

INDICADORES SOCIAIS: UMA PRIMEIRA ABORDAGEM SOCIAL E HISTÓRICA

Salvatore Santagada¹

Resumo. O objetivo deste trabalho é apresentar, de forma sucinta, o contexto socioeconômico e a evolução histórica dos indicadores sociais no plano internacional a partir dos anos 1960 e, em especial, os estudos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Além disso, apresenta-se uma visão panorâmica dos indicadores sociais no Brasil.

Palavras-chave: indicadores sociais, índices sociais, desenvolvimento humano.

Social indexes: a social and historical approach

Abstract. The goal of this paper is to briefly present the social-economic contexts and the historical evolution of social indexes at international range from the 1960's onwards, specially the United Nations Development Programme studies. Furthermore, it is presented a general vision about social indexes in Brazil.

Key-words: social indicators, social index, human development.

1 Introdução

Entre a ampla gama de questões que os indicadores sociais provocam, busca-se examinar, em primeiro lugar, o contexto socioeconômico que originou a sua construção e o debate que os envolvem. Em segundo lugar, mostrar a evolução histórica, no plano internacional, abordando, de forma especial, os estudos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Em terceiro lugar

¹ Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Técnico da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul.

descrever, a partir de alguns trabalhos selecionados, como ocorreu a construção dos indicadores sociais no âmbito nacional.

2 O contexto social, econômico e político

O modelo de acumulação capitalista que se formou nos centros hegemônicos (EUA, Canadá, Japão e Europa Ocidental), após a Segunda Guerra Mundial, até meados da década de 1960, tem características que o distinguem das fases de evolução anteriores do sistema. Os países do Norte mediam seu grau de civilização pelo nível de sua produção. Nas palavras do presidente Harry Truman (1949), as “áreas subdesenvolvidas” deveriam participar da corrida pelo desenvolvimento para superar ou alcançar os países melhor posicionados no desenvolvimento econômico (SACHS, 1997). O mito do desenvolvimento serviu durante o período da guerra fria para uma disputa pela hegemonia mundial entre o bloco soviético e os países industrializados, na disputa de territórios e mercados (BAVA, 2003).

Nesse período de expansão do capitalismo, constituiu-se um padrão de acumulação que combinava fortes ganhos de produtividade com crescimento do salário real, ou seja, integrava a massa do operariado à sociedade de consumo via políticas de distribuição de renda. Essa forma de estruturação do sistema pressupõe, de um lado, um regime de acumulação que se norteia pelo princípio da política econômica keynesiana e, de outro, por mecanismos institucionais de regulação sócio-econômica que articulam classes e grupos sociais no interior do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*). A dimensão política dos trabalhadores também é reconhecida, fica assegurado o direito à sindicalização, o direito de greve dentre outros.

O Estado de Bem-Estar Social utilizou o modelo de sociedade contratual e redistributiva. Durante a fase de expansão da economia, foi possível legitimar a acumulação sem deixar transparecer o conteúdo antagônico das classes sociais. Os trabalhadores tiveram conquistas concretas no campo social, as quais se refletiram na melhoria de seu padrão de vida, mormente nos países avançados. Nos países centrais começa-se a construção dos indicadores sociais e, na área social, existe um aumento da assistência pública e programas antipobreza.

Nos Estados Unidos, Lyndon Johnson (1963-69) assina o *Voting Right Act* em 1965, garantindo direitos iguais ao voto aos afro-americanos. A promoção da integração racial tinha como meta

extirpar a pobreza e terminar com a injustiça social (SCHILLING, 2003).

De acordo com Altvater (1983), a crise do capitalismo no final dos anos 1960 manifestou-se inicialmente, para o Estado, como crise fiscal e isso dificulta o cumprimento das tarefas de política social. Como conseqüência, temos uma desmontagem e uma remontagem do Estado de Bem-Estar Social; logo, os fundamentos da existência do Estado de Bem-Estar ficam enfraquecidos e também entram em crise. Buci-Glucksmann e Therborn (1983) periodizaram a crise do “Estado Keynesiano”, identificando o seu início em 1965; apontando uma aceleração cultural e política entre 1968 e 1970 e uma predominância econômica desde 1974.

Esse é o contexto mais geral que marca o capitalismo do pós-guerra e abala “o modelo político tradicional do conjunto formado pelo Estado Keynesiano intervencionista, pelo ‘*Welfare State*’ e pela democracia social” (ALTVATER, 1983, p. 18).

A partir dos anos 1980, ocorre uma reformulação do capitalismo que toma como suporte ideológico o neoliberalismo. A nova forma do capitalismo está inserida no processo de globalização, que, como sabemos, se apresenta diferente de toda a experiência anterior, pois “como conseqüência de sua forma e intensidade, seus efeitos são mais intensos e se sobrepõem aos anteriores, (...) por sua própria natureza, sua tendência é de constante ampliação, afetando, embora de forma variada, a todos os países” (BAUMANN, 1996, p.36).

O neoliberalismo, conforme Luís Fernandes (1995), ressurgiu expurgado dos elementos progressistas que compunham seu ideário original. Abandona-se a referência à igualdade dos seres humanos, para justificar a desigualdade como inevitável conseqüência da liberdade humana, entendida aqui como liberdade para a propriedade e acumulação privada. Ainda, segundo o autor, existe nestas assertivas um claro deslocamento de uma visão liberal de esquerda [Estado keynesiano intervencionista] para uma guinada para a direita do espectro político no mundo. Conforme Fernandes (1995), o neoliberalismo tem como referencial de atuação três pilares fundamentais: a desestatização de forças produtivas, a desregulação das atividades econômicas e a particularização de direitos e benefícios.

A nova forma de atuação do capital na era do neoliberalismo e em plena era da terceira revolução tecnológica traz à baila um sem número de interpretações dos fenômenos sociais e um manancial de novos conceitos. A globalização e o neoliberalismo levam a um esva-

ziamento dos padrões universais de proteção social. Essa nova realidade faz parte do dia-a-dia da maioria da população do globo, a concentração do capital e da renda se manifesta tanto nos países capitalistas centrais como nos periféricos. O Estado de Bem-Estar implantado nos países do centro do capitalismo é ameaçado e muitas vezes sofre mudanças com perdas significativas para os trabalhadores, em especial nos setores do emprego e da previdência social. Nas economias dependentes, como é o caso do Brasil e da América Latina, ocorreu um “um processo de fragmentação do social aliado ao desmonte do Estado, ambos causados por políticas deliberadas de ajuste cujo caráter neoliberal persiste”, o que acarretou a privatização das políticas sociais, e por conseqüência o aumento da exclusão (SOARES, 2002, p. 15).

Octavio Ianni afirma que o processo de globalização do capitalismo “desenvolve-se simultaneamente na sociedade global, uma espécie de sociedade civil global”(1996, p. 163). Para o autor “a globalização é problemática e contraditória, compreendendo integração e fragmentação, nacionalismo e regionalismo, geoeconomia e geopolítica” (1996, p. 164). Para ele, o objeto das ciências sociais passa a ser também a sociedade global e, para isso, ela produz análises e conceitos para compreender a sociedade mundial.

Todas essas mudanças e o conhecimento construído acarretam um posicionamento da sociedade civil, bem como da comunidade acadêmica internacional. As forças sociais em jogo, ora reforçam as mudanças em curso, ora refletem criticamente sobre os fenômenos que criam impasses ao conjunto da sociedade, com riscos muitas vezes a sua sobrevivência física, cultural e social. As novas formas de organização socioeconômicas, no presente momento hegemônicas, levam ao aumento da concentração de riqueza e um maior distanciamento do fosso que separa uma minoria aquinhoadada da sociedade em contraposição a maioria, que a cada momento vive em situação de miserabilidade e muitas vezes de barbárie. Como veremos a seguir, são as organizações internacionais como as Nações Unidas, os movimentos sociais contra a exclusão e as Organizações Não Governamentais (ONGs) de matizes e intenções as mais diversificadas que estão na vanguarda no uso e na divulgação dos Indicadores Sociais neste período histórico.

3 As quatro etapas da evolução histórica do movimento de indicadores sociais

3.1 Anos 60: a etapa fundadora

Os anos 1960 foram à etapa fundadora dos indicadores sociais (SCHRADER, 2002). Os indicadores sociais “(...) são construções, baseadas em observações, normalmente quantitativas, que nos dizem algo a respeito de um aspecto da vida social no qual estamos interessados ou a respeito das mudanças que nelas estão acontecendo” (HACIA, 1975, p.30) Nos Estados Unidos, onde os indicadores sociais apareceram pela primeira vez de forma oficial na década de 1960, conforme Altmann (1981), registraram um período bastante conturbado em sua trajetória, marcada por fatos importantes, tais como o assassinato do Presidente Kennedy, a participação na Guerra do Vietnã e os movimentos de protesto protagonizados pelos negros, “chicanos” e porto-riquenhos.

Os sociólogos norte-americanos foram conclamados a analisar as causas dos conflitos sociais; a análise econômica não explicava a contento o paradoxo entre o crescimento econômico e as reivindicações sociais não atendidas. A teoria sociológica utilizada na construção dos indicadores sociais e no estudo das “disfunções” do sistema foi àquela montada durante o período do Estado de Bem-Estar e do crescimento industrial sem precedentes.² Conforme Altmann, “a maioria dos estudos teóricos e empíricos sobre mudança social foi dirigido ao problema da ‘modernização’ e do desenvolvimento industrial” (1981, p. 189).³ Segundo o autor, essa nova orientação teve início nos Estados Unidos e, posteriormente, foi transposta para a América Latina. A partir desse contexto, o autor afirma estar na origem dos indicadores sociais a teoria sociológica da “modernização” (a meta a ser alcançada é a sociedade moderna), que é uma cópia do “funcionalismo” americano. Para Megale, “numa visão funcionalista,

² “Em larga medida, o seu desenvolvimento [da sociologia norte-americana] seria estimulado e sustentado pelo ‘Estado de Bem Estar Social’, que passou a utilizar os conhecimentos sociológicos para implementar a sua política de conservação da ordem existente”. (MARTINS, 1986, p. 84)

³ Kennet Land, apud Altmann (1981), aponta os seguintes autores que tem por tema a modernização e o desenvolvimento: Bendix; Moore, Moore e Feldman, Rostow, Smelser, Cancian, Dahrendorf, Lockwood e Parsons.

os indicadores sociais são elementos de promoção ou afirmação do sistema, sem atingir a estrutura do mesmo” (1976, p. 669).

As transformações sociais ocorridas no pós-guerra acarretaram, como já foi visto, grandes mudanças nas sociedades dos países capitalistas avançados. Os trabalhadores ampliaram o leque de sua participação nos frutos da expansão econômica, facilitando para os ideólogos da sociedade capitalista a explicação das contradições nela existentes. A resultante é uma análise funcionalista que realiza uma apologia do sistema, dado que o método funcionalista valoriza os processos sociais recorrentes que contribuem para o equilíbrio e a integração social.

A equipe do IBGE, encarregada de elaborar os indicadores sociais (Indic. Soc., 1979), identifica a ótica funcionalista dos trabalhos em indicadores sociais quando diz que, na sua origem, estes estabeleciam uma relação entre conhecimento e controle social e tinham como orientação, num primeiro momento, investigar os aspectos “disfuncionais” ou “patológicos” do sistema. O suporte básico desses primeiros trabalhos adota o sistema de valores das chamadas teorias do bem-estar social,⁴ onde a sociedade é o resultado do consenso entre os homens e se reconhece o Estado como o árbitro do bem-comum. Segundo o IBGE (Indic. Soc., 1979), deve-se estar atento à noção de bem-estar social, que, muitas vezes, é associada à idéia de somatório do bem-estar dos diferentes indivíduos, descartando, dessa forma, o fato de que a sociedade é composta por interesses antagônicos.⁵

A expressão “indicadores sociais” surgiu nos EUA em 1966, tendo sido veiculada em uma obra coletiva organizada por Raymond Bauer, chamada *Social Indicators*. A finalidade desse estudo era avaliar os impactos da corrida espacial na sociedade americana. A observação da mudança na sociedade em termos sócio-econômicos, dada a precariedade dos dados existentes, só pôde ser contornada por Bauer e seus colegas através da construção de indicadores de caráter social; isso permitiu uma análise aprofundada do conjunto das condições sociais, políticas, econômicas e teóricas (ALTMANN, 1981).

Nesse mesmo ano de 1966, o pesquisador Daniel Bell, em relatório da *National Commission on Technology and the American Economy* (capítulo IX), fez proposições relativas à elaboração de uma “contabilidade social”; isto é, sem falar diretamente em indicadores

⁴ Uma exposição sobre as teorias do bem-estar social é feita por Faleiros (1985) no capítulo 1.

⁵ Para Godelier “é preciso demonstrar que o interesse do capitalista coincide com o do trabalhador e o de toda a sociedade. Esta demonstração (...) é empreendida pelas teorias do equilíbrio geral e do bem-estar” (s.d., p.54).

sociais, a eles faz menção, ao propor um sistema de “cômputos sociais”. Essa foi a primeira proposta ligada aos indicadores sociais a ser referendada por um órgão de governo (ALTMANN, 1981). O Presidente Lindon Johnson, em março de 1966, destinou ao Ministério da Saúde, Ensino e Ação Social, a missão de “construir novas estatísticas sociais que permitissem acompanhar o modo como a coletividade realiza os objetivos a que se propõe” (INDICADORES SOCIAIS/RS, 1975, p. 149).

No Governo Nixon, em julho de 1969, foi criado o Serviço Nacional de Metas e Pesquisa, com o propósito de elaborar, a cada ano, um relatório sobre o estado social da nação. A partir de dados estatísticos, haveria uma quantificação dos indicadores sociais e essas informações espelhariam a “qualidade de vida” norte-americana. Pela primeira vez aparece a vinculação da qualidade de vida com indicadores sociais (ALTMANN, 1981; INDICADORES SOCIAIS/RS, 1975).

Dentre a produção na linha dos indicadores sociais, duas obras sobressaem e podem ser apontadas como marcos de referência na trajetória dos indicadores. Os dois volumes especiais de *The Annals*, coletânea de 21 artigos publicada em 1967, com organização de Bertrand Gross, que provocou debates no meio acadêmico e no Congresso norte-americano. Esses estudos serviram de subsídios para a elaboração, em janeiro de 1969, de outra obra expressiva, o *Toward a Social Report*, elaborado pelo Ministério da Saúde, Educação e Bem-Estar norte-americano, que vincula os indicadores com a temática do planejamento governamental (ALTMANN, 1981; Indic. Soc., 1979) e como uma medida direta do bem-estar (*welfare*).

A ligação existente entre a esfera do planejamento governamental e o “movimento de indicadores sociais” acarretou uma demanda crescente destes, fato que ultrapassou as fronteiras norte-americanas. Segundo Carley, apud Carmo (1993), o planejamento era visto como uma ferramenta importante para a solução dos grandes problemas sociais.

Observações críticas relativas à expressão “bem-estar-social” são válidas também para ilustrar o uso dos indicadores sociais na área do planejamento, pois:

O planejamento é, em todas suas fases, essencialmente um ato político cuja racionalidade só pode ser analisada à luz dos interesses, objetivos e aspirações dos diferentes grupos ou camadas da população que não

tendem necessariamente a uma situação de equilíbrio consensual (RATTNER, 1977, p. 23).

O planejamento não é neutro e, como afirma Costa, “a atividade do cientista social e do planejador está referida sempre a um sistema de valores”(1975, p.173). São estes valores que determinarão o quê e para quem planejar.

3.2 Década de 70: crescimento e elaboração dos indicadores sociais por vários organismos internacionais

A segunda etapa do movimento dos indicadores sociais se dá na década de 1970 (SCHRADER, 2002). O *boom*, vários organismos mundiais e regionais têm participado do esforço de estudar os indicadores sociais, podendo-se citar, dentre eles, a Organização das Nações Unidas (ONU)⁶ e seus organismos especializados, bem como o ex-Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON), a Comunidade Econômica Européia (CEE), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Instituto Interamericano de Estatística (ESTUDIOS, 1979).⁷

A partir da década de 1970, apareceram e foram planejados, em vários países, uma série de compêndios de estatísticas sociais e de indicadores sociais: em 1970, *Social Trends*, na Inglaterra; em 1973, *Données Sociales*, na França; em 1974, *Social Indicators*, nos EUA e *Gesellschaftliche Daten*, na Alemanha; em 1974, *Social Indicators of Japan e White Paper on National Life*, no Japão, dentre outros.⁸

A crescente integração econômica e política teve como consequência, segundo Schrader (2002), a elaboração de relatórios sociais supranacionais: a União Européia (trianualmente desde 1977), pela

⁶ Os antecedentes históricos dos trabalhos da ONU sobre um marco de integração das estatísticas sociais, demográficas e afins com os indicadores sociais podem ser encontrados em Principios (1979). Os estudos sobre a integração das estatísticas sociais e sobre os indicadores sociais aparecem nas seguintes publicações: Hacia (1975); Indicadores sociales (1978); e Estudios (1979).

⁷ Os temas incluídos nos estudos internacionais (ONU, COMECON, CEE, e OCDE) sobre indicadores sociais encontram-se tabulados no anexo 1 da publicação Indicadores Sociales (1978).

⁸ O estudo da Estudios (1979) apresenta uma listagem das publicações por países, títulos da publicação, órgão que realiza a publicação, ano da primeira edição e sua periodicidade. A profusão de trabalhos na área de indicadores sociais e sua respectiva aceitação pode ser exemplificada com o levantamento bibliográfico realizado por Wilcox apud Calsing (1981), em 1972, em que o autor aponta mais de 1.000 livros e artigos publicados sobre o tema.

OCDE, pelo Banco Mundial (anualmente desde 1978) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, anualmente desde 1978).

A investigação no campo dos indicadores sociais, realizada por organismos governamentais e não-governamentais, tem buscado aprofundar a vinculação dos indicadores com os princípios que nortearam o seu surgimento, ou seja, servir de instrumento para o planejamento governamental, bem como superar as análises estritamente econômicas. Agora as condições sociais fazem parte do rol de preocupações não só dos especialistas, como também dos governos. A “qualidade de vida” ou o “bem-estar” assumem um papel importante, juntamente com o enfoque econômico, para responder como anda o “estado social da Nação”.

Entidades e pesquisadores internacionais, conforme a análise de dez exemplos estudados por Zapf (1975), desenvolvem sistemas de indicadores sociais – conjunto de indicadores sociais referidos a uma temática específica – para tornar operacional e mensurável o bem-estar. Dentre essas pesquisas, encontra-se a proposta da ONU, elaborada no estudo Hacia (1975), para a construção de um sistema de estatísticas sociais e demográficas.

3.3 Anos 80: o menosprezo com a área de indicadores sociais

A terceira etapa, nos anos 1980, é considerada de estagnação por Schrader. Para o autor, “muitos países industrializados deslocaram o foco de atenção política do social para o econômico e para uma orientação conservadora” (SCHRADER, 2002, p.18). Segundo Williams, apud Gasteyer e Flora (1998), nos EUA – país pioneiro e irradiador do movimento de indicadores sociais – temos como os mais acabados exemplos desta postura de menosprezo dos indicadores sociais as administrações Reagan e Bush pai. Essa visão está alicerçada no arcabouço teórico e no modelo econômico do neoliberalismo implantado no mundo, que vem cavando um enorme fosso entre as nações. Em seu “Relatório do Desenvolvimento Humano”, o PNUD/ONU (Desarrollo, 2002), afirma que o número de pobres no mundo é da ordem de três bilhões de pessoas e mostra que a concentração de renda aumentou, pois a diferença entre os 20% mais ricos do mundo e 20% mais pobres que era de 30 para 1, em 1960, passou para 78 para 1, em 1994.

3.4 Anos 90 até a atualidade: revitalização dos estudos no campo dos indicadores sociais

Desde os anos 1990 até a atualidade, existe uma revitalização do movimento de indicadores sociais, marcando a sua quarta etapa (SCHRADER, 2002). Eles passam a ser elaborados e monitorados especialmente pelos órgãos das Nações Unidas e incentivados pelos diferentes cúpulas, acordos, pactos⁹ e conferências: educação para todos (Jomtien, 1990), sobre a infância (Nova York, 1990), sobre o meio ambiente e desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992),¹⁰ sobre os direitos humanos (Viena, 1993), sobre população e desenvolvimento (Cairo, 1994), sobre desenvolvimento social (Copenhague, 1995)¹¹, sobre a mulher, desenvolvimento e paz (Beijing, 1995), sobre assentamentos humanos - habitat 2 (Istambul, 1996), sobre a juventude (Lisboa, 1998), cúpula do milênio (Nova York, 2000), sobre os países menos desenvolvidos (Bruxelas, 2001), contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e outras formas de intolerância (Durban, 2001), sobre o desenvolvimento sustentável (Johanesburgo, 2002), promovidos por essa instituição e apoiados também pelas diferentes Organizações Não Governamentais (ONGs).

As diferentes entidades da sociedade civil desde 2001, têm realizado vários fóruns por países, regiões e continentes, como o Fórum Social Mundial (FSM) de Porto Alegre, para lutar por “um outro mundo possível”, fora dos ditames do neoliberalismo. Organizações como o Observatório Social (*Social Watch*), entre outras, têm lançado mão dos indicadores sociais para monitorar a qualidade de vida no mundo, os direitos humanos, as liberdades políticas, a dívida externa dos países pobres e a biodiversidade, inclusive durante o FSM de 2002 foi construída uma “Agenda Mundial das Políticas Sociais” (POLÍTICAS SOCIAIS, 2002), entre outros documentos que dão ênfase à área social. Schrader (2002) afirma que as tarefas mais importantes atualmente são entre outras: monitorar os conceitos de bem-estar e qualidade de vida, construir indicadores de bem-estar sintéticos e desenvolver relatórios sociais prospectivos.

⁹ Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e de Direitos Civis e Políticos.

¹⁰ Rio+10: “compromisso de 180 nações foi assinada a agenda 21 [1992] para viabilizar um plano de ação estratégica para produzir um novo padrão de desenvolvimento. Para monitorar as políticas e ações foi criada a comissão de desenvolvimento sustentável pela ONU que recomendou metodologias e indicadores para serem produzidos pelos países e permitir a análise de dados sociais e econômicos de forma integrada com o Meio ambiente” (FSP, 2002, p. A-3).

¹¹ Copenhague+5 (2000).

3.5 A construção de indicadores sintéticos (ou índices sociais) pelo programa das nações unidas para o desenvolvimento (PNUD)

A sociedade moderna, dada sua complexidade, produz, a todo o momento, um manancial inesgotável de estatísticas sociais, que tiveram um grande impulso a partir dos anos 1960 e 1970, e uma retomada a partir da década de 1990. Na linha temática que a ONU e suas agências denominam de “Desenvolvimento Humano”, em especial o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), serão comentados sete indicadores sintéticos¹² (ou indicadores compostos), entre os nove elaborados pelo PNUD, pois dois deles no decorrer dos estudos foram modificados restando sete deles.

A Organização das Nações Unidas, com a colaboração interdisciplinar de cientistas sociais, constrói indicadores sintéticos para monitorar o Desenvolvimento Humano além de outros temas de interesse da comunidade internacional. Para a ONU, o Desenvolvimento Humano “deve enfatizar a importância do bem-estar e do crescimento das pessoas de modo que possam desfrutar uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários a um padrão de vida decente” (GALL, 1990, p. 5). Para Gall, a classificação dos países se dá em função de seu êxito em atender as necessidades humanas.¹³

Os nove índices ou medidas sociais que foram criados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) da ONU, são: 1) Índice de Desenvolvimento Humano - IDH (1990); 2) Índice da Liberdade Humana - ILH (1991), 3) Índice de Liberdade Política - ILP (1992); 4) Índice de Desenvolvimento Ajustado ao Sexo - IDS (1995) e, no mesmo ano, a 5) Medida da Participação Ajustada ao

¹² O indicador sintético ou Índice Social A, B ou C, elaborados pelo PNUD, como serão descritos no decorrer do item 3.5, são construídos segundo Jannuzzi (2003), pela aglutinação de um grupo de indicadores simples referido a uma mesma ou a diferentes dimensões específicas das áreas que se quer investigar. Estes indicadores, por serem medidos em diferentes unidades de medida, são transformados em medidas adimensionais, que podem assumir valores entre zero a um, a partir de valores extremos normativos (piso e teto). Quanto mais próximo de um, melhor será o índice calculado e, quanto mais próximo de zero, pior colocado ficará.

¹³ Existe um indicador social simples que é a taxa de mortalidade de menores de cinco anos (TMM5), que representa o número de crianças que morrem antes dos cinco anos por 1.000 nascidas vivas. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) elegeu o TMM5 como o melhor indicador social do desenvolvimento de um país (Situação Mundial, 1989). Esse indicador, ainda que não seja um indicador sintético, é utilizado pelo UNICEF para medir níveis e alterações relacionadas ao bem-estar da criança; serve também para definir a ordem em que os países estão classificados no relatório “Situação Mundial da Infância”.

Sexo - MPS. Os indicadores sintéticos 4 e 5 são conhecidos hoje como: 6) Índice Desenvolvimento por Gênero - IDG (1997) e 7) Índice de Poder por Gênero (IPG). Além desses, temos: 8) Medida de Privação de Capacidade - MPC (1996) e 9) Índice de Pobreza Humana - IPH (1997).

A partir de 1990, a ONU constrói um novo instrumental analítico, o indicador sintético conhecido como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), divulgado no seu Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH), preparado pelo PNUD, que resulta da combinação de três dimensões: longevidade, educação e renda. Este indicador sintético vem sendo largamente utilizado, embora de forma crítica, pelas comunidades dos diferentes países, para comparar seus estágios de bem-estar e as lutas sociais que devem ser propostas para a garantia dos direitos da cidadania de forma ampla e universal (acesso à educação, garantia dos direitos humanos, cultura da paz, liberdade de organização sindical, garantia de trabalho, luta contra a destruição do meio ambiente e a discriminação racial, de gênero e credo religioso).

Mahbub Ul Haq, ex-ministro de Finanças e Planificação do Paquistão, que dirigiu e elaborou o informe, diz que o estudo suscitará numerosas controvérsias, como aquelas levantadas na década de 1940 em relação à idéia do Produto Nacional Bruto (PNB). Entretanto, ao incorporar opções humanas distintas da renda, representa um avanço na direção correta (HART, 1990).

Desde o seu primeiro RDH, o PNUD/ONU tem reformulado e ampliado à conceituação de desenvolvimento humano. No relatório de 1992, foi inserida a dimensão da sustentabilidade; o desenvolvimento deve ser pensado não só para as pessoas da geração atual, mas também para as gerações futuras. No relatório de 1999, o capítulo "O Desenvolvimento humano nesta época de globalização" aponta falhas no alcance dos objetivos de equidade, erradicação da pobreza e aumento da segurança humana. Pesquisadores independentes têm chamado atenção sobre a construção dos índices sociais elaborados pelo PNUD, sobre o marco teórico dos conceitos sobre desenvolvimento e o pensamento ideológico que permeia essa concepção (MONTUFAR, 1997; CORAGGIO, 1998; BAVA, 2003).

O IDH, apresentado pela ONU, é um instrumento que veio para superar as análises economicistas baseadas somente no desempenho econômico; ele dá uma visão abrangente do avanço social da comunidade das nações. Só que devemos tomar alguns cuidados ao analisá-lo de forma separada das condições reais por que passa a

maioria da população e das posições dos diversos atores e países na conjuntura internacional e o debate subjacente em sua concepção. Além do mais, uma simples mudança de metodologia, fato normal no Relatório do IDH, faz os países perderem posições no *ranking* geral do IDH, e um país com médio IDH, pode estar escondendo uma forte concentração de renda e riqueza, como é o caso do Brasil. É necessário avaliar o estado social da nação nos diferentes países como um todo, que no contexto dos ajustes econômicos com base no receituário neoliberal, vem sofrendo os percalços da inserção subalterna na globalização, o que torna os países, como os latino-americanos, reféns da ciranda financeira e do desemprego estrutural.

O PNUD/ONU não se atém apenas a construir o IDH; ele procura focar em cada RDH uma temática social relevante, além de construir novos índices na área social. Em 1991, foi construído o Índice de Liberdade Humana (ILH) (DESARROLLO, 1991). O ILH classifica os países de acordo com o grau de liberdade de seus povos, utilizando como critério a Declaração Universal dos Direitos Humanos e outras convenções internacionais. O administrador do PNUD, William Draper, afirmou que: “embora a liberdade seja difícil de quantificar ou medir, nenhuma avaliação de desenvolvimento humano pode ser feita sem incluí-la” (ONU divulga, 1991, p.19).

As componentes do Índice de Liberdade Política - ILP (1992) são agrupados em cinco categorias básicas: segurança; império das leis; liberdade de expressão; participação política; igualdade de oportunidades. A partir destes grupos são construídos indicadores que determinam se os direitos são respeitados ou não (PEREIRA, 2000).

O PNUD criou dois índices para medir as diferenças de gênero em 1995, o Índice de Desenvolvimento Ajustado ao Sexo - IDS e, no mesmo ano, a Medida da Participação Ajustada ao Sexo - MPS (Pereira, 2000). Hoje temos o Índice de Desenvolvimento de Gênero (IDG) que leva em conta as diferenças de esperança de vida, alfabetização, matrícula na escola e renda entre homens e mulheres. O Índice de Poder por Gênero (IPG) mede o grau de participação das mulheres na força de trabalho, nos cargos de chefia, na política e em profissões técnicas (que exigem estudo). Em 1996, foi incluída no RDH uma nova Medida de Privação Humana (MPC) que considera a falta de três capacidades básicas: capacidade de estar bem alimentado e saudável; capacidade para a reprodução saudável e capacidade para ser educado e instruído (PEREIRA, 2000).

A partir de 1997, a ONU/PNUD tem elaborado o Índice de Pobreza Humana (IPH), que se centra na situação de pobreza e no progresso das pessoas mais pobres da comunidade (PEREIRA, 2000). As variáveis utilizadas são a porcentagem de pessoas nascidas hoje que não deverão passar dos 40 anos, a porcentagem de adultos analfabetos e a privação no provisionamento econômico Global - público e privado - refletido pela porcentagem de pessoas sem acesso aos serviços de saúde e à água potável e a porcentagem de crianças com peso deficiente.

4 Os indicadores sociais no Brasil

4.1 A origem dos indicadores sociais no Brasil

Os indicadores sociais, como foi visto, tiveram uma boa aceitação desde seu surgimento e estão inseridos no planejamento governamental da maioria dos países. No caso brasileiro, é relativamente recente o uso de indicadores sociais como instrumento de planejamento, pois a intenção de criar um sistema só ocorreu a partir de 1975.

O aspecto social recebeu ênfase, em nível governamental, a partir de 1964, mas sem encontrar correspondência nos atos efetivos da política social vigente. Existia, no período, uma identificação do controle social com o planejamento social e, para Altmann (1981), o planejamento é utilizado ideologicamente em decorrência do desparecimento da participação social de base.

No início dos anos 1970, o crescimento econômico brasileiro foi bastante significativo, principalmente entre 1967 e 1973, período do milagre econômico. As taxas de crescimento econômico variaram entre 6% e 11% ao ano. Entretanto, isto não acarretou uma melhoria da distribuição da renda e nem a diminuição da pobreza¹⁴ absoluta. Oliveira (1985) diz que, no Brasil ocorreu uma regulação keynesiana sem direitos sociais, forma distinta daquela verificada nos países avançados. O autor identifica o caso brasileiro como um “Estado de

¹⁴ O debate sobre a pobreza no Brasil já figurava como preocupação temática das universidades e dos órgãos públicos desde o final dos anos 1960. A partir da crise e da estagnação econômica da década de 1970, os efeitos sobre o empobrecimento de diversos segmentos sociais comparecem com maior frequência na literatura acadêmica e na agenda política (JANNUZZI, 2003).

Mal-Estar”, onde existe crescimento econômico sem uma contrapartida em nível de participação democrática e de benefícios sociais.¹⁵

O governo brasileiro, no período entre 1975 e 1979, através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), reconheceu o agravamento da problemática social e propôs uma política de redução das desigualdades sócio-econômicas (SISTEMA, 1980). Em 1974, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) para conduzir a política social e, em 19 de maio 1975, em cumprimento às diretrizes do II PND, o CDS propôs a:

Construção de um sistema de indicadores sociais e de produção periódica da informação necessária à sua alimentação, [tentando] consolidar e articular diversas metodologias, entre as quais aquela recomendada pela ONU, na série de documentos sob o título geral de *A System of Demographic and Social Statistics and its Link With the System of National Economic Accounts*¹⁶ (CONSELHO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 1975, p. 98).

O objetivo dos indicadores sociais era o de fornecer elementos para a elaboração e o acompanhamento do planejamento social,¹⁷ sendo que a prioridade seria dada aos indicadores destinados a medir as variações nos níveis de bem-estar material, em especial dos grupos que estavam em situação de “pobreza absoluta” (CONSELHO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 1975). Com esse documento, pela primeira vez, o termo indicadores sociais apareceu de forma oficial no Brasil. O IBGE ficou encarregado da organização e do funcionamento do

¹⁵ “Nos países pobres periféricos não existe o *Welfare State* nem um pleno Keynesianismo em política. Devido à profunda desigualdade de classes, as políticas sociais não são de acesso universal” (FALEIROS, 1986, p. 28). A partir da Constituição de 1988, foram criadas condições para a ampliação e a extensão dos direitos sociais, bem como a universalização do acesso e a expansão da cobertura (WINCKLER e MOURA NETO, 1992, p. 114).

¹⁶ O documento “*A system of demographic and social statistics and its link with the system of national economic accounts*” é de abril de 1972 e faz parte de uma série de estudos elaborados pelo Escritório de Estatísticas das Nações Unidas, que culminou com o trabalho intitulado “*Hacia un sistema de estadísticas sociales y demográficas de 1975*” (PRINCIPIOS, 1979).

¹⁷ O acompanhamento institucional das políticas públicas é realizado pelo Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA). A Universidade de Campinas (UNICAMP), através do seu núcleo de Estudos de Políticas Públicas, publicou, em 1986, o primeiro volume de um trabalho anual sobre a situação social do País. A partir dos anos 90 multiplicaram-se as entidades que investigam as políticas públicas: CUT Nacional/Observatório Social, IBASE/Observatório da Cidadania, UERJ/Laboratório de Políticas Públicas, PUCSP/Laboratório ES, UnB/Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas entre outros.

Sistema de Indicadores Sociais. Em data anterior (1973), essa instituição já havia criado internamente o Grupo Projeto de Indicadores Sociais.¹⁸

4.2 Os indicadores sociais no âmbito estadual e regional

No plano estadual, em novembro de 1973, apareceu de forma pioneira, no Rio Grande do Sul, a revista “Indicadores Sociais-RS”,¹⁹ elaborada, num primeiro momento, pela Superintendência de Planejamento Global (SUPLAG) e, posteriormente, pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), ambos os órgãos vinculados à Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado.

A SUDENE, através da Divisão de Estudos e Diagnósticos de sua Coordenação de Planejamento Regional (CPR), incentivou a construção de indicadores sociais para a região nordeste, iniciando os estudos em 1974, com trabalhos sobre qualidade de vida. A CPR preparou uma série de trabalhos para dar suporte à estrutura do Sistema Regional de Indicadores Sociais (SIRIS), sendo o primeiro deles “Proposições Preliminares de Qualidade de Vida e Indicadores Sociais para o Nordeste” (PROPOSIÇÕES, 1975). O documento SIRIS, elaborado em 1980, apresenta o modelo analítico operacional do sistema do mesmo nome, e seu anexo contém um painel de indicadores sociais com suas especificações metodológicas (SISTEMA, 1980).

Vários estados da federação (Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe)²⁰ desenvolvem trabalhos com base na temática dos indicadores sociais, na maioria das vezes vinculados as suas respectivas secretarias de planejamento. Para uma visão atualizada sobre elaboração dos índices sintéticos de pobreza e qualidade de vida podem ser consultados os trabalhos de Martins e Mammarella (1997), Sposati (2002) e Oliveira (2001). Instituições em nível ministerial também publicam dados e/ou estudos

¹⁸ O IBGE, através dos censos, propicia “importantes subsídios aos órgãos de análise e planejamento econômico (Contas Nacionais) e dos Indicadores Sociais” (SILVA, 1989, p. 40) e mantém pesquisas contínuas em indicadores sociais no seu Departamento de Estatísticas e Indicadores Sociais (DEISO).

¹⁹ A partir de 1977, após cinco números consecutivos de publicação, essa revista deixou de ser elaborada. Entretanto, a FEE continuou a produzir análises que fazem uso dos indicadores sociais, dentre elas: Lima, 1992; Silveira et al (1995); Silveira e Sampaio, 1996; Martins e Mammarella (1997 e 1999); Silveira e Meneghetti Neto, 1998; Projeto (1998, 1998a); Bensussan, 2000; Barbieri et al., 2001; Accurso (2003) e IDESE (2001).

²⁰ Para examinar as experiências no âmbito estadual durante a década de 1970, consultar Sistema (1980).

nessa mesma linha de interesse, tais como os ministérios da Saúde, da Educação, do Trabalho, da Previdência Social, de Minas e Energia, da Fazenda etc. Além do trabalho efetuado pelos órgãos de investigação governamentais, pesquisadores e organizações independentes realizam estudos e/ou utilizam-se dos indicadores sociais em suas análises. Para exemplificar, têm-se Bacha e Klein (1986), Jaguaribe et al (1986), Rodrigues et al (1987), Santos (1990), Curi (1991), Soares (1995), Souto (1995), Santos (1997), IBASE (desde 1997), Waiselfisz (1998), Paixão (1999), Silva (2000), Jannuzzi, (2003), Pochmann (2003).

4.3 Medindo o bem-estar

No Brasil, o debate sobre a medição do bem-estar social da população pode ser acompanhado nos estudos de Calsing et al. (1984) e Cervini e Burguer (1985).²¹ A proposta desses autores é diferente daquela que utiliza indicadores tais como Produto Nacional Bruto *per capita*, renda média pessoal e renda familiar *per capita*, que são do tipo monetário (CERVINI e BURGUER, 1985).

Os autores afirmam que existe um interesse internacional de inclusão dos indicadores sociais na análise do bem-estar da população e também no nível de desenvolvimento de países ou áreas geográficas. Entretanto, alertam para uma tendência muito acentuada nesses estudos para o uso de indicadores sociais “objetivos” em detrimento de outros tipos de medições consideradas mais “subjetivas” (CERVINI e BURGUER, 1985).

Os autores utilizam técnicas de análise dos componentes principais “para obter uma medida única do bem-estar-social da população a partir de um conjunto de indicadores considerados relevantes para tal fim” (CERVINI e BURGUER, 1985, p.85), para “estabelecer um ordenamento das diversas áreas do Nordeste em Termos de satisfação das necessidades, bem como inferir uma idéia dos graus de desigualdade infra-regional subsistente” (CERVINI e BURGUER, 1985, p.85).²²

No Brasil, esta técnica foi aplicada por Faissol e por Buarque e Correa para ordenar e/ou tipificar cidades e, para municípios, por Castro e Medeiros (CERVINI e BURGUER, 1985, p.85). No Rio

²¹ Para uma seleção preliminar dos trabalhos e seminários sobre os indicadores sociais e qualidade de vida no Brasil, ver Calsing et al. (1984).

²² Os autores que usaram essa técnica são Coughlin, Smith, Cullingford e Openshaw (CERVINI e BURGUER, 1985).

Grande do Sul, a Secretaria de Coordenação e Planejamento (RIO GRANDE DO SUL, 1981) também se utilizou dessa técnica para ordenar as cidades segundo níveis crescentes de pobreza urbana, enquanto Fachel (1982) o fez para descrever a estrutura social urbana de Porto Alegre. Rocha (1990) lança mão do método dos componentes principais para obter uma medida sintética ordinal da qualidade de vida dos pobres nas nove regiões metropolitanas brasileiras.

Sliwiany (1987) elaborou uma proposta de “Medição do Nível de Satisfação das Necessidades Materiais e Culturais da População” em Curitiba, o qual foi desenvolvido através de um convênio entre o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). O método utilizado pela autora foi o chamado Método Distancial ou Genebrino, que serve para a “análise dos efeitos sociais em que se considera um conjunto de variáveis denominadas medidores dos benefícios sociais do nível de vida” (SLIWIANY, 1987, p.18).

Os estudos de Cervini e Burger (1985), Sliwiany (1987) e Rocha (1990), Tolosa, Rocha (1993), Almeida (1997) entre outros, propõem um melhoramento da mensuração do bem-estar ou da qualidade de vida, através do aprofundamento qualitativo das abordagens realizadas. Estes estudos procuram investigar a qualidade de vida de forma abrangente, pois como afirma Frigotto “a qualidade de vida é uma dimensão ligada às necessidades humanas fundamentais”, tanto no “mundo da necessidade imperativa” como no “mundo da liberdade”; ou seja, para o autor a qualidade de vida significa: “direito à sobrevivência animal, direito à reprodução e à manutenção da saúde, direito a educar-se, direito a ter emprego, como algo inequivocamente necessário, direito ao lazer, direito à fruição do que a humanidade pode nos dar” (1996, p. 94).

O uso tanto de indicadores objetivos - referem-se ocorrências concretas da realidade social - quanto dos subjetivos - medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação à realidade social - resulta numa melhor articulação do conceito de qualidade de vida através dos indicadores sociais, o conceito de qualidade de vida torna-se complexo para refletir com mais fidelidade a organização social (CARMO, 1993; JANNUZZI, 2003). Os estudos sobre pobreza que lançam mão dos indicadores sociais vivenciam também o mesmo dilema dado a sua natureza multidimensional (SALAMA e DESTREMAU, 2001; JANNUZZI, 2003) e sua dificuldade de mensuração (MENDONÇA, 2002; JANNUZZI, 2003).

4.4 A construção dos indicadores sintéticos a partir da metodologia do IDH: regiões, estados e municípios brasileiros

A partir da divulgação do Índice de Desenvolvimento Humano pela ONU (desde 1990), pesquisadores brasileiros elaboraram estudos usando como referência a metodologia do IDH.²³ Num primeiro momento, o enfoque espacial foram os estados da Federação, as regiões brasileiras, as regiões metropolitanas e, recentemente, existe a preocupação de investigar os municípios.

Durante o desenvolvimento do III Fórum Nacional, no debate sobre “A questão social no Brasil em 1990”, dois economistas do IPEA, Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Renato Villela, apresentaram o trabalho “A situação social no Brasil: um balanço de duas décadas (ALBUQUERQUE e VILLELA, 1991). Os autores construíram dois índices: o Índice de Desenvolvimento Relativo (IDR) e o Índice do Nível de Vida (INV). O primeiro índice segue o IDH com modificações, enquanto o segundo combina elementos metodológicos empregados na construção do IDH e na adotada por Drewnowski para o cálculo do seu Índice do Nível de Vida (ALBUQUERQUE e VILLELA, 1991). Ambos os índices foram os instrumentos para os autores realizarem o balanço da situação social brasileira no âmbito do país, das macrorregiões, dos estados²⁴ e das regiões metropolitanas.

Outro estudo que segue a metodologia da ONU é o de Rodrigues (1994), que investiga as regiões brasileiras. Rodrigues constrói um Índice de Desenvolvimento Social (IDS) para definir o grau de justiça social, enquanto o IDH mede, em cada país, o grau de realização sócio-econômico individual. Médici e Agune (1994) utilizam a metodologia da ONU, com indicadores sociais diferentes, para avaliar a qualidade de vida nas regiões, estados e regiões metropolitanas do Brasil. Para isso, constroem o Índice de Oferta de Serviços Públicos (IOSP) na área social. Os indicadores componentes do IOSP são: alfabetização, oferta de serviços de saúde, saneamento (água, esgoto e lixo) e fornecimento de energia elétrica.

Os estudos que serão comentados a seguir têm como fundamentos uma ou mais das três características que serão aqui aponta-

²³ As variáveis do IDH, como já foram comentadas, são: esperança de vida ao nascer, taxa de alfabetização dos adultos, taxa combinada de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior e a renda real *per capita*.

²⁴ O Rio Grande do Sul, conforme a análise de Albuquerque e Villela (1991), é o primeiro colocado em qualidade de vida, utilizando-se o IDH e o IDR por eles construídos.

das: trabalhar com uma gama maior de indicadores sociais, seguir grosso modo a metodologia de construção do índice sintético da ONU/PNUD e, especialmente, focar seus objetivos de investigação nos municípios.

A partir de 1990, vários estudos comparativos entre os estados da federação (RODRIGUES, 1994), usaram indicadores sociais a partir da metodologia da PNUD/ONU. Estes estudos evidenciaram uma boa *performance* dos estados do sul e do sudeste. Esta situação foi confirmada pelos três relatórios que além de analisar os estados, as regiões, ampliam sua análise com informações municipais para todos os municípios brasileiros. O IPEA/IBGE/PNUD/FJP produziram o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (1996, 1998, 2002). No primeiro, consta uma avaliação dos municípios para 1970, 1980 e 1991, e das unidades da federação, o segundo relatório apresenta dados para os anos de 1970, 1980, 1991, 1995 e 1996 (com base nos censos de 1970, 1980, 1991 e PNADs), enquanto, no seguinte, são atualizadas as informações para o ano censitário de 2000.

O Instituto Pólis (SOUTO et al, 1995), em 1995, analisa 187 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes; e a Fundação João Pinheiro - FJP (1996 e 1998) analisa os municípios de Minas Gerais e a região metropolitana de Belo Horizonte. Construção do Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI), do IBGE 1994 (dados 1991), e 2003 (dados 2000) para todos os municípios brasileiros, publicado pelo IBGE/UNICEF - "Crianças & Adolescentes - Indicadores Sociais".

Na década de 1990, vários órgãos de pesquisa ligados às secretarias de planejamento estaduais (Seminários, 2000), prefeituras e mesmo assembleias estaduais elaboraram índices de desenvolvimento humano para avaliar seus municípios: iniciativas que vieram somar esforços ao pioneirismo do PNUD/IPEA/IBGE/FJP, como já foi comentado.

Nessa mesma linha, segue-se o trabalho de (SILVEIRA e SAMPAIO, 1996) "Índice de Desenvolvimento Social - Uma estimativa para os municípios do RS", trabalho realizado junto a Fundação de Economia e Estatística (FEE) do RS, que por sua vez está vinculada a Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado. Com base na metodologia do IDH, os autores estruturaram um quadro comparado da situação social e econômica dos municípios gaúchos para 1991. Foi montada uma classificação segundo a qualidade de vida, refletida através do IDS. O mesmo consiste numa média aritmética de índices

sintéticos referentes à posição de cada município nas áreas de saúde, educação e renda.

A taxa de analfabetismo da população adulta e o grau de escolarização no 1º grau foram os indicadores da educação, uma estimativa da taxa de mortalidade infantil foi o indicador da saúde e, para o índice da renda, foram utilizados os PIB *per capita* e o grau de indigência.

Um novo estudo foi feito pela FEE, Bensussan (2000) e Barbieri et al. (2001), intitulado “Índice Social Municipal Ampliado para o RS”. Foram selecionadas, num primeiro momento, 15 variáveis, para os anos de 1991 a 1996; após, foi atualizado para o período 1991 a 1998 com 14 variáveis. Cada variável que compõe cada um dos índices de cada bloco participou com pesos definidos pela equipe técnica de acordo com a importância relativa de cada variável. As referências são os municípios do RS, o agrupamento das variáveis originam Índices de Condição do Domicílio e Saneamento, Educação, Renda e de Saúde.

A transformação das diversas variáveis em índices, cujos valores variam entre zero e um, foi feita de tal forma que aqueles mais elevados evidenciam melhores condições de vida. Significaria obter um índice adimensional que possibilite revelar as piores ou as melhores características com relação ao mesmo. O Índice Geral é resultante da média aritmética entre os quatro blocos. Os municípios são classificados de acordo com o Índice Geral, onde o maior valor corresponde àquele com o melhor Índice Social Municipal Ampliado, enquanto o menor valor, ao pior. Assim o índice do município mais elevado, o melhor, foi referenciado como um, e os demais o tomaram como referência. Deste modo, quanto mais próximo de um, melhor colocado estará; quanto mais próximo de zero, pior colocado ficará.

O ISMA até o ano de 2002 serviu de suporte para as ações sociais do Governo do Estado, diagnósticos dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e prefeituras, assim como outras atividades: elaboração do Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para implantação de plantas industriais, e outros empreendimentos; análises de âmbito acadêmico da situação socioeconômica urbana e rural. Inclusive a Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS), de São Leopoldo (RS), utilizou estas informações para propor suas inserção na comunidade do Vale dos Sinos num raio de 100 km, através do Projeto UNICIDADE.

Em 2003, a FEE publicou o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) para o ano de 1991 e 2000 (ACCURSO, 2003) e para 2001 (IDESE, 2004), em substituição ao ISMA, com objetivos de embasar os investimentos industriais através do Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM), e a regionalização dos investimentos sociais, via Consulta Popular. O IDESE acompanha os blocos de indicadores do ISMA com variações importantes, entre eles o bloco da renda que utiliza o Produto Interno Bruto *per capita* e Valor Adicionado Bruto *per capita* do Comércio e Alimentação, com pesos iguais. Outra diferença fundamental com o ISMA é a utilização dos parâmetros internacionais que permite que os índices sejam comparados ao IDH elaborado pela ONU.

Além do RS, outros estados da Federação, que seguem a totalidade ou parte da metodologia da ONU, têm elaborado estudos para investigar as condições de vida dos seus municípios. Pode-se apontar os estudos da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI (1996, 1997, 1998, 1999/2000); da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais (1996, 1998), do Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro - CIDE (1997, 1998 e 2001) e da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SDM de Santa Catarina (2000 e 2001). Nesta mesma orientação, em 1999, a Assembléia Estadual de São Paulo, propôs a construção de um índice sintético para avaliar a qualidade de vida dos municípios paulistas, o Índice Paulista de Responsabilidade Social, que foi elaborado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE (2001 e 2003) para os anos de 1992, 1997 e 2001. A pesquisa será realizada a cada dois anos com o apoio do Governo do Estado de São Paulo. A Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, como a sua congênere paulista, pretende construir um Índice de Responsabilidade Social do RS (Assembléia Legislativa, 2003).

Pesquisadores brasileiros propuseram uma metodologia de elaboração de um indicador educacional sintético para os municípios brasileiros (CUNHA et al., 2001), que também toma como referência metodológica o Índice de Desenvolvimento Humano. Enquanto que Carvalho e Coelho (2002/2003) estudaram, a partir do IDH, os reflexos da imigração dos países colonizadores (etnia alemã, italiana e portuguesa) no desenvolvimento humano dos municípios pertencentes à Associação dos Municípios da Região de Laguna (AMUREL), localizados ao sul do estado de Santa Catarina.

5 Considerações finais

Como foi visto ao longo do texto, os indicadores sociais desde sua origem estão inseridos num contexto socioeconômico amplo, além de manter uma forte presença no campo teórico acadêmico. Os indicadores sociais devem responder às preocupações quanto à dinâmica social, ou seja, as mudanças significativas que estão em curso na sociedade capitalista atravessada pelo conflito de classes; elucidar as questões que não se atenham somente ao que pode ser mensurado, mas ir além da informação quantitativa e desta forma aproximar-se, dos conflitos de interesse que são o motor do processo social.

A sociedade civil, os movimentos sociais, o meio acadêmico que constroem os indicadores sociais para instrumentalizar suas análises e qualificar as suas lutas por melhores condições de vida e participação cidadã, tiveram um grande avanço no campo da disputa ideológica ao fazerem uso dos indicadores sociais e os seus diferentes índices sociais como, por exemplo: os índices ambientais, IDH dos municípios, índice de gênero, índice de raça, índice de pobreza, índice de responsabilidade social, mapa da fome, mapa da pobreza, mapa da violência, entre outros.

Os indicadores sociais podem ajudar no conhecimento da realidade social brasileira, monitorar as condições de vida das cidades grandes e pequenas, como exemplo pode-se mencionar: o acompanhamento do orçamento municipal, o índice de responsabilidade social para a aferição da atuação do governo do Estado de São Paulo, e mais recentemente (2004) a conquista das organizações sociais ligadas à problemática da criança e dos adolescentes de monitorar as ações do governo federal neste campo. Embora a existência de informações e análises dos indicadores sociais *per se* não faculte as mudanças necessárias na área social, é fundamental construir as condições sócio-políticas necessárias para conquistar e fazer avançar a cidadania.

Referências

- ACCURSO, Jorge da Silva. **Índice de desenvolvimento socioeconômico do RS**. Porto Alegre: FEE, (Documentos FEE, n.58), 2003.
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de, VILLELA, Renato. A situação social do Brasil: um balanço de duas décadas. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org). **A questão social no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1991.
- ALMEIDA, Alberto Carlos. **A qualidade de vida no estado do Rio de Janeiro**. Niterói: Ed. da Universidade Federal Fluminense, 1997.

- ALTMANN, Werner. A temática dos indicadores sociais e sua resultante atual: a qualidade de vida. **Indicadores Sociais de Sergipe**, Aracaju, v. 3, 1981, p. 187-204.
- ALTVATER, Elmar. O capitalismo em vias de recuperação? Sobre teorias da “onda longa” e dos “estágios”. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.3, n.2, 1983, p. 05-30.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO/FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE)/GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Índice paulista de responsabilidade social**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2001, 2002, 2003.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Comissão especial de responsabilidade social no setor público: Relatório Final**, ago. 2003, p. 84.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Brasília: PNUD/IPEA/FJP/IBGE, 1996, 1998, 2002.
- BACHA, Edmar e KLEIN, Hubert S. **Transição incompleta: Brasil desde 1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BARBIERI, Cláudio Dias et al. **Índice social municipal ampliado para o Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 2001. 72p.
- BAUMANN, Renato. **Uma visão da econômica da globalização IN: _____**. O Brasil e a economia global. Campus: 1996.
- BAVA, Sílvio Caccia. A produção da agenda social mundial: uma discussão sobre contextos e conceitos. Disponível em: www.polis.org.br. Acesso em: 08 de out. 2003.
- BENSUSSAN, Jaques Alberto (Coord.). **Índice Social Municipal Ampliado para o Rio Grande do Sul (1991-1996)**. Porto Alegre: FEE, 2000. 64p.
- BRASIL 1985: relatório sobre a situação social do país. Campinas: UNICAMP/ NEEP, 1986.
- BUCI-GLUCKSMANN, Cristine; THERBORN, Göran. **O desafio social democrata**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1983.
- CALSING, Elizeu F. Critérios para a construção de indicadores sociais. **Indicadores sociais de Sergipe**. Aracaju, 1981.
- CALSING, Elizeu F. et al. **Situação sócio-econômica dos municípios: estado de Sergipe**. Brasília: CNRH/UNICEF, 1984.
- CARMO, Roberto Luiz do. O conceito de qualidade de vida: uma primeira abordagem, **Monografia**, Campinas, ano 3, n. 4, IFCH/UNICAMP, 1993. 70p.
- CARVALHO, Eduardo Búrigo e COELHO, Jailson. O reflexo da imigração no desenvolvimento humano. **Episteme**. Universidade do Sul de Santa

Catarina, Tubarão, Editora Unisul, v. 10, n. 28/29, nov./jun., 2002/2003, p. 229-241.

CERVINI, Ruben Alberto; BURGER, Freda. Ordenamento e desigualdades infra-regionais: o caso do Nordeste. In: CALSING, Elizeu F. et al. **Desigualdades sociais no Nordeste**. Brasília: CNRH/UNICEF, 1985.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Instituição do sistema de indicadores sociais**, 1975.

CORAGGIO, José Luis. **Economia urbana: la perspectiva popular**. Buenos Aires: Abya-Yala, 1998.

COSTA, Tereza Cristina Nascimento A. Considerações teóricas sobre o conceito de indicador social: uma proposta de trabalho. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro, v.36, n.142, abr./jun. 1975, p. 167-176.

CUNHA, José Marcos Pinto da et al. Proposta metodológica de elaboração de indicador sintético para os municípios, **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas, v.18, n.1/2, jan./dez. 2001, p. 131-159.

CURI, Paulo Roberto. Agrupamento de países segundo indicadores básicos e econômicos. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, 8 (1/2), 1991, p.112.

DESARROLO HUMANO: informe 1990, 1991 e 2002. Bogotá: ONU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 1990, 1991, 2002
DIMENSÕES das carências sociais: informações municipais. **Rio Grande do Sul**, v.21, Rio de Janeiro, IBGE, IPEA, 1996. 208p.

ESTUDIOS sobre la integracion de estadísticas sociais y demográficas: informes técnicos. Nueva York: ONU, 1979. 209p.

FACHEL, Jandyra M. G. Análise multivariada da estrutura social urbana de Porto Alegre. In: **Encontro de docentes de estatísticas da região sul** (Anais). Porto Alegre: UFRGS, 1982. p. 78-97.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. 4^o ed. São Paulo: Cortez, 1985.

_____. **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FERNANDES, Luís. Os fundamentos da ofensiva neoliberal. São Paulo, **Princípios**, nov./dez. 1995, p. 16-20.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Qualidade de vida, educação e universidade. In: MACHADO, Carmen L. B.; BRUM, Rosemary F. (Orgs.) **Olhares sobre o futuro: o desafio da qualidade nas condições contemporâneas do trabalho e da educação universitária**. São Leopoldo: UNISINOS, 1996.

FUNDAÇÃO CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO. **Índice de qualidade dos municípios**. Rio de Janeiro: CIDE, 1997, 1998, 2001.

- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/IPEA (1970, 1980 e 1991). **Condições de vida nos municípios de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 1996, 1998.
- GALL, Peter. Lo verdaderamente importante. **Desarrollo Mundial**, New York, p. 04-12, jun. 1990.
- GASTEYER, Stephen, FLORA, Cornelia Butler. Social Indicators an annotated bibliography on trends, sources and developments (1960-1998). Disponível em: www.ag.iastate.edu/centers/radev/indicators/III-bilio90s.html. Acesso em: 22 jun. 2002.
- GODELIER, Maurice. **Racionalidade e irracionalidade na economia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, s.d. 397p.
- HACIA un sistema de estadísticas sociales y demográficas. Nueva York: ONU, 1975. 209p.
- HART, Cherie. Génesis del informe del desarrollo humano. **Desarrollo mundial**. New York: 1990.
- IBASE. **Observatório da cidadania**: relatório de 1997. Rio de Janeiro, 1997.
- IBGE. **Indicadores Sociais: uma análise da década de 1980**. Rio de Janeiro, 1995. 365p.
- IBGE. **Indicadores sociais mínimos**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/condicaodevida/indicadoresminimos/default.shtm>. Acesso em: 23 maio 2004.
- IBGE/UNICEF (1994/2003). **Municípios brasileiros: crianças e suas condições de sobrevivência**. Rio de Janeiro, 2003.
- IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. 3º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. 228p.
- INDICADORES SOCIAIS: **Relatório 1979**. Rio de Janeiro: IBGE, 1979. 441p.
- INDICADORES SOCIAIS: uma concepção em debate. Porto Alegre: FEE, n.3, 1975, p. 149-158.
- INDICADORES SOCIALES: Diretrizes preliminares y séries ilustrativas (1978). Nueva York: ONU, 1978. 150p.
- ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO RS - IDESE 2001. Porto Alegre: FEE. Disponível em: www.fee.rs.gov.br. Acesso em: 30 jul. 2004.
- JAGUARIBE, Hélio et al. **Brasil, 2000: para um novo pacto social**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas: Ed. Alínea, 2003. 141p.
- LIMA, Décio et. al. **Indicadores sociais selecionados para o RS**. Porto Alegre: FEE, 1992.

- MARTINS, Carlos B. **O que é sociologia**. 11^o ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- MARTINS, Clítia H. B.; MAMMARELLA, Rosetta. **Manifestação da Exclusão Social no Meio Urbana no RS**. Porto Alegre: FEE (Documentos FEE), 1999. p.168
- MARTINS, Clítia H. B.; MAMMARELLA, Rosetta. **Espacialização da exclusão social urbana no RS**. Porto Alegre: FEE (Documentos FEE), 1997.
- MÉDICI, André César; AGUNE, Antônio Celso. **Desigualdades sociais e desenvolvimento no Brasil: uma análise dos anos 80 ao nível regional**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v.15, n.2, 1994. p. 458-488
- MEGALE, J. F. Indicadores sociais e realidade social. In: **Reunião da sociedade brasileira para o progresso da ciência**, n^a 28, Brasília, Resumos Brasília, 1976.
- MENDONÇA, Eduardo Luiz de. Reflexões sobre a pobreza e sua mensuração e a desigualdade no Brasil dos anos recentes. Salvador, **Revista CEAS**, jul./ago. n^a 200, 2002.
- MONTÚFAR, Cesar. El desarrollo participativo y gobernabilidad local. In: **XXI Congresso Latinoamericano de Sociología**, São Paulo, set. 1997.
- OLIVEIRA, Francisco de. Além da transição, aquém da imaginação. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.12, jun. 1985.
- OLIVEIRA, Júlio César de.. Desenvolvimento humano, desigualdade de renda e pobreza no Rio Grande do Sul e Coredes entre 1970 e 1991, **Estudos CEPE**, Santa Cruz do Sul, UNISC, n. 14, 2001.
- ONU. **Relatório do desenvolvimento humano 2003**. Lisboa: Mensagem, 2003. 367p.
- ONU divulga índices da liberdade. Porto Alegre, **Zero Hora**, 23 maio 1991.
- PAIXÃO, Marcelo. **Os indicadores de desenvolvimento humano (IDH) como instrumento de mensuração de desigualdades étnicas: o caso do Brasil**, 1999.
- PEREIRA, Potyara. **Necessidades humanas: subsídio à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000. 215p.
- POCHMANN, Márcio (Org.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.
- POLÍTICAS SOCIAIS PARA UM NOVO MUNDO NECESSÁRIO E POSSÍVEL. Marilene Maia (Coord.). Santa Maria: **Caderno Ideação**, Gráfica Pallotti, 2002. 104 p.
- PRINCÍPIOS y métodos para el mejoramiento de las estadísticas sociales en los países en desarrollo. Nueva York: ONU, 1979. 102p.

- PROJETO RS 2010. **Pobreza rural**. SCP/FEE, Porto Alegre: Edelbra, 1998.
- PROJETO RS 2010. **Pobreza urbana**. SCP/FEE, Porto Alegre: Edelbra, 1998a.
- PROPOSIÇÕES preliminares da qualidade de vida e indicadores sociais para o Nordeste. **SUDENE**, 1975.
- RATTNER, Henrique. Indicadores sociais e planificação do desenvolvimento. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, FGV, v.17, n.1, 1977, p. 21-27.
- RIO + 10. **Folha de São Paulo**, 22 jun. 2002, p. A-3
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Coordenação e Planejamento. **Equipamentos públicos comunitários e urbanos**. Porto Alegre: FEE, 1981. 82p.
- ROCHA, Sônia. Pobreza-renda e indicadores sociais como critérios complementares. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n.4, dez 1990.
- RODRIGUES, José Albertino et al. **Indicadores sociais** (versão 01/87). São Carlos: UFSCar, 1987. (mimeo).
- RODRIGUES, Maria C. P. O desenvolvimento social nos estados brasileiros. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, FGV, v.48, n.3, 1994.
- SACHS, Wolfgang. **Anatomia política do desenvolvimento sustentável**, nov., n.1, 1997.
- SALAMA, Pierre e DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2001. p.160.
- SANTOS, José Vicente Tavares dos (Coord.) **A violência e a criminalidade no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: IFCH/UFRGS, 1997.
- SANTOS, Wanderley G, (Coord). **Que Brasil é este?** Manual de indicadores políticos e sociais. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais, 1990.
- SCHILLING, Voltaire. A teoria da justiça. Porto Alegre, **Zero Hora**, 5 jul. 2003, p. 15.
- SCHRADER, Achim. **Métodos de pesquisa social empírica e indicadores sociais**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2002.
- SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE. **Índice de Desenvolvimento Social (2000/2001)**. Florianópolis, 2000, 2001.
- SEMINÁRIO de Desenvolvimento Regional. Porto Alegre: **Secretaria de Coordenação e Planejamento**, nov 1999. 23p.
- SEMINÁRIO Fluminense de Indicadores. **Caderno de textos**. Rio de Janeiro: Fundação CIDE, 2000.

SILVA, Lenildo F. A fundação instituto brasileiro de geografia e estatística (IBGE) e a produção de estatísticas. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro, n^a 193, jan/jun 1989. p. 37-53.

SILVA, Sandra Regina Mota. **Indicadores de sustentabilidade urbana**: as perspectivas e as limitações da operacionalização de uma referencial Sustentável. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, 2000. 260p.

SILVEIRA, Fernando G.; MENEGHETTI NETO, Alfredo. **Estratificação dos municípios gaúchos segundo indicadores sintéticos das condições sociais e gastos em assistência social**. Porto Alegre: FEE, 1998. Mimeo.

SILVEIRA, Fernando Gaiger et al. **Região Sul/RS**: indicadores sócio-econômicos. Porto Alegre: FEE, 1995. 36p.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; SAMPAIO, Maria Helena A. de. **Índice de Desenvolvimento Social** - uma estimativa para os municípios do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: FEE, 1996. 39p.

SISTEMA regional de indicadores sociais (SIRIS). Recife: SUDENE/ Coord. Planejamento, 1980. 76p.

SITUAÇÃO MUNDIAL DA INFÂNCIA (1989 e 2003). Brasília: UNICEF, 2003.

SLIWIANY, Regina Maria. **Estatística social**: como medir a qualidade de vida. Curitiba: Araucária Cultural, 1987. 108p.

SOARES, Laura Tavares R.. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Campinas, UNICAMP/IE, (Tese de Doutorado), 1995.

SOARES, Laura Tavares (Org.). **Tempo de desafios**: a política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: LPP; Buenos Aires: CLACSO, 2002. 343 p.

SOUTO, A L. S. et al. Como conhecer um bom governo. São Paulo, **Revista Polis**, n. 21, 1995.

_____. Como reconhecer um bom governo?: o papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida. São Paulo, **Pólis**, 1995.

SPOSATI, Adaíza (coord.). Estudos territoriais de desigualdades sociais. **Quadro de indicadores** (oficina de trabalho). Disponível em: www.dpi.inpe.br/geopro/exclusão/oficinas.html. Acesso em: 15 jul 2002.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI) da Bahia (1996, 1997, 1998, 1999 e 2002). **Índices de desenvolvimento econômico e social dos municípios baianos**. Salvador, 2002.

TOLOSA, Hamilton C., ROCHA, Sonia. Políticas de combate à pobreza: experiências e equívocos. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis;

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Orgs.). **Pobreza e mobilidade social**. São Paulo: Nobel, 1993.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência: os jovens do Brasil** (juventude, violência e cidadania). Rio de Janeiro: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Garamond, 1998.

WINCKLER, Carlos R., MOURA NETO, Bolivar T. Welfare state à brasileira. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.19, n.4, 1992.

ZAPF, Wolfgang. Les systèmes d'indicateurs sociaux: approches et problèmes. **Revue Internationale des Ciencias Sociales**, n.3, 1975.

Salvatore Santagada
E-mail: salvatoresantagada@gmail.com

Artigo recebido em fevereiro/2007.
Aprovado em agosto/2007.