

# ELABORAÇÃO DE ÍNDICES MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NO BRASIL

## A BUSCA POR UMA MEDIDA SINTÉTICA DO DESENVOLVIMENTO

*Marco Antonio Jorge*  
*Neílson Santos Meneses*

ISBN 978-85-61385-47-7



# Introdução

A escassez de recursos com a qual se defrontam estados e municípios somada à necessidade de atendimento das carências da população exige dos gestores públicos a formulação de políticas eficazes e eficientes no cumprimento de seus objetivos.

Para tanto, é fundamental que tais políticas estejam alicerçadas em informações sólidas acerca da realidade. Nesse sentido, a disponibilidade de indicadores socioeconômicos confiáveis e atualizados cumpre importante papel como instrumento para balizar as políticas públicas.

Assim, a disciplina Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública, ao apresentar a gama de fontes e de informações estatísticas com potencialidade de utilização na formulação e avaliação de políticas públicas, cumpre um papel fundamental na formação dos gestores, razão pela qual compõe o módulo básico dos cursos de Especialização em Gestão Pública ministrados no âmbito da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e do Programa Nacional de Formação em Administração Pública.

Para permitir ao aluno da disciplina um melhor acompanhamento, foi desenvolvido um livro-texto, competentemente escrito pelo Prof. Paulo Jannuzzi. Porém, dada a profusão na criação de índices sintéticos de abrangência municipal a partir de meados da década de 1990 no Brasil, bem como da relativa popularização de tais instrumentos, os autores perceberam a necessidade de produzir um material de apoio ao curso que tratasse especificamente deste tema, em especial dos índices de desenvolvimento socioeconômico municipais.

Dessa constatação surge a presente apostila, em sua primeira versão, com o objetivo de apresentar o surgimento e a evolução dos índices, suas etapas de construção, as potencialidades e as limitações no uso de tal instrumental para formulação e avaliação de políticas públicas no Brasil. Neste sentido, o texto vem complementar o material de apoio à disciplina, particularmente no que diz respeito aos tópicos tratados em sua 4<sup>a</sup>. unidade: Etapas da Construção de Índices Sintéticos.

Para tanto, no primeiro capítulo são abordados, de forma breve, o conceito de desenvolvimento econômico, cuja conotação ampliou-se, na atualidade, para desenvolvimento socioeconômico, bem como a mensuração do conceito, inicialmente feita através do acompanhamento do PIB per capita e, posteriormente, com a inclusão de outros indicadores sociais e econômicos. O capítulo se encerra com uma discussão acerca do deslocamento na ênfase do planejamento da esfera nacional para a local e do conseqüente aumento do interesse por indicadores locais, em particular, os índices municipais.

O segundo capítulo busca detalhar as etapas da construção de um índice, a começar pelo estabelecimento de um marco ordenador / conceitual até o estágio final que consiste na apresentação e análise dos resultados. A compreensão deste processo pelo gestor é fundamental para que ele seja capaz de julgar as implicações, tanto em termos de potencialidades de uso como em termos de limitações à utilização dos índices para a formulação e avaliação de políticas públicas.

Este é precisamente o foco do terceiro capítulo que traz ainda um quadro descritivo da metodologia e das características dos principais índices de desenvolvimento socioeconômico municipais atualmente calculados em nosso país.

Trata-se, portanto, de uma primeira versão do presente material para ser debatida com os alunos do curso em busca de seu constante aprimoramento. Obviamente, eventuais incorreções e erros remanescentes são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Marco Antonio Jorge  
Neílson Santos Meneses

## A Busca por uma Medida Sintética do Desenvolvimento

O presente capítulo tem por objetivo apresentar ao leitor de forma resumida o processo que culminou na difusão do surgimento de índices municipais de desenvolvimento socioeconômico. Para tanto, de início faz-se uma breve discussão do conceito de desenvolvimento, para então mostrar um pouco da história de sua mensuração, bem como as quatro gerações de indicadores que se propuseram a tal finalidade. Por fim, apresenta as razões que estimularam o planejamento em nível local em nosso país, com a conseqüente disseminação de experiências de criação de índices em várias unidades da Federação.

### Conceito de Desenvolvimento

Entre os principais conceitos que estão na base das ações sociais está o de **desenvolvimento**. A partir dele circunscrevem-se atividades de planejamento, são estabelecidas metas e se define também um modelo territorial, econômico e social. É este marco conceitual que serve de

---

#### **Desenvolvimento**

*Inicialmente era identificado como crescimento econômico e mensurado pelo PIB. (deste trabalho reproduzem as seções 1.1 e 1.2 de Jorge et al (2010b).*

---

base para fundamentar a interação social, econômica e espacial das atividades humanas. Em geral, associava-se o conceito de desenvolvimento com os processos econômicos, especialmente devido ao fato de que modernamente o termo desenvolvimento está relacionado à ideia de progresso e esta origem pode ser encontrada nos teóricos iluministas que vão construindo a base conceitual da sociedade capitalista.

Vale ressaltar ainda que esse conceito de desenvolvimento como progresso possui uma raiz geográfica e histórica bastante clara: ela é um produto histórico do “ocidente” e expressa uma visão de mundo refletindo interesses do modo de produção dominante e de classes sociais privilegiadas. Ademais, esta vertente do conceito contém um forte caráter antropocêntrico, que privilegia formas predatórias de dominação e exploração da natureza e se revela, segundo os seus críticos, uma concepção reducionista de desenvolvimento, tendo como parâmetros principais o PIB (Produto Interno Bruto) e o PIB per capita (a divisão matemática do PIB pelo número de habitantes de um país).

O modo como as nações se desenvolvem, ou buscam o desenvolvimento, veio a tornar-se uma problemática de maior relevo no limiar do século XIX, no âmbito do modelo urbano-industrial estabelecido a partir da revolução industrial, que instaura uma nova dinâmica econômica e social. Posteriormente, a grande depressão deixou evidente o drama do desemprego. Logo, ganhou ênfase a noção de desenvolvimento atrelada à alocação e distribuição de recursos, visto que os agentes econômicos possuem necessidades que não podem deixar de ser atendidas, como por exemplo, a segurança. Assim sendo, não só a estabilidade econômica

é uma condição necessária para o desenvolvimento, mas, também, o crescimento econômico precisa ocorrer em um ritmo que satisfaça as reivindicações das diferentes classes sociais e regiões em países distintos (SOUZA, 1995).

O processo de industrialização tem sido considerado como uma característica estrutural do processo de desenvolvimento econômico. Desse modo, logo começaram as preocupações quanto à caracterização do primeiro (GERSHENKRON, 1970) e com relação aos países europeus que demoraram (relativamente à Inglaterra) a iniciá-lo. A partir de então, acentuaram-se as desigualdades entre países e regiões, evidenciadas pelo crescimento dos centros industrializados. Já na década de 1930, passou-se a comparar a renda per capita dos países; estes passaram a ser classificados como ricos ou pobres de acordo com sua renda. Além da baixa renda, os países pobres apresentavam altas taxas de analfabetismo, de natalidade e mortalidade infantil, predominância da agricultura na atividade econômica, dentre outras características (SOUZA, 1995, p. 14).

Após a segunda guerra mundial, generalizou-se a discussão de soluções para os principais problemas dos países de renda inferior; um esforço de grandes proporções seria necessário para diminuir as disparidades internacionais dos níveis de renda. A partir de 1945, com a criação da ONU (Organizações das Nações Unidas), foram elaborados estudos econômicos visando à formulação de um plano de cooperação econômica internacional que ajudasse as nações pobres a encontrarem um modelo de desenvolvimento adequado às suas condições de crescimento.

A partir dessas discussões surge o termo subdesenvolvimento. À época, alguns economistas de inspiração marxista argumentavam que o subdesenvolvimento originava-se do desenvolvimento, baseando essa hipótese na teoria do imperialismo e do capitalismo mundial em sua fase oligopolista, na qual países com economias pobres não poderiam se desenvolver se não rompessem com os laços coloniais que possuíam com os países dominantes. Tornavam-se, assim, meros exportadores de matérias-primas e importadores de produtos manufaturados, submetidos a termos de troca desfavoráveis, o que obstaculizava sobremaneira o desenvolvimento industrial nessas economias.

Economistas de tendências neoclássicas e keynesianas, por sua vez, acreditavam que o subdesenvolvimento tinha como causa principal a escassez de capital, pois dada sua insuficiência de poupança interna as economias pobres precisavam de capital externo para se desenvolver. No final da década de 1940, estudiosos de países subdesenvolvidos passaram a elaborar teorias a respeito de sua própria realidade econômica, com o intuito de melhor compreender as razões do atraso.

Esses debates subsidiaram a construção das abordagens cepalina e estruturalista, mas serviram também para mostrar que o desenvolvimento e o subdesenvolvimento de uma nação estão bastante relacionados com sua evolução cultural, bem como com os anseios de progresso e as expectativas de melhora na condição de vida de seus habitantes, além de fatores políticos, o que torna pouco provável a construção de um modelo genérico que possa dar conta de realidades bastante heterogêneas (SOUZA, 1995, p. 15).

Diante dessa divisão entre economias pobres ou ricas, procurou-se compreender de forma mais fidedigna o conceito de desenvolvimento. Para economistas neoclássicos e keynesianos, crescimento seria sinônimo de desenvolvimento, esses acreditam que um país subdesenvolvido cresceria menos porque mantém capacidade produtiva ociosa, os fatores de produção são mal alocados e a economia situa-se aquém de sua fronteira de possibilidades de produção. Já para autores estruturalistas e marxistas, o crescimento é condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento, visto que este processo caracteriza-se pela variação na qualidade dos bens oferecidos à população, bem como pela melhoria na condição de vida da mesma e do aperfeiçoamento das instituições e estruturas produtivas.

Podia-se afirmar a partir de então, que desenvolvimento econômico se define pela existência de crescimento econômico contínuo, em ritmo superior ao crescimento da população, envolvendo mudanças de estruturas e melhorias de indicadores econômicos per capita. Isso implicaria maior estabilidade e diversificação da capacidade produtiva, expansão do mercado interno, apesar de uma base exportadora volumosa, observando-se uma diminuição no índice de pobreza absoluta e uma elevação nos níveis de salário e renda da população. Logo, trata-se de um fenômeno de longo prazo.

O subdesenvolvimento, por sua vez, representa uma insuficiência de crescimento econômico em relação ao crescimento populacional, devido à grande concentração da renda e da riqueza nas mãos de poucos, alta instabilidade econômica com forte dependência do capital estrangeiro, pouca competição no mercado interno, baixos níveis de renda e altíssimas taxas de inflação que restringem o governo a investir em questões sociais (SOUZA, 1995, p. 17).

A escolha das questões ou aspectos que retratam o estado de desenvolvimento socioeconômico de uma nação é uma tarefa de grande complexidade, pois depende em grande medida de algum consenso entre o governo e a sociedade em geral a respeito dos critérios mais importantes para se proceder a esta escolha, já que

“o desenvolvimento pode ser considerado como um processo de aperfeiçoamento em relação a um conjunto de valores ou então como uma atitude comparativa com respeito a tais valores... inevitavelmente, portanto, a taxa ou o nível relativo de desenvolvimento de um país são conceitos normativos cuja definição e medição dependem dos juízos de valor dos analistas envolvidos” (COLMAN e NIXSON, 1981, p. 20).

Assim, alguns atores sociais podem considerar que o volume de exportações de um país é suficiente para constatar que ele está se desenvolvendo, outros podem julgar que um aumento do número de trabalhadores com carteira assinada indica o progresso de uma nação. Tradicionalmente, a renda ou PIB per capita foram usados como o principal indicador de desenvolvimento. Vejamos as implicações desta escolha.

Diante dessa divisão entre economias pobres ou ricas, procurou-se compreender de forma mais fidedigna o conceito de desenvolvimento. Para economistas neoclássicos e keynesianos, crescimento seria sinônimo de desenvolvimento, esses acreditam que um país subdesenvolvido cresceria menos porque mantém capacidade produtiva ociosa, os fatores de produção são mal alocados e a economia situa-se aquém de sua fronteira de possibilidades de produção. Já para autores estruturalistas e marxistas, o crescimento é condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento, visto que este processo caracteriza-se pela variação na qualidade dos bens oferecidos à população, bem como pela melhoria na condição de vida da mesma e do aperfeiçoamento das instituições e estruturas produtivas.

Podia-se afirmar a partir de então, que desenvolvimento econômico se define pela existência de crescimento econômico contínuo, em ritmo superior ao crescimento da população, envolvendo mudanças de estruturas e melhorias de indicadores econômicos per capita. Isso implicaria maior estabilidade e diversificação da capacidade produtiva, expansão do mercado interno, apesar de uma base exportadora volumosa, observando-se uma diminuição no índice de pobreza absoluta e uma elevação nos níveis de salário e renda da população. Logo, trata-se de um fenômeno de longo prazo.

O subdesenvolvimento, por sua vez, representa uma insuficiência de crescimento econômico em relação ao crescimento populacional, devido à grande concentração da renda e da riqueza nas mãos de poucos, alta instabilidade econômica com forte dependência do capital estrangeiro, pouca competição no mercado interno, baixos níveis de renda e altíssimas taxas de inflação que restringem o governo a investir em questões sociais (SOUZA, 1995, p. 17).

A escolha das questões ou aspectos que retratam o estado de desenvolvimento socioeconômico de uma nação é uma tarefa de grande complexidade, pois depende em grande medida de algum consenso entre o governo e a sociedade em geral a respeito dos critérios mais importantes para se proceder a esta escolha, já que

“o desenvolvimento pode ser considerado como um processo de aperfeiçoamento em relação a um conjunto de valores ou então como uma atitude comparativa com respeito a tais valores... inevitavelmente, portanto, a taxa ou o nível relativo de desenvolvimento de um país são conceitos normativos cuja definição e medição dependem dos juízos de valor dos analistas envolvidos” (COLMAN e NIXSON, 1981, p. 20).

Assim, alguns atores sociais podem considerar que o volume de exportações de um país é suficiente para constatar que ele está se desenvolvendo, outros podem julgar que um aumento do número de trabalhadores com carteira assinada indica o progresso de uma nação. Tradicionalmente, a renda ou PIB per capita foram usados como o principal indicador de desenvolvimento. Vejamos as implicações desta escolha.



## O PIB per capita:

O Produto Interno Bruto (PIB) é utilizado para mensurar o valor de mercado da produção de bens e serviços finais em um país durante determinado período de tempo (MANKIWI, 1999, p. 484). Assim, trata-se de boa medida pontual da atividade econômica, bem como ao longo do tempo. Dividido pela população expressa o PIB per capita, o qual, por muito tempo, foi também utilizado como medida de bem estar, sob a hipótese de que uma maior disponibilidade de bens e serviços por habitante implicaria em melhoria na condição de vida da população. De fato, por vezes tal indicador apresenta correlação elevada com dimensões representativas de aspectos do desenvolvimento, como a expectativa média de vida, por exemplo.

Porém, como medida de bem estar, tem sido bastante criticado por esconder a realidade social de muitos países que conciliavam renda média-alta com péssimas condições de vida refletidas nas esferas da saúde, educação, moradia, alimentação etc.

É pensamento corrente que o PIB foi criado para avaliar a contribuição produtiva das atividades econômicas e não medir o bem-estar de uma sociedade e que de fato existe uma diferença bastante significativa entre o crescimento do PIB e o desenvolvimento social atrelado ao aumento do bem estar. A forma pela qual se mensura o PIB implica nas seguintes considerações:

- Todo fluxo transacionado no país em determinado período de tempo aumentará o PIB, porém isso não necessariamente significa um aumento na qualidade ou bem-estar dos indivíduos. Um exemplo seria uma sociedade na qual se verificam muitos acidentes de trânsito, onde gastam-se elevadas somas com cuidados médicos em geral (emergência, UTI's para os casos mais graves). Tal sociedade ostentaria um PIB mais volumoso do que uma sociedade onde as pessoas dirijam com prudência. Na verdade, o raciocínio anterior expressa o fato, muitas vezes desconsiderado, de que há **males** na economia. Exemplo análogo seria o das despesas decorrentes de uma elevação da **criminalidade**;

- Muitas atividades que contribuem para o bem-estar social não são contabilizadas por que não têm valor comercial. O trabalho voluntário, por exemplo, por ser não-remunerado, não faz parte das atividades que contribuem para elevação do PIB, a não ser que implique na produção de um serviço transacionável. Outros exemplos

---

### Criminalidade

*Nordhaus e Tobin mencionam despesas com bens e serviços regrettable, aqueles que não contribuem diretamente para o bem-estar, enquadrando nesta categoria despesas com segurança, prestígio e diplomacia, sendo a mais expressiva em volume a despesa com defesa nacional (GADREY e JANY-CATRICE, 2006, ps. 82-85). As despesas decorrentes da criminalidade enquadram-se nesta categoria.*

---

### Males

Um mal é uma mercadoria ou serviço do qual o consumidor não gosta e que diminui seu bem estar (VARIAN, 1994, p. 45).

similares são o trabalho doméstico não remunerado, o auto-serviço e a produção para consumo de subsistência, totalmente invisíveis no âmbito das contas nacionais;

- O PIB mede apenas o valor das quantidades produzidas, não contabiliza a satisfação do consumidor diante dos bens consumidos. Isso ocorre porque a satisfação diante da compra de um determinado bem é bastante subjetiva e conseqüentemente de difícil mensuração;

- Por ser um valor monetário, o PIB é influenciado pelo comportamento dos preços. Assim, um processo inflacionário contribui para o aumento do PIB, ainda que as quantidades produzidas permaneçam rigorosamente as mesmas. Dessa maneira, é fundamental que o PIB seja calculado em termos reais para que se possa proceder a comparações intertemporais e/ou interregionais;

- É indiferente à pobreza, às desigualdades sociais provocadas pela má distribuição de renda, à extensão da jornada de trabalho e à degradação ambiental; fatores esses que representam dimensões fundamentais do bem-estar social em uma economia.

Tais limitações fizeram com que o PIB per capita perdesse sua primazia como indicador de desenvolvimento econômico enquanto buscava-se trabalhar com indicadores mais amplos e diversificados para retratar este conceito. Na verdade, a busca por indicadores antecede à larga utilização do PIB, como será visto na próxima seção.

## Gerações de Indicadores:

A busca de indicadores capazes de retratar a situação de uma dada sociedade não é nova, conforme se pode depreender do relato de Neumann-Spallart em um congresso de Estatística em 1887, onde este declara que seu objetivo era chegar a uma expressão tão exata quanto possível do... estado econômico, social e moral das sociedades humanas em dada época e diversos países (GUIMARÃES e JANNUZZI, 2004: 2)

Diante dessa preocupação, em análise retrospectiva dos últimos sessenta anos, pode-se identificar quatro gerações de indicadores (HADDAD, 2010).

A primeira delas resumia-se a instrumentos de acompanhamento da conjuntura macroeconômica e teve impulso após a Grande Depressão, culminando com o desenvolvimento da contabilidade nacional e a disseminação do PIB e PIB per capita como indicadores de desenvolvimento.

Tal tendência foi estimulada pela crença de que a tecnologia estaria apta a resolver os problemas de escassez de matérias-primas – a serem substituídas por insumos alternativos nos processos produtivos – e por teorias dos estágios de desenvolvimento, segundo as quais os países subdesenvolvidos seriam os desenvolvidos “de amanhã”, ou seja, bastava crescer para alcançar o estágio mais avançado de desenvolvimento (SCANDAR NETO, 2006: 7).

No entanto, na década de 1960 já estava claro que o crescimento econômico não levaria necessariamente per se ao desenvolvimento sócio-econômico já que, em especial nos países periféricos, a permanência ou piora das desigualdades convivia com elevadas taxas de crescimento econômico.

Surge, então, a segunda geração de indicadores, desta feita com ênfase em temas sociais como saúde, educação e equidade, dentre outros. O esforço de elaboração e aprimoramento de tais indicadores verificado no final dos anos 1960 e início da década de 1970 ficou conhecido como o “movimento dos indicadores sociais” (SCANDAR NETO, 2006 e NAHAS ET AL, 2006b).

Ainda no início da década de 1970 ganha impulso a constatação de que o crescimento econômico acelerado, acompanhado de um processo desordenado de urbanização, implicaria em degradação ambiental e, portanto, deveria encontrar um limite. “O ano de 1972 é considerado crucial para a incorporação da questão ambiental no debate sobre desenvolvimento” (SCANDAR NETO, 2006: 9) devido a três fatores: a publicação do Relatório Meadows, o surgimento do movimento deep ecology e a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano na cidade de Estocolmo.

A produção de indicadores ambientais ganha impulso com a divulgação do Relatório Brundtland em 1987 e com a realização da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Meio Ambiente (ECO 92) na cidade do Rio de Janeiro, que resultou na elaboração da Agenda 21.

A quarta e última geração de indicadores busca incorporar a mensuração de elementos intangíveis como, p. ex., a dimensão cultural e, principalmente, a institucional, abrangendo a qualidade do gasto público, o grau de integração e mobilização dos agentes econômicos e sua responsabilidade social, dentre outros aspectos.

Por fim, com a publicação do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano –, assiste-se, desde meados da década de 1990, a uma profusão de indicadores que, combinados, geram resultados sintéticos com o intuito de expressar fenômenos complexos tais como: desenvolvimento sócio-econômico, qualidade de vida, vulnerabilidade social, etc.

Para homogeneizar a linguagem bastante díspar utilizada na literatura, faz-se mister estabelecer algumas definições conceituais: para fins deste trabalho considerar-se-á indicador uma informação ou dado que retrata uma determinada situação (NAHAS, 2002). Dessa forma, trata-se de uma medida que reflete as condições de uma população de um dado local em um determinado momento do tempo (FREI ET AL, 2005). Pode ser uma cifra simples ou uma agregação matemática de informações (NAHAS, 2002). Segundo o IBGE (IDS 2008: 9):

Indicadores são ferramentas constituídas por uma ou mais variáveis que, associadas através de diversas formas, revelam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem... são instrumentos essenciais para guiar a ação e subsidiar o acompanhamento e a avaliação do progresso alcançado rumo ao desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, um indicador pode ser constituído por uma ou mais de uma variável. Ainda assim, trataremos variável e indicador como sinônimos.

O final da citação aponta para uma característica desejável dos índices: devido à sua função de retratar uma determinada situação, estes podem ser melhor formulados desde que estejam ligados a um determinado marco conceitual, como será visto adiante.

No caso do IDS, os indicadores selecionados estão ligados ao conceito de desenvolvimento sustentável. No caso do presente trabalho, conforme discutido na seção precedente, o marco conceitual refere-se ao desenvolvimento sócio-econômico.

De acordo com Gadrey e Jany-Catrice (2006) os indicadores podem ser diferenciados em objetivos ou subjetivos, estes últimos baseados em pesquisas de opinião que refletem sentimentos e/ou juízos de valor dos entrevistados.

Um índice, por sua vez, é um conjunto de indicadores ou variáveis, isto é, trata-se de um indicador composto (RIBEIRO, 2004); uma agregação matemática de informações (indicadores ou índices parciais), geralmente vinculado, portanto, a uma estrutura formal de cálculo (NAHAS, 2002). Pode ser um índice parcial, o qual restringe-se a um tema ou dimensão, ou um indicador sintético que aborda uma multiplicidade de temas e destina-se a mensurar a situação de uma unidade espacial de forma geral.

Gadrey e Jany-Catrice (2006) e Guimarães e Jannuzzi (2004) contrapõem os indicadores sintéticos (índices) aos balanços multidimensionais ou dashboards. Scandar Neto (2006) e Scandar et al (2008), por sua vez, enfatizam o caráter de complementaridade entre ambas as ferramentas, conforme será visto no capítulo 3.

De qualquer forma, a busca e a reificação dos índices cresceu sobremaneira na década de 1990, após a publicação do IDH. Nesta época, no Brasil, também começa a ganhar ênfase o planejamento em nível local. Com isso, amplia-se o interesse pela formulação e cálculo de índices sintéticos municipais, a qual culmina com a profusão destes instrumentos na primeira década do século XXI.

Antes de direcionar o foco para este movimento, vejamos as razões para o estímulo ao planejamento local.

## **A Ênfase no Planejamento Local:**

O planejamento centralizado no governo federal e nas agências de desenvolvimento regional tais como a SUDAM e a SUDENE, p. ex., tão em voga no Brasil até o início da década de 1980, dá lugar à gestão focada no curto prazo, diante da urgência em resolver o problema da dívida externa, cujo financiamento torna-se mais complexo após a moratória do México em 1982, e do aguçamento do processo inflacionário, interrompido somente em 1994 com a implantação exitosa do Plano Real.

A recuperação do horizonte de planejamento decorrente do controle da inflação, no entanto, veio acompanhada de uma piora na situação das contas públicas, visto que estas acabavam sendo beneficiadas pelo processo inflacionário na medida em que a infla-

ção corroía o valor real da despesa **pública** e permitia o financiamento de parte do déficit através da emissão monetária. Com o controle da inflação, torna-se evidente a crise fiscal do setor público brasileiro.

As finanças estaduais são também penalizadas pela queda da inflação e por dois agravantes:

- i. a perda de receitas decorrente do desvio de verbas vinculadas através da vigência do Fundo Social de Emergência, Fundo de Estabilização Fiscal e seus prolongamentos, além das perdas provenientes da Lei Kandir e da renúncia fiscal decorrente da guerra fiscal desencadeada pelos governos estaduais e
- ii. o incremento do endividamento público devido aos altos juros vigentes em toda a segunda metade da década de 1990.

Dessa forma, a recuperação do horizonte de planejamento vem acompanhada de dificuldades crescentes para o financiamento de estratégias de planejamento e de ações desenvolvimentistas.

Frente às dificuldades enfrentadas pelo país nas décadas de 1980 e 1990, as quais resultam em taxas de crescimento econômico pífias no período - 1,5% a.a. e 2,7% a.a. nas décadas de 1980 e 1990, respectivamente (CASTRO, 2006) -, avolumam-se as pressões sociais para enfrentamento das carências e atendimento das demandas locais.

Simultaneamente, e possivelmente em função dos argumentos expostos, amplia-se o processo de descentralização de receitas e de funções para os municípios de forma que

a política concebida a partir do provimento de bens e serviços de uso coletivo será realizada nos espaços ou territórios onde se desenha a demanda ou se encontram as carências de oferta (RIBEIRO, 2004: 3)

onde o espaço urbano municipal assume caráter de maior protagonismo.

A gestão municipal vem se defrontando crescentemente com obrigações legais: a exigência constitucional de elaboração das peças orçamentárias, destacando-se o Plano Pluri-Anual (PPA), de estudos de impactos ambientais quando da implementação de projetos de grande monta, bem como da elaboração do Plano Diretor para as cidades com população superior a vinte mil habitantes. Nesse sentido, vale destacar também que a necessidade do uso de indicadores e a importância que cada vez mais estes adquirem, especialmente no Brasil, está relacionada ao planejamento com foco no território. Embora de caráter mais recente, o planejamento territorial tem se configurado uma tendência em nosso país, tendo em conta as disparidades regionais, os desequilíbrios territoriais e a exclusão sócio-espacial reinante.

---

### **Pública**

*A receita pública, por sua vez, estava relativamente protegida em função dos mecanismos de indexação existentes. Para mais detalhes acerca desta linha de argumentação, vide Bacha (1994)*

---

O enfoque territorial do desenvolvimento justifica-se pela necessidade de integração de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção. A indução do desenvolvimento local ou territorial é fruto da combinação de políticas públicas adequadas às necessidades e potencialidades locais (SILVA, 2005:12).

Em suma, o planejamento em nível local tem sido estimulado em decorrência da crise fiscal do governo central, do acúmulo de demandas sociais, do processo de descentralização de funções e do maior número de exigências legais aos gestores municipais (GUIMARÃES e JANNUZZI, 2004: 13-4).

## A Busca de Índices Municipais:

A crescente necessidade de formulação e implementação de políticas em nível local torna imperiosa a necessidade de avaliação de tais políticas. Assim, faz-se mister buscar-se instrumentos que possam cumprir de forma objetiva com esta função.

Dessa maneira, em 1995 são formulados três índices municipais pelo Instituto Polis (SP). Em 1998 surgem quatro novos índices, dentre eles o IDH-M e, a partir daí, anualmente têm sido criados novos instrumentos. O gráfico 1 ilustra tal tendência para o período 1995-2004.

Nota-se que somente em 2003 dez novos índices foram criados. Assim, em 2005 havia seis índices municipais de abrangência nacional e 39 índices com cobertura para determinadas unidades da Federação (NAHAS ET AL, 2006a).

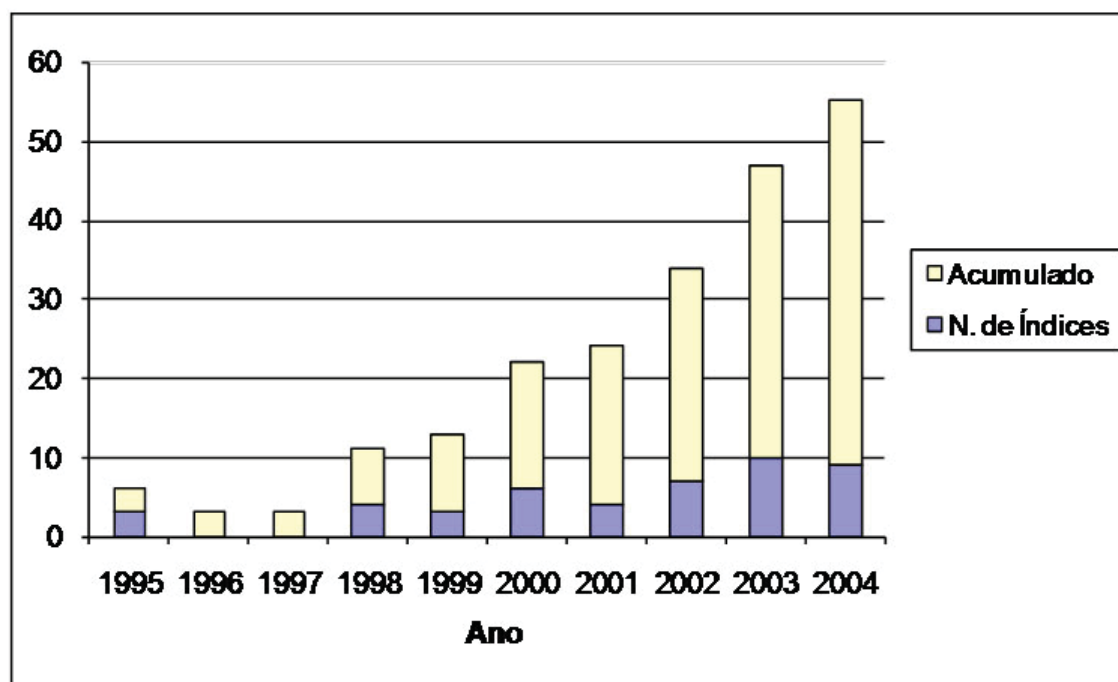


Gráfico 1: Número de Sistemas de Indicadores produzidos entre 1995 e 2004.

(Fonte: Nahas ET AL (2006a: 4)



Tais índices compreendiam um total de 25 temas e nada menos que 834 variáveis. Além disso, foi constatada a existência de 1.442 indicadores isolados, sendo 636 deles disponíveis para todos os municípios do país (NAHAS, 2006c). À época do levantamento, não havia índices para os municípios de dez estados brasileiros.

A grande maioria destes instrumentos, no entanto, fazia uso de variáveis censitárias, o que dificulta a avaliação periódica das políticas públicas devido ao longo intervalo (decenal) para atualização do Censo.

Dessa forma, muitos índices relacionados nos trabalhos de Nahas deixam de ser calculados, surgindo outros compostos, em geral, por indicadores atualizáveis anual ou bianualmente. Outra tendência é a de replicação de índices utilizados em outras unidades da Federação com algumas adaptações para melhor refletir a realidade dos estados que os adotam. Apenas para citar alguns exemplos, o estado do Mato Grosso do Sul adota o IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social; o estado de Goiás deixa de calcular seu Ranking de Municípios Goianos para adotar o IDE – Índice de Desenvolvimento Econômico – e o IDS – Índice de Desenvolvimento Social –, originalmente criados na Bahia e, por fim, o estado do Paraná adapta à sua realidade o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.

Tal tendência parece ser decorrente de três fatores, os quais serão discutidos no próximo capítulo: o alto custo para criação e cálculo do instrumento, a legitimidade já obtida por um determinado índice em alguma unidade da Federação e a disponibilidade de bases oficiais de dados, algumas oriundas de registros administrativos. Dentre as bases mais utilizadas para análise em nível municipal destacam-se as do DATASUS (Ministério da Saúde), RAIS-CAGED (Ministério do Trabalho e do Emprego), INEP (Ministério da Educação), FINBRA (Secretaria do Tesouro Nacional) e IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Um dos aspectos positivos na profusão de elaboração e cálculo de índices é a potencialização do uso dos dados coletados no país pelos órgãos de estatística, oficiais ou não, reconhecidamente subutilizados, o que configura uma atitude correta com os recursos, muitas vezes públicos, investidos em pesquisa (HELLER, 2002 apud RIBEIRO, 2004).

Juntamente com a disseminação de índices municipais surgem também alguns índices intra-municipais, como o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) para a cidade de Belo Horizonte (NAHAS, 2002) ou o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), calculado para quatro municípios do interior paulista e também para Itabaiana/SE (FREI ET AL, 2005 e JORGE ET AL, 2010b), apenas para mencionar dois exemplos.

Tais experiências são bastante adequadas à gestão e ao **planejamento** municipais na medida em que mostram de forma localizada a existência de carências e fragilidades a serem

---

### Nahas

*Esta obra, embora mais sucinta, parece mais atual, pois corrige o dado existente em Nahas et al (2006b), onde constam 816 indicadores ao invés de 834. Como já mencionado, o termo índice é utilizado para compatibilizar a conceituação usada neste trabalho, já que, nos artigos da autora o termo empregado é sistema de indicadores.*

---

### IDM

O IDM foi calculado para os municípios de Jaboticabal, Marília, Ourinhos e São José do Rio Preto em São Paulo e foi reproduzido para a cidade de Itabaiana/SE, onde, para melhor adequação a seu marco conceitual foi rebatizado como Índice de Desenvolvimento da Gestão Municipal (IDGM).

### Planejamento

Ribeiro (s/d) chama a atenção para a diferença entre gestão – orientada para o presente – e planejamento – orientado para o futuro. No primeiro caso, indicadores e índices são importantes para o monitoramento dos resultados das ações implementadas, enquanto, no segundo caso, destinam-se à formulação de políticas públicas

combatidas, mas sua difusão esbarra na disponibilidade restrita de indicadores intramunicipais, ainda muito dependentes da realização dos Censos Demográficos, o que limita suas possibilidades de atualização no curto prazo. Assim, os índices municipais, embora mais apropriados à gestão estadual ou territorial, ao apontar as dimensões do desenvolvimento sócio-econômico da cidade que necessitam de melhoria, são também muito úteis aos gestores municipais.

Para que as características e as propriedades dos índices sintéticos municipais possam ser avaliadas a contento, faz-se mister investigar a forma pela qual esses instrumentos são construídos.