

ELABORAÇÃO DE INDICADORES SOCIAIS

Ernesto Friedrich de Lima Amaral

06 de agosto de 2008

**Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia
Departamento de Sociologia e Antropologia
Pós-Graduação Elaboração, Gestão e Avaliação de Projetos Sociais em Áreas Urbanas**

ESTRUTURA DO CURSO

- 1. Conceitos básicos relacionados a indicadores sociais**
2. Fontes de dados para construção de indicadores sociais
3. Construção de indicadores demográficos e de saúde
4. Construção de indicadores de segurança pública, criminalidade e justiça
5. Construção de indicadores educacionais
6. Construção de indicadores de mercado de trabalho, renda e pobreza
7. Construção de indicadores habitacionais, de infra-estrutura urbana, de qualidade de vida, ambientais e de opinião pública
8. Construção de índices de desigualdade e desenvolvimento humanos

BIBLIOGRAFIA

- Jannuzzi, Paulo de Martino. 2001. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas: Editora Alínea.
- Maioria da bibliografia complementar está disponível online, com indicação na ementa da disciplina.

AVALIAÇÃO DO CURSO

- Os alunos realizarão exercícios de aplicação do conhecimento adquirido durante as aulas. Os relatórios deverão ser entregues em formato eletrônico, editado no programa computacional “Microsoft Word”. Os relatórios deverão ser enviados para o e-mail: amaral@cedeplar.ufmg.br.

AULA 1

1. **Conceitos teóricos:** linha de pobreza, linha de indigência, desenvolvimento humano sustentável, qualidade de vida, vulnerabilidade.
2. **Conceitos operacionais:** indicador social, sistema de indicadores, índices.
3. **Classificações** dos indicadores sociais.
4. **Propriedades** dos indicadores sociais.
5. Relação entre indicadores sociais e **políticas públicas**.
6. **Exemplos** de estudos recentes que utilizaram indicadores sociais.

1. CONCEITOS TEÓRICOS

ESTIMAÇÃO DE LINHA DE POBREZA

- Rocha (2000) discute opções metodológicas para estimação de linhas de indigência e pobreza no Brasil.
- Reconhecendo a renda como principal determinante do nível de bem-estar da população, o parâmetro denominado linha de pobreza (renda per capita inferior a meio salário mínimo) é central na determinação da incidência de pobreza, já que depende da capacidade de consumo no âmbito privado.
- Esse parâmetro serve ainda para a caracterização dos pobres em relação a outros aspectos da qualidade de vida, não diretamente dependentes da renda, como as condições de acesso a serviços públicos básicos.
- Embora tenha sido comum a utilização de múltiplos de salário mínimo, existe consenso de que informações sobre a estrutura de consumo das famílias é a fonte mais adequada para o estabelecimento de linhas de pobreza.

LINHA DE POBREZA & LINHA DE INDIGÊNCIA

- A opção pelo consumo observado implica também deixar de lado a determinação da linha de pobreza com base em informações sobre o conteúdo nutricional e o preço dos alimentos.
- A partir de informações de Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), Rocha (2000) estima a cesta alimentar de menor custo que atenda às necessidades nutricionais estimadas.
- O valor correspondente a esta cesta é a chamada linha de indigência (LI), parâmetro de valor associado ao consumo alimentar mínimo necessário.
- Por fim, Rocha afirma que a escolha da metodologia mais adequada para a construção de linhas de pobreza e indigência é determinada pela disponibilidade de dados estatísticos.

DESENVOLVIMENTO HUMANO

- O desenvolvimento humano é um conceito amplo construído no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no início da década de 90.
- Esse termo rompe com a visão que restringiu o conceito de desenvolvimento a um resultado meramente econômico, determinado pela quantidade de capital acumulada no país e pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).
- Questões relativas ao bem estar dos cidadãos passaram a ocupar lugares relevantes nos estudos sobre desenvolvimento, levando em conta o grau com que as pessoas têm acesso e utilizam os produtos e serviços gerados pelo crescimento econômico nacional.

O QUE SERIA O “SUSTENTÁVEL”?

- O desenvolvimento humano consiste então em uma forma de medir o desenvolvimento segundo as oportunidades de acesso universal à educação, saúde, moradia e outros.
- Esse conceito estabelece um equilíbrio sustentável entre crescimento econômico e o fortalecimento da capacidade das pessoas beneficiarem-se com o desenvolvimento.
- O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) combina diferentes indicadores de esperança de vida, educação e renda.
- O IDH representa uma medida padronizada para focar os problemas do desenvolvimento com o intuito de medir e avaliar o bem-estar (qualidade de vida) de uma população.
- No Relatório do Desenvolvimento Humano 2007/2008 (PNUD 2007) há uma discussão sobre alterações climáticas e desenvolvimento humano.

VULNERABILIDADE

- Analisando estudos anteriores, Cunha (2004) afirma que vulnerabilidade seria a incapacidade de uma pessoa ou de um domicílio de aproveitar as oportunidades, disponíveis em distintos âmbitos socioeconômicos, para melhorar sua situação de bem-estar ou impedir sua deterioração.
- Esta condição seria resultante de uma defasagem ou falta de sincronia entre os requerimentos de acesso às estruturas de oportunidades oferecidas pelo mercado, Estado e sociedade.
- O conceito foca a debilidade que indivíduos, famílias ou domicílios dispõem para enfrentar os riscos existentes no entorno que implicam a perda de bem-estar.
- Há três elementos importantes: exposição a certos riscos, incapacidade de enfrentá-los, e potencialidade de que tragam conseqüências importantes para os afetados.

DIMENSÕES CAPTADAS PELA VULNERABILIDADE

- Vulnerabilidade social capta outras dimensões fundamentais para mensurar distinções entre famílias ou pessoas com os mesmos níveis salariais, de consumo ou de pobreza.
- Tais dimensões seriam inserção e estabilidade no mercado de trabalho; debilidade das relações sociais; grau de regularidade de estrutura familiar; comportamento demográfico; recursos naturais disponíveis; acesso aos serviços públicos ou outras formas de proteção social.
- Conceitos derivados: vulnerabilidade social, vulnerabilidade sócio-demográfica, vulnerabilidade sócio-ambiental.

2. CONCEITOS OPERACIONAIS

INDICADORES SOCIAIS

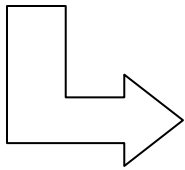
- Em meados dos anos 60, o marco conceitual sobre indicadores sociais se desenvolveu.
- Houve tentativas de organizar sistemas de acompanhamento de transformações sociais, e avaliação do impacto de políticas públicas em países desenvolvidos e subdesenvolvidos (Gasteyer e Flora 1999; Guimarães e Jannuzzi 2004).
- Percebeu-se que crescimento econômico (Produto Interno Bruto, PIB) não gerava necessariamente desenvolvimento social (diminuição de níveis de pobreza e desigualdades sociais).
- O PIB per capita não era mais apropriado para medir o bem-estar de uma sociedade.
- Mesmo em países desenvolvidos, o processo de mudança social e formulação de políticas públicas necessitavam de outros instrumentos de monitoramento.

ESTATÍSTICAS PÚBLICAS E INDICADORES SOCIAIS

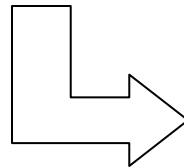
- Estatísticas públicas passaram a ser coletadas e desenvolvidas para servir de insumo para a construção de indicadores sociais.
- Constituem essas estatísticas os censos demográficos, pesquisas amostrais e registros administrativos.
- As estatísticas públicas são o dado social na forma bruta, parcialmente preparado para uso na interpretação empírica da realidade.
- Tais estatísticas são utilizadas para construção de indicadores sociais, os quais permitem contextualizar e comparar a realidade social.
- Os indicadores sociais possuem um conteúdo informacional (um valor contextual baseado em uma teoria social ou finalidade programática) que os difere das estatísticas públicas.

PROCESSO DE AGREGAÇÃO DE VALOR INFORMACIONAL NO INDICADOR

Eventos empíricos
da realidade social



Dados brutos
levantados:
Estatísticas Públicas

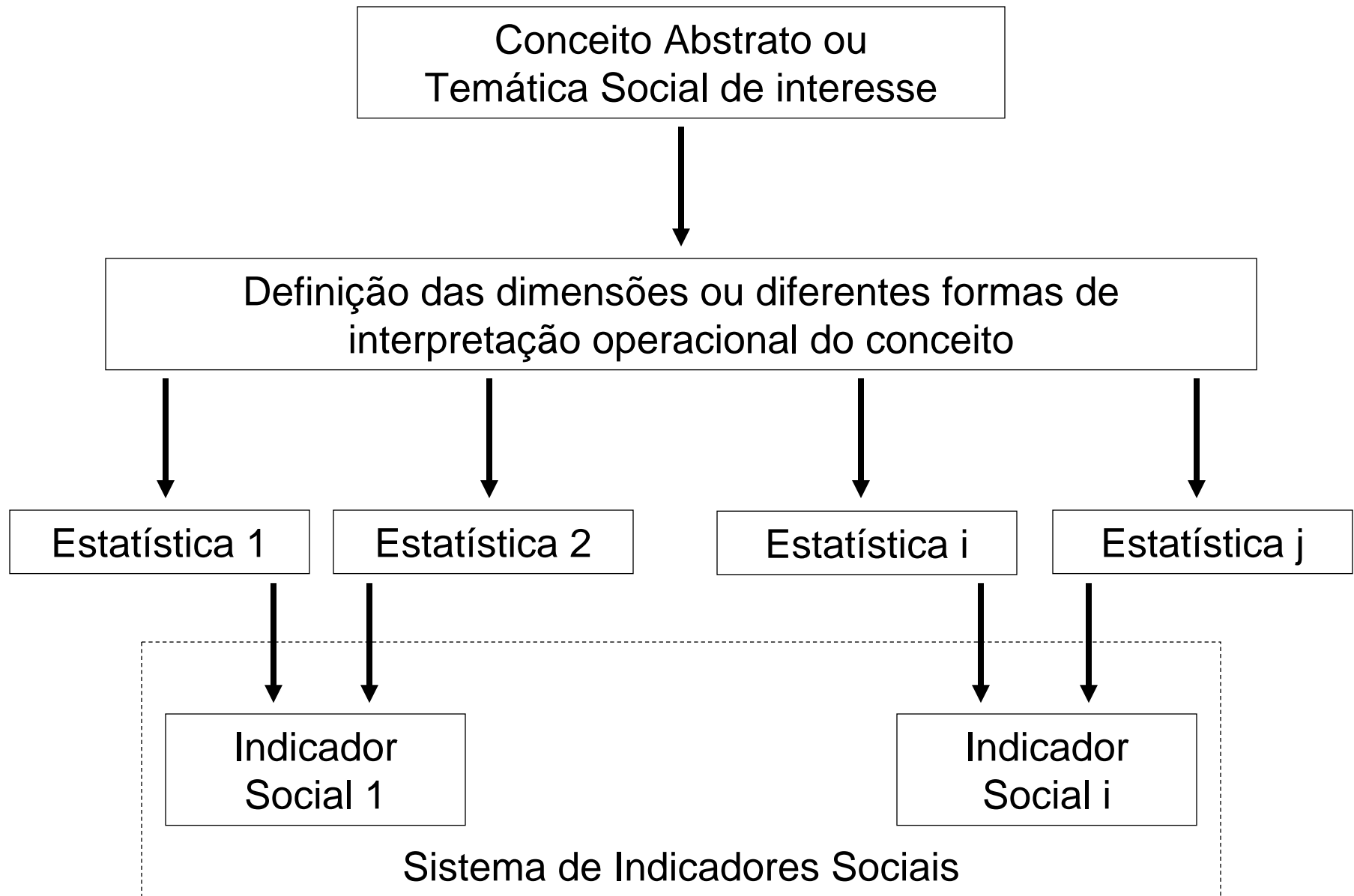


Informação para
análise e decisões de
política pública:
Indicador Social

SISTEMA DE INDICADORES SOCIAIS

- Sistema de Indicadores Sociais é um conjunto de indicadores sociais referentes a um determinado aspecto da realidade social ou área de intervenção programática.
- Envolve quatro etapas de decisões metodológicas:
 1. Definição operacional do **conceito abstrato ou temática** a que refere o sistema em questão, com base em um interesse teórico ou programático específico.
 2. **Especificação das dimensões** do sistema, das diferentes formas de interpretação operacional do conceito, o que possibilita quantificar o objeto específico.
 3. **Obtenção de estatísticas públicas** pertinentes.
 4. Indicadores são computados com uma **combinação orientada das estatísticas** disponíveis, originando um sistema de indicadores sociais.

CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE INDICADORES SOCIAIS



EXEMPLIFICAÇÃO DE SISTEMA DE INDICADORES SOCIAIS

1. **Conceito abstrato ou temática:** “condições de vida” pode ser visto como nível de atendimento das necessidades materiais básicas para sobrevivência e reprodução social da comunidade.
2. **Especificação das dimensões:** condições de saúde, habitação, trabalho e educação dos indivíduos da comunidade.
3. **Obtenção de estatísticas públicas:** atendimento médico oferecido, óbitos registrados, matrículas realizadas, quantidade de domicílios com acesso à infra-estrutura de serviços urbanos, volume de empregados e desempregados...
4. **Combinação orientada das estatísticas:** computação de uma ou mais medidas (taxa de mortalidade infantil, taxa de cobertura escolar, taxa de desemprego) para operacionalizar o conceito de “condições de vida”.

3. CLASSIFICAÇÕES DOS INDICADORES SOCIAIS

CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DE INDICADORES SOCIAIS

– A classificação mais comum dos indicadores é segundo a área temática da realidade social a que se referem:

1. Indicadores de saúde
2. Indicadores educacionais
3. Indicadores de mercado de trabalho
4. Indicadores demográficos
5. Indicadores habitacionais
6. Indicadores de segurança pública e justiça
7. Indicadores de infra-estrutura urbana
8. Indicadores de renda e desigualdade

FORMA MAIS AGREGADA DE CLASSIFICAÇÃO

– Utilizada na denominação dos Sistemas de Indicadores Sociais:

1. Indicadores socioeconômicos
2. Indicadores de condições de vida
3. Indicadores de qualidade de vida
4. Indicadores de desenvolvimento humano
5. Indicadores ambientais

INDICADORES OBJETIVOS X SUBJETIVOS

– Essa classificação dos indicadores sociais em objetivos e subjetivos também é vista como divisão entre indicadores quantitativos e qualitativos.

– **Indicadores objetivos (quantitativos)** são ocorrências concretas e medidas empíricas da realidade social, construídos a partir de estatísticas públicas disponíveis.

Ex.: taxa de desemprego, taxa de evasão escolar, domicílios com acesso à rede de água.

– **Indicadores subjetivos (qualitativos)** são medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, levantadas em pesquisas de opinião pública ou grupos de discussão.

Ex.: índice de confiança nas instituições, avaliação sobre performance dos governantes.

INDICADORES DESCRITIVOS X NORMATIVOS

– **Indicadores descritivos** não são fortemente dotados de significados valorativos, e apenas “descrevem” características e aspectos da realidade empírica.

Ex.: taxa de mortalidade infantil, taxa de evasão escolar.

– **Indicadores normativos** refletem explicitamente juízos de valor ou critérios normativos com respeito à dimensão social.

Ex.: proporção de pobres e taxa de desemprego dependem de uma série de decisões metodológicas normativas.

– Os indicadores sociais e estatísticas públicas têm uma natureza intrinsecamente normativa, já que derivam de processos interpretativos da realidade, os quais não são neutros.

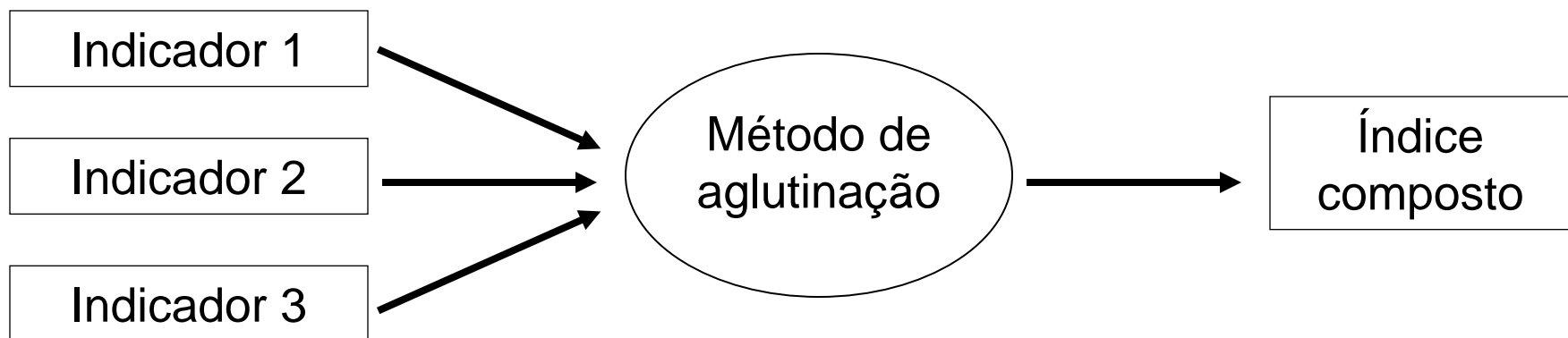
– No entanto, são considerados indicadores normativos aqueles de construção metodológica mais complexa e que dependem de definições conceituais mais específicas.

INDICADORES SIMPLES X COMPOSTOS

- Classificação relacionada à complexidade metodológica (quantidade de informação) na construção do indicador.
 - **Indicadores simples** são construídos a partir de uma estatística social específica, referente a uma determinada dimensão social.
 - **Indicadores compostos** (indicadores sintéticos ou índices sociais) são elaborados pela aglutinação de dois ou mais indicadores simples, referentes a uma mesma ou diferentes dimensões da realidade social.
- Ex.: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) construído a partir de informações sobre saúde, educação e renda.

INDICADORES COMPOSTOS

- Indicadores compostos são usados pela sua capacidade de síntese para avaliar o bem-estar geral da população, condições de vida, ou nível socioeconômico de grupos sociais.
- Indicador composto permite orientar de uma forma mais objetiva a priorização de recursos e ações de política social, ao contrário dos Sistemas de Indicadores Sociais.
- A operação de sintetização da informação social pode ocasionar perda de proximidade entre conceito e medida, além de falta de transparência para seus potenciais usuários.



INDICADORES DE INSUMO, DE PRODUTO E DE PROCESSO

- Classificação usada na análise/formulação de políticas sociais.
- **Indicadores-insumo (*input indicators*)** representam a alocação de recursos humanos, financeiros ou equipamentos para um processo ou programa que afeta a realidade social.
- Quantificam os recursos disponibilizados nas diversas políticas sociais.

Ex.: professores por estudantes, gasto per capita em políticas.

- **Indicadores-produto (*outcome ou output indicators*)** são vinculados às dimensões empíricas da realidade social, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos.
- Retratam os resultados efetivos das políticas sociais.

Ex.: esperança de vida ao nascer, nível de pobreza.

INDICADORES DE INSUMO, DE PRODUTO E DE PROCESSO (continuação)

- **Indicadores-processo ou fluxo (*throughout indicators*)**

indicam esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo) para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicadores-produto).

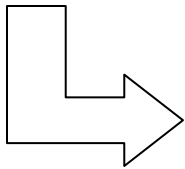
Ex.: número de consultas pediátricas por mês, homens-hora dedicados a um programa social.

- Os indicadores de insumo e processo podem ser chamados de **indicadores de esforço**, e os indicadores-produto de **indicadores de resultados**.

INDICADORES SOCIAIS CLASSIFICADOS SEGUNDO NATUREZA DO INDICADO

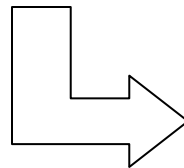
Indicador-insumo

Recurso: quantidade de médicos por mil habitantes ou gasto monetário per capita em saúde



Indicador-processo

Uso dos recursos: consultas ao mês por criança até 1 ano



Indicador-produto

Resultado efetivo: taxa de morbidade ou mortalidade infantil por causa específica

INDICADORES DE ESTOQUE X PERFORMANCE (FLUXO)

- Classificação usada para avaliação de políticas sociais, e diz respeito à temporalidade do processo analisado.
- **Indicador de estoque** refere-se à medida de uma determinada dimensão social em um momento específico.

Ex.: anos de escolaridade.

- **Indicador de performance ou fluxo** trata de mudanças entre dois momentos distintos.

Ex.: aumento dos anos de escolaridade do decorrer do tempo.

INDICADORES DE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

- Classificação utilizada na formulação de políticas, já que diferencia indicadores por aspectos de avaliação de programas.
- Indicadores para avaliação da **eficiência** dos meios e recursos empregados.

Ex.: Volume de investimentos de reurbanização por unidade de uma favela.

- Indicadores para avaliação da **eficácia** no cumprimento das metas.

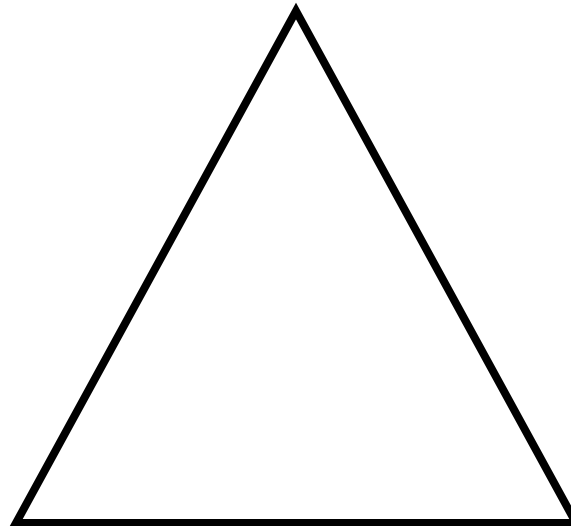
Ex.: Melhoria das condições de moradia, infra-estrutura e acessibilidade da favela.

- Indicadores para avaliação da **efetividade social** do programa, isto é, avalia os efeitos do programa em termos mais abrangentes de bem estar para a sociedade.

Ex.: Mortalidade infantil, nível de coesão social e participação na comunidade, nível de criminalidade na favela.

INDICADORES SOCIAIS CLASSIFICADOS SEGUNDO CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO

**Eficiência no uso
dos recursos**



**Eficácia no
atingimento de metas**

**Efetividade social
da política pública**

OUTRAS CLASSIFICAÇÕES DE INDICADORES

– Segundo a ordem de precedência dos indicadores em um modelo explicativo causal:

- * Determinantes
- * Efeitos-primários
- * Efeitos-intervenientes
- * Indicadores-resposta

– Segundo período de referência do indicador:

- * Séries históricas (indicadores *ex post*)
- * Séries prospectivas (indicadores *ex ante*)

– Segundo natureza relativa ou absoluta da medida:

- * Indicador relativo (proporção de pobres na população)
- * Indicador absoluto (total de pessoas classificadas como pobres)

4. PROPRIEDADES DOS INDICADORES SOCIAIS

PROPRIEDADES DESEJÁVEIS DOS INDICADORES

1. Relevância social
2. Validade
3. Confiabilidade
4. Cobertura
5. Sensibilidade
6. Especificidade
7. Inteligibilidade de sua construção & Comunicabilidade
8. Factibilidade para obtenção & Periodicidade na atualização
9. Desagregabilidade
10. Historicidade

1. RELEVÂNCIA SOCIAL

- A relevância social da temática à qual o indicador se refere é um atributo fundamental para justificar sua produção e legitimar seu emprego no processo de análise, formulação e implementação de políticas.
- A pertinência de produção do indicador é historicamente determinada, resultante da agenda de discussão política e social de cada sociedade ao longo de sua trajetória.
- Mundo contemporâneo tem produzido indicadores de mercado de trabalho mais específicos e geograficamente mais representativos, como forma de entender a questão do emprego.
- Os problemas de exclusão e desigualdade social em países em desenvolvimento gera a necessidade de coleta de estimativas públicas e de construção de indicadores sobre intensidade de pobreza, níveis de carência, e acesso a bens e serviços públicos.

2. VALIDADE

- A validade do indicador corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida.
- É a capacidade de refletir o conceito abstrato a que o indicador se propõe a substituir e operacionalizar.
- Diz respeito à proximidade entre indicador e indicando, propriedade fundamental para justificar o emprego e a denominação de uma medida quantitativa qualquer como um indicador social.
- Por exemplo, percentual de famílias com renda abaixo de um salário mínimo geralmente é um indicador mais adequado para retratar o nível de pobreza de uma população, do que a renda média per capita.

3. CONFIABILIDADE

- Confiabilidade diz respeito à qualidade do levantamento dos dados usados na estimação do indicador.
- Indicadores calculados por pesquisas amostrais realizadas por agências públicas são medidas confiáveis, porque os dados são coletados de forma padronizada, por corpos técnicos qualificados, e seguindo uma metodologia de obtenção, registro e avaliação das informações.
- É preciso eliminar toda variação não aleatória na coleta e processamento dos dados para garantir que mudanças no indicador, ao longo do tempo, sejam analisadas de forma consistente.
- Os registros administrativos dos órgãos públicos ainda precisam melhorar a confiabilidade de seus indicadores.

4. GRAU DE COBERTURA

- É importante dispor de indicadores com boa cobertura espacial ou populacional de forma que sejam representativos da realidade empírica em análise.
- Os dados dos censos demográficos são importantes para o planejamento público justamente porque têm cobertura de todo o território nacional, além de possuir diversas variáveis para análise.
- Mesmo dados de órgãos públicos com cobertura parcial (tanto geograficamente, como conceitualmente) podem gerar importantes indicadores para a análise da realidade social.

5. SENSIBILIDADE

- Um indicador é sensível se for capaz de refletir mudanças significativas, em momentos que as condições que afetam a dimensão social em estudo se alterarem.
- Ao realizar a avaliação do impacto de um programa social, é preciso verificar qual indicador responde mais às mudanças implementadas na realidade social.
- Um indicador pode não apresentar mudanças estatisticamente significativas após a aplicação de políticas públicas, não somente porque não houve uma melhora nas condições de vida da população, mas talvez porque ele não possui sensibilidade suficiente para avaliação do tópico em estudo.

6. ESPECIFICIDADE

- Um indicador é específico se tem a propriedade de refletir alterações ligadas somente às mudanças relacionadas à dimensão social em estudo.
- Diz respeito ao grau de associação existente entre as estatísticas sociais usadas na construção do indicador.
- Se os indicadores constitutivos de indicadores compostos (índices sociais) têm baixa associação entre si, tais índices podem não ser específicos o suficiente para mostrar variações na direção esperada.
- Pode ser preferível utilizar um indicador parcial e limitado, mas que apresenta um significado claro de identificação com a realidade social.

7. INTELIGIBILIDADE & COMUNICABILIDADE

- Inteligibilidade se refere à transparência da metodologia de construção do indicador.
- Um indicador também deve ser facilmente compreensível aos demais (comunicável).
- Isso é muito importante para indicadores voltados à formulação de políticas, já que a alocação de recursos públicos só pode se legitimar tecnicamente se os agentes envolvidos entenderem os critérios metodológicos utilizados, ainda que não concordem com os mesmos.
- A inteligibilidade e comunicabilidade são importantes para garantir a transparência no uso programático do indicador.

8. FACTIBILIDADE & PERIODICIDADE

- É preciso que o indicador possa ser factível de obtenção a custos acessíveis pelos órgãos de coleta ou pesquisadores.
- Um indicador se torna mais rico se há a possibilidade de coletar as estatísticas que o compõem com uma certa periodicidade.
- A regularidade com que as estatísticas sociais são coletadas indica se é factível a utilização do indicador em estudos específicos.
- O custo e tempo para obtenção do indicador têm que ser compatíveis com as necessidades e usos que se faz do mesmo.

9. DESAGREGABILIDADE

- É importante que os indicadores se refiram aos grupos sociais de interesse (população-alvo) dos programas.
- Os indicadores sociais devem se referir aos espaços geográficos em análise (Estados, municípios, áreas de ponderação, setores censitários), a sub-grupos sociodemográficos (crianças, idosos, mulheres), ou grupos vulneráveis específicos (desempregados, analfabetos).
- No entanto, devido a dificuldades metodológicas, falta de recursos e outros fatores, não é possível produzir estatísticas sociais com a frequência e representatividade amostral desejada pelos pesquisadores.

10. HISTORICIDADE

- Historicidade de um indicador é a propriedade de se dispor de séries históricas extensas e comparáveis do mesmo.
- Dessa forma é possível comparar os níveis atuais com os do passado, estimar tendências, e avaliar efeitos de políticas sociais implementadas.
- É importante que indicadores passados sejam compatíveis conceitualmente e tenham confiabilidade similar aos indicadores atuais.

PERSPECTIVA APLICADA

- É muito raro dispor de indicadores sociais que possuam todas as propriedades expostas anteriormente.
- O analista deve avaliar as vantagens e limitações das diferentes medidas disponíveis para estudo.
- Não há uma teoria formal de escolha dos indicadores, o que torna essa decisão uma tarefa complexa e subjetiva.
- De todo modo, é importante garantir que haja:
 - * Validade: relação recíproca entre o conceito abstrato e os indicadores propostos.
 - * Confiabilidade para as estimativas calculadas.
 - * Inteligibilidade: transparência das decisões tomadas em bases técnicas.

5. RELAÇÃO ENTRE INDICADORES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

INDICADORES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

- Os indicadores sociais são indispensáveis em todas as fases do processo de formulação e implementação de políticas públicas.
- Cada fase do processo de formulação e implementação de políticas sociais requer o emprego de indicadores específicos.
- Os recursos empregados na implementação de uma política pública, os métodos de alocação de recursos e os resultados obtidos devem ser avaliados com indicadores adequados.

FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

– Fase de diagnóstico:

* Indicadores-produto viabilizam a caracterização das dimensões empíricas da realidade social, a gravidade dos problemas sociais, as carências e demandas de serviços públicos.

– Fase de especificação:

* Indicadores-insumo quantificam os recursos exigidos pelas diferentes opções de políticas sociais sugeridas.

– Fase de implementação:

* Indicadores-processo permitem monitorar a alocação operacional de recursos humanos, físicos e financeiros.

– Fase de avaliação:

* Indicadores de diferentes tipos são usados para medir a eficiência, eficácia e efetividade social das políticas realizadas.

QUADRO TEÓRICO-CONCEITUAL DE INDICADORES NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



PROCESSO COMPLEXO E FALÍVEL

- Esse processo de planejamento de políticas públicas não é uma atividade técnica estritamente objetiva e neutra.
- Os diagnósticos são retratos parciais e enviesados da realidade que determinam as especificações dos programas sociais.
- A defasagem entre o planejamento e ação podem ocorrer em razão de mudanças do contexto social e desafios não previstos.
- A implementação de políticas está sujeita às ações dos agentes encarregados de colocá-las em prática.
- O planejamento público é permeado de instabilidade e sujeito a diversos condicionantes político-institucionais.
- Indicadores sociais são instrumentos de empoderamento da sociedade civil, e de direcionamento das atividades públicas.

6. EXEMPLOS DE ESTUDOS RECENTES QUE UTILIZARAM INDICADORES SOCIAIS

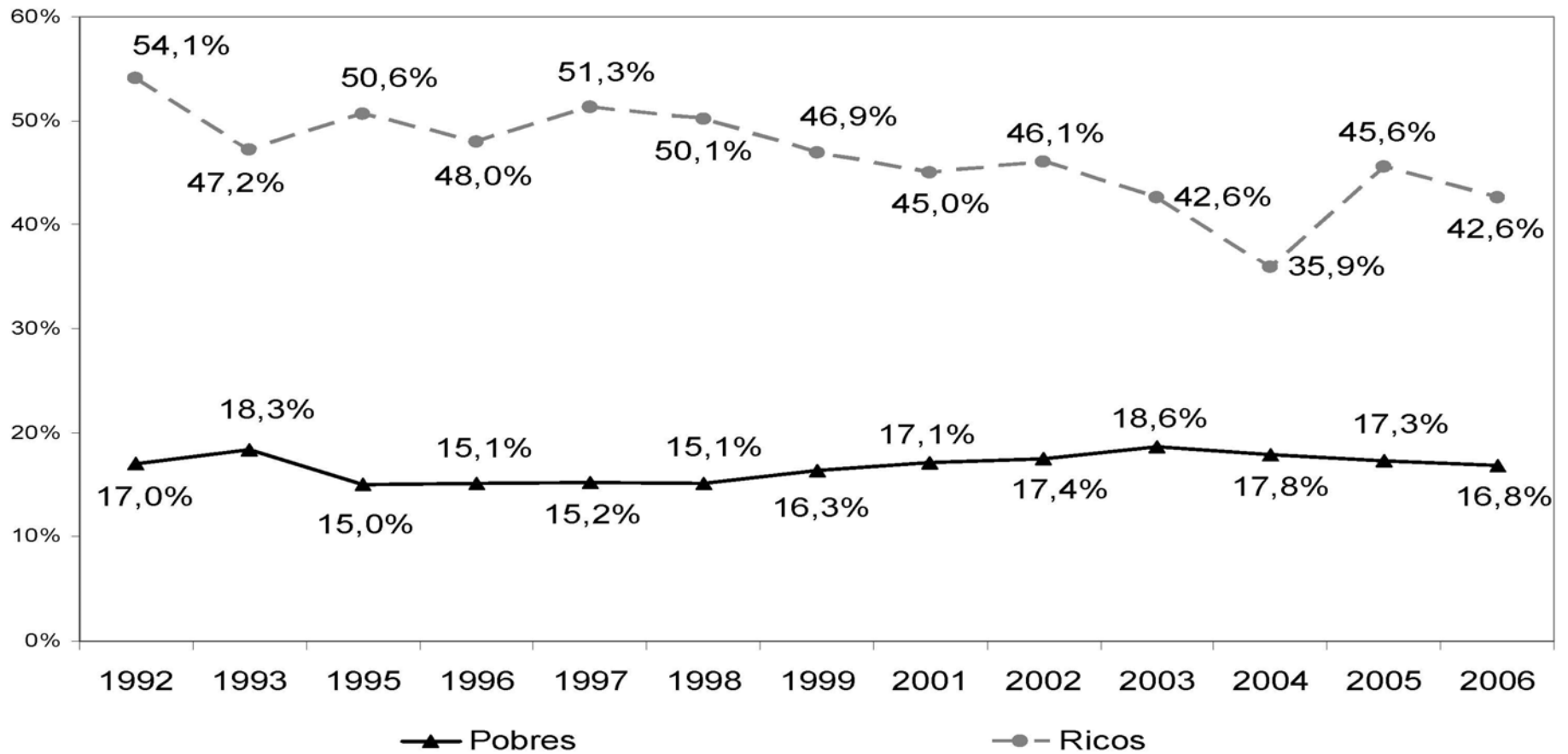
ESTUDO DO IPEA

SIGNIFICÂNCIA DAS METRÓPOLES ESTUDADAS

- No dia 5 de agosto de 2008, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apresentou um estudo sobre tendências de pobreza e riqueza em seis regiões metropolitanas brasileiras (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre).
- O volume e a relativa estabilidade do papel das metrópoles em relação ao restante do país, viabiliza seu estudo como boa *proxy* para perceber os movimentos mais recentes da estrutura social brasileira.
- As seis metrópoles apresentam estabilidade populacional, variando entre 26% e 25,4% do total do Brasil, entre 1992 e 2006, segundo a PNAD. Para o caso da pobreza, a participação dessas metrópoles permanece em torno de 17%. Para os mais ricos, 42% deles estão nessas seis metrópoles.

IPEA (2008)

*Gráfico 1 – Participação das seis RMs no total de ricos e pobre no país, 1992-2006
(em %)*



Fonte: IBGE. PNAD - diversos anos. (Elaboração própria.)

ESTUDO DO IPEA DADOS E CONCEITOS UTILIZADOS

- O estudo é feito com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) de 2002 a 2007, e a Pesquisa Industrial Mensal (Produção Física e de Emprego e Salário) de 2001 a 2008, ambas do IBGE.
- Pobres são definidos como todas as pessoas com renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo (R\$207,50).
- São consideradas pessoas em condição de indigência aquelas com renda per capita igual ou inferior a um quarto do salário mínimo (R\$103,75).
- As pessoas ricas foram definidas como aquelas pertencentes a famílias com renda igual ou maior do que 40 salários mínimos (R\$16.600,00).

ESTUDO DO IPEA TRATAMENTO DA VARIÁVEL RENDA

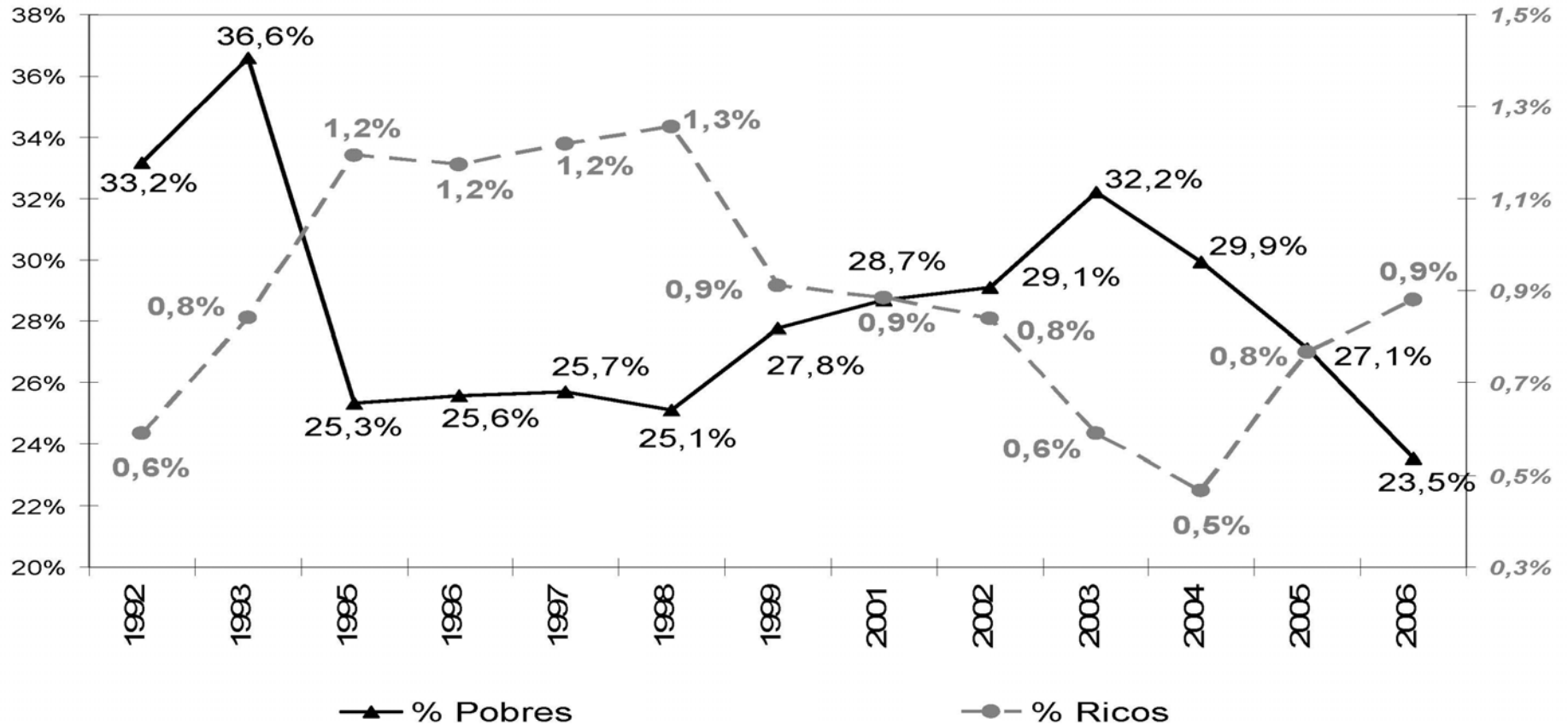
- A renda utilizada corresponde ao total dos rendimentos do trabalho e aposentadorias (90,7% da renda familiar), somados à pensão, doação e aluguel (7,2%) e juros, dividendos e Bolsa Família (2,1%).
- Trata-se fundamentalmente do rendimento advindo das atividades laborais, acrescida ainda daquela derivada da aposentadoria oriunda também do trabalho.
- Os valores monetários foram atualizados (deflacionados) para janeiro de 2008, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE.

ESTUDO DO IPEA PRINCIPAIS RESULTADOS

- O crescimento produtivo do país veio acompanhado de uma melhora na renda das famílias em todas as faixas, implicando em:
 1. Queda no número de pobres no país.
 2. Recente elevação no número de pessoas de alta renda (ricos).
- Os significativos ganhos de produtividade não estão sendo repassados aos salários, indicando que os detentores dos meios de produção podem estar se apoderado de parcela crescente da renda nacional.

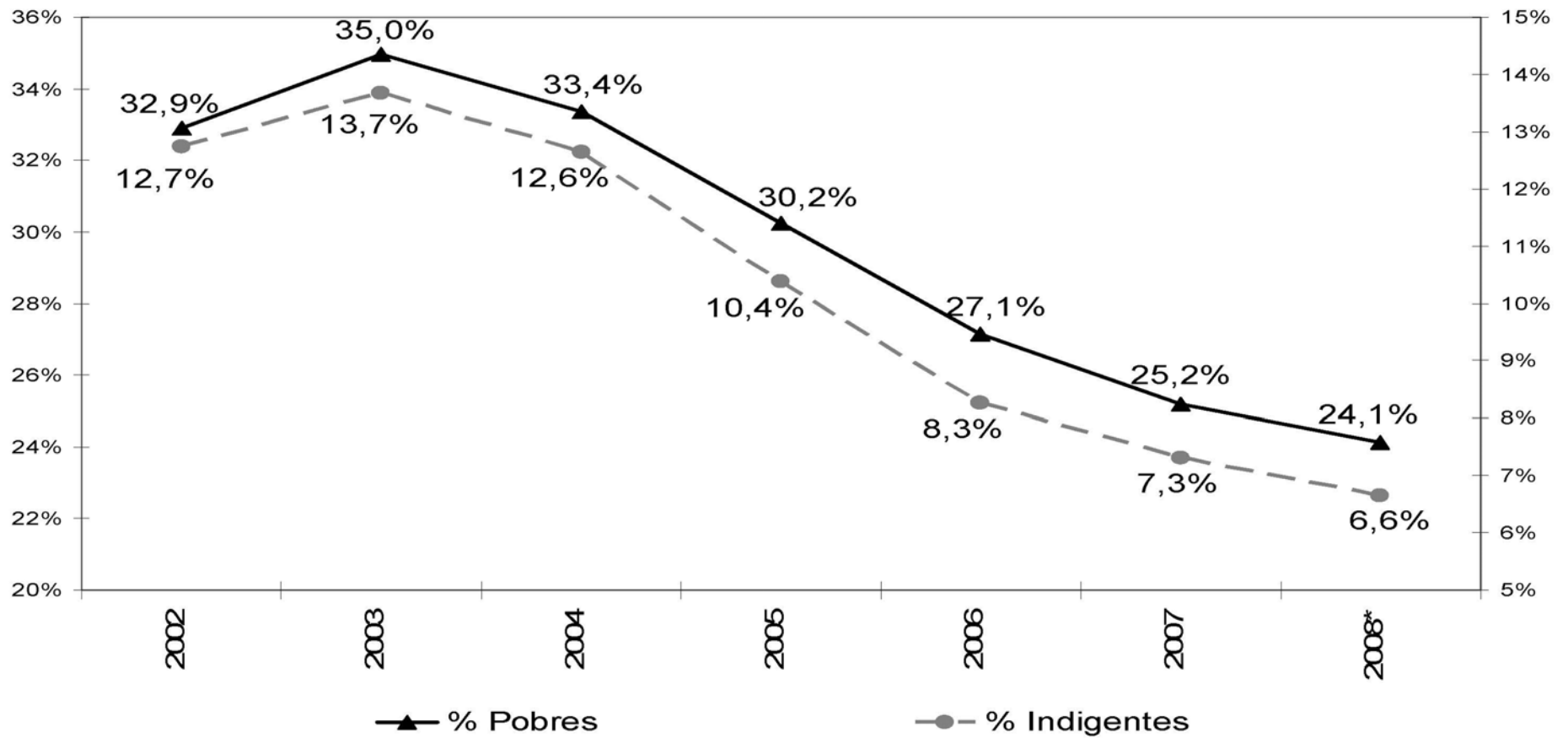
IPEA (2008)

Gráfico 2 – Percentual de pobres e ricos nas seis regiões metropolitanas, 1992-2006 (em %)



IPEA (2008)

Gráfico 3 – Percentual de pobre e indigente nas seis regiões metropolitanas, 2002-2008
(em %)

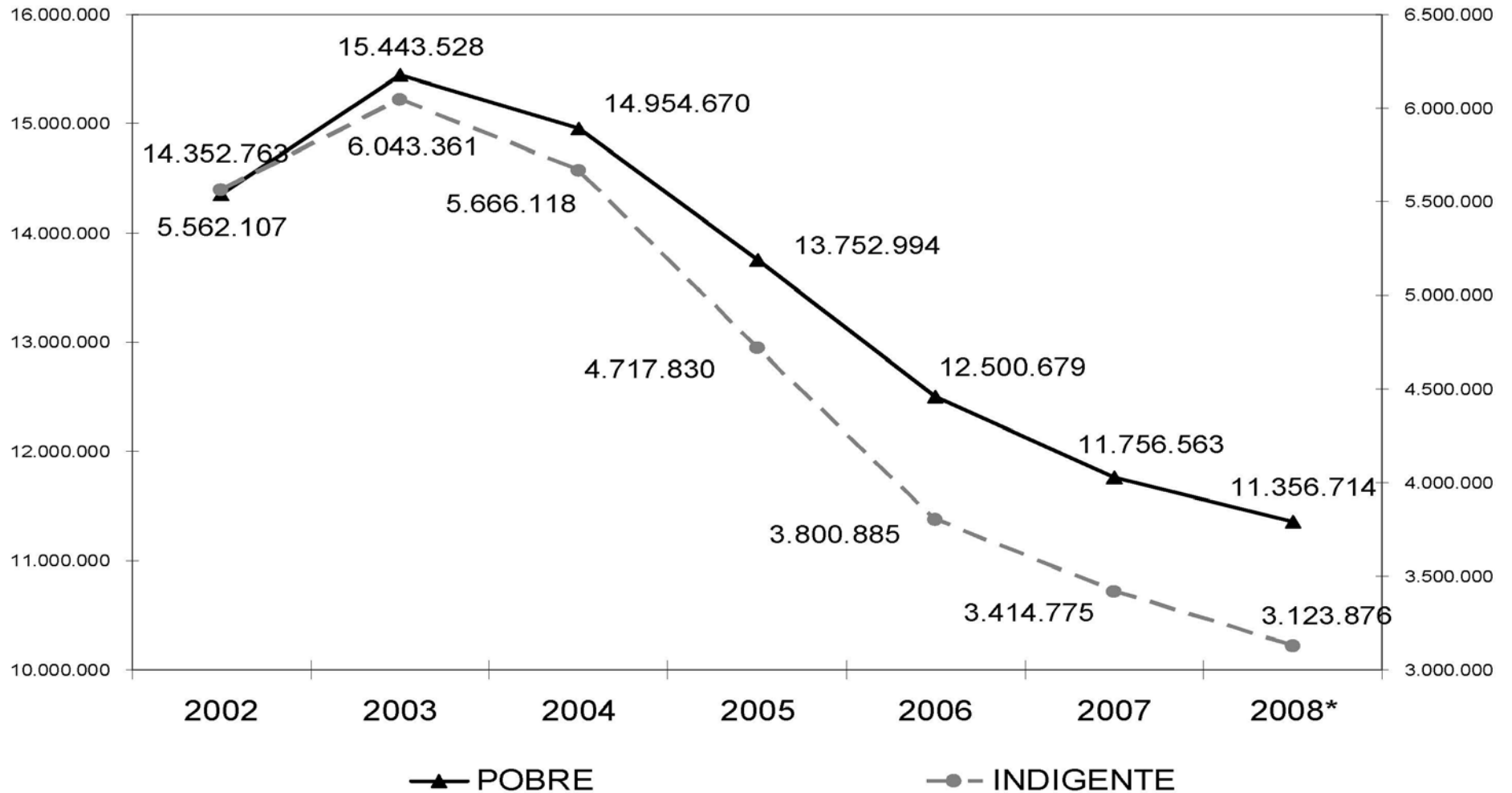


(*) *Estimativa.*

Fonte: IBGE. Pesquisa Mensal de Emprego. (Elaboração própria.)

IPEA (2008)

Gráfico 4 – Número de pobres e indigentes nas seis regiões metropolitanas, 2002-2008
(em número de indivíduos)

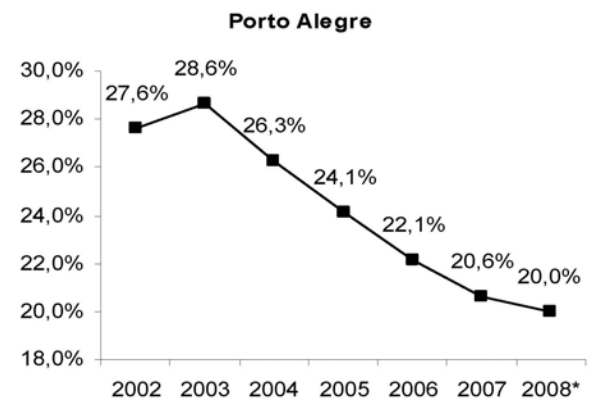
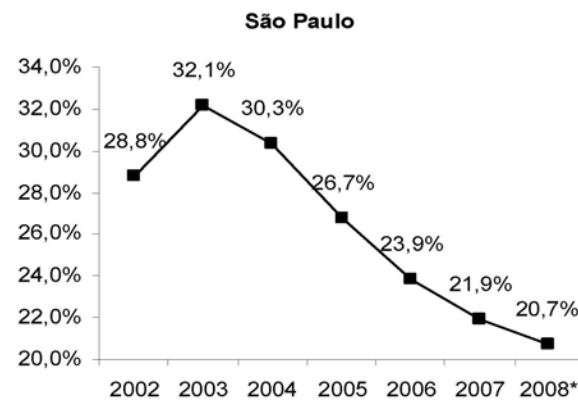
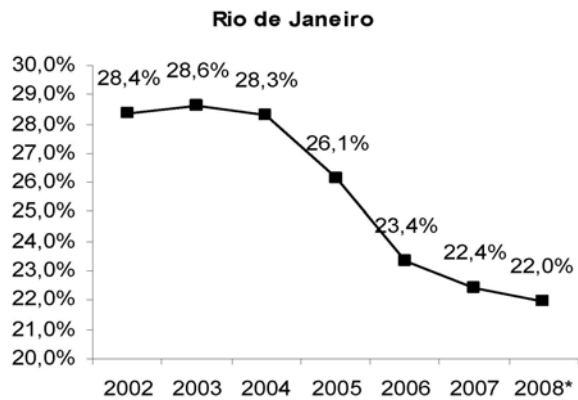
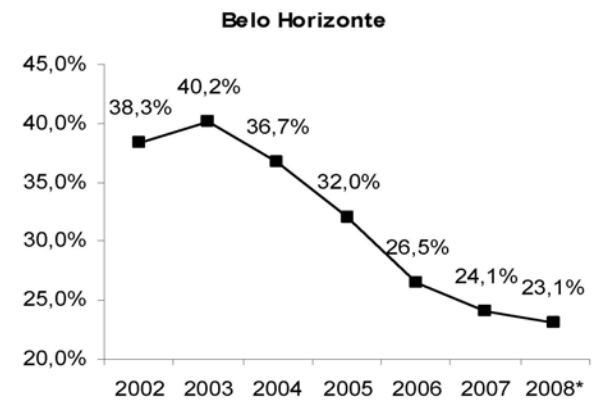
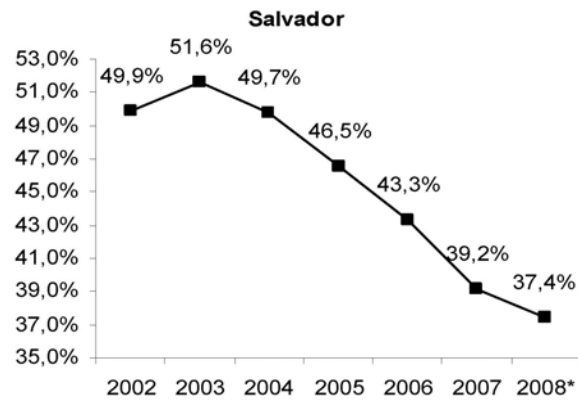
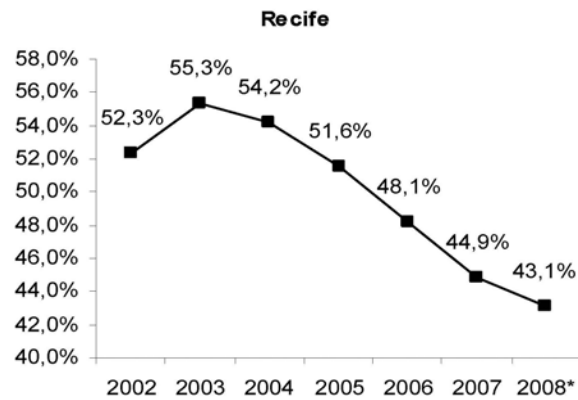


(*) *Estimativa.*

Fonte: IBGE. Pesquisa Mensal de Emprego. (Elaboração própria.)

IPEA (2008)

Gráfico 5 – Percentual de pobres por região metropolitana, 2002-2008
(em %)



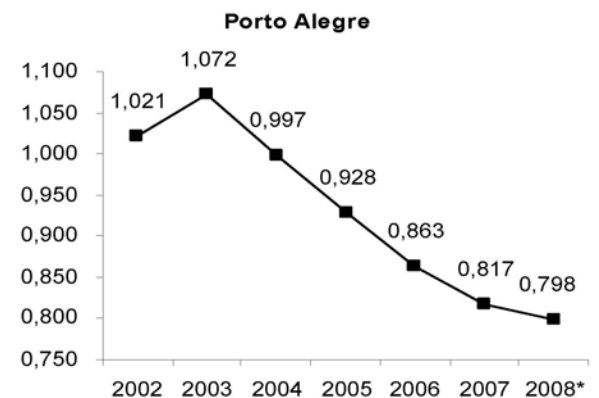
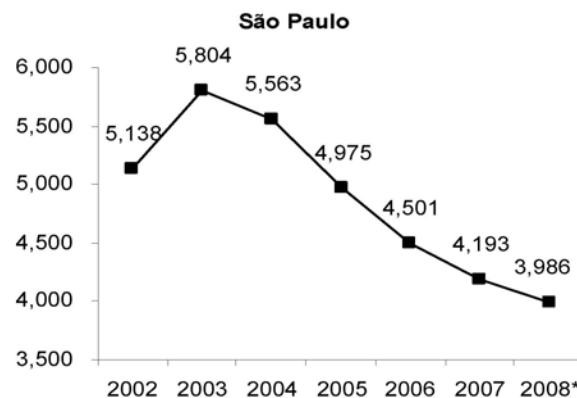
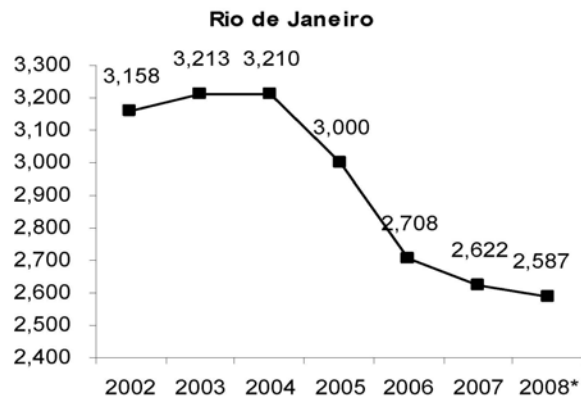
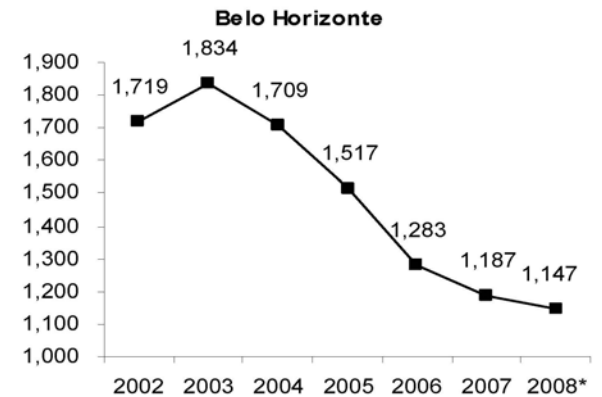
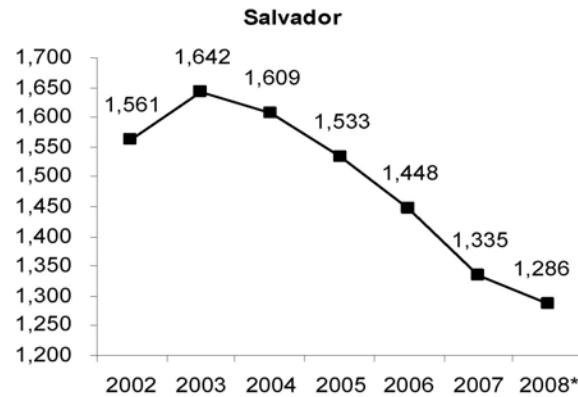
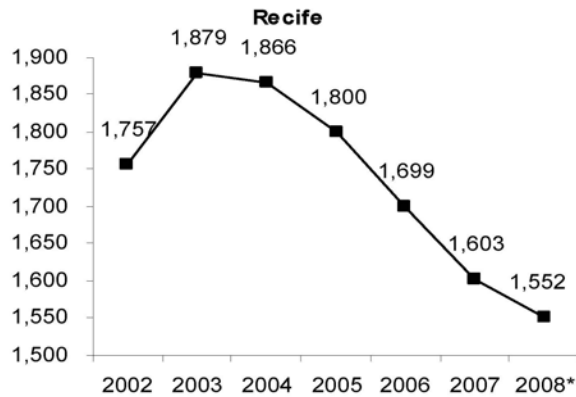
(*) Estimativa

Fonte: Elaboração própria a partir da PME/IBGE.

Nota: Renda domiciliar imputada através da metodologia descrita em Ribas e Machado (2008).

IPEA (2008)

Gráfico 6 – Número de pessoas pobres por região metropolitana, 2002-2008 (em milhões)



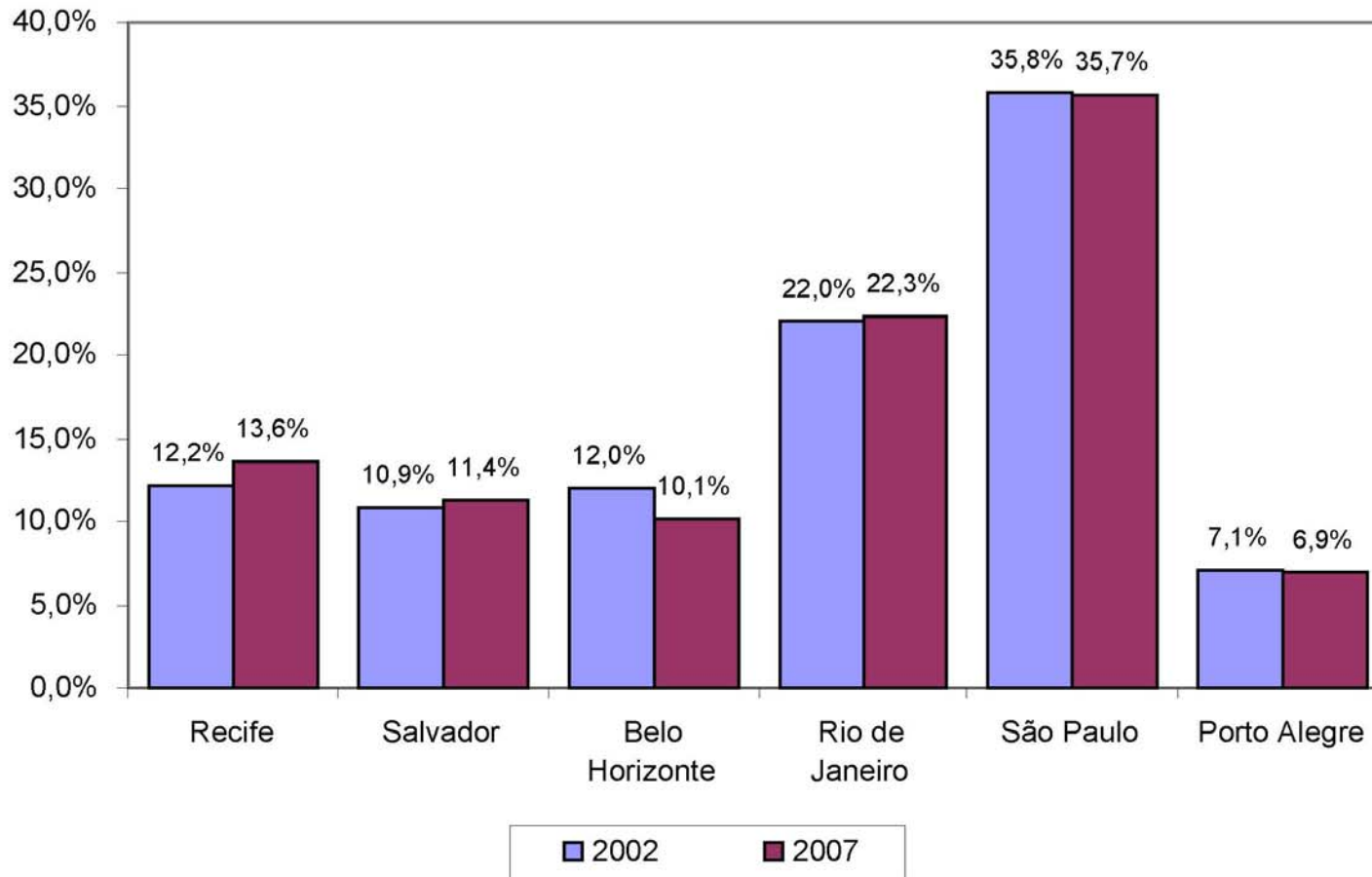
(*) Estimativa

Fonte: Elaboração própria a partir da PME/IBGE.

Nota: (1) Renda domiciliar imputada através da metodologia descrita em Ribas e Machado (2008).

IPEA (2008)

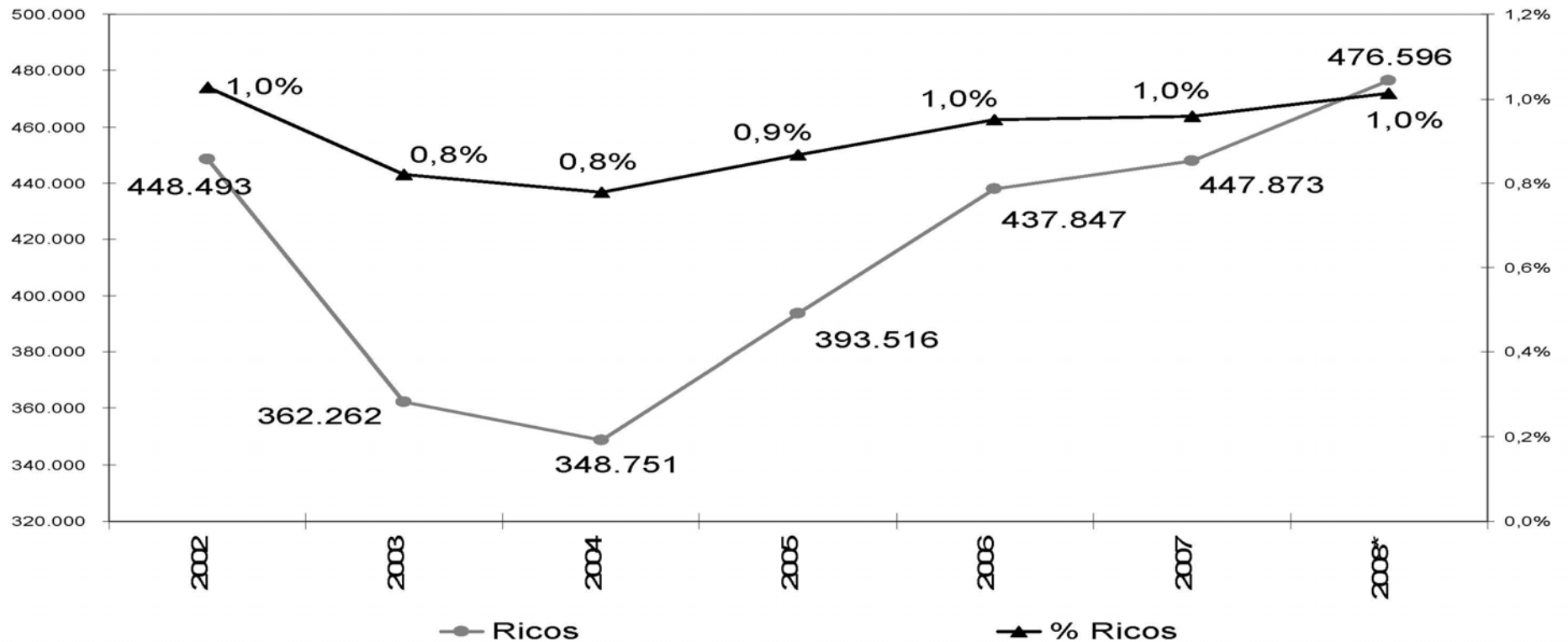
*Gráfico 7 – Participação de cada RM no total de pobres metropolitanos, 2002-2007
(total 100%)*



Fonte: Elaboração própria a partir da PME/IBGE.

IPEA (2008)

Gráfico 8- Estrato superior de renda* no Brasil metropolitano entre 2002 e 2008
(em mil e em % da população total)



(*) Estimativa

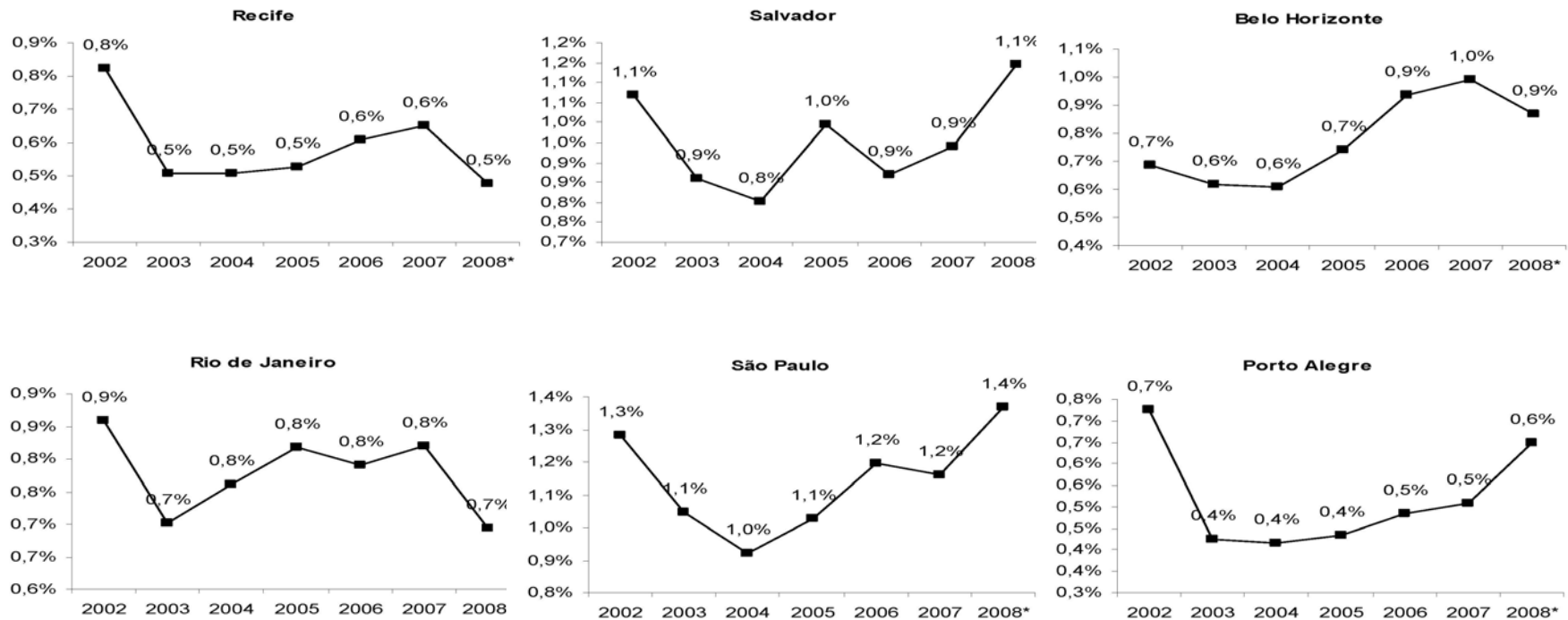
Fonte: Elaboração própria a partir da PME/IBGE.

Nota: (1) Renda domiciliar imputada através da metodologia descrita em Ribas e Machado (2008); * renda familiar acima de 40 salários mínimos mensais, R\$16,6 mil, com valor real atualizado para janeiro de 2008

IPEA (2008)

Gráfico 9 - Participação relativa do estrato superior de renda* nas regiões metropolitanas entre 2002 e 2008

(em % da população total)



(*) Estimativa.

Fonte: Elaboração própria a partir da PME/IBGE.

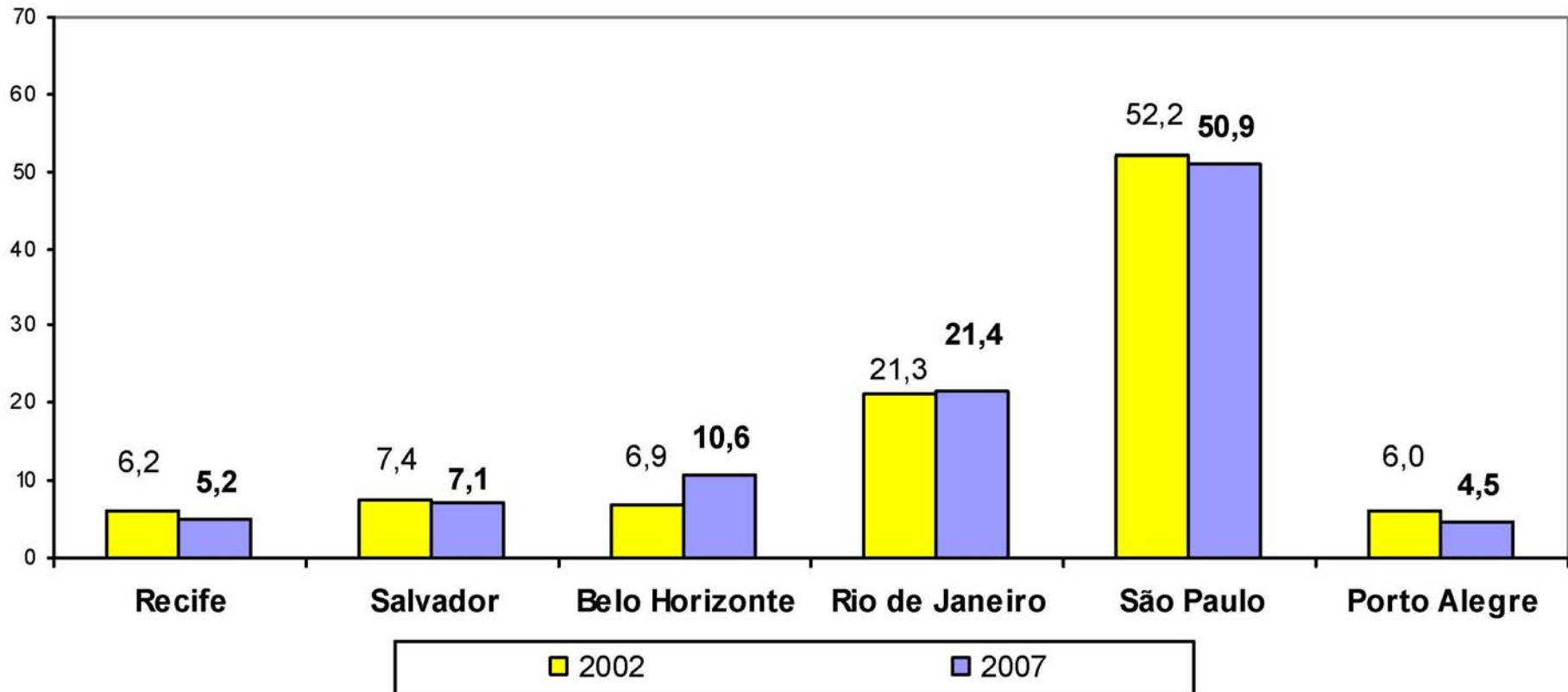
Nota: (1) Renda domiciliar imputada através da metodologia descrita em Ribas e Machado (2008).

* renda familiar acima de 40 salários mínimos mensais, R\$16,6 mil, com valor real atualizado em janeiro de 2008

IPEA (2008)

Gráfico 10 – Participação da cada RM no total de indivíduos metropolitanos do estrato superior de renda, 2002 e 2007*

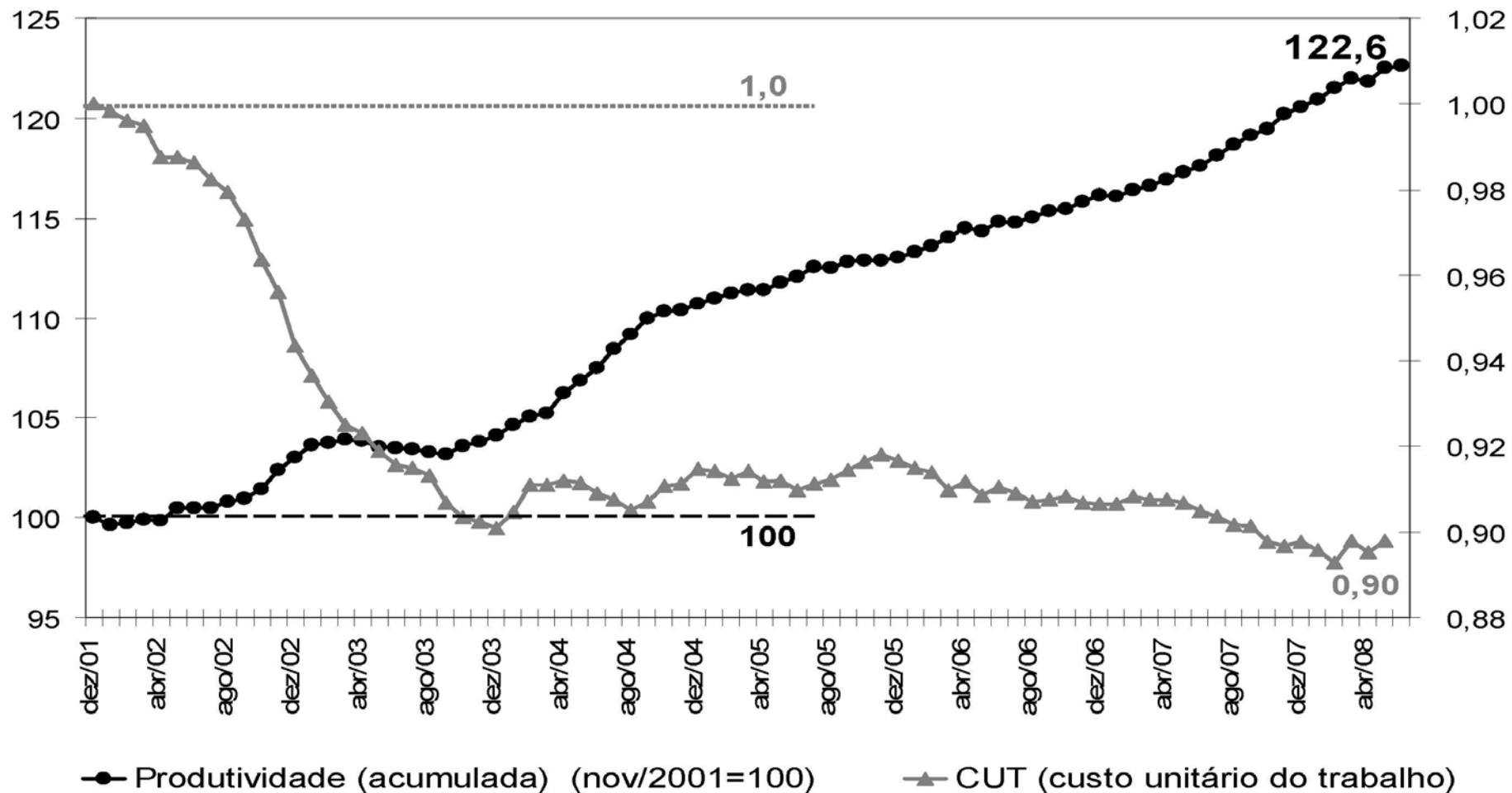
(total 100%)



Fonte: IBGE/PME (elaboração IPEA)

(*) renda familiar acima de 40 salários mínimos mensais, R\$16,6 mil, com valor real atualizado em janeiro de 2008

Gráfico 11 – Produtividade física da indústria brasileira e CUT, 2001-2008
 (nov/2001=100 com ajuste sazonal)



Fonte: Pesquisa Industrial Mensal (Produção Física e de Emprego e Salário) / IBGE. (Elaboração própria.)

- Houve queda de 10,2% no Custo Unitário do Trabalho (CUT), que é a razão entre o rendimento real médio por trabalhador ocupado e a produtividade.
- Ou seja, a remuneração dos trabalhadores não tem acompanhado plenamente os ganhos de produtividade da indústria brasileira.

ESTUDO DA FGV A NOVA CLASSE MÉDIA

- Estudo realizado pelo Centro de Políticas Sociais (CPS) do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), divulgado em 5 de agosto de 2008.
- Utiliza os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) até abril de 2008.
- A PME usa metodologia de painel rotativo que colhe informações nas mesmas residências nos meses t , $t+1$, $t+2$, $t+3$, $t+12$, $t+13$, $t+14$, $t+15$, em um total de 8 entrevistas em 16 meses.
- Isso permite analisar a renda familiar per capita do trabalho para evidenciar padrões de mobilidade social.
- O estudo se baseia no pressuposto de que a renda do trabalho e as medidas de mobilidade social são elementos essenciais na configuração da classe média.

ESTUDO DA FGV

FORMA DE UTILIZAÇÃO DOS DADOS

- A PME geralmente é usada para elaborar indicadores (como taxa de desemprego e renda média do trabalho) em níveis individuais.
- Ela também pode ser usada em nível domiciliar, assim como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
- O nível de **pobreza** é calculado com informações de renda domiciliar per capita dos indivíduos (soma da renda de todas as pessoas do domicílio dividida pelo número total de moradores).
- O poder de compra de bens familiares da **classe média** é calculado com a renda total de todos os membros do domicílio.
- O índice GINI é utilizado para medir a evolução da desigualdade social no país.

ESTUDO DA FGV

DEFINIÇÃO DAS CLASSES SOCIAIS

– Quatro classes sociais (ou estratos sociais): miseráveis (E), remediados (D), classe média (C) e elite (A e B).

– Definição pela renda domiciliar per capita do trabalho (usado para cálculo do nível de pobreza):

E: 0,00 a 134,99

D: 135,00 a 213,99

C: 214,00 a 922,99

A e B: 923,00 e mais

– Definição pela renda domiciliar total de todas as fontes (usado para cálculo do poder aquisitivo da classe média):

E: 0,00 a 767,99

D: 768,00 a 1.063,99

C: 1.064,00 a 4.590,99

A e B: 4.591,00 e mais

ESTUDO DA FGV PRINCIPAIS RESULTADOS

- Pesquisas anteriores enfatizam as transferências de renda públicas (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada) e transferências previdenciárias na diminuição da pobreza.
- No entanto, esse estudo da FGV indica que desde 2004 o aumento da renda do trabalho e a geração de empregos formais rivalizam com essas transferências na explicação das melhorias de renda para o conjunto da população.
- Depois do fim da recessão de 2003, há uma contínua queda da miséria (20,70% em 2007, p.54) e expansão da classe média (50,04% em 2007, p.52), mesmo com crise econômica dos EUA.
- Desde 2001, há uma contínua queda da desigualdade social, em decorrência dos programas de transferências de renda, e de avanços estruturais dos demais segmentos da sociedade.

ESTUDO DA FGV DEMAIS RESULTADOS

- Entre 2002 e 2007, houve maior redução da miséria (39,70%, p.54) na região metropolitana de Belo Horizonte, chamado de “Efeito Aécio com Pimentel” pela FGV (p.45).
- As regiões metropolitanas do Rio de Janeiro (31,80%) e Salvador (31,22%) vêm em seguida.
- Dados do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (CAGED) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) indicam geração de 1,88 milhões de postos de trabalho formais nos últimos 12 meses.
- Recuperação do “protagonismo” nacional das metrópoles, com 28,5% dos novos postos do primeiro semestre de 2008 sendo criados nessas áreas, em vista de apenas 12,5% em 2003.