

GT INDICADORES
PLATAFORMA CONTRAPARTES NOVIB

INDICADORES PARA O DIÁLOGO

Jorge Kayano e Eduardo de Lima Caldas

TEXTO DE APOIO DA OFICINA 2
São Paulo, 03 a 05 de junho de 2002

Série Indicadores
Número 08
Outubro 2002

INDICADORES PARA O DIÁLOGO

Jorge Kayano e
Eduardo de Lima Caldas

Os indicadores sociais e as metodologias para a sua formulação voltaram a integrar a agenda das ciências sociais e a preocupação dos administradores públicos. Dentre os motivos que justificam essa nova tendência, destacam-se, pelo menos, três:

- Exigência de organismos internacionais que financiam programas e projetos em políticas públicas, e que precisam medir, de certo modo, o desempenho dos referidos programas e projetos;
- A necessidade de legitimar (com dados empíricos) tanto as políticas governamentais quanto as denúncias por parte da sociedade civil, como ocorreu no caso da Campanha contra a fome, que utilizou indicadores produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre níveis de pobreza e miséria: e
- A necessidade de democratizar informações sobre as realidades sociais para possibilitar a ampliação do diálogo da sociedade civil com o governo, favorecendo um eventual aumento de participação popular nos processos de formulação (e definição) de agendas, bem como de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Nota-se, pelos motivos que justificam essa nova tendência, que os objetivos e as finalidades da formulação e construção de indicadores são bem variados, sendo necessária, portanto, certa cautela em termos de clareza da função e da utilidade dos indicadores, sob o risco de produzir informações inadequadas sobre a realidade social na qual se pretende intervir. Em outras palavras, dado que os indicadores servem a vários senhores, é preciso cautela tanto na sua construção quanto na sua interpretação. A coleta e produção de dados para a formulação de indicadores já expressam os interesses de medição dos formuladores dos referidos indicadores, e nessa medida, o indicador é a “expressão”. (sempre viesada e valorativa) de determinada realidade. Por outro lado, a leitura desses indicadores, também viesada e parcial, indica o interesse do leitor. Quando o leitor do indicador é formador de opinião pública, o referido indicador, além de expressar a realidade, passa também a “produzir” e instituir a realidade.

Por exemplo, um indicador que mostra ao mesmo tempo a redução da pobreza e o aumento da concentração de renda, pode ser lido, por um lado, como expressão do sucesso da ação governamental em reduzir a pobreza, e nessa medida, passa a apresentar uma realidade de menor pobreza e melhoria da qualidade de vida de determinada população. Por outro lado, esse mesmo indicador pode ser lido sob a ótica da concentração de renda, que é fator determinante na perpetuação da pobreza, dado que cria uma situação de exclusão e "inacesso" a ativos econômicos (seja terra, tecnologia, crédito, educação ou saúde). Por essa leitura, percebe-se que a política governamental, por exemplo, não logrou tanto sucesso, mas pelo contrário, deve ser reformulada, se o seu objetivo for realmente a redução da pobreza, uma vez que esta é determinada em grande medida pela concentração de renda e riqueza.

Os problemas centrais, portanto, no que diz respeito à produção de indicadores, são:

- clareza do que se pretende medir;
- qualidade e precisão na produção das informações que compõem os indicadores; e
- cautela e cuidado na interpretação das informações disponíveis.

Outra preocupação presente, e que permeia este trabalho, diz respeito à apropriação e à compreensão dos indicadores por parte da sociedade. Nesta medida, devemos observar se a transferência de conhecimento com relação aos indicadores, bem como a produção de bons indicadores, facilitam a apropriação das informações e incentivam a participação da sociedade. Não se pode perder de vista que o foco central do debate sobre indicadores é a questão da informação enquanto direito que permite o diálogo entre a gestão pública e a sociedade civil.

Este trabalho, portanto, parte das seguintes premissas:

- a) a produção de indicadores deve democratizar as informações disponíveis e possibilitar uma leitura da realidade social sob a ótica dos grupos organizados da sociedade civil; e
- b) a apropriação das informações por parte da sociedade civil deve possibilitar a ampliação do diálogo desta com o governo, favorecendo um eventual aumento da participação popular nos processos de formulação (e definição) de agendas, bem como de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

E os objetivos deste trabalho são procurar compreender:

- O que são indicadores;
- Por que construir um indicador;
- Em que tipo de ação é possível utilizar indicadores;
- Quando é importante construir um indicador e quando surgiram os principais indicadores (universais) utilizados atualmente.

O que são indicadores?

Diante dos limites e possibilidades deste trabalho, definiremos inicialmente “indicadores” enquanto instrumentos importantes para controle gestão e verificação e medição de eficiência e eficácia não apenas na administração privada, mas também e principalmente na administração pública, por permitirem comparar situações entre localidades (espaços territoriais) ou entre períodos diferentes de um mesmo município. Na administração pública, a necessidade e importância dos indicadores justificam-se, dentre outros motivos, por aumentarem a transparência da gestão e facilitarem o diálogo entre os mais diversos grupos sociais organizados. Em outras palavras, pode-se dizer que os indicadores são, por um lado, importantes ferramentas gerenciais de gestão para a administração pública; e por outro, um instrumento fundamental para a fiscalização, controle e acompanhamento da gestão pública por parte dos movimentos populares. Portanto, os indicadores são ferramentas importantes tanto para a burocracia estatal quanto para a sociedade civil. Mais importante que a definição, é destacar algumas idéias-chave que estão nela presentes, dentre as quais:

- Indicadores são um instrumento, ou seja, o indicador não é um fim em si, mas um meio;
- Indicadores são uma medida, uma forma de mensuração, um parâmetro, quer dizer, o indicador é um instrumento que sintetiza um conjunto de informações em um "número" e, portanto, permite medir determinados fenômenos entre si, ou ao longo de determinado tempo;
- Indicadores podem ser utilizados para verificação, observação, demonstração, avaliação, ou seja, o indicador permite observar e mensurar determinados aspectos da realidade social: eles medem, observam e analisam a realidade de acordo com um determinado ponto de vista.

Uma vez definido o indicador e destacadas as idéias-chave que permeiam a própria definição de indicadores, para efeito de facilidade analítica, pode-se comparar os indicadores a fotografias de determinadas realidades sociais. Os indicadores aplicados a determinados espaços territoriais (aplicados a uma localidade) podem ser comparados ao longo do tempo permitindo um acompanhamento das alterações de uma mesma realidade, do mesmo modo que as fotografias de uma mesma pessoa podem ser comparadas ao longo do tempo. Por outro lado, pode-se também comparar localidades diferentes e estabelecer comparações entre elas, do mesmo modo que se pode comparar fotos de pessoas diferentes para observar suas semelhanças e diferenças. É o caso, por exemplo, de comparar fotografias de dois irmãos ao longo do tempo para observar o quanto são parecidos ou diferentes, ou ainda para comparar o processo de envelhecimento dos dois.

Os indicadores, portanto, permitem acompanhar, por exemplo, as mudanças da qualidade de vida de determinado município num período de dez anos; mas também permitem comparar num mesmo período municípios com perfis semelhantes.

Os indicadores são a descrição por meio de números de um determinado aspecto da realidade, ou números que apresentam uma relação entre vários aspectos. Adotando-se técnicas para ponderação dos valores, pode-se criar índices que sintetizem um conjunto de aspectos da realidade e representem conceitos mais abstratos e complexos, tais como , qualidade de vida, grau de desenvolvimento humano de uma comunidade ou, ainda, nível de desempenho de uma gestão. Estes indicadores estão sempre sujeitos a questionamento, pois a escolha dos aspectos da realidade a serem considerados é influenciada por opções políticas e distintas visões da realidade. Para um determinado grupo por exemplo, pode ser mais importante considerar a oferta de transporte coletivo do que o número de telefones instalados. Além desta restrição, há o problema de nem sempre se ter acesso a todas as informações que gostaríamos de ter, e nem todas as informações disponíveis são lidas da mesma maneira por todas as pessoas e grupos.

Um exemplo que ilustra nossa preocupação com a leitura das informações disponíveis pode ser o de um município onde houve um aumento da quantidade de atendimentos em Pronto Socorro Municipal. O aumento do número desses atendimentos, por um lado, demonstra maior

intervenção pública em termos de saúde, maior disponibilidade de especialistas de plantão, a ampliação do atendimento à população e aumento de gastos nessa área considerada prioritária para o governo. Por outro lado, esse aumento de atendimento pode ser interpretado como um “colapso” do Sistema de Atendimento Médico nas Unidades Básicas de Saúde, pode ser interpretado também como ausência de políticas preventivas de saúde, inflacionando o número de atendimentos em Pronto Socorro no município. Repare-se que o fato é o mesmo: “aumento da quantidade de atendimentos em Pronto Socorro Municipal”. O indicador também é o mesmo: “número de atendimentos em Pronto Socorro Municipal”. No entanto, a leitura do fato e do indicador é muito diversa e é condicionada por interesses e perspectivas políticas distintas.

Esse exemplo também aponta para dois aspectos: o da própria insuficiência dos indicadores, uma vez que revelam apenas uma faceta da realidade; e da dimensão política da construção e da interpretação dos indicadores. Além disso, reafirma a idéia de que o indicador é um instrumento que auxilia na interpretação da realidade mas não substitui uma análise e discussão qualitativa, minuciosa e particular do fenômeno analisado.

Os indicadores, como todos os instrumentos que nos auxiliam a analisar a realidade, podem ser simples e compostos. Os indicadores simples normalmente são auto-explicativos: descrevem imediatamente um determinado aspecto da realidade, (número de leitos hospitalares implantados, por exemplo) ou apresentam uma relação entre situações ou ações (como a relação entre o número de matrículas no 2º Grau sobre o número de matrículas do 1º Grau). São excelentes para realizar avaliações setoriais e para a avaliação de cumprimento de pontos do programa de governo, permitindo conclusões rápidas e objetivas. Por exemplo, se o governo se comprometer a ampliar o número de domicílios servidos por coleta de lixo, e este se reduz, conclui-se diretamente que a ação realizada não foi eficaz.

Indicadores compostos, por sua vez, apresentam de forma sintética um conjunto de aspectos da realidade (por exemplo, o índice de inflação reflete a variação geral de preços de uma cesta de bens pré-determinada). Estes índices compostos agrupam, em um único número, vários indicadores

simples, estabelecendo algum tipo de média entre eles. Para isso, é preciso definir uma forma de ponderação, ou seja, dizer que os indicadores terão importância diferenciada (“peso”) para a determinação do resultado final.

Para avaliar a gestão, os indicadores compostos são importantes por permitirem fazer comparações globais da situação do município e do desempenho da gestão. Pode-se, por exemplo, construir um Índice de Qualidade de Vida do Município', incorporando variáveis referentes a saúde, transportes, educação, meio ambiente, renda, entre outras. Calculando-se este índice para vários anos, pode-se analisar sua evolução ao longo do tempo e, assim, avaliar como evoluiu a qualidade de vida dos cidadãos (inclusive comparando a posição da gestão em curso com a de gestões anteriores). Também é possível construir indicadores de eficácia de gestão (que meçam o quanto as ações da prefeitura influenciaram a qualidade de vida na cidade) ou indicadores de eficiência da gestão (que avaliem se o governo está utilizando os recursos disponíveis da melhor forma possível).

Mais uma vez, deve-se apontar para o aspecto complementar dos indicadores. A leitura e a interpretação dos indicadores devem estar acompanhados de uma análise minuciosa do fenômeno analisado.

Amartya San, prêmio Nobel de economia em 1998, em diversas ocasiões comenta não ver muito mérito no Índice de Desenvolvimento Humano, em si, mesmo tendo ajudado a projetá-lo. Sua crítica não é no sentido de desqualificar a criação do índice nem tampouco suas qualidades técnicas e estatísticas, mas a crítica refere-se ao seu alcance restrito enquanto tentativa de captar num simples número a complexa realidade do desenvolvimento humano, das privações, e de todo o contexto que circunscreve e determina a situação de vida das pessoas. Segundo o próprio Sem, “em contraste com a idéia grosseira do IDH, o resto do Relatório de Desenvolvimento Humano contém uma extensa coleção de quadros, uma riqueza de informações sobre uma variedade de aspectos sociais, econômicos e políticos que influenciam a natureza e a qualidade da vida humana”.

No entanto, o próprio Sem, reconhece a importância do Índice de Desenvolvimento Humano:

- No debate ideológico contraposto ao PIB: a mesma forma que o Produto Interno Bruto

(PIB) é um índice restrito que mede a renda produzida num país em determinado período, o IDH também o é. Ao medir a renda produzida, esta é colocada como objetivo final do indicador, como parâmetro que merece destaque, que merece ser mensurado e que, deste modo pauta os debates e as discussões em torno da produção de renda e riqueza. Ao medir o IDH, por outro lado, o desenvolvimento humano é colocado como objetivo final do indicador, no qual renda é apenas uma variável. O desenvolvimento humano, portanto, é o fim para o qual a renda é um meio. O desenvolvimento humano ao ser medido por um indicador ainda que limitado passa a disputar espaço com outros indicadores e a pautar as políticas públicas e as discussões em torno do papel da renda e da riqueza nas sociedades humanas.

- Como instrumento persuasivo: neste aspecto, salienta que os quadros e as análises presentes no Relatório de Desenvolvimento humano são reconhecidos com muito respeito pelos formadores de opinião pública e pelos responsáveis pela elaboração e execução de políticas públicas, mas ainda assim, quando os mesmos formadores de opinião pública e os responsáveis pelas políticas públicas tivessem que usar uma medida sumária e extremamente sintética, voltariam para o PIB. Portanto, ainda que limitado, o IDH exerce um importante papel persuasor.

Uma das características fundamentais dos indicadores é que, necessariamente, estabelecem um certo padrão normativo (standard) a partir do qual avalia-se o estado social da realidade em que se quer intervir, construindo-se um diagnóstico que alimente o processo de definição de estratégias e prioridades, ou; avalia-se o desempenho das políticas e programas, medindo-se o grau em que seus objetivos foram alcançados (eficácia), o nível de utilização de recursos (eficiência) ou as mudanças operadas no estado social da população alvo (impacto)

Além do aspecto normativo, outras características importantes de qualquer indicador são:

- Simplicidade, ou seja, facilidade em serem compreendidos;
- Validade/Estabilidade – relação entre conceito e medida

- Seletividade/sensibilidade/especificidade – expressar características essenciais e mudanças esperadas
- Cobertura – amplitude e diversidade
- Independentes – não condicionados por fatores externos (exógenos)
- Confiabilidade – qualidade dos dados (da coleta, sistematização e padronização dos dados)
- Baixo custo/fácil obtenção/periodicidade/desagregação – produção, manutenção e factibilidade dos dados

Por que construir um indicador?

Os indicadores são construídos geralmente para medir, quantificar e qualificar determinada realidade. Os objetivos práticos da construção de um indicador são, por um lado, analisar pesquisas de cunho acadêmico; por outro, avaliar desempenhos e legitimar determinada política pública.

Quando criados com finalidades mais propriamente acadêmicas, os indicadores, segundo Aduauto Cardoso, possibilitam “a identificação de determinados processos sociais e sua qualificação”. Do ponto de vista metodológico, a construção de indicadores tem como premissa básica uma teoria previamente desenvolvida, que qualifica o problema e as hipóteses relevantes e, ainda, uma adequação rigorosa entre o quadro conceitual e as informações disponíveis.

Por outro lado, quando criados com a finalidade de avaliar desempenho e legitimar políticas públicas, os indicadores são importantes instrumentos para disponibilizar informações básicas para a construção de diagnósticos sobre a realidade social, e, portanto, são criados não apenas para avaliar, mas antes, para subsidiar e amparar o desenho de determinadas políticas e programas públicos. Nesta medida, a construção dos indicadores dependerá do uso específico a que deve servir e deve adequar-se com precisão àquilo que os gestores pretendem medir.

Avaliar a gestão é importante para corrigir rumos indesejados que podem estar sendo tomados despercebidamente. Avaliações periódicas permitem identificar e aproveitar oportunidades de ação para solucionar problemas, reduzir desperdícios ou realizar ações para atingir compromissos de governo.

A transparência da administração é um ponto fundamental para a democratização da relação Estado-sociedade e para a consolidação da cidadania. As ações que dizem respeito à maior transparência não podem ficar restritas à simples divulgação dos atos do governo. Isso não necessariamente democratiza a relação Estado-sociedade. Deve-se, para além da divulgação das informações, construir, em meio a um espaço público de debate, indicadores que possibilitem uma melhor comunicação do governo com a sociedade civil.

As informações utilizadas para avaliação (tanto aquelas relativas às ações de governo quanto as relativas à configuração espacial e socio-econômica da cidade), além de se integrar ao sistema de informações para o Planejamento, podem ser integradas a um Sistema de Informações para a cidadania permitindo que a sociedade se aproprie delas. Rompe-se, portanto, o monopólio que técnicos e dirigentes municipais detêm sobre a informação. Essa democratização das informações, além de auxiliar a sociedade a controlar as ações do governo municipal, permite também que os diferentes atores políticos e sociais, como movimentos e organizações, possam formular propostas pertinentes de prioridades e de intervenção, e proponham sua implantação por parte do poder público.

Em que tipo de ação é possível utilizar indicadores

A elaboração de um indicador pressupõe critérios normativos para avaliação de determinada política. Portanto, inicialmente, deve-se diferenciar avaliação política, avaliação da política, e construção do indicador, sendo que esta última exige a definição que normativa e valorativa de o que e como avaliar.

Para desenvolver a avaliação política, é necessário estabelecer critérios de avaliação, baseados em alguma concepção de bem estar, o que permitiria ainda definir prioridades entre os critérios. A avaliação política, como etapa anterior à avaliação de políticas, coloca-se, então, como a “análise e elucidação do critério ou de critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra”.

Ressalta-se que a avaliação política (normativa, por excelência) pressupõe a ocorrência de um debate público como instância de determinação das normas e valores consensuais. Esse debate pode ocorrer numa

esfera ampliada como, por exemplo, num fórum municipal de desenvolvimento, ou ainda nos conselhos deliberativos setoriais (saúde, educação, habitação e meio ambiente). De qualquer modo, o importante é destacar que a criação de indicadores pressupõe a definição normativa de valores e normas, e que essas podem e devem, preferencialmente, ser definidas em fóruns ampliados de participação popular.

Exemplo típico de critérios normativos que orientam a criação de indicadores é a idéia de expansão das capacidades que permeiam o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Antes da criação do IDH, o principal critério para avaliação de desenvolvimento era o Produto Interno Bruto (PIB) ou PIB per capita. Em termos normativos, o que era valorizado era a criação de riqueza, independente de seus fins. O IDH, por outro lado, não avalia o desenvolvimento por meio da obtenção da riqueza como finalidade mas como meio que propicia a expansão das capacidades humanas.

Uma vez definido o critério político que deve orientar a implantação de determinada política pública ou apenas a sua avaliação, pode-se definir como avaliar propriamente a política pública.

A experiência clássica americana consagrou as análises de desempenho a partir de critérios de eficácia – comparação entre resultados alcançados e objetivos propostos – ou de eficiência, no qual os recursos utilizados são parâmetros para analisar os resultados, como por exemplo análise de custo-benefício.

Embora Figueiredo e Figueiredo acreditem que *"a introdução da dimensão política complexifica a avaliação e introduz uma irracionalidade que irá certamente reduzir a eficiência instrumental"*, esta dimensão é absolutamente necessária para definir com clareza e detalhamento os objetivos a serem alcançados. Portanto, a introdução da dimensão política é condição necessária para a definição precisa de metas e objetivos.

Além da análise de eficiência e eficácia que buscam avaliar os processos de implementação e resultados das políticas públicas, há também critérios para avaliação de impacto da política pública implementada. Figueiredo e Figueiredo alertam para o fato de que *"a avaliação dos impactos é extremamente complexa, já que não basta mostrar que ocorreram mudanças, mas é preciso mostrar, também, que as mudanças registradas não ocorriam (total ou parcialmente), sem a ação política"*.

Ainda neste aspecto, é preciso qualificar a natureza do impacto: objetivo (mudanças quantitativas), subjetivo (estado de espírito) ou substantivo (qualitativo).

QUADRO I

Objetivos da Política/Programa	Objetivos da Avaliação	Tipos de Pesquisa	Crítérios de aferição
Atingir Metas	Avaliar Processo	Execução das Metas Propostas	Eficácia
		Meios utilizados	
		Custo benefício	Eficiência
Mudar as condições sociais	Avaliar impacto	Mudanças quantitativas nas condições sociais	Efetividade
		Mudanças subjetivas quanto ao bem estar	
		Mudanças qualitativas nas condições sociais	

O mais conveniente para a consolidação de um sistema de avaliação de políticas públicas seria que as ações públicas – sociais, administrativas ou de apoio – fossem fruto de um diagnóstico sobre a realidade. Uma vez realizado o diagnóstico, seriam definidas metas e objetivos de curto e longo prazos. A partir desses dois elementos seria possível:

1. definir a política pública mais apropriada para a intervenção social e o alcance dos objetivos definidos e desenhar a política pública de intervenção com metas e objetivos claros;
2. definir indicador (indicadores) que possibilite tanto a avaliação final de intervenção realizada, quanto o acompanhamento e monitoramento da implementação da referida política pública.

Já na década de 80, havia uma tendência de se criar fóruns políticos com ampla incorporação dos grupos e atores sociais que apresentam interesse concreto na implementação das políticas, em detrimento de critérios e instituições de caráter mais técnico.

Na medida em que os conselhos municipais tornam-se mais representativos e começam a intervir mais intensamente na elaboração e implementação das políticas públicas municipais, mais especificamente nas políticas sociais, e os vários grupos sociais e movimentos populares também se organizam para intervir na realidade municipal, a utilização de indicadores torna-se ferramenta fundamental para democratizar informações básicas que orientarão a

discussão política. Figueiredo e Figueiredo chamam a atenção para o fato de que os indicadores “não são instrumentos neutros, não respondem a tudo, e, para serem efetivos, dependem muito de processos mais racionais de formulação e implementação da ação pública”.

Para esses autores ainda, *“a possibilidade de maior efetividade da participação popular, em conselhos ou outros tipos de fóruns deliberativos depende, em grande medida, que se saiba exatamente sobre o que se está decidindo e quais as conseqüências de cada decisão”*.

Nesta medida, a utilização de indicadores, como instrumentos de democratização de informação, é fundamental para o fortalecimento da participação popular e controle social.

Antes de partirmos para uma abordagem mais prática da elaboração de indicadores, cabe lembrar uma reflexão feita pelo prof.^o Francisco de Oliveira sobre a dinâmica interminável de se construir, elaborar e reelaborar os indicadores. Para ele, assim como *“a construção da cidadania e de sua imediata correlata, a democracia, são intermináveis, no sentido de que, no momento mesmo em que aquisições cidadãs e democráticas são confirmadas, recomeça o trabalho de ampliação dos limites já alcançados”*, a construção dos indicadores também deve ser vista nesta perspectiva de construção contínua. Lembra-nos que Weber preferia falar de processo de democratização, para dar uma idéia de fluxo e de ruptura dos limites, ao invés da impressão de um estatuto da democracia já consolidado e insuperável. O mesmo ocorre com os indicadores: o trabalho de

construção permanente, não é semelhante ao trabalho de Sísifo, na medida em que não recomeça eternamente do mesmo ponto inicial, mas é um processo de acúmulo no qual o ponto inicial sempre se desloca para o ponto final definido na fase imediatamente anterior. Deste modo, a construção de indicadores deve ser permanente como a construção de uma escada, degrau por degrau.

Voltando para os aspectos práticos da construção de um indicador, devemos observar alguns parâmetros, dentre os quais:

- Comparabilidade – Os indicadores devem permitir a comparação temporal e espacial. Surge um problema: generalização versus individualização dos indicadores. Quanto mais generalizado o indicador, maiores são as possibilidades de comparações com outras realidades. Por outro lado, quanto menos generalizados, maiores são as possibilidades de individualizar e medir determinadas especificidades locais. Neste caso, entretanto, haverá maior dificuldade de comparação.
- Disponibilidade da informação – as bases de dados devem ser acessíveis e, de preferência, devem constituir séries históricas, para permitir, ao mesmo tempo, a comparação entre fatores (fotografias de pessoas diferentes), e evolução no tempo do desempenho (fotografia de uma mesma pessoa em diferentes épocas);
- Normalizados – Os resultados dos indicadores devem ser traduzidos para uma escala adimensional. Esse procedimento permite uma mescla entre diferentes indicadores;
- Quantificáveis – Os indicadores devem ser traduzidos em números, sem o demérito da análise qualitativa. Aliás, os indicadores quantitativos devem facilitar uma análise qualitativa do desempenho da gestão;

- Simplicidade – O indicador deve ser de fácil compreensão. Deve-se observar, entretanto, que os indicadores são tentativas até pretensiosas de retratar ou expressar de maneira muito sintética determinados fenômenos e processos complexos.

Do ponto de vista ainda mais prático, e até operacional, é possível esboçar um fluxograma com todo o processo de elaboração de um indicador.

1. Delimitar o quadro de referência – a abordagem da realidade é fragmentada, levando em conta os objetivos das políticas ou programas.
2. Delimitar o objeto e os objetivos da avaliação. Circunscrever o objeto quanto ao espaço (unidade de observação); tempo (unidade ou intervalo); às medidas (se é unidimensional, multidimensional ou relações entre dimensões); processamento e análise dessas medidas.
3. Escolher as variáveis que comporão os indicadores.
4. Definir a composição dos indicadores.
5. Acessar ou criar sistema de informações.

Esses indicadores podem ser elaborados, em termos gerais, tanto por um corpo de técnicos quanto por fóruns e associações. Também podem ser elaborados conjuntamente (comunidade, técnicos e burocratas). Como já foi comentado anteriormente, há uma tendência a fortalecer a participação popular na elaboração e implementação de políticas públicas.

Ainda do ponto de vista bastante prático, apresentamos a seguir quadro com os principais aspectos de três grandes grupos de indicadores padrão: indicadores de eficácia, de eficiência e de efetividade.

QUADRO II

Indicadores de Eficácia	Indicadores de Eficiência	Indicadores de Efetividade
Relação entre metas propostas e metas realizadas	Relação custo/Benefício	Relação Causal
Relação entre meios utilizados e fins propostos		Intervenção controlada
		Grupo de Controle

Chamamos a atenção, mais uma vez, que a eficácia, eficiência e a efetividade são conceitos que vão se alterando ao longo do tempo, na medida em que grupos beneficiados por políticas públicas aumentam seus patamares de demanda.

Quando são elaborados os indicadores?

Os indicadores são elaborados principalmente quando há necessidade de formular agendas ou avaliar políticas públicas. Como já foi visto, esses indicadores expressam valores políticos de determinados períodos históricos. Se hoje há uma valorização dos espaços públicos ampliados para definição de políticas e elaboração de indicadores, no passado não era bem assim. Os indicadores eram criados por burocratas preocupados com questões que passavam ao largo da incorporação de setores sociais e movimentos populares organizados para implementação de políticas públicas e elaboração de indicadores.

É possível, a grosso modo, fazer uma espécie de genealogia dos indicadores, dividindo-os em três gerações:

- **Indicadores de primeira Geração** são os indicadores simples, como o Produto Interno Bruto – PIB e o PIB per capita, criados nos anos 50. Algumas das vantagens desses indicadores mais simples são:

1. estarem disponíveis praticamente em todos os países;
2. serem de fácil entendimento;
3. serem claramente comparáveis

As desvantagens, por outro lado, são:

1. não considerarem a distribuição da renda interna de cada área;
2. serem fortemente afetados pela variação cambial;
3. serem unidimensionais;
4. não captarem outras dimensões importantes, como, por exemplo, educação, saúde, meio ambiente.

- **Indicadores de Segunda Geração** são os indicadores compostos, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criados nos anos 90, propostos por um organismo internacional, o PNUD, e fruto de um longo processo de consenso. Esse indicador incorpora o PIB per capita, associando-o a

mais dois indicadores: longevidade e nível educacional. As vantagens desses Indicadores da Segunda Geração são:

1. sinalizarem aos governantes e políticos dos diversos países que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento da produção;
2. serem multidimensionais;
3. serem produto de consenso de diversos atores.

Sua desvantagem é que a opção por qualquer indicador composto cria problemas referentes à necessidade de se atingir o consenso sobre os temas a serem incluídos, resumos de dados; estas decisões, tomadas a priori, são mediadas por juízos de valor e costumam afetar o ranking dos países sujeitos à classificação, com repercussões na mídia ou em processos políticos eleitorais. A maior limitação para a utilização do IDH “tradicional” é sua falta de sensibilidade para medidas de curto prazo e para temas gerados por ações puramente municipais. Além dos resultados de políticas, é preciso valorizar ações ligadas à própria forma de gestão, principalmente os esforços despendidos nas áreas de ação social e a valorização da participação comunitária.

- **Indicadores de Terceira Geração** são indicadores que consideram o trabalho como um processo a ser aprimorado ao longo do tempo, com discussões permanentes e reavaliação de metas e objetivos. O Índice Paulista de Responsabilidade Social, elaborado pela Fundação Seade a pedido da Assembleia Legislativa de São Paulo, é um exemplo.

Parte-se do suposto de que um indicador, ou um conjunto de indicadores, não mede e tampouco reflete a riqueza e a complexidade da realidade social. No entanto, a criação de Indicadores de Segunda Geração pode, ao mesmo tempo, contrapor-se aos indicadores mais tradicionais, como o PIB, e ainda servir de isca para que o conjunto da sociedade leia e conheça relatórios mais complexos com descrições e detalhamentos mais aprofundados da realidade social.

Os Indicadores de Terceira Geração, além de incorporarem a idéia da imperfeição dos indicadores e do seu potencial de isca, presentes na configuração dos Indicadores de Segunda Geração, preocupam-se também em medir, além dos resultados de curto prazo, os esforços realizados pela gestão pública na direção

de melhorar alguns indicadores e avaliar a criação e consolidação de mecanismos institucionais que favoreçam a participação da sociedade na implementação e na avaliação das políticas públicas, bem como a transparência nas ações do governo.

A idéia dos Indicadores de Primeira Geração ganhou força no pós-guerra. Naquela época, a elaboração de indicadores estava mais voltada para as quantificações econômicas. Daí destacam-se os sistemas de contas nacionais e a mensuração de agregados macroeconômicos que possibilitam uma avaliação quantitativa do produto da economia gerado num determinado período de tempo, como, por exemplo, o Produto Interno Bruto – PIB. O PIB é considerado um importante indicador de desempenho econômico, uma vez que mostra a capacidade de geração de renda dessa economia. Essa medida denota também que a preocupação central da economia naquele período era muito mais o volume de riqueza produzido que o uso feito da referida riqueza. Essa perspectiva caracteriza também uma forte inversão de valores na elaboração do indicador, que media a quantidade de riqueza gerada com a força de trabalho humano, e não o como e o quem utilizava a riqueza gerada.

Outro indicador usado nesse período era o Produto Interno Bruto per capita. Esse indicador permitia confrontar o volume de produto gerado com o tamanho da população de determinado país em um certo período de tempo.

Ainda nessa primeira geração de indicadores, surgiram aqueles preocupados com o grau de concentração da renda e a desigualdade entre a população de determinado país. Os mais conhecidos são os índices de Gini e de Lorentz

Paulani e Braga, dizem que *“o perfil de distribuição da renda constitui variável de enorme importância, já que um país pode ser substancialmente rico e crescer a taxas razoáveis, mas reproduzindo padrões de desigualdade inaceitáveis e carregando consigo, portanto, substantivos contingentes de populações miseráveis, desprovidas das condições mínimas de subsistência”*.

Para responder à preocupação de medir o grau de miséria que acompanha determinado país construiu-se a “linha de pobreza” (com parâmetros que variam de US\$ 1 a US\$ 2 por dia, por pessoa).

Dada a preocupação de avaliar em que medida a renda gerada pelo país é apropriada pela sua população nas mais diversas formas - renda, educação,

saneamento básico, utilização de energia elétrica, saúde, infra-estrutura, dentre outras – surgem, já no final do século XX, indicadores compostos (portanto, de Segunda Geração), utilizando escolaridade e mortalidade infantil, por exemplo, para medir a qualidade de vida da população. Esses indicadores consideram não apenas os aspectos econômicos *stricto sensu*, mas também aqueles aspectos ligados à oferta de bens públicos, como saúde e educação, mencionados acima.

O índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um típico índice do que denominamos Segunda Geração. A Criação do IDH deslocou a discussão, tanto sobre criação de indicadores quanto do conceito de desenvolvimento econômico, de uma seara estritamente econômica para um âmbito mais político e social.

Para alguns autores, como Adauto Cardoso, o principal problema que se coloca para o IDH é o fato de este índice estabelecer “padrões mínimos universais de qualidade de vida, válidos para todos os países e culturas”, desrespeitando, portanto, as peculiaridades regionais e desconsiderando certa relatividade concernente aos hábitos de consumo e satisfação. Outro problema apontado é a adoção de padrões ocidentais modernos como parâmetros de análise.” Apesar disso, Cardoso reconhece a importância do índice e a preocupação ético-filosófica que precedeu a formulação do IDH, para definir universalmente quais seriam os critérios normativos que orientariam sua criação, ou seja, a noção de capacidades, compreendida como tudo aquilo que uma pessoa está apta a realizar ou fazer.

Em torno do IDH surgiram vários outros índices, como, por exemplo, em São Paulo, o Mapa da Exclusão / Inclusão; mapas de acessibilidade aos bens, serviços e equipamentos Públicos, e vários outros.

Além desses, aparecem também, mais recentemente, os Indicadores de Terceira Geração, como por exemplo, o índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS). Esse índice é uma espécie de instrumento de fortalecimento do diálogo entre os setores organizados da sociedade e o governo. Esse índice é também “uma espécie de ferramenta de fiscalização política” utilizado pela Assembléia Legislativa. Do ponto de vista metodológico, o IPRS possui três dimensões: resultados de curto prazo; esforços advindos da gestão pública municipal no

sentido de melhorar os indicadores de educação e saúde; e participação, no sentido de efetiva criação institucional que favoreça a participação social e a transparência do governo.

Deve-se ressaltar também que, de acordo com garantia legal, o IPRS é instrumento de “ranqueamento” dos municípios paulistas, e que, de acordo com as regras de classificação dos municípios (metodologia), os Municípios que não apresentaram informações confiáveis à Fundação Seade (órgão responsável pela configuração do IPRS) será desclassificado do ranqueamento. Nessa medida, o IPRS também serve de instrumento para a democratização de informações e como ferramenta de pressão para que as administrações municipais disponibilizem informações e submetam-se a comparações entre seus pares.

Os indicadores de Terceira Geração, como o IPRS, portanto, "representam um importante avanço na construção de um melhor diálogo entre sociedade e governo e na melhor disponibilidade de informações confiáveis.

Conclusão

A discussão proposta neste texto, tem, na verdade, dois grandes eixos: alertar para a importância da coleta e sistematização de informações que permitam a incorporação dos mais amplos setores sociais nos debates e discussões acerca da implementação e avaliação de políticas públicas; e mostrar que a formulação, bem como a leitura dos indicadores são, a priori, permeadas por um aspecto fortemente normativo, o que é absolutamente natural.

Com base nesses dois eixos, o que se pretendeu foi apresentar como a idéia de formulação de indicadores se desenvolveu nos últimos anos e qual a sua importância para interpretação da realidade social e para a avaliação das políticas públicas.

O que se defendeu ao longo do tempo é que a apropriação das informações por parte dos movimentos sociais e dos mais amplos e diversos setores sociais é um direito e um instrumento fundamental para ampliar a possibilidade de diálogo entre o Estado e os referidos setores organizados. Complementando essa idéia, a disponibilidade de informações confiáveis também foi vista como um dever do poder público e direito da cidadania.