</b>	<b>50%</b>	<b>56.00</b>	<b>96.47</b>	<b>50</b>	<b>67.49</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>F</b>	<b>6.9</b>	<b>79.5</b>	<b>95%</b>	<b>46.00</b>	<b>93.53</b>	<b>95</b>	<b>78.18</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>4</b>
<b>G</b>	<b>7.3</b>	<b>78</b>	<b>45%</b>	<b>48.67</b>	<b>91.76</b>	<b>45</b>	<b>61.81</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>7</b>

# E a educação e a saúde não importam!

- Observe que, no quadro anterior, os municípios se diferenciam em função dos anos médios de estudo e da longevidade. Mas as diferenças nestes quesitos são necessariamente menores que as diferenças entre % da área coberta por esgotamento. Pois educação e saúde são fortemente influenciadas por legislação (de ensino obrigatório e de políticas universais de saúde) que são definidas em âmbito nacional. E o mesmo não se dá com o saneamento básico, fortemente influenciada pela consolidação (antiguidade e taxa de crescimento) da sede urbana.

# E a educação e a saúde não importam!

- O resultado é que – tal como se pode ver no quadro exemplo acima – **o ranking dos municípios pelo “Índice de Desenvolvimento”** (presumivelmente “composto”) **é exatamente o mesmo do ranking de Saneamento**. Mas difere significativamente do ranking definido exclusivamente pelas variáveis Longevidade e Educação.
- Na verdade, **o Saneamento (cujo desvio padrão é maior) está definido sozinho o Índice de Desenvolvimento, a despeito do mesmo “se querer” multidimensional.**

# Interpretar é preciso.

- Do nosso ponto de vista, contudo, o maior dentre todos os defeitos dos Índices (vale dizer: dos indicadores sintéticos) é que a interpretação do seu **real significado**, bem como de sua **evolução** é demasiado complexa.
- De sorte que, muitas vezes, sua utilização pode trazer mais obscuridade do que esclarecimento sobre a dinâmica que se busca interpretar.

Talvez a melhor forma de entender este problema seja demonstrando que a interpretação do significado real de um **“indicador simples”** e de sua evolução pode ser **MUITO** complexa. O que não se poderá dizer da interpretação do significado e evolução de um índice (por definição) composto?

Tomemos como exemplo de um indicador simples a **renda per capita**. E vamos tentar interpretar o significado de distintas dinâmicas de evolução deste indicador em 3 municípios hipotéticos.



Ano	Categoria	Evolução da Renda Per Capita		
		Mun A	Mun B	Mun C
1980		225,18	360,29	320,00
1985		284,44	384,31	322,50
1990		359,29	409,93	325,03

A renda per capita inicial e final do Mun B é a maior dentre os três. Mas o crescimento da renda per capita no Mun A é a mais elevada: 4,78% a.a., contra 1,3% a.a. no Mun B e de 0,16% a.a. no Mun C. O indicador parece estar mandando uma mensagem simples e clara: **o município A vem apresentando o melhor desempenho entre os três, a despeito do Mun B ser aquele de maior renda média.**

Ano	Evolução da Renda Per Capita			Evolução da Renda Absoluta		
	Mun A	Mun B	Mun C	Mun A	Mun B	Mun C
1980	225,18	360,29	320,00	845.783,00	6.766.264,00	3.985.357,00
1985	284,44	384,31	322,50	1.014.939,60	7.578.215,68	4.104.917,71
1990	359,29	409,93	325,03	1.217.927,52	8.487.601,56	4.228.065,24

Esta leitura é corroborada pelo acompanhamento da evolução da renda absoluta. Só que, agora, os diferenciais já parecem menos impressionantes. A renda absoluta do município A cresce a 3,71% a.a.; a do Mun B cresce a 2,29% a.a e a do Mun C cresce a 0,59% a.a.

Ano	Evolução da Renda Per Capita			Evolução da População		
	Mun A	Mun B	Mun C	Mun A	Mun B	Mun C
1980	225,18	360,29	320,00	3.756,00	18.780,00	12.454,24
1985	284,44	384,31	322,50	3.568,20	19.719,00	12.728,23
1990	359,29	409,93	325,03	3.389,79	20.704,95	13.008,26

A fonte da diferença começa a ficar clara quando se avança para a dinâmica populacional. Agora vemos que o Mun A está perdendo população a uma taxa anualizada de -1,02%; enquanto os municípios B e C tem sua população acrescida anualmente a taxas de 0,98% e 0,44%, respectivamente. **Se admitimos que a evasão de um território é indicador de insatisfação (e, provavelmente, de estagnação econômica), a dinâmica de A já não parece tão alvissareira.**

Ano	Evolução da Renda Per Capita			Evolução da Tx de Urbanização		
	Mun A	Mun B	Mun C	Mun A	Mun B	Mun C
1980	225.18	360.29	320.00	45.2%	89.2%	23.8%
1985	284.44	384.31	322.50	49.2%	93.7%	25.8%
1990	359.29	409.93	325.03	57.3%	98.3%	26.4%

Quando avaliamos o estado inicial e final do grau de urbanização vemos um quadro novo. O mun C mantém cerca de 3/4 de sua população no campo. Isto tem dois significados: 1) a renda per capita desta população encontra-se subestimada, pois **a renda real no campo é maior do que renda monetária** (que é a única para a qual temos informações); 2) dado o baixo êxodo (vis-à-vis A), a estrutura fundiária (e, por extensão, a distribuição da renda!) deve ser mais igualitária em C do que em A, caracterizada por êxodo rural acelerado. Por fim, a renda per capita de B – totalmente urbano – está superestimada em relação aos demais, pois a renda não-monetária de seus habitantes deve ser relativamente menor.

Categoria	Evolução da Renda Per Capita			Evol "Rendimento Transferências / Rend Trabalho"		
	Mun A	Mun B	Mun C	Mun A	Mun B	Mun C
Ano						
1980	225,18	360,29	320,00	34,5%	34,2%	33,7%
1985	284,44	384,31	322,50	41,4%	35,2%	37,1%
1990	359,29	409,93	325,03	49,7%	36,3%	40,8%

Mas se Mun A está perdendo população, porque sua renda **absoluta** cresce aceleradamente? É preciso analisar a fonte deste crescimento. E a análise da evolução da relação entre renda de Transferências (aposentadoria, rendas, mesadas) explica o quadro. e do trabalho (salário, ordenados e rend. K próprio). Explica o quadro. **A renda do Mun A não cresce endogenamente. São as aposentadorias e remessas privadas que alavancam a renda monetária.**

categoria	Evolução da Relação de Dependência $[(\text{Pop Total} - \text{Pop Idade Ativa}) / \text{Pop Total}]$		
ano	Mun A	Mun B	Mun C
1980	52,2%	45,2%	49,8%
1985	60,0%	44,3%	50,8%
1990	69,0%	43,4%	51,9%

Para finalizar, analisemos a evolução do perfil populacional. A razão de dependência cresce aceleradamente em A. Isto explica a dinâmica da população e dos padrões de rendimento: a população jovem, desempregada, está emigrando. E quem recebe os imigrantes (jovens em busca de trabalho) é o Mun B, cuja razão de dependência vem caindo. E como crianças e idosos apresentam, em média, um patamar significativamente mais elevado de demanda sobre serviços públicos básicos (educ. e saúde), a pressão sobre a prefeitura não deve acompanhar a dinâmica populacional.

## Em suma:

Em suma: um município pode apresentar um crescimento anormalmente elevado da renda per capita porque a população jovem está se evadindo e a população idosa abandona o campo (onde a renda não monetária é expressiva) para viver da aposentadoria na cidade, sem qualquer melhora efetiva em sua qualidade de vida.

E o município com **desempenho** (vale dizer: taxa de crescimento) intermediário no quesito renda per capita pode ser aquele de maior dinamismo na geração de emprego e renda endógena.

**Enquanto o município aparentemente pior situado (C) em termos de renda per capita e seu crescimento pode ser aquele que, de fato, oferece a melhor qualidade de vida.**

# Qual é a meta?

É ela que define o indicador relevante!

- A conclusão impositiva é de que, mais do que este ou aquele índice ou indicador socio-econômico, o que se precisa para avaliar o bem-estar de uma população é a **determinação precisa da “dimensão da vida” cuja qualidade se busca mensurar e um conhecimento detalhado das particularidades do território sob análise.**
- Só então, podemos determinar e coletar o conjunto de informações (via de regra, sob a forma de diversos “INDICADORES SIMPLES”) que permitam avaliar a dinâmica real da dimensão socio-econômica sob análise.



# Enfim

- 1) O princípio primeiro para que indicadores socio-econômicos sirvam de base para a avaliação de políticas públicas é, pois, que se defina com clareza:
- **QUAIS SÃO OS OBJETIVOS PRIORITÁRIOS DA POLÍTICA PÚBLICA EM CURSO?**
- Se o objetivo é universalizar o sistema de esgoto cloacal e a coleta de lixo (por exemplo), é a evolução da % da população atendida que se deve medir.
- **Mas se o objetivo é preservar as nascentes dos mananciais, combater o aquecimento global e ampliar as oportunidades de emprego e renda da população rural, a estratégia mais adequada deve ser outra. Independentemente do maior ou menor impacto neste ou naquele “Índice de Desenvolvimento”**

# Saneamento pode ser biodigestor e renda!

- **Neste caso, A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO PODE SE ASSOCIAR A UMA POLÍTICA DE GERAÇÃO DE RENDA E SIGNIFICAR, POR EXEMPLO:**
- **A UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO DE AGRICULTORES FAMILIARES DEDICADOS À PECUÁRIA ESTABULADA A SISTEMAS DE GERAÇÃO DE ENERGIA POR BIODIGESTORES**

# O município (e sua administração) não está só!

- Por fim, queremos chamar a atenção para um último mas importantíssimo problema:
- Como a realidade não é estável, mas cambiante, é possível que ações corretas e consequentes do poder público municipal não gerem melhorias expressivas nos indicadores eleitos, em função de modificações nas condições mais gerais de vida da população.
- Se o governo adota políticas EFICAZES de geração de emprego e renda, pode acabar atraindo a população desempregada de outros municípios.

# E se o mundo muda?

- Ou, ainda, pode ocorrer que uma política eficaz e correta **AMPLIE O NÚMERO DE DEMANDANTES DOS SERVIÇOS OFERECIDOS**, ampliando o déficit formal (aparente) de atendimento do referido serviço.
- Este é um problema recorrente, quando se trata da implantação de políticas de oferta pública e de empregos e de seguro desemprego. **O desemprego oculto por desalento e precariedade tende a emergir como um desemprego aberto, piorando os indicadores e confundindo os seus intérpretes.**
- Por fim, pode ocorrer que uma política eficaz e correta no âmbito municipal seja contrarrestada por uma política macroeconômica que alavanque a taxa global de desemprego.

# A importância do diagnóstico atual

- Existem diversos instrumentos para driblar este problema, e garantir uma avaliação tecnicamente consistente da eficácia das ações de uma instância de governo, independentemente da evolução de demandas e de inflexões da realidade impostas desde fora.
- Mas, para tanto, é preciso ter-se um quadro relativamente bem determinado da situação (tamanho, perfil, etc.) dos usuários potenciais das políticas públicas **no momento de sua implantação.**

# Uma amostra representativa basta

- Estes instrumentos de controle não precisam ser “censitários” (vale dizer: não é preciso conhecer a situação de toda a população potencialmente beneficiária de uma dada política pública).
- Mas, o ideal, é que se conheça pelo menos uma amostra representativa da referida população.
- Além disso, **sempre que possível** recomenda-se a criação e diferenciação de grupos de beneficiários e de não-beneficiários (grupos de controle ou “placebo”).
- Esta estratégia é importante para avaliar de forma rigorosa (mais do que a eficiência e a eficácia) a EFETIVIDADE da política. Vale dizer: avaliar se o fim último almejado foi atingido em algum nível.

# Em último caso ...

- É bem verdade que estas condições ideais, nem sempre se encontram disponíveis. O que pode levar a conclusões totalmente equivocadas sobre a eficácia e efetividade das políticas postas em curso, quando seu sucesso ou insucesso é diagnosticado pela evolução **aparente** do indicador.
- Porém, existem alguma estratégias para driblar as eventuais avaliações equivocadas quando as informações iniciais não se encontravam sistematizadas. Mas estas estratégias não só não são triviais, como variam caso a caso.
- Na verdade, elas dependem da qualidade das *proxies* informacionais de que dispomos sobre as condições iniciais, prévias à introdução das políticas que se quer avaliar. Um tema para outro debate.