

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LUISA MICHELS KIELING

O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO:
ADAPTAÇÕES METODOLÓGICAS E PRÁTICAS NO BRASIL

Florianópolis, 2014

LUISA MICHELS KIELING

**O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL BRASILEIRO:
ADAPTAÇÕES METODOLÓGICAS E USOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

Monografia apresentada ao curso de Relações Internacionais do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Helton Ricardo Ouriques

FLORIANÓPOLIS, 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,5 à acadêmica Luisa Michels Kieling, pela apresentação do trabalho intitulado “O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro: Adaptações metodológicas e usos em políticas públicas”, referente à disciplina CNM 7280 – Monografia.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Helton Ricardo Ouriques
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^a. Dr^a. Eva Yamila Amanda da Silva Catela
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^a Dr^a. Brena Paula Magno Fernandez
Universidade Federal de Santa Catarina

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, que tanto se dedicaram a mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Luiz Carlos Mallmann Kieling e Márcia Ivete Michels Kieling, pelo apoio incondicional, por acreditarem em mim e por estarem sempre comigo, apesar da distância.

Ao meu irmão, Matheus, obrigada por todos os “favorzinhos” feitos, as idas à UFSC, ao comper, ao xerox, ao DAE e mais inúmeras outras ajudas... Obrigada por ser o melhor amigo e irmão que eu poderia ter.

Ao Jacob, pelo carinho, incentivo e paciência com os meus dramas. “Tu és para mim um chuchu que colhi na vida!” (WAZOWSKI, 2001).

Agradeço aos amigos da UFSC que compartilharam estes anos comigo, fazendo com que tudo ficasse mais leve.

Agradeço as maravilhosas pessoas que tive a oportunidade de encontrar em Brasília, em especial à Daniela, Raíssa e Samantha, pelo tanto que cresci e aprendi com vocês.

Também agradeço ao Prof. Helton, por me guiar na monografia e aceitar me orientar à distância.

RESUMO

O trabalho desta monografia diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, suas adaptações metodológicas realizadas em 1998, 2003 e 2013 e sua apropriação pelo governo brasileiro. Para tanto, é analisada a concepção de desenvolvimento humano elaborada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), mais especificamente no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e difundida por vários países a partir do primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano - lançado pela instituição em 1990. Além disso, são analisadas as fontes de dados e indicadores disponíveis a nível municipal no Brasil e 14 políticas públicas que utilizam o IDHM como critério de seleção de municípios. A partir da análise é possível afirmar que cada publicação do IDHM, apesar de computar as mesmas dimensões, traz metodologias diferentes, buscando acompanhar a evolução de novos desafios, mudando para explicitar melhor a realidade e os novos desafios colocados em cada período. Além disso, também é possível afirmar que o indicador é utilizado tanto nas dimensões que aborda diretamente (longevidade, educação e renda) quanto em outras áreas como infraestrutura, meio ambiente, agricultura, esporte, tecnologia da informação, entre outros, o que indica que o IDHM, apesar de suas críticas metodológicas ou técnico-políticas, vem sendo utilizado pelas políticas públicas desde o momento em que foi adaptado à nível municipal no Brasil e continua sendo considerado como importante proxy para medir o desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Desenvolvimento Humano; IDH; IDHM; indicadores sociais;

ABSTRACT

This study is about the Municipal Human Development Index, the methodological adjustments made in 1998, 2003 and 2013, and its appropriation by the Brazilian government. To do so, this study analyzes the conception of human development developed under the United Nations (UN), more specifically the United Nations Development Programme (UNDP), and disseminated by several countries since the first Human Development Report was launched by the institution in 1990. Moreover, it intends to analyze the sources of data and indicators available at the municipal level in Brazil and 14 public policies that use the MHDI as a criterion for selection of municipalities. From the analysis it is possible to say that each publication of the MHDI, despite of computing the same dimensions, brings different methodologies, aiming to follow the evolution of new challenges, changing in order to better explain the reality and the new challenges posed in each period. Moreover, it is also possible to state that the indicator is used in dimensions that are directly addressed (longevity, education and income) and in other areas such as infrastructure, environment, agriculture, sports, information technology, among others, which indicates that the MHDI, despite its methodological or technical-political criticism, has been used by public policy since the time it was adapted to the municipal level in Brazil and it is still regarded as an important proxy for measuring development.

Keywords: Development; Human Development; HDI; MHDI; Social indicators;

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Nível de agregação de dados.....	45
Figura 2: O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	46
Figura 3: Pirâmide de níveis de agregação de dados por usuários.....	47
Figura 4: Ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas.....	52
Figura 5: Composição do IDH Global de 2011.....	73
Figura 6: Metodologia do IDHM de 2013.....	84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Diferenças entre a abordagem do Desenvolvimento Humano e Neoliberalismo.....	36
Tabela 2: Pontos em comum por razões diferentes – Desenvolvimento Humano e Neoliberalismo.....	37
Tabela 3: Três gerações de indicadores.....	42
Tabela 4: Processo de agregação de valor informacional no indicador.....	45
Tabela 5: Tipos de indicadores segundo finalidade.....	51
Tabela 6: Indicadores das etapas do Ciclo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas.....	53
Tabela 7: Algumas fontes oficiais periódicas de indicadores.....	59
Tabela 8: Temáticas anuais dos Relatórios de Desenvolvimento Humano.....	68
Tabela 9: Valores mínimos e máximo do IDH 2011.....	73
Tabela 10: Comparação entre IDH e IDHM de 1998.....	76
Tabela 11: Valores máximo e mínimo no cômputo do IDH e IDHM 1998.....	77
Tabela 12: Comparação entre o IDHM de 1998 e 2003.....	79
Tabela 13: Comparação das metodologias do IDHM de 1998, 2003 e 2013.....	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMS - Pesquisa Nacional de Assistência Médico-Sanitária
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
ENDEF - Estudo Nacional de Despesa Familiar
FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMI – Fundo Monetário Internacional
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDHME - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Educação
IDHML - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Longevidade
IDHMR - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Renda
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NIEO - New International Economic Order
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
PAS - Pesquisa Anual de Serviços
PIB – Produto Interno Bruto
PIB/MUNIC - Produto Interno Bruto dos Municípios
PIM/PF - Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física
PMC - Pesquisa Mensal do Comércio
PME - Pesquisa Mensal de Emprego
PNADs - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNB – Produto Nacional Bruto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPC – Paridade de Poder de Compra
RDH – Relatório de Desenvolvimento Humano

SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SEN - Sistema Estatístico e Cartográfico Nacional -

UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	14
2. CONCEPÇÕES TEÓRICAS SOBRE DESENVOLVIMENTO	17
2.1 O desenvolvimento sob a ótica da CEPAL.....	21
2.2 Desenvolvimento para Schumpeter.....	24
2.3 Desenvolvimento para Rostow.....	27
2.4 Origens da abordagem do desenvolvimento humano.....	30
2.5 O conceito de desenvolvimento humano.....	32
3. INDICADORES SOCIAIS.....	39
3.1 Dimensão histórica.....	39
3.2 Dimensão conceitual.....	43
3.3 Indicadores e políticas públicas – possibilidades e limites.....	50
3.4 Principais fontes de indicadores no Brasil.....	55
4. O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO.....	61
4.1. A história do Índice De Desenvolvimento Humano.....	61
4.2 O lançamento do Relatório De Desenvolvimento Humano.....	65
4.3 O Índice de Desenvolvimento Humano Global.....	69
4.3.1 Metodologia do IDH global de 1990.....	70
4.4 O IDHM.....	74
4.4.1 A primeira adaptação - o IDHM de 1998.....	74
4.4.2 O IDHM de 2003.....	78
4.4.3 O IDHM de 2013.....	81
5. O USO DO IDHM EM POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS.....	85
5.1. Programa São Paulo Solidário - 2012.....	85
5.2. Plano Estadual de Regionalização da Gestão dos Resíduos Sólidos do Estado De Alagoas – 2010.....	86
5.3. Programa Territórios da Cidadania - 2008.....	88
5.4. Programa Minas Olímpica Geração Esporte – 2013.....	89
5.5. Programa de Aceleração do Crescimento – Saneamento - 2007.....	90
5.6. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf	90
5.7. Um Plano Articulado Para Cultura E Educação – 2012.....	91
5.8. Rede Nacional de Formação Continuada de Professores - 2007.....	92
5.9. PDE-Escola - 1998.....	93

5.10. Pró Rural - Programa de Desenvolvimento Econômico e Territorial - Renda e Cidadania no Campo – 2011.....	93
5.11. Projeto Alvorada - 2000.....	94
5.12. Programa Travessia - 2012.....	95
5.13. Programa GESAC - 2002.....	96
5.14. Programa Mais Médicos- 2013.....	96
6. CONSIDERAÇÕES E CRÍTICAS AO IDH, IDHM E SEU USO EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	98
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
REFERÊNCIAS	108

1. INTRODUÇÃO

Desde 1990 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento é responsável pela publicação dos Relatórios de Desenvolvimento Humano. Foi no âmbito destes relatórios que foram lançados tanto o conceito de Desenvolvimento Humano quanto o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O conceito de desenvolvimento humano sustenta que é preciso perseguir o desenvolvimento das pessoas, para as pessoas e pelas pessoas. Essa orientação teve como consequência a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que visa medir o desenvolvimento a partir da realização de três dimensões: longevidade, saúde e renda. A criação do índice contribuiu para a superação da visão tradicional que perdurava até a década de 1980, a qual identificava o PIB per capita como parâmetro de desenvolvimento.

Desta forma, as abordagens predominantes atrelavam o desenvolvimento apenas ao crescimento da renda, caracterizando-o através de indicadores puramente econômicos como o PIB ou o PIB per capita, desconsiderando a forma como a renda, neste caso, era empregada e distribuída. A abordagem do desenvolvimento humano, portanto, coloca uma crítica a esta associação entre desenvolvimento e crescimento econômico. Ao mesmo tempo, esta concepção traz para o debate sobre o desenvolvimento um destaque na dimensão social e no ser humano.

A teoria de Amartya Sen, de desenvolvimento como expansão das capacidades, foi um ponto inicial para a abordagem do desenvolvimento humano - a idéia central é que o objetivo do desenvolvimento é melhorar as vidas humanas, e isso significa expandir as possibilidades de ser e fazer das pessoas (tais como ser saudável e bem nutrido, ter conhecimentos e participar da vida da comunidade). Assim, o desenvolvimento nesta ótica significa remover os obstáculos, tais como analfabetismo, falta de saúde, impossibilidade de acesso a recursos ou ausência de liberdades civis e políticas, para que as pessoas possam viver a vida o que valorizam.

Além de estudar a abordagem do desenvolvimento humano, também são analisadas outras teorias sobre o desenvolvimento. A compreensão sobre o que já foi tratado a respeito desta temática busca ampliar a visão sobre o debate, ao mesmo tempo em que mostra a diversidade no tratamento do tema e serve como apoio para a análise acerca do conceito de desenvolvimento humano construído pela ONU.

Ao analisar abordagens diferentes relacionadas ao desenvolvimento, nota-se os indicadores diferentes utilizados por cada abordagem, como exemplificado ao comparar a

abordagem do desenvolvimento humano com a perspectiva neoliberal. Nota-se também a predominância de indicadores simples e puramente econômicos que eram amplamente utilizados antes da criação do IDH.

A criação do Índice de Desenvolvimento Humano constituiu, assim, um marco no movimento dos indicadores, pois, a partir dele, diversos outros indicadores sintéticos foram criados. Além disso, o surgimento do IDH influenciou a temática sobre o desenvolvimento em todo o mundo, deslocando a discussão, tanto sobre criação de indicadores quanto sobre conceito de desenvolvimento, de uma esfera estritamente econômica para um âmbito mais político e social.

O IDH nasceu como uma forma de instrumentalizar e capacitar as pessoas e seus governantes a avaliar o progresso e a realidade social, e a definir prioridades para políticas de intervenção e realizar comparações entre diferentes regiões. Porém, desde sua criação, uma série de críticas e debates em relação à sua metodologia vêm influenciando uma permanente revisão e refinamento do índice, conforme observado nos Relatórios de Desenvolvimento Humano posteriores a 1990. Desta maneira, aparecem ao longo dos anos propostas e iniciativas de aprimoramento da metodologia, como, por exemplo, através de sua desagregação, para tornar possível a identificação de desigualdades entre diferentes grupos da população dentro um mesmo país.

É nesta ótica que surge o IDHM, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro, primeiramente publicado em 1998 (a partir dos dados do Censo de 1970, 1980, 1991) e posteriormente em 2003 (a partir dos dados dos Censos de 1991 e 2000) e 2013 (com dados dos Censos de 1991, 2000 e 2010). A adaptação do IDH a nível municipal é realizada pelo PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro. Para medir o nível de desenvolvimento humano dos municípios, as dimensões são as mesmas do IDH Global, porém alguns indicadores usados diferem em alguns aspectos, devido à disponibilidade de dados municipais e a finalidade de melhorar e adaptar a avaliação de núcleos sociais menores.

Assim, o presente trabalho procura analisar a metodologia do IDH Global e diferenciá-lo do IDHM, destacando as diferenças entre os dois índices e as adaptações metodológicas do IDHM nas suas três publicações, sejam adaptações nas formas de cálculo ou das variáveis que os compõem.

Além disso, em relação ao uso prático do IDHM, o trabalho também procura fornecer um panorama sobre o alcance do índice, evidenciando seus usos e analisando sua apropriação pela administração pública brasileira. Assim, são pesquisadas 14 políticas públicas, tanto federais quanto governamentais, realizadas entre 1998 e 2013, para analisar de que forma o

IDHM é utilizado, seja como critério de elegibilidade de municípios para o recebimento de programas, recursos, políticas públicas, financiamentos públicos ou parte de elaboração de projetos de lei.

2. CONCEPÇÕES TEÓRICAS SOBRE DESENVOLVIMENTO

Para estudar a abordagem desenvolvimento humano faz-se necessário, inicialmente, analisar as principais teorias sobre o desenvolvimento, cujo debate teve início na década de 1940. A compreensão sobre o que já foi tratado a respeito da temática do desenvolvimento amplia a visão sobre o debate, mostra a diversidade no tratamento do tema e serve como apoio para a análise posterior acerca do conceito de desenvolvimento humano construído pela ONU.

Há muito tempo a questão de como tornar mais ricas a vida e as liberdades das pessoas tem sido um dos temas centrais das Ciências Sociais. Não apenas desde Adam Smith mas, remoto ao século 17, quando William Petty escreveu a “Aritmética Política”, o interesse na vida dos seres humanos já se destacava. De acordo com Sen (2007, p. 11):

[...] William Petty antecipou a medição do produto nacional bruto [...]. Entretanto, Petty tinha clareza de que o interesse em rendas e despesas não está limitado a esses itens propriamente ditos, mas ao fato de que os mesmos servem como meios para alcançar objetivos mais profundos. Entre esses objetivos, Petty enfatizou interesses amplos como “Segurança Comum” e “Felicidade particular de cada homem”.

De fato, a reflexão sobre nossos arranjos sociais sempre foi um tema recorrente entre os filósofos, dos antigos gregos à David Hume, Immanuel Kant e John Stuart Mill, e entre economistas políticos, como Smith, Marx, Marshall, Schumpeter, Rostow e Keynes (STREETEN, 2003). Assim, a forma de pensar o desenvolvimento tem seguido uma constante evolução, a concepção de desenvolvimento e o papel que as pessoas tem nessa concepção tem evoluído de forma irregular. A lógica interna das teorias e novas evidências tem conduzido a uma constante revisão de posições (Idem, ibidem).

Segundo Moraes (2004, p.5):

[...] desenvolvimento é uma reencarnação, ou uma resignificação – de temas e problemas que eram ainda mais antigos na história da economia política. Progresso material e, mais emblematicamente, claro, “riqueza das nações” já eram os objetos, por excelência, da economia política clássica. Mas a reencarnação toma nova forma, em contexto tão rico, com a ascensão de um novo hegemon e invasão da cena internacional por algumas dezenas de “jovens países” constituídos pela descolonização do pós-guerra.

Ou seja, apesar de muito ter sido estudado e debatido acerca da idéia de crescimento e progresso, é após a II Guerra Mundial que alguns termos e noções começam a ganhar espaço nas ciências sociais, como o subdesenvolvimento e terceiro-mundo, por exemplo (Idem, idibem).

Segundo Veiga (2005), a palavra “desenvolvimento” não ganha destaque na esfera pública até a 2ª Guerra Mundial, quando até então a noção mais utilizada era a de “progresso

material”. Dessa forma, o desenvolvimento esteve atrelado apenas ao crescimento econômico por muito tempo, e um dos principais motivos para isso era o fato de não existir qualquer indicador além do PIB per capita para que ele pudesse ser medido. Foram necessárias três décadas de intensos debates para se entender o crescimento econômico como um meio para atingir o desenvolvimento, e não como sinônimos. Foi o processo de descolonização e a ambição de ajudar a construção dos novos países independentes que levou a então recém criada Organização das Nações Unidas a assumir o desenvolvimento como o principal objetivo de seus integrantes.

Da mesma forma, Jolly et al. (2004 apud MACHADO e PAMPLONA, 2008) afirma que, a partir da segunda metade do século XX, o aumento da preocupação em relação ao desenvolvimento foi resultado de 3 desafios: a reconstrução da Europa pós 1945; o desenvolvimento dos países socialistas e a Guerra Fria; e as prioridades de desenvolvimento nos países do sul. Os países recém independentes consideravam o desenvolvimento como seu principal desafio, e realizavam pressões e demandas, especialmente entre as Nações Unidas, para que o tema do desenvolvimento fosse situado como questão central da agenda internacional.

Nesta época, havia uma base eurocêntrica na concepção de desenvolvimento. Nos anos 50 e 60 essa concepção foi fortemente influenciada pela experiência concreta da história econômica ocidental. O caminho para o desenvolvimento foi concebido pelo modelo ocidental de desenvolvimento, o qual os países subdesenvolvidos deveriam reproduzir. (Idem, *ibidem*)

Celso Furtado (1983 apud SIEDENBERG 2004) corrobora com essa visão, afirmando que o “mito do desenvolvimento” que levou os países mais pobres a perseguir ininterruptamente um nível de vida semelhante ao dos países mais ricos e chamados desenvolvidos, difundiu-se acentuadamente após a 2ª Guerra Mundial. O Plano Marshall, concebido na primeira gestão de Truman na Presidência dos Estados Unidos (1945-48) e que previa variadas formas de auxílio para a reconstrução e o desenvolvimento da Europa Ocidental foi um precursor e balizador deste paradigma.

Além disso, Truman, em seu discurso de 1949, ao assumir seu segundo mandato como presidente dos Estados Unidos, lançou o termo “subdesenvolvidos” - o qual rapidamente ganhou importância e aceitação quase universal após sua fala, estabelecendo a hegemonia do paradigma da modernização, dividindo o mundo entre desenvolvidos e subdesenvolvidos. Durante os anos 50, foi este paradigma o qual se tornou dominante. (JOLLY et al., 2004)

O “subdesenvolvimento”, segundo Gustavo Esteva (2000, apud CENCI et al, 2013, p. 78), começou naquele momento, no dia 20 de janeiro de 1949:

Naquele dia, dois bilhões de pessoas tornaram-se subdesenvolvidas. Num sentido real, daquele momento em diante, elas deixaram de ser o que eram na sua diversidade, e foram magicamente transformadas em um reflexo invertido, espelhado na realidade alheia.

Esta segregação entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos em seu discurso conotava uma relação Norte-Sul onde os países desenvolvidos deveriam cooperar e promover a ajuda necessária aos países subdesenvolvidos para que estes conseguissem alcançar o progresso e a modernização.

Segundo Siedenberg (2004), as doutrinas que embasaram o imperialismo deram ao conceito de desenvolvimento um significado a mais: o de transição, onde as chamadas sociedades tradicionais foram sendo ocidentalizadas pela imposição de valores e modelos culturais, econômicos e políticos, com os quais se buscava o progresso e a modernização.

Assim sendo, é basicamente a partir deste período que a implementação de programas, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento, assim como as discussões teóricas em torno da temática, adquiriram um lugar de destaque na academia, nos meios políticos e na mídia. Apesar de existir contribuições teóricas importantes surgidas antes de 1940 sobre aspectos ligados ao desenvolvimento, é a partir dessa década que o termo ganha notoriedade nas Ciências Sociais aplicadas (Idem, ibidem). Na área da economia, de acordo com Bresser-Pereira (2008), o ramo responsável por estes estudos é o da teoria econômica do desenvolvimento, tendo surgido como área autônoma nos anos 40.

Embora não exista unanimidade no conceito de desenvolvimento e nem como o mesmo possa ser fomentado, antes de prosseguir com a análise de algumas abordagens sobre o tema é de crucial importância que se diferencie desenvolvimento e crescimento econômico, tendo em vista as contradições que estes termos geram tanto no meio acadêmico quanto público e midiático.

É comum encontrar abordagens que caracterizam o desenvolvimento através de indicadores puramente econômicos. O Produto Nacional Bruto (PNB) ou o Produto Interno Bruto (PIB) per capita são os indicadores quantitativos mais utilizados neste tipo de análise e, geralmente, não se considera a forma como a renda, nestes casos, é empregada e distribuída.

Durante o pós Segunda Guerra, os dois termos – desenvolvimento e crescimento - eram usados quase que de maneira indistinta. Afirmava-se que o crescimento econômico era o principal meio para se alcançar o desenvolvimento econômico, assim quanto maior o PIB,

mais desenvolvido um país seria. Para Streeten (2007), existiam três justificativas utilizadas pelos defensores dessa ideia:

A primeira se baseia nas forças de mercado – o crescimento econômico (crescente demanda por mão de obra, crescente produtividade, salários crescentes e preços mais baixos das mercadorias) geraria benefícios de maneira automática, ampla e rápida de forma mais eficiente. Porém, alguns pensadores passaram a argumentar que o crescimento em determinadas condições (tais como lucros crescentes, poder de monopólio e desigual distribuição da renda) tenderia a favorecer os mais ricos, promovendo uma maior concentração de renda nas mãos de poucos.

A partir daí que se estabeleceu a segunda justificativa, segundo a qual era tarefa do governo impedir que essa desigualdade acontecesse - através de serviços sociais, impostos progressivos e demais intervenções - no sentido de corrigir as situações em que as forças de mercado contribuíssem para a concentração de renda.

A terceira justificativa estabelecia que as desigualdades sociais e de renda não deveriam ser uma preocupação nos estágios iniciais do desenvolvimento. Era necessário primeiramente acumular capital, construir infraestrutura e melhorar a capacidade produtiva da economia para que esta pudesse, depois, melhorar a situação das desigualdades. Assim, as desigualdades seriam uma condição quase necessária inicialmente, para que depois a qualidade de vida dos menos afortunados melhorasse.

Para Bresser-Pereira (2008, p2):

Schumpeter (1911) foi o primeiro economista a assinalar esse fato, quando afirmou que o desenvolvimento econômico implica transformações estruturais do sistema econômico que o simples crescimento da renda per capita não assegura.

Por ausência de melhores indicadores, o PIB, funcional para ilustrar questões de renda e emprego, passou a ser usado como medida de progresso e bem-estar. Assim, o crescimento deste indicador passou a ser o objetivo das políticas econômicas, entendendo-se que tais elevações significariam desenvolvimento e ganhos de bem-estar numa dada sociedade. Segundo Guimarães e Jannuzzi (2004, p3):

A universalização do PIB per capita como indicador de desenvolvimento a partir da década de 1950 esteve associada diretamente aos seguintes fatores: (Fundação SEADE, 2002): tratar-se de um dado disponível para a quase totalidade dos países; constituir-se numa variável de fácil entendimento; permitir comparabilidade factível; relacionar-se a dimensões geralmente reconhecidas como parte integrante do processo de desenvolvimento, tais como o crescimento econômico e a dinâmica demográfica.

Para Fukuda-Parr e Shiva Kumar (2007, p.25), autoras embasadas na abordagem do desenvolvimento humano:

Não há dúvidas de que rendas mais altas ajudam as pessoas a atingirem objetivos desejáveis e realizarem muitas de suas aspirações. O crescimento da renda é importante especialmente para os pobres. Garante-lhe o acesso a vários produtos e serviços e em tese a uma melhor qualidade de vida. Entretanto o aumento da renda não assegura por si só aquilo que as pessoas prezam e valorizam. Por exemplo, níveis de poluição ambiental, segurança, crime e violência doméstica, ou a qualidade da educação e do atendimento de saúde podem não estar associados a níveis de renda, de uma forma previsível. O uso do que é feito da renda adicional e o seu impacto na qualidade de vida das pessoas precisam ser igualmente considerados. [...]O crescimento da renda per capita não pode constituir o critério dominante para julgar o bem-estar das sociedades.

Para Mahbub Ul Haq (2007, p.64), também baseado no desenvolvimento humano, alguns motivos fazem com que a expansão da renda possa falhar na ampliação das escolhas humanas:

- A renda pode ser desigualmente distribuída em uma sociedade;
 - Tem sido observado que em muitas sociedades o crescimento econômico não atinge os menos favorecidos;
 - A acumulação de riqueza pode não ser necessária para a realização de vários tipos de escolhas humanas. Indivíduos e sociedades fazem várias escolhas que independem de qualquer riqueza. Uma sociedade não precisa ser rica para ser democrática. Uma nação não tem que ser afluyente para tratar de forma igual homens e mulheres. Tradições culturais podem ser preservadas em todos os níveis de renda;
 - O uso que as pessoas fazem da riqueza, e não a riqueza propriamente dita, constitui fator decisivo;
- Assim, na concepção de desenvolvimento humano, a rejeição de uma relação automática entre expansão de renda e desenvolvimento das vidas humanas não significa, necessariamente, rejeição do crescimento econômico. O crescimento é essencial, em sociedades pobres, para eliminar ou reduzir a pobreza. Mas a qualidade desse crescimento é tão importante quanto a sua quantidade.

2.1. O DESENVOLVIMENTO SOB A ÓTICA DA CEPAL

Nas décadas de 1940 e 1950, a postura das Nações Unidas em relação ao desenvolvimento estava engajada com uma estratégia intervencionista, onde a intervenção do Estado e o fortalecimento dos governos tinham uma função muito importante. Este paradigma dominante estava ligado ao contexto histórico da época, à influência da Grande Depressão, da Segunda Guerra Mundial e da revolução Keynesiana. O impacto do pensamento keynesiano dentro da ONU resultou em um consenso de que o desenvolvimento econômico dentre os países subdesenvolvidos não estaria garantido a não ser que os governos nacionais desempenhassem um papel importante.

Este período é marcado pelas as contribuições de Raul Prebisch como Secretário Executivo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). O economista, que ocupava então a direção do Banco Central da Argentina, foi nomeado Secretário Executivo da CEPAL no mesmo ano da publicação de seu artigo "O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas", em 1949, onde lança as bases do que se tornaria mais tarde a teoria da industrialização por substituição de importações. Foi o mais destacado intelectual da CEPAL, tendo iniciado a linha estruturalista¹ do pensamento econômico.

A CEPAL foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, tendo por função coordenar políticas de desenvolvimento econômico na América Latina, além de promover e reforçar as relações econômicas na região. A principal preocupação que impulsionou os estudos cepalinos compreendeu, primeiramente, a busca por explicações para o atraso dos países latino-americanos, e, conseqüentemente, em apontar a melhor forma de superá-lo. Cabe ressaltar que até então o pensamento dominante na época, anterior à revolução keynesiana, advinha da corrente clássica, e que o ponto de partida da análise de Raul Prebisch originava-se justamente na crítica à Teoria das Vantagens Comparativas de Ricardo. Para Dias (2012, p. 24):

Sob a ótica Ricardiana, a industrialização dos países latino-americanos não traria prosperidade e sim prejuízo aos mesmos, já que representaria uma perda de eficiência econômica, dado a natural vocação agrária da região.(grifo do autor)

Contra esta concepção, Prebisch afirmava que o modelo agroexportador dos países latino-americanos condenava os mesmos à estagnação e ao subdesenvolvimento, e que teorias clássicas e neoclássicas vigentes na época que fundamentavam as políticas de comércio internacional contribuía cada vez mais para ampliar a disparidade entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Conforme Cano (2006, p.29):

Prebisch destaca que a principal característica da economia é a coexistência de um centro, que comanda o desenvolvimento tecnológico, e uma vasta e heterogênea periferia. O tipo de relações que existem entre o centro e a periferia estaria na base do fenômeno de concentração de renda em escala mundial, que se realiza principalmente por meio da deterioração persistente dos termos do intercâmbio com os países periféricos.

¹ O estruturalismo, segundo Dias (2012, p. 18), é: “[...]um original modelo analítico para o exame de problemas econômicos e sociais de países de desenvolvimento capitalista retardatário, qual seja, o método histórico-estrutural de análise.”

Em linhas gerais, entende-se como centro os países desenvolvidos produtores de bens manufaturados, e por periferia os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, produtores de bens primários. Assim, a relação entre centro e periferia era o resultado histórico da maneira como o progresso técnico foi propagado na economia mundial, onde deu lugar à estruturas produtivas diferentes tanto no centro como na periferia, além de funções também diferentes no sistema econômico mundial (COUTO, 2007).

A antiga divisão internacional do trabalho pressupunha que o progresso técnico do centro se distribuiria para a periferia à medida que os preços dos produtos manufaturados caísse (em razão do aumento de sua produtividade). Prebisch contesta este pressuposto ao sustentar que, desde o final do século XIX, os preços dos produtos primários vinham se deteriorando em relação aos preços dos produtos manufaturados do centro (Idem, ibidem). Ou seja, os aumentos de produtividade não foram repassados na baixa dos preços dos manufaturados, assim o progresso técnico teria se concentrado nos centros.

Essa deterioração dos termos de troca penalizava os exportadores de produtos primários e beneficiava os exportadores de bens manufaturados, pois o valor agregado ao produto industrializado seria sempre maior do que o das matérias-primas usadas na fabricação desses produtos. Assim, Prebisch questionava o pressuposto dos benefícios mútuos sob o argumento de que, na realidade, a distribuição dos ganhos com o comércio se dava de forma desigual, e constatava a necessidade de os países em desenvolvimento se industrializarem, o que só poderia ocorrer rapidamente com a ajuda do Estado (JOLLY et al., 2004). Como frisado por Prebisch (2000, apud BONENTE, 2007, p. 36):

Daí a importância fundamental da industrialização dos novos países. Ela não constitui um fim em si, mas é o único meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas.

Para Dias (2012), a industrialização defendida por Prebisch transferiria mão-de-obra de setores pouco produtivos (agricultura) para o setor industrial, elevando a produtividade da economia e a renda-média da população, diminuindo a dependência externa de bens de consumo.

Essa análise concebe a substituição de importações como resposta ao estrangulamento externo, conhecida como teoria dos choques adversos. Assim afirma Fonseca (2003, p.14):

As crises da agroexportação, incidindo em cheio sobre a balança comercial, traziam à tona as contradições de uma economia que, embora, voltada para fora, não conseguia gerar divisas para manter sua pauta de importações e pagar o serviço de sua dívida externa.

Couto (2007) corrobora com esta visão ao afirmar que a preocupação basilar de Prebisch sempre foi o desequilíbrio da balanço de pagamentos. Prebisch havia se defrontado com problemas de desequilíbrio externo na Argentina quando foi subsecretário da Fazenda e Diretor Geral do Banco Central. Ao tentar entender os motivos que levavam a Argentina à crises na balança de pagamentos e, posteriormente, a América Latina, o economista encontrou como principais causas o ciclo econômico (o sistema centro-periferia), o baixo coeficiente de importação dos Estados Unidos e a elasticidade-renda da demanda (à medida que a renda cresce, diminui a demanda relativa por bens primários e aumenta a demanda relativa por bens industriais). A deterioração nos termos de troca neste caso é fruto tanto da estrutura do ciclo econômico quanto da elasticidade-renda da demanda.

Desta forma, a CEPAL defendia a industrialização por substituição de importações como o caminho para alcançar o desenvolvimento econômico com a participação ativa dos Estados - a qual promoveria a produção interna de bens que antes eram importados e permitiria a acumulação de capitais que poderiam gerar um processo de desenvolvimento através da produção interna e conseqüente diminuição de suas importações.

Apesar da industrialização ter sido a base da política de desenvolvimento preconizada por Prebisch e pela Cepal, outros meios para evitar ou diminuir o desequilíbrio do balanço de pagamentos eram o desestímulo às importações através do controle do câmbio (proteção à indústria nacional) e a defesa de da criação de um mercado comum latino-americano (melhores condições de troca via expansão do comércio mundial). Nota-se que essas medidas apontadas por Prebisch não eram um fim em si mesmo, mas meios pelos quais se poderia chegar ao verdadeiro fim: “o desenvolvimento econômico e social da periferia, em geral, e da América Latina, em particular” (COUTO, 2007, p.61).

2.2. DESENVOLVIMENTO PARA SCHUMPETER

Schumpeter² publicou sua primeira grande obra - A Natureza e a Essência da Economia Política Teórica - em 1908, e, quatro anos mais tarde, sua célebre Teoria do Desenvolvimento Econômico — obras que estabeleceram sua importância como teórico de economia (COSTA,

² Joseph Alois Schumpeter (1883-1950), economista e sociólogo austríaco, foi professor universitário assim como ministro das Finanças de seu país após a Primeira Guerra Mundial. Influenciado inicialmente pela escola austríaca e contemporâneo de Keynes, Schumpeter foi precursor da teoria do desenvolvimento capitalista e ofereceu importante contribuição à Economia contemporânea, particularmente no estudo dos ciclos econômicos apoiados no papel desempenhado pela introdução de inovações técnicas pelos empresários (COSTA, 2011).

1997). Seu trabalho estimulou algumas teorias do desenvolvimento do pós Segunda Guerra Mundial, como a teoria da decolagem (take off de W. W. Rostow).

Para Costa (1997, p.12), até o surgimento da teoria de Schumpeter:

[...]as discontinuidades cíclicas eram explicadas pelos economistas em função das flutuações da atividade cósmica do sol, da alternância de boas e más colheitas, do subconsumo, da superpopulação etc. Neste importante capítulo da teoria econômica, a grande contribuição de Schumpeter foi estabelecer a correlação entre o abrupto aumento do nível de investimento que se segue às inovações tecnológicas transformadas em produtos para o mercado, e o período subsequente de prosperidade econômica seguido de uma redução do nível de emprego, produção e investimento, além da incorporação da novidade aos hábitos de consumo da população.

Para Jolly et al (2004), Schumpeter foi quem, pela primeira vez, trouxe a inovação e a mudança tecnológica para o centro do debate sobre desenvolvimento, analisando como inovações de sucesso estimularam o crescimento da economia. Sua teoria é consistente com as observações realizadas sobre padrões de crescimento econômico, pois as economias raramente se desenvolvem em uma tendência regular. Ao contrário, elas se desenvolvem através de booms e recessões - períodos de inovação, de investimento induzido e períodos de estagnação. Exemplos incluem o boom das ferrovias, o boom dos automóveis e mais recentemente o boom dos eletrônicos.

Assim, para Schumpeter o desenvolvimento se desenrola “aos saltos”, onde prevalece um ambiente de riscos e incertezas. Neste ambiente, a ação de investir não é algo para um homem comum. É necessário um tipo de indivíduo especial – para Schumpeter, o empresário inovador que capaz de perceber as oportunidades e realizar negócios rentáveis (MORICOGHI e GONÇALVES, 1994). A figura do empresário inovador é parte central da obra, é o agente econômico que traz novos produtos para o mercado por meio de inovações.

O “empresário inovador” atua mesmo sem possuir capital para investir, pois pode utilizar-se de crédito para adquirir os meios necessários para efetivar as novas tecnologias. Assim, Schumpeter mostra que o desenvolvimento não pode acontecer sem a presença do empresário inovador e sem a instituição do crédito. Essa afirmação implica na existência de uma taxa de juros maior que zero para que os bancos tenham interesse em emprestar dinheiro aos empresários. Desta forma, o pressuposto leva os bancos a também interferirem no desenvolvimento, pois eles procuram emprestar para quem possa pagar a quantia emprestada (VIAN, 2007). Desta forma, o raciocínio schumpeteriano constata que o desenvolvimento, em princípio, é impossível sem crédito, e relaciona também o juro com o processo de desenvolvimento.

Os empresários inovadores são fundamentais pela sua perspectiva em busca da inovação, e essas inovações são, também, um fenômeno elementar do desenvolvimento econômico. As inovações, segundo Jolly et al (2004), podem ser:

- a) Criação de um novo bem;
- b) Criação de um novo método de produção;
- c) Abertura de um novo mercado;
- d) Descoberta de uma nova fonte de matéria prima;
- e) Criação de novas organizações de indústrias (por exemplo, a criação e destruição de monopólios);

As inovações são um fenômeno endógeno ao sistema capitalista, geram o desenvolvimento a partir de dentro, criando:

[...] um processo de mutação que revoluciona a estrutura econômica desde o seu interior, destruindo a estrutura antiga e criando uma nova.” (SCHUMPETER, 1942, p.83, apud VIAN, 2007, p.4).

Este processo contempla uma dinâmica concorrencial que gera um fluxo de crescimento da economia como um todo. Neste sentido, a concorrência tem um papel positivo para Schumpeter, é algo que permite a melhoria das condições de vida da sociedade. A dinâmica da economia é causada pela procura constante da acumulação de capital, pela concorrência para alcançar parcelas cada vez maiores do capital gerado pelo trabalho.

O surgimento das inovações gera um aumento do gasto em investimento, induzindo um aumento da produção industrial. Os preços e os lucros das empresas aumentam, fazendo com que o empresário inovador seja seguido pelos concorrentes. Conseqüentemente, surge uma onda de investimentos de capital, ativando a economia, gerando a prosperidade e o aumento do nível de emprego. A difusão da inovação gera uma fase de desenvolvimento econômico, aumentando a renda geral da economia e levando à prosperidade. Esse processo compreende também o que Schumpeter chama de destruição criativa - a substituição de antigos produtos e hábitos por novos. Esta destruição é positiva, necessária para que algo bom e melhor apareça.

Como resultado da difusão da inovação e seu consumo generalizado, os preços e margens de lucro tendem a cair. A partir de então, a taxa de crescimento da economia diminui, gerando um processo recessivo com a redução dos investimentos e oferta de emprego. A tendência então é a recessão, com declínio da atividade inovadora. Essa recessão é acentuada com o resgate dos empréstimos bancários que induzem a queda dos preços e da renda monetária. Porém, os resultados da destruição criadora e a queda dos preços e rendas monetárias, derivados da necessidade de resgate dos empréstimos, não são suficientes para

causar uma depressão em larga escala. Este período é visto por Schumpeter como um obstáculo periódico e transitório no curso normal de expansão da renda e do consumo. Em geral, o clima de recessão é logo superado e o equilíbrio restabelecido, tornando o ambiente novamente propício para atividades empresariais e, portanto, a uma repetição do ciclo. Cabe salientar que o novo ponto de equilíbrio encontra-se numa posição mais elevada do que o ponto anterior à inovação, pelo aumento, em termos reais, tanto da renda nacional como da renda per capita; além disso, todos os grupos funcionais de renda da sociedade se beneficiariam. Assim, a economia volta ao equilíbrio até que um novo empresário apareça e inicie um novo processo de crescimento (COSTA, 1997).

Segundo Bresser-Pereira (1991, p.7):

Conforme observa Celso Furtado, "a teoria de Schumpeter é, acima de tudo, uma teoria do lucro" (1967, p.47). É o próprio Schumpeter deixa clara a importância que dá ao lucro em seu modelo de desenvolvimento quando afirma: "Sem desenvolvimento não há lucro, sem lucro não há desenvolvimento. Para o sistema capitalista é preciso adicionar que sem lucro não haveria acumulação de riqueza" (1911, p.154). Além de uma motivação para acumular capital, o lucro é portanto uma condição para a acumulação

Além disso, conforme Moricochi e Gonçalves (1994) apud Furtado (1961), ao afirmar que o crescimento é gradual enquanto que o desenvolvimento se faz por saltos, Schumpeter dá uma idéia pouco clara do desenvolvimento. Por outro lado, a noção de inovação também é vaga, uma vez que considera uma situação de monopólio como uma "nova combinação". Assim, não é um conceito envolvendo necessariamente por exemplo a idéia de redução de custos, aumento de produtividade ou inovação tecnológica.

2.3. DESENVOLVIMENTO PARA ROSTOW

Rostow³ foi um dos idealizadores do Plano Marshall, se destacou no interior da Economia do Desenvolvimento no período do pós-guerra dentro do pensamento anglo-saxão e foi um dos expoentes da escola da modernização⁴. Rostow trabalhou com um esquema histórico faseológico do desenvolvimento econômico na obra "Processo de crescimento

³ Professor universitário, desenvolveu grande parte de sua carreira no MIT. Também desempenhou importantes funções na política norte-americana entre 1961 a 1966. Neste período foi assessor de Segurança Nacional no governo Kennedy e posterior Conselheiro do Departamento de Estado e presidente do seu Comitê de Planejamento (WAGNER, 2005).

⁴ A teoria consiste em criar um modelo capaz de normatizar o processo de desenvolvimento dos países considerados em atraso, se comparados com aqueles do hemisfério norte; especialmente os Estados Unidos (WAGNER, 2005).

econômico”, de 1952 e o conceito de “decolagem” em seu artigo “A decolagem para o crescimento autossustentado”, de 1956, e posteriormente refinou sua interpretação sobre o desenvolvimento em sua obra “Etapas do desenvolvimento econômico”, de 1960 (WAGNER, 2005).

Segundo Moraes (2004), para o procedimento de análise, Rostow tomou um modelo de sociedade e o caminho que se percorreu para chegar a ele, listando fatores que pareceram explicar a “modernização” ou “desenvolvimento”. Dessa forma, Rostow criou um modelo único para todos os países sobre o que estes deveriam passar para alcançar o desenvolvimento econômico, sustentando a idéia de que o desenvolvimento se dava de maneira igual em todos os países, independentemente do período em que os mesmos tivessem iniciado o processo de industrialização.

Nesta concepção, Rostow identifica etapas de desenvolvimento que caracterizam 5 tipos de sociedade (COSTA, 2002):

A primeira - sociedade tradicional – predomina funções de produção limitadas, modos de produção arcaicos – inadequado aproveitamento de recursos naturais.

A segunda – sociedade em processo de transição – é o estágio onde aparecem pré-condições para o desenvolvimento econômico, início da aplicação da ciência na produção, a expansão dos mercados e concorrência internacional.

A terceira – sociedade em início de desenvolvimento – ocorre o início de investimento de capital na área produtiva, crescimento da manufatura e surgimento de um sistema político, social e institucional. É nesta etapa que ocorre a de decolagem (take-off), ligada a um impulso interno (industrialização inicial, atuação de um aparelho político e social) e externo (mudanças nas relações internacionais, revoluções, etc).

A quarta – sociedade em maturação – é onde as forças de expansão econômica passam a predominar na sociedade. Nessa etapa se daria a marcha para a maturidade, onde a economia aplicaria a gama de técnicas modernas (para a época) ao seus recursos.

A quinta – sociedade de produção em massa – é o estágio de desenvolvimento efetivo das produções industrial e científica e onde há um aumento significativo do investimento produtivo de capital. Esta etapa se realizaria com o consumo em massa, dada a acumulação de riqueza que aconteceria.

A teoria assumiu uma forte intervenção do Estado no sentido de implementar políticas que resultariam no crescimento econômico. A questão central, portanto, era estimar a quantidade de capital necessária para o crescimento, entendendo a acumulação de capital como determinante para o aumento da taxa de crescimento econômico. As políticas nacionais

e internacionais deveriam ser pensadas de modo a aumentar o capital acumulado. Se uma economia não conseguisse poupar o necessário para gerar o crescimento desejado, este hiato poderia ser preenchido por meio de ajuda internacional ou investimento privado estrangeiro. Este modelo foi utilizado no contexto da Guerra Fria como justificativa para a transferência massiva de capital e assistência técnica dos países desenvolvidos para os subdesenvolvidos, tentando, como mencionado, repetir o Plano Marshall que havia funcionado para a Europa, para os países subdesenvolvidos (MARTINS, 2010).

Desta forma, a obra de Rostow acabou influenciando a ação anticomunista norte-americana - a proposta do governo Kennedy de colocar o desenvolvimento como principal objetivo da ajuda externa é decorrente da aproximação entre o presidente e Rostow. Assim, além de formular um modelo para entender os “caminhos” do desenvolvimento, o trabalho de Rostow serviu como um guia para a ação norte-americana, dando razões para a assistência técnica aos países que os EUA pretendiam influenciar e manter na sua órbita, ao passo que exibia ao mundo um retrato da modernidade (o futuro a ser perseguido pelos demais povos) e fomentava a realização desse ideal com todos os instrumentos que fossem necessários (MORAES, 2004),.

Como crítica, Costa (2002) assinala que:

Para sustentar essa classificação, entretanto, o pesquisador tem de desprezar todas as particularidades históricas de cada sociedade; tem de pressupor que todas tiveram uma mesma formação original, aqui chamada de maneira generalizante de “sociedade tradicional”; e que para chegar onde chegaram atravessaram as mesmas etapas de um único processo. (grifos do autor)

Além disso, a autora também sustenta que essa concepção ignora também as relações entre os países, a concorrência que estabelecem entre si e o processo histórico variável e cíclico das nações.

Para Moraes (2004), este esquema condiciona e limita as alternativas de caminhos, políticas, modelos e projetos, reduzindo ou até mesmo eliminando a possibilidade de visualizar outros destinos e modelos.

Conforme Furtado (2000 apud CANO, 2006), o subdesenvolvimento se apresenta sob diferentes formas e estágios, sendo, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual as economias tenham de enfrentar para que possam alcançar um nível superior de desenvolvimento.

2.4. ORIGENS DA ABORDAGEM DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

O conceito de desenvolvimento humano envolve, muito além da mensuração de riquezas materiais, o processo de alargamento das possibilidades de escolha dos indivíduos. Este conceito foi formulado pela primeira vez em 1990, no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Antes de analisar o conceito, é importante compreender a conjuntura internacional que levou a ONU a construir e expandir um conceito de desenvolvimento.

O PNUD foi criado a partir de resolução da Assembléia Geral da ONU em 1965 e ganhou papel de destaque na ONU como o principal órgão da organização para o desenvolvimento, responsável por trabalhar conjuntamente com os países, procurando alcançar soluções para os desafios do desenvolvimento em seus diferentes níveis. Além disso, o PNUD é uma das mais importantes fontes de assistência aos países em desenvolvimento e um dos maiores “programas operacionais” sob os auspícios da ONU (MACHADO e PAMPLONA, 2008).

A partir de 1990 o PNUD é também responsável pela publicação dos Relatórios de Desenvolvimento Humano. Foi no âmbito destes relatórios que foram lançados tanto o conceito de Desenvolvimento Humano quanto o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), os quais influenciaram a temática do desenvolvimento em todo o mundo.

A ONU esteve envolvida, tanto operacional quanto intelectualmente, com temas ligados ao desenvolvimento durante toda sua história. Nas décadas de 1940 e 1950, a visão das Nações Unidas em relação ao desenvolvimento estava alinhada com uma estratégia intervencionista. Tem-se neste momento o apoio de Raúl Prebisch e da Cepal.

A década de 1960, foi declarada pela ONU como a “Década do Desenvolvimento” (sugerido pela administração Kennedy nos Estados Unidos), na intenção de realizar ações que reduzissem a diferença entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos (Idem, ibidem). Neste período foram estimuladas a criação de outras organizações que tratavam da questão do desenvolvimento no âmbito da ONU, como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e o Programa Mundial de Alimentos. (JOLLY et al., 2004).

A década de 1970 foi batizada como a “Segunda Década do Desenvolvimento”. A agenda do desenvolvimento se tornou mais aberta, devido à sucessão de pioneiras

conferências internacionais focadas em meio ambiente e desenvolvimento (1972), fome e problemas alimentares mundiais (1974), crescimento populacional (1974), assentamentos humanos (1976) e ciência e tecnologia(1979) (JOLLY, 2005).

Cabe destacar a crise do petróleo, de 1973, onde pela primeira vez os países industrializados eram afetados por uma ação conjunta de um grupo de países pobres. Os países exportadores de petróleo e outros países em desenvolvimento buscaram apresentar demandas para reestruturar a economia mundial, o que ficou conhecido como New International Economic Order (NIEO) ou Nova Ordem Econômica Internacional. Essas discussões tiveram espaço em fóruns no âmbito das Nações Unidas, tais como a UNCTAD e a Assembléia Geral. No entanto, os resultados alcançados pelos países em desenvolvimento foram pequenos e, além disso, grande parte dos ganhos obtidos pelos países da OPEP foi reciclada nos países em desenvolvimento por meio do sistema bancário ocidental, o que acabou por influenciar a crise da dívida na década de 1980 (MACHADO e PAMPLONA, 2008).

Em 1980, durante a recessão, as instituições de Bretton Woods tomaram conta da política econômica internacional. O FMI e o Banco Mundial dominaram a agenda para o desenvolvimento, com prioridade inicial para a estabilização e, posteriormente, para ajustes estruturais. Atingir crescimento não era uma tarefa a curto prazo. Pelo contrário, os ajustes estruturais, englobavam, em ordem de prioridade, a redução da inflação, a correção de déficits e então a restauração do crescimento econômico. A agenda do desenvolvimento tinha se tornado tão restrita que, quando surgiram as estatísticas e análises referentes à década, o período foi considerado “década perdida” tanto para a África Subsaariana quanto para a América Latina (JOLLY, 2005).

É, então, em 1990 que o PNUD prepara o primeiro dos seus Relatórios de Desenvolvimento Humano anuais, estabelecendo alternativas fundamentais à ortodoxia de Bretton Woods (Idem, ibidem).

De acordo com Klingebiel (1999, apud MACHADO e PAMPLONA, 2008), uma das falhas basilares a nível conceitual do PNUD era a falta de um perfil claro e de um paradigma que guiasse suas atuações. A falta de um foco claro para suas políticas de desenvolvimento eram as principais críticas realizadas ao PNUD até o início dos anos 1990. Assim, até aquele momento, o PNUD era visto como uma agência de desenvolvimento que oferecia “tudo”, mas não se focava em nenhuma perspectiva específica (MACHADO e PAMPLONA, 2008). Como consequência, é na década de 1990 que reformas começam a ser planejadas, iniciadas

ou implementadas com o intuito de melhorar a efetividade do PNUD na esfera do desenvolvimento.

O ano de 1990 é caracterizado pelo início do período em que a ONU começa a operar com o conceito de desenvolvimento humano. Esta nova forma de abordar a problemática do desenvolvimento, tema que vinha sendo matéria de ampla discussão desde o fim da Segunda Guerra Mundial, torna-se, aos poucos, a ideia central em direção à qual serão orientadas grande parte das atuações da ONU. A abordagem do desenvolvimento humano coloca uma crítica à associação que frequentemente é feita, e amplamente aceita, entre desenvolvimento e crescimento econômico. Ao mesmo tempo, esta concepção trouxe para o debate sobre o desenvolvimento um destaque na dimensão social e no ser humano.

2.5. O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

Como exposto anteriormente, a abordagem do desenvolvimento humano nasceu e foi mundialmente conhecida a partir de 1990, com o início das publicações anuais dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD. Em linhas gerais, o primeiro relatório afirmava que os indivíduos são a verdadeira riqueza de uma nação.

O conceito de desenvolvimento humano encontra suas bases teóricas na abordagem das capabilities⁵ de Amartya Sen, primeiramente formulado no artigo “Igualdade de quê?” (1979). O autor propunha:

[...]uma igualdade de capabilities básicas, que seria uma extensão da idéia de bens primários, agora se centrando não mais nas coisas, mas no que as coisas fazem pelas pessoas, como ser capaz de se mover livremente, estar livre de doenças, etc. Estas liberdades formariam capabilities básicas que deveriam ser apoiadas, valorizando o que é realmente importante. (Brum, 2013, p. 95)

Sen (2000, p.75 apud REIS, 2011) define capacitações como “liberdades para atingir vários estilos de vida”. A pobreza, neste sentido, seria a privação das capacidades básicas ao invés de meramente baixa renda.

Para Sen (1988, p15, apud PERUZZO, 2012):

“As pessoas valorizam sua capacidade em fazer certas coisas e realizar certos tipos de “ser” (tal como ser bem nutrido, ser livre de morbidade evitável, ser livre para ir aonde desejar, e assim por diante). Esses “fazer” (doings) e “seres” (beings)

⁵ É importante ressaltar que, frequentemente, o termo capabilities é traduzido para capacidades ou capacitações, quando, originalmente, capabilities significa a junção de capacities e abilities (capacidades e habilidades). A tradução para o português faz com que o sentido original se perca.

podem ser genericamente chamados por “funcionamentos” de uma pessoa. O bem-estar pode ser visto como uma avaliação dos funcionamentos realizados por uma pessoa.”

Dessa forma, os funcionamentos são um elemento constitutivo da existência humana, referindo-se às atividades e condições de cada indivíduo, como por exemplo, boas condições de saúde, moradia, acesso a educação, entre outras. Tais funcionamentos podem variar dos elementares – ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis – a atividades ou estados pessoais mais complexos – como participar da vida da comunidade e ter respeito próprio (CRESPO e GUROVITZ, 2002).

Conforme Brum (2013, p.95):

Cada funcionamento realizado, portanto, representa a atualização de uma possibilidade. As capabilities seriam, justamente, essas possibilidades, pois refletiriam as várias ações e estados a que as pessoas atribuem valor em suas vidas. Conforme vivemos, atualizamos algumas capabilities em funcionamentos, de modo que nossa vida pode ser vista como um vetor de funcionamentos das efetivas escolhas que tomamos a respeito das coisas que queremos valorizar e efetivar. A totalidade de nossas capabilities, por sua vez, formaria nosso conjunto capacitório, que constitui, em última instância, nossas liberdades substantivas.

Conforme Sen (2000, apud ROQUE 2009), a liberdade é fundamental na busca das capacidades e na realização dos direitos. O desenvolvimento consiste, desta forma, em eliminar privações de liberdade que possam limitar as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades é constitutiva do desenvolvimento.

Sen (2000, p.25) explica que a liberdade é essencial ao processo de desenvolvimento por duas razões:

A liberdade é nuclear ao processo de desenvolvimento por duas ordens de razões: 1. Avaliação: a apreciação do progresso tem de ser feita em termos do alargamento das liberdades das pessoas; 2. Eficácia: a eficácia do desenvolvimento depende da ação livre das pessoas. O que as pessoas podem efetivamente realizar é influenciado pelas oportunidades econômicas, pelas liberdades políticas, pelos poderes sociais e por condições de possibilidade como a boa saúde, a educação básica, e o incentivo e estímulo às suas iniciativas.

Além disso, o autor afirma que é preciso reconhecer o papel das diferentes formas de liberdade, visto que o principal fim e o principal meio do desenvolvimento é a expansão das mesmas. Dessa forma, a liberdade tomada por Sen é a potência pessoal de conseguir a vida que se deseja racionalmente. Assim, a liberdade é pensada positivamente como poder, autonomia e autodeterminação do agente (PINHEIRO, 2012).

Além dessa noção de liberdade em um sentido abstrato, o desenvolvimento também se associa às liberdades concretas das pessoas - por exemplo, “liberdade de adquirir bens/serviços”, “liberdade de ser saudável”, “liberdade de não ser sujeito à morte prematura”,

etc (Idem, ibidem). Sen aponta para a existência de 5 tipos de liberdades instrumentais, as quais se reforçam mutuamente (SEN, 2000, p.58):

- Liberdades políticas – sob a forma de livre expressão e eleições – ajudam a promover a segurança econômica. Referem-se as possibilidades que as pessoas tem de decidir quem deve governar e com base em quais princípios.

- Oportunidades sociais – sob a forma de serviços de educação e saúde – ajudam a gerar tanto a riqueza pessoal como os recursos públicos destinados a serviços sociais;

- Facilidades econômicas – são as oportunidades que as pessoas tem de utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca, ou mesmo a disponibilidade de financiamentos e o acesso a eles.

- Garantias de transparência – essas garantias tem um papel fundamental como inibidor da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas;

- Proteção da segurança – Essa liberdade instrumental tem por função resguardar os vulneráveis de caírem na miséria extrema por meio de uma rede de seguridade social e outras medidas que visem as garantias mínimas de sobrevivência das pessoas.

Todos os tipos de liberdades instrumentais se interconectam, e podem tanto prejudicar o desenvolvimento (quando as pessoas são privadas de suas liberdades) quanto favorecê-lo (quando as liberdades instrumentais contribuem conjuntamente para expandir as liberdades substantivas de todos).

Com o processo de desenvolvimento centrado na liberdade resulta a análise de que, com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. As pessoas, sob essa perspectiva, não são apenas beneficiárias do progresso social e econômico em uma sociedade, mas sim agentes ativos de mudanças (FUKUDA-PARR, 2002). Desta forma, para além do papel de agentes ativos de mudanças das pessoas, para Sen (2000, p.71), “O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda”.

Desta forma, Sen forneceu a fundamentação conceitual para uma abordagem alternativa e mais ampla de desenvolvimento, definida como um processo de ampliação de liberdades e oportunidades das pessoas, para que elas possam viver a vida que desejam. Assim, de acordo com a definição de PNUD (1990, p.10), o desenvolvimento humano:

É um processo mediante o qual se oferece às pessoas maiores oportunidades. Entre estas, as mais importantes são uma vida prolongada e saudável, educação e acesso aos recursos necessários para se ter uma vida decente. Outras oportunidades incluem

a liberdade política, a garantia dos direitos humanos e o respeito a si mesmo.
(tradução nossa)

Mahbub ul Haq, economista paquistanês que exerceu um papel central na formulação do paradigma do desenvolvimento humano nos primeiros Relatórios de Desenvolvimento Humano, trabalhou juntamente com Amartya Sen e foi profundamente influenciado pela sua abordagem das capacidades. Para Fukuda-Parr e Shiva Kumar (2007), era desejo de Ul Haq colocar o ser humano como foco principal das políticas de desenvolvimento tanto nacional como global, numa época onde os objetivos do equilíbrio macroeconômico e o crescimento econômico dominavam as discussões, e quando o ajuste estrutural objetivava trazer equilíbrio para as economias, as custas do desequilíbrio de vidas humanas.

Considerando os conceitos supracitados, para Ul Haq (2007, p.64):

O que marca a diferença entre as escolas de crescimento econômico e a de desenvolvimento humano é que a primeira concentra-se exclusivamente na expansão de uma alternativa – a renda – enquanto a segunda abrange a amplitude de todas as alternativas humanas – cultural, econômica, política ou social.

Para Fukuda-Parr e Shiva Kumar (2007, p.25):

O termo “desenvolvimento humano” passou a ser aceito na literatura da economia do desenvolvimento como uma expansão das capacitações humanas, uma ampliação das escolhas, um fortalecimento das liberdades e respeito aos direitos humanos.

Com esta nova abordagem, o aumento da renda e a expansão da produção, por exemplo, são considerados meios e não fins do desenvolvimento. O crescimento da renda per capita não constitui critério dominante para estimar o bem-estar das sociedades. O progresso precisa ser avaliado em termos da expansão das liberdades.

Desta forma, o desenvolvimento humano se diferencia de outras abordagens de três maneiras distintas (Idem, ibidem):

- definição de fins e meios,
- preocupação com liberdades e dignidade humanas e
- preocupação com a ação humana – o papel das pessoas no desenvolvimento.

Para ilustrar de maneira mais elucidativa a abordagem do desenvolvimento humano, é possível utilizar-se da análise de Richard Jolly e sua comparação entre desenvolvimento humano e neoliberalismo. Segundo Jolly (2007), a abordagem do desenvolvimento humano abrange um paradigma consistente, que pode ser confrontado com o paradigma neoclássico do Consenso de Washington. Existem pontos de coincidência e divergência em objetivos, pressupostos, nas principais áreas políticas e nos indicadores para obtenção de resultados.

Na tabela abaixo pode-se constatar as diferenças mais acentuadas entre as duas perspectivas:

Tabela 1: Diferenças entre a abordagem do Desenvolvimento Humano e Neoliberalismo

Desenvolvimento Humano	Neoliberalismo
Objetivo: expansão de oportunidades e capacitações humanas	Objetivo: maximização do bem-estar econômico
Foco: pessoas	Foco: mercado
Princípio orientador: equidade e justiça	Princípio orientador: eficiência econômica
Ênfase: fins	Ênfase: meios
Principal foco: redução da pobreza	Principal foco: crescimento econômico
Definição de pobreza: população em privação multidimensional	Definição de pobreza: população abaixo da linha de rendimento mínimo
Principais indicadores: IDH ⁶ , IDG ⁷ , IPH ⁸ , IPM ⁹ , entre outros	Principais indicadores: PIB, crescimento do PIB, e porcentagem de renda abaixo da linha de pobreza

Fonte: JOLLY (2007, p.171), adaptado.

Essas diferenças entre as abordagens se acentuam quando consideramos os indicadores que são usados para avaliar metas e resultados de cada uma. Na abordagem do desenvolvimento humano, os índices são multidimensionais. O IDH, por exemplo, é um índice composto que reúne indicadores de renda, longevidade e educação. Na perspectiva neoliberal, o PIB e o crescimento do PIB são os principais indicadores de sucesso, junto com índices de inflação e outros relacionados ao equilíbrio econômico (balança de pagamentos, superávit ou déficit nos gastos públicos, etc). O neoliberalismo não indica os fins em direção aos quais esses indicadores econômicos apontam. Eles podem considerar um acréscimo de renda, mas não consideram o que essa renda significa para a vida das pessoas, se elas desfrutam de melhores condições de vida com um acréscimo ou não.

Apesar das divergências, existem pontos comuns entre as duas perspectivas. No entanto, geralmente estes pontos comuns partem de racionalidades diferentes diversas, como pode ser visto na tabela abaixo:

⁶ Índice de Desenvolvimento Humano

⁷ Índice de Desigualdade de Gênero

⁸ Índice de Pobreza Humana

⁹ Índice de Pobreza Multidimensional

Tabela 2: pontos em comum por razões diferentes – Desenvolvimento Humano e Neoliberalismo

Desenvolvimento Humano	Neoliberalismo
Filosofia - Liberdade escolha, mas pelo desenvolvimento e fortalecimento das capacitações e funções humanas; - Ênfase nos direitos humanos; - Preocupação com equidade e justiça.	Filosofia - Liberdade de escolha, mas pelo incremento das utilidades e satisfação de preferências; - Ênfase principal nos direitos civis e políticos.
Educação, saúde e nutrição - Importantes por elas mesmas; - Como meios de empoderamento; - Como direitos humanos;	Educação, saúde e nutrição - Importante como investimento em capital humano;
Governança - Democracia inclusiva; - Importantes funções do Estado; - Foco nos direitos humanos;	Governança - Democracia; - Estado mínimo; - Foco nos direitos políticos.
Fim das Discriminações - Um direito humano; - Visando à justiça;	Fim das Discriminações - Um direito humano; - Visando à eficiência;

Fonte: JOLLY (2007, p.172)

Haq (1995, p. 23, apud MACHADO e PAMPLONA, 2008) afirma que analisar o paradigma do desenvolvimento humano significa abordar todos os pontos dos modelos tradicionais de crescimento, mas considerando o ponto de vista das pessoas. Assim, faz sentido falar em crescimento econômico, por exemplo, desde que se leve em conta se as pessoas participam e se beneficiam do crescimento. Desta maneira, também faz sentido falar de aumento no comércio internacional, mas considerando o acesso que as pessoas tem às oportunidades ocasionadas por esta expansão. O autor afirma que as questões econômicas tradicionais não são desprezadas e continuam sendo consideradas com o mesmo grau de importância que sempre tiveram, mas estas são analisadas do ponto de vista de como influenciam a vida das pessoas. Porém, como explicitado, o autor salienta que as pessoas não são consideradas pura e simplesmente beneficiárias do crescimento econômico, mas sim como os verdadeiros agentes promotores das mudanças na sociedade.

Como aponta Fukuda-Parr (2002), a abordagem de desenvolvimento humano não pretende ser uma rígida receita de prescrições políticas, com uma lista de ingredientes indicando como é possível alcançá-lo. Apesar disso, cinco elementos compreendem uma agenda geral de desenvolvimento humano:

- Prioridade para desenvolvimento social, com a educação e oportunidades de saúde como metas de expansão;

- Crescimento econômico que gere recursos para o desenvolvimento humano, nas suas variadas dimensões;

- Reformas sociais e políticas para a governança democrática que possa assegurar os direitos humanos, permitindo que as pessoas vivam com dignidade e em liberdade, expandindo a participação e autonomia;

- Equidade nos três elementos acima, contemplando uma preocupação com todos os indivíduos e atenção especial em relação aos mais vulneráveis, cujos interesses são constantemente negligenciados nas políticas públicas;

- Reformas institucionais e políticas na esfera global, a fim de criar um ambiente econômico mais favorável para que os países pobres tenham acesso aos mercados globais, à tecnologia e à informação.

Concluimos esta seção, desta forma, analisando como a teoria de Sen de desenvolvimento como expansão das capacidades foi um ponto inicial para a abordagem do desenvolvimento humano; a idéia central é que o objetivo do desenvolvimento é melhorar as vidas humanas, e isso significa expandir as possibilidades de ser e de fazer do indivíduo (funcionamentos e capacidades de funcionar, tais como ser saudável e bem nutrido, ter conhecimentos participar da vida da comunidade). Assim considerado, o desenvolvimento significa remover os obstáculos para fazer aquilo que uma pessoa pode fazer na vida, tais como analfabetismo, falta de saúde, impossibilidade de acesso a recursos, ou ausência de liberdades civis e políticas. Além disso, abordagens diferentes relacionadas ao desenvolvimento possuem também indicadores diferentes, tal como exemplificado ao comparar a abordagem do desenvolvimento humano com a perspectiva neoliberal.

3. INDICADORES SOCIAIS

Os indicadores sociais têm se consolidado como ferramentas importantes como subsídio na concepção de políticas públicas, sendo utilizados, segundo Jannuzzi & Pasquali (1999), apud Jannuzzi (2002, p.52) para:

- subsidiar a elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano e planos plurianuais de investimentos;
- avaliar os impactos ambientais decorrentes da implantação de grandes projetos;
- justificar o repasse de verbas federais para a implementação de programas sociais;
- atender à necessidade de disponibilizar equipamentos ou serviços sociais para públicos específicos, por exigência legal (para portadores de deficiência, por exemplo) ou por pressão política da sociedade local (melhoria dos serviços de transporte urbano, por exemplo).

O interesse crescente pelo uso de indicadores nas atividades ligadas à gestão de políticas públicas deve-se, em grande parte, ao aprimoramento do controle societal do Estado Brasileiro nos últimos 20 anos. A mídia, os sindicatos, a sociedade civil passaram a ter maior poder de fiscalização das ações públicas, exigindo atuações mais eficientes, eficazes e efetivas (ANTICO e JANNUZZI, 200-).

Este capítulo objetiva resgatar aspectos históricos acerca do movimento recente dos indicadores sociais, sua origem e motivação ao longo das últimas décadas, relacionando seu aparecimento e aperfeiçoamentos com o contexto global relacionado à temática do desenvolvimento. Posteriormente são apresentados aspectos teóricos a respeito dos indicadores, como: conceitos, classificações, processos metodológicos para a criação de indicadores e propriedades desejáveis. Por fim, são analisadas as possibilidades e limites para utilização de indicadores na formulação e implementação de Políticas Públicas.

3.1. DIMENSÃO HISTÓRICA

A coleta de dados ligados à temas sociais durante os séculos XVII, XVIII e XIX, tinha como finalidade desde a criação de tabelas de expectativa de vida até recenseamentos decenais. A origem da coleta de estatísticas está relacionada, majoritariamente, com o surgimento do Estado¹⁰ e a necessidade de obter informações nas áreas militar, comercial,

¹⁰ Conforme Carley (1985) apud Barden (2009): “A palavra ‘estatística’ possui raiz germânica que inicialmente designava o ‘estudo do Estado’; com o passar do tempo, o termo sofreu mudanças em seu significado e de ‘fatos numéricos’ passou para ‘técnicas analíticas para a interpretação dos dados’”

populacional e de finanças. Vale destacar que o primeiro censo ocorreu no século XVIII, em 1790, nos Estados Unidos (CARLEY, 1985, apud BARDEN, 2009).

Como explicado anteriormente, as teorias econômicas até a década de 50 tomavam o crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento. Sob esta ótica, o desenvolvimento era medido principalmente por meio da renda per capita. Assim, por muito tempo os indicadores unidimensionais, baseados na renda ou no produto das economias, foram considerados suficientes para analisar o desempenho das economias e das sociedades (Idem, *ibidem*). Porém, com o aumento dos problemas sociais, houve a necessidade de elaborar indicadores mais consistentes acerca dos fenômenos sociais.

Conforme Bomfim (2012), dentre as principais limitações do PIB, estão a aferição do aumento da produção sem análise das causas do aumento; a não consideração das externalidades negativas pois os prejuízos não são deduzidos do cálculo do PIB; a também não consideração de contribuições positivas, como tempo livre e benefícios do trabalho voluntário, visto que tudo que não é comercial não está contabilizado. Assim, “o PIB considera apenas quantidades produzidas, e não resultados em termos de satisfação e bem-estar pelo consumo dessa produção” (GACREY; CATRICE, 2006, apud BOMFIM, 2012).

Para Jannuzzi (2002), o aparecimento dos indicadores sociais está relacionado à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX. Embora já houvessem contribuições importantes na consolidação de um marco conceitual sobre os indicadores sociais, o desenvolvimento da temática é recente, tendo ganhado corpo científico nos anos 60, “no bojo das tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas.” (JANNUZZI, 200-, p.1).

Quando começou grandes descompassos entre crescimento econômico e melhoria das condições sociais começaram a ser notados – coexistência de altas taxas de crescimento do PIB com altos níveis de pobreza e desigualdades sociais em vários países – o crescimento econômico começou a mostrar-se cada vez menos apropriado e suficiente para medir o desenvolvimento. A partir de então, iniciava-se um esforço conceitual e metodológico para a construção de instrumentos de mensuração do bem estar e desenvolvimento, sob os auspícios de instituições multilaterais como OCDE, UNESCO, FAO, OIT, OMS, UNICEF e Divisão de Estatística das Nações Unidas. A publicação dos livros *Social Indicators*¹¹ e *Toward a Social*

¹¹ Nesta obra de 1966, organizada por Raymond Bauer, surgiu a expressão “indicadores sociais” (BARDEN, 2009).

Report, elaborados sob encomenda dos EUA nos anos 60, representaram marcos importantes na inauguração dos indicadores sociais (Idem, *ibidem*).

Para Barden (2009), a década de 1960 foi caracterizada como fundadora do movimento dos modernos indicadores sociais. No Brasil, a partir da década de 1960 eles passaram a ganhar maior importância e destaque, com a crescente relevância dos levantamentos estatísticos voltados para o planejamento em diversas esferas de atuação. Neste sentido, podemos citar a criação de importantes institutos de análises – a maioria vinculada ao poder público: O IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), criado em 1964; a Fundação João Pinheiro, em 1969; a FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas), em 1973; a SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados), criada já no final do século XIX, mas transformada em fundação na década de 1970; o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), de 1955; o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), criado já em 1934 e precursor desses outros institutos e fundações (ORSI, 2009).

Na década de 70 houve a ascensão do movimento dos indicadores. Foram organizados diversos compêndios de estatísticas e de indicadores sociais. Para Jaume (2001) apud Barden (2009):

Desde 1967, a UNESCO publica análises socioeconômicas, porém a partir de 1974, concentra os estudos na publicação sobre Qualidade de Vida, para mostrar as mudanças sociais; desde 1973, a ONU edita documentos depurando sistemas de indicadores sociais; em 1978, o Banco Mundial iniciou publicação anual, a série Informe sobre o Desenvolvimento Mundial, com dados econômicos, sociais e recursos naturais relativos a 209 países, além de publicações em diversos países. (BARDEN, 2009, p.61)

Conforme Jannuzzi (2002), na década de 80, com aprimoramento de novas experiências de formulação e implementação de políticas públicas tais como Planejamento Local e Planejamento Participativo, a pertinência instrumental dos Indicadores sociais se manteve. Universidades, sindicatos, centros de pesquisa e agências vinculadas ao Sistema de Planejamento Público passaram a desenvolver esforços para aprimorar conceitual e metodologicamente os instrumentos mais específicos de quantificação e qualificação das condições de vida, da pobreza estrutural e outras dimensões da realidade social. Estes esforços deram origem aos Sistemas de Indicadores Sociais - um conjunto de indicadores sociais que se referem a uma temática social específica, para análise e acompanhamento de políticas ou da mudança social.

Contudo, para Barden (2009, p.13):

O maior impulso ocorreu com o surgimento do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, em 1990. A partir deste índice, muitos indicadores sintéticos foram estruturados, constituindo um marco para o movimento dos indicadores sociais,

sendo sua importância atribuída, sobretudo, aos aspectos normativos, ao conceito de desenvolvimento humano que contém e à capacidade de síntese e de comunicação.

Kayano e Caldas (2002); Barden (2009) construíram, de acordo com uma cronologia, uma espécie de genealogia dos indicadores, classificando-os em três gerações:

Tabela 3: Três gerações de indicadores

- Indicadores de Primeira Geração
Exemplos: PIB e PIB per capita, curva de Lorenz (mede o grau de concentração da renda) e índice de Gíni (mede a desigualdade entre a população).
São os indicadores simples, criados nos anos 50, caracterizados pela quantificação econômica, que procuram retratar o crescimento econômico. São indicadores disponíveis praticamente em todos os países, de fácil entendimento e claramente comparáveis. Porém, são fortemente afetados pela variação cambial, são unidimensionais e não captam outras dimensões importantes, como, por exemplo, educação, saúde e meio ambiente.
- Indicadores de Segunda Geração
Exemplo: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).
O IDH é o índice representante desta geração. Esse indicador incorpora o PIB per capita, associando-o a mais dois indicadores: longevidade e nível educacional. A segunda geração abrange indicadores compostos, mais completos, que buscam retratar uma realidade social, sinalizar aos governantes que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento da produção, são multidimensionais e frutos de consenso de diversos atores.
- Indicadores de Terceira Geração
Exemplo: IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro); Índice Paulista de Responsabilidade Social; ICV: Índice de Condições de Vida Municipal (Fundação João Pinheiro Machado); IQM: Índice de Qualidade Municipal (Fundação Cide RJ); IPRS: Índice Paulista de Responsabilidade Social e IVJ: Índice de Vulnerabilidade Juvenil (SEADE-SP); IDS: Índice de Desenvolvimento Social e IDE: Índice de Desenvolvimento Econômico (SEI-BA); ISMA: Índice Social Municipal Ampliado (FEE/RS); IQVU: Índice de Qualidade de Vida Urbana e IVS: Índice de Vulnerabilidade Social (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/PUC Minas) e; IMDE: Indicador Municipal de Desenvolvimento Educacional (INEP/Cedeplar/NEPO).
Esses indicadores têm como principal característica a ampliação das dimensões e dos indicadores, na tentativa de focar mais aspectos relacionados às condições sociais e econômicas. Sua intenção é 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.

Fonte: Kayano e Caldas, 2002; Barden 2009, adaptado.

Percebe-se, pela tabela, a quantidade de indicadores criados após o IDH e seus aperfeiçoamentos dirigidos à multidimensionalidade. Conforme Barden (2009), além de incentivar a proliferação de novos indicadores através de sua metodologia, o IDH mudou o

enfoque teórico deles, tornando-os multidimensionais, haja vista o reconhecimento de que o desenvolvimento é um fenômeno de múltiplas dimensões.

No Brasil, a demanda por informações sociais e demográficas para a formulação de políticas públicas municipais tem evoluído na última década, no contexto da descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local determinado pela Constituição de 1988. Assim, municípios de médio e grande portes passaram a trabalhar com maior frequência com indicadores sociodemográficos e solicitá-los às agências estatísticas, empresas de consultoria e outras instituições ligadas ao planejamento público (JANNUZZI, 2002). Tais indicadores são utilizados para (JANNUZZI & PASQUALI, 1999, apud JANNUZZI, 2002, p.52):

- Subsidiar a elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano e planos plurianuais de investimentos;
- Avaliar os impactos ambientais decorrentes da implantação de grandes projetos;
- Justificar o repasse de verbas federais para a implementação de programas sociais;
- Atender à necessidade de disponibilizar equipamentos ou serviços sociais para públicos específicos, por exigência legal (para portadores de deficiência, por exemplo) ou por pressão política da sociedade local (melhoria dos serviços de transporte urbano, por exemplo).

Assim, os indicadores sociais emergiram devido a crescente demanda por mensurações e monitoramentos de aspectos sociais, principalmente a partir dos anos de 1950 a 60. Posteriormente, nos anos 70, ocorreu o boom do movimento dos indicadores sociais, tendo em vista a centralidade na métrica do desenvolvimento que passou a vigorar. Os indicadores sociais passaram a ser ferramentas importantes deste processo. Outro marco para a estruturação dos indicadores de desenvolvimento foi o IDH em 1990. O indicador elaborado pela ONU, que reflete os princípios do desenvolvimento humano, inaugurou uma nova etapa para o movimento dos indicadores.

3.2. DIMENSÃO CONCEITUAL

Diversos autores abordam a temática dos indicadores sociais, muitas vezes com olhar semelhante – definindo-os como ferramentas auxiliares na mensuração de aspectos da realidade, servindo de base informacional na elaboração de políticas públicas que visem a transformação dessa realidade - apesar de fazerem classificações e identificações distintas.

Para Gallopin (1997, apud MORSE, 2004, p.18), uma descrição técnica típica de indicador é que o mesmo é “uma representação operacional de um atributo (qualidade, característica, propriedade) de um sistema” (tradução nossa).

Para Morse (2004, p.18), há algumas definições menos técnicas e mais compreensíveis sobre indicadores sociais:

Um indicador social representa e mede qualquer possível aspecto do progresso ou retrocesso de processos e atividades como a industrialização, saúde, bem-estar e serviços educacionais, áreas de interesse especial para a sociedade. Interpretado neste amplo sentido, indicadores sociais como uma medida de aspectos sociais da vida se tornam-se parte integrante dos 'indicadores de desenvolvimento' (KAO E LIU, 1984)

Kayano e Caldas (2002, p.2) definem um conjunto de idéias-chave por trás dos indicadores sociais. São elas:

- 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.

Conforme Jannuzzi (2002, p.55):

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa, dotada de significado do social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma.

Em relação ao uso de indicadores sociais, Jannuzzi (2001, p. 16) salienta a distinção entre estes e as estatísticas públicas (informações levantadas nos Censos Demográficos, pesquisas amostrais ou coletadas nos registros administrativos de Ministérios e Prefeituras). Segundo o autor,

As estatísticas públicas correspondem ao dado social na sua forma bruta, não inteiramente contextualizado em uma Teoria Social ou uma Finalidade Programática, só parcialmente preparado para uso na interpretação empírica da realidade. Os eventos vitais, por exemplo, como óbitos e nascimentos, ou dados administrativos provenientes do Censo Escolar [...] estão ainda em um estágio preliminar (bruto ou intermediário) para utilização efetiva. Mas são úteis para construção de indicadores que permitam uma apreciação mais contextualizada e comparativa (no tempo e no espaço) da realidade social, como as taxas de natalidade, taxa de evasão escolar, razão aluno/professor, etc. (JANNUZZI, 2001, p.16)

Desta forma, as estatísticas públicas constituem a matéria-prima para a construção de indicadores sociais. O que diferencia as estatísticas públicas do indicador é o conteúdo

informacional presente, isto é, o valor contextual da informação disponível neste último (JANNUZZI, 2001, p.16).

Tabela 4: 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
---------------------------------------	---	--	---	--

Fonte: JANNUZZI, 2001, p.16

Neste sentido, cabe ressaltar a diferenciação que alguns autores fazem a respeito de índices e indicadores. Para Siche (et al., 2007), poucos são os casos onde se utilizam corretamente os termos indicador e índice. Indicador é o termo mais utilizado, porém erroneamente. Em uma análise superficial, os dois termos possuem o mesmo significado, mas a diferença entre eles é que “um índice é o valor agregado final de todo um procedimento de cálculo onde se utilizam, inclusive, indicadores como variáveis que o compõem” (Siche (et al., 2007, p.139). Na figura abaixo, considera-se indicadores como normalmente utilizados de pré-tratamento à dados originais (GOMES et al., 2000 apud SICHE et al., 2007) e índices como um nível superior de agregação:

Figura 1: Nível de agregação de dados.



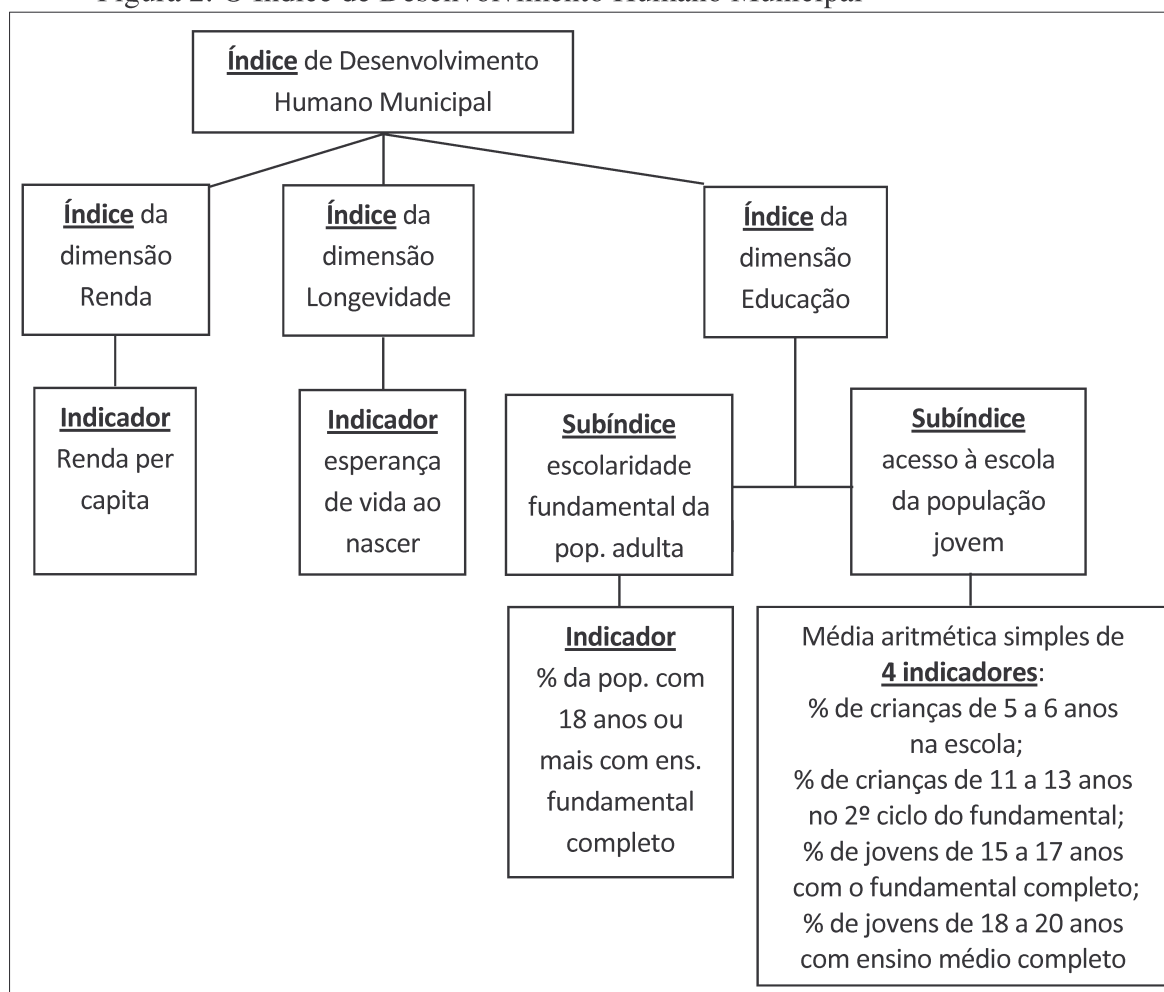
Fonte: Shields et al. (2002) apud Siche et al. (2007, p.144), adaptado.

Através da Figura 1, observamos os índices no topo da pirâmide, correspondendo ao grau máximo de agregação de dados, enquanto a base representa os dados primários desagregados.

Neste sentido, o IDHM, por exemplo, é um índice constituído de 3 índices (Índice da dimensão renda, dimensão longevidade e dimensão educação). O índice da dimensão renda é obtido a partir do indicador Renda per capita; o índice da dimensão Longevidade é obtido a partir do indicador Esperança de vida ao nascer; e o índice da dimensão educação é obtido através da média geométrica de dois sub subíndices (Subíndice de escolaridade fundamental da população adulta e o Subíndice de frequência escolar da população jovem), compostos por

diferentes indicadores (respectivamente: indicador % de jovens e adultos com 18 anos ou mais com o fundamental completo e média aritmética simples de 4 indicadores: % de crianças de 5 a 6 anos na escola, % de crianças de 11 a 13 anos no 2º ciclo do fundamental, % de jovens de 15 a 17 anos com o fundamental completo e % de jovens de 18 a 20 anos com o médio completo).

Figura 2: O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

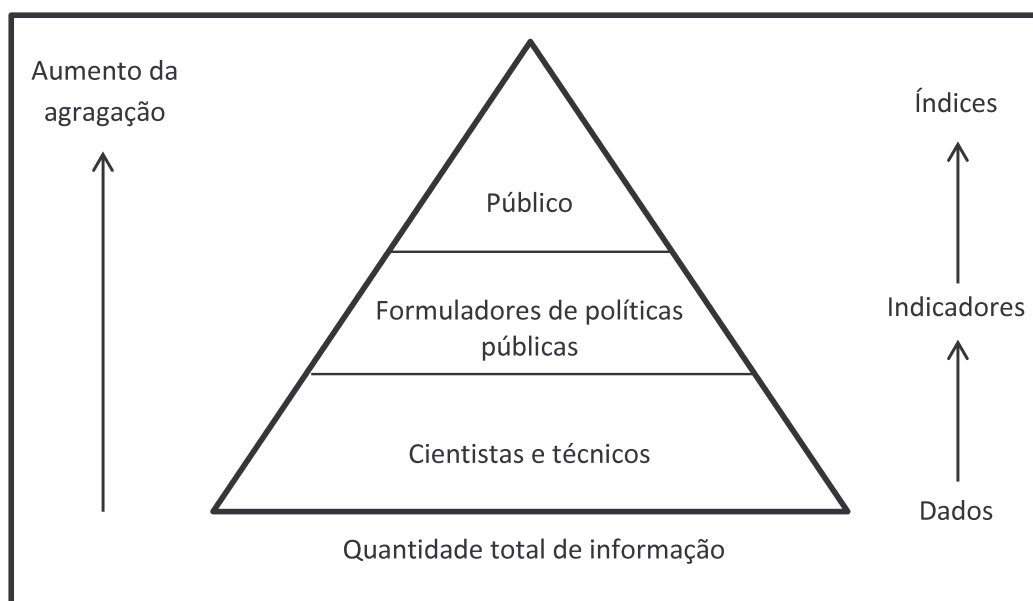


Fonte: Atlas Brasil 2013. Adaptado.

Morse (2004) também constrói uma pirâmide de acordo com os níveis de agregação desde dados à índices, detalhando o uso das ferramentas por segmento:

- Dados brutos – não agregados: utilizados especialmente por cientistas e técnicos;
- Indicadores: aplicados tanto na gestão pública quanto privada por policy makers/managers (formuladores de políticas públicas);
- Índices: utilizados pelo público em geral.

Figura 3: Pirâmide de níveis de agregação de dados por usuários.



Fonte: Morse (2004), adaptado.

Outra maneira de classificar os indicadores sociais é dividi-los entre simples e compostos. Os indicadores simples são construídos a partir de uma estatística social específica, referente a uma dimensão social. Os indicadores compostos, também chamados de sintéticos, ou ainda Índices Sociais, são compostos de dois ou mais indicadores simples de uma ou mais dimensões da realidade social. O IDHM, dessa forma, é um Índice Social – combina indicadores mais simples relacionados à saúde, educação e renda (Jannuzzi, 2001).

Os indicadores também podem ser diferenciados entre indicadores de estoque e indicadores de fluxo (ou performance). Estes conceitos dizem respeito à temporalidade do processo analisado. Um indicador-estoque é uma medida de determinada dimensão social em um momento específico - são exemplos os anos de escolaridade. O indicador de fluxo abarca mudanças entre dois momentos distintos, como o aumento dos anos de escolaridade (Idem, *ibidem*).

Ainda segundo Jannuzzi (2001), os indicadores sociais podem ser classificados entre objetivos e subjetivos, ou, como chamados frequentemente, quantitativos e qualitativos. Os indicadores objetivos se referem a ocorrências concretas, construídos a partir de estatísticas públicas disponíveis – por exemplo o percentual de domicílios com acesso a rede de água, taxa de emprego e taxa de evasão escolar. Os indicadores subjetivos ou qualitativos correspondem a medidas construídas a partir da avaliação de indivíduos em relação a diferentes aspectos da realidade, coletadas a partir de pesquisas de opinião pública ou grupos

de discussão. São exemplos de dados qualitativos o índice de confiança nas instituições e notas avaliativas sobre a performance dos governantes.

Morse (2004) destaca as diferenças entre indicadores em relação à sua construção. Para o autor, sejam indicadores quantitativos ou qualitativos, há em comum o fato de tratarem situações complexas que exigem simplificações. Assim, há necessidade de rigor metodológico na elaboração dos mesmos, seja por meio de processos top-down ou bottom-up. O processo de construção de indicadores denominado de bottom-up é desenvolvido por meio de técnicas participatórias e é conduzido localmente: os indicadores são estruturados com a participação da comunidade, a partir das realidades locais. Este tipo de processo permite, através da participação, a escolha de elementos que podem melhor caracterizar os fenômenos locais (BARDEN, 2009). Já o processo top-down consideram as informações padronizadas, visando, por exemplo, a comparações entre países.

Além das tipologias apresentadas, alguns autores apresentam as propriedades desejáveis dos indicadores sociais. Para Morse (2004), seis propriedades qualificam os indicadores:

a) Especificidade: Propriedade do indicador em refletir estritamente o que se propõe medir.

b) Mensurabilidade: Requer que seja um indicador quantitativo, embora aceite scores e ranks, ou seja, atributos mais qualitativos;

c) Utilidade: Deve ser útil e permitir o seu uso aos formuladores de política e administradores;

d) Sensibilidade: Capacidade de retratar o que se propõe - de mudar facilmente, assim como mudam as circunstâncias que o compõem;

e) Disponibilidade: Os dados devem ser de fácil coleta;

f) Custo efetivo: A obtenção do indicador não deve ser muito onerosa;

Jannuzzi (2004) admite algumas destas propriedades (validade, confiabilidade, especificidade e sensibilidade) mas vai além, relacionando outras que considera igualmente importantes:

a) Relevância social: Justifica a produção do indicador e legitima seu emprego, tanto no processo de análise, quanto de formulação e implementação de políticas.

b) Cobertura: O indicador deve ter uma cobertura geográfica e de número de indivíduos que sejam representativos da realidade estudada.

c) Inteligibilidade de sua construção e comunicabilidade: A transparência da metodologia de construção do indicador é fundamental para que os agentes possam entender

os critérios adotados, facilitando, dessa forma, a comunicação entre os envolvidos, tornando o indicador capaz de ser compreensível a todos que o utilizam

d) Periodicidade na atualização: Atualização constante do indicador para que haja um acompanhamento das temáticas analisadas regularmente.

e) Desagregabilidade: possibilidade de desagregar os indicadores por grupos sociodemográficos (homens, mulheres), por espaços geográficos ou ainda para grupos específicos (famílias pobres, analfabetos, brancos, pardos...).

f) Historicidade: Possibilidade de construir séries históricas extensas e comparáveis ao longo de um determinado período de tempo, principalmente para tornar possível o acompanhamento e avaliação dos efeitos das políticas sociais.

O Autor ainda ressalta que:

Na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais inteligível; nem sempre o mais claro é o mais sensível; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala espacial e periodicidade requerida. Além disso, poucas vezes se poderá dispor de séries históricas plenamente compatíveis de indicadores para a escala geográfica ou grupo social de interesse (JANNUZZI, 2004, p. 31).

Para Kayano e Caldas (2002), as características importantes de qualquer indicador são:

- a) Simplicidade - facilidade na compreensão do indicador;
- b) Validade/Estabilidade – relação entre conceito e medida;
- c) Seletividade/sensibilidade/especificidade – o indicador deve expressar características essenciais e mudanças esperadas;
- d) Cobertura – amplitude e diversidade;
- e) Independentes – não condicionados por fatores externos (exógenos);
- f) Confiabilidade – qualidade dos dados (da coleta, sistematização e padronização dos dados);
- g) Baixo custo / fácil obtenção / periodicidade / desagregação – produção, manutenção e factibilidade dos dados;

Conforme exposto, os indicadores representam medidas, apresentam tendências ou, ainda, representam atributos de maneira operacional. Ainda assim, alcançar a construção de um bom indicador somente é possível com rigor teórico-metodológico. Conceitos simples conduzem a indicadores simples; conceitos complexos demandarão mais indicadores para operacionalizá-los. Desta forma, a complexidade pode ser determinada conforme as classificações expostas: indicadores subjetivos, normativos e compostos terão um grau de complexidade maior do que indicadores objetivos, descritivos e simples. Além disso, os

indicadores devem apresentar qualidades em relação às suas definições operacionais, tais como: confiabilidade, validade, especificidade, comunicabilidade, inteligibilidade, entre outros. Este conjunto de qualidades pode contribuir para tornar o sistema de indicadores confiável (BARDEN, 2009).

3.3. INDICADORES E POLÍTICAS PÚBLICAS – POSSIBILIDADES E LIMITES

O aparecimento e desenvolvimento de indicadores sociais está relacionado à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX (BAUER, 1967; BUSTELO, 1982, apud JANNUZZI 2002). O acesso crescentemente às novas tecnologias de informação e comunicação também contribuíram para a disseminação do uso dos indicadores na gestão pública. Dados cadastrais anteriormente depositados em armários passaram a ser armazenados na rede, transformando-se em informação estruturada para análise e tomada de decisão. Dados estatísticos antes inacessíveis passaram a ser “customizados” na forma de tabelas e mapas construídos por usuários não necessariamente técnicos. Assim, os CD-ROMs e a Internet potencializaram a disseminação da informação administrativa compilada por órgãos públicos e a informação estatística produzida pelas agências especializadas (JANNUZZI, 2001).

No Brasil, a demanda por indicadores sociais passou a ser mais intensa na década de 80, com a redemocratização e o interesse da sociedade civil em acompanhar as ações governamentais. Com a Constituição de 1988 e a ampliação do escopo e cobertura das políticas e programas sociais, essa demanda cresceu ainda mais. Órgãos governamentais como ministérios, secretarias estaduais e prefeituras vêm demandando informações para diversas áreas da atuação pública. Os indicadores têm se mostrado como insumos essenciais tanto na elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano quanto para subsidiar a alocação de recursos e monitoramento de programas de planos governamentais e, da mesma forma, na avaliação da efetividade de políticas sociais (Idem, *ibidem*).

O uso de indicadores nas políticas públicas é tradicionalmente vinculado às etapas de monitoramento e avaliação, no entanto, estes são de grande utilidade durante todo o seu ciclo de vida, a começar pela concepção. Na esfera pública, uma classificação bastante relevante para a análise e a formulação de políticas sociais é a diferenciação dos indicadores quanto à natureza do indicado, se recurso (indicador-insumo), realidade empírica (indicador-efeito) ou processo (indicador-processo). Conforme Jannuzzi (2001):

Tabela 5: Tipos de indicadores segundo finalidade.

Tipo de Indicador	Exemplo	Finalidade
Insumo	Nº de leitos hospitalares por habitantes	Alocação de recursos para as políticas sociais
Produto	Esperança de vida ao nascer	Retratam os resultados efetivos das políticas
Processo	Nº de consultas pediátricas por mês	Alocação de recursos para melhorias de bem-estar

Fonte: Jannuzzi (2002), adaptado.

Desta maneira, os indicadores-insumo auxiliam na designação dos recursos (humanos, materiais, financeiros ou outros) que serão alocados através das políticas (BRASIL, 2012). Os indicadores-processo traduzem em medidas quantitativas o esforço operacional de alocação de recursos, ou seja, medem o nível de utilização dos insumos alocados. Por fim, os indicadores-produto são medidas que expressam as entregas de produtos ou serviços ao público-alvo. São indicativos das políticas sociais, retratando os resultados das políticas.

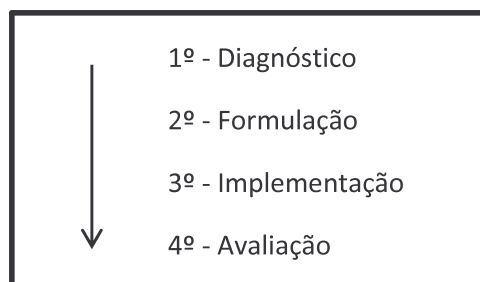
Para Andersen (2004), os indicadores sociais são indispensáveis em todas as fases do processo de formulação e implementação de políticas públicas, sejam elas programas de qualificação da mão-de-obra, projetos de expansão da infraestrutura urbana ou ações focalizadas de distribuição de alimentos ou garantia de renda mínima. Cada fase do processo de formulação de política pública requer indicadores específicos, cada qual com elementos e subsídios diferentes para o bom encaminhamento do processo.

Identificando os diferentes tipos, particularidades e características dos indicadores em relação às etapas do ciclo de políticas públicas, Jannuzzi (2005) afirma que “cada etapa do ciclo envolve o uso de um conjunto de indicadores de diferentes naturezas e propriedades, em função das necessidades intrínsecas das atividades aí envolvidas” (JANNUZZI, 2005: 147-148 apud DANTAS, 2013, p.12).

Dessa forma, Jannuzzi e Antico (200-, p.3) complementam que:

Em sua forma clássica, o ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas é composto pelas etapas de Diagnóstico, Formulação, Implementação e Avaliação.

Figura 4: Ciclo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas



Fonte: Jannuzzi (2005), Adaptado.

Na fase do diagnóstico, é preciso um retrato amplo e detalhado da realidade para guiar, posteriormente, as questões prioritárias a serem atendidas, os formatos dos programas a implementar, as estratégias e ações a desenvolver. Os indicadores recomendados nesta etapa são construídos, em geral, a partir dos Censos Demográficos ou pesquisas amostrais multitemáticas (como as PNADs – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios). São identificados através do diagnóstico bolsões de pobreza, áreas com maior déficit de serviços urbanos, maior parcela de crianças fora da escola, maior número de desempregados, etc. Morais & Lima (2001) apud Dantas (2009, p.12) afirmam que:

Na fase de diagnóstico e formulação de políticas, os indicadores fornecem informações acerca do estado atual da realidade, permitem detectar problemas, dimensionar as carências sociais, a demanda potencial pelos serviços públicos e os recursos necessários para atingir metas, possibilitando aos planejadores escolher entre políticas e programas alternativos, definir áreas prioritárias e critérios para a alocação de recursos (MORAIS & LIMA, 2001: 21-22).

Na etapa da formulação são definidas a natureza dos programas, as questões sociais prioritárias a enfrentar e os públicos-alvo a atender, fazendo-se necessário um conjunto menor de indicadores. Conforme Jannuzzi e Antico, nesta etapa os Indicadores Sintéticos podem ter maior aplicação, à medida em que oferecem uma medida-síntese das condições de vida, vulnerabilidade, desenvolvimento social de municípios, estados ou demais recortes territoriais alvos de implementação de programas.

Na etapa de implementação, são necessários indicadores de monitoramento que devem ser sensíveis, específicos e periódicos em relação ao programa implementado. Esses indicadores devem permitir o monitoramento e implementação processual do programa na lógica insumo-processo-resultado-impacto (avaliando o dispêndio realizado; o uso dos recursos; a geração de produtos e a percepção dos efeitos sociais mais amplos dos programas). Os indicadores de monitoramento geram informações acerca do ritmo e forma de implementação dos programas.

Já os indicadores na etapa da avaliação geram informações acerca dos resultados e efeitos almejados. Essa etapa deve “dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social ou impacto do programa” (JANNUZZI e ANTICO (200-, p.19). Assim, deve-se buscar indicadores de desembolso de recursos (construídos a partir de registros próprios de controle e gerenciamento), indicadores de esforços e recursos alocados, e indicadores de identificação dos seus impactos (mais específicos e sensíveis aos efeitos gerados pelas políticas públicas). Assim, cada fase do processo de formulação e implementação de políticas públicas requer o emprego de indicadores específicos, cada qual com elementos e subsídios característicos (JANNUZZI, 2002).

Tabela 6: Indicadores das etapas do Ciclo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas.

Etapas	Tipos e Propriedades	Fontes de dados predominantes
Elaboração do Diagnóstico Indicadores que permitam “retratar” a realidade	Ampla escopo temático Ampla desagregabilidade geográfica e populacional Validade de constructo Boa confiabilidade	Censos Demográficos Pesquisas amostrais
Formulação de programas e seleção de alternativas Indicadores que orientem objetivamente a tomada de decisão	Indicadores sintéticos Indicadores multicriteriais Tipologias de situações sociais	Censos Demográficos Pesquisas amostrais
Implementação/Execução Indicadores que permitam “filmar” o processo de implementação dos programas formulados e a eficiência	Esforço (insumos/processos) Atualidade/regularidade Sensibilidade Especificidade	Registros Administrativos Registros gerados nos procedimentos dos próprios programas
Avaliação Indicadores que permitam “revelar” a eficácia e efetividade social dos programas	Resultados e Impactos Distância às metas Tipologias	Pesquisas amostrais Registros administrativos Grupos focais Pesquisas de egressos e participantes no programa

Fonte: Jannuzzi e Antico (200-, p.3).

Contudo, conforme Jannuzzi (200-, p.8), deve-se ter cuidado para que o papel dos indicadores não seja superestimado,

[...]Como se a formulação e a implementação de políticas públicas dependessem exclusiva ou prioritariamente da qualidade dos insumos informacionais. Na realidade, esse processo de planejamento no setor público ou em qualquer outra esfera está longe de ser uma atividade técnica estritamente objetiva e neutra, conduzida por tecnocratas iluminados e insuspeitos. O processo é, ao mesmo tempo,

muito mais complexo e falível do que preconizam os modelos clássicos de planejamento.

O autor complementa ao afirmar que os diagnósticos, por mais amplos que possam ser, são retratos parciais e enviesados da realidade, espelhando a visão de mundo e a formação teórica do que os técnicos de planejamento priorizam enxergar. Além disso, a implementação das políticas públicas está sujeita ao papel essencial dos agentes encarregados de colocá-la em ação, que podem potencializar ou criar barreiras adicionais à sua efetivação.

Kayano e Caldas (2002, p. 2) afirmam que os indicadores, enquanto instrumentos da administração pública, são sujeitos a questionamentos em relação à escolha dos aspectos da realidade que consideram, à medida em que essas escolhas refletem, geralmente, visões políticas e distintos entendimentos da realidade.

Jannuzzi (2002) ressalta a tendência de considerar o indicador como a expressão exata de um conceito, quando, na realidade, o indicador foi criado apenas de modo a operacionalizar o conceito, perdendo assim a noção das limitações do indicador, o que pode tornar sua finalidade – qual seja, orientar as políticas públicas no planejamento e gestão – pouco eficiente ou distorcida. (BARDEN, 2009). Conforme salientado por Jannuzzi (2002, p.55), “indicador social apenas indica, não substitui o conceito que o originou”. Além disso:

A “reificação” da medida em detrimento do conceito tem outro desdobramento muito preocupante sobre o campo da formulação de políticas, que é o de reforçar a tendência de encará-la como isenta de valores ideológicos ou políticos, como se na sua construção não intervissem orientações teóricas e opções metodológicas dos seus proponentes. Enfim, um indicador consistente deve estar referido a um modelo teórico ou a um modelo de intervenção social mais geral, em que estejam explicitados as variáveis e categorias analíticas relevantes e o encadeamento causal ou lógico que as relaciona.

Dessa forma, Jannuzzi (2005, p.77) destaca a “operacionalização do fenômeno”, onde se acaba produzindo uma inversão mediante a qual “o indicador — medida operacional do conceito — acaba por deslocar e ocupar o lugar do conceito”.

Kayano e Caldas (2002, p. 3) destacam a possibilidade de os indicadores revelarem apenas uma parte da realidade, em razão da “dimensão política da construção e da interpretação dos indicadores”, visto que um sistema de indicadores não é suficiente para interpretar totalmente uma realidade, o que reforça a necessidade de análise e discussão qualitativa de um determinado fenômeno. Assim, surge outra particularidade importante dos indicadores, a característica de serem complementares, ou seja, além de sua leitura e interpretação, há necessidade de análise do fenômeno (BARDEN, 2009).

Apesar das suas limitações, a elaboração de indicadores os transforma em ‘mensagens fortes’, tornando-os, desta maneira, aliados fundamentais nos processos de desenvolvimento (TORRES, FERREIRA e DINI, 2003).

3.4. PRINCIPAIS FONTES DE INDICADORES NO BRASIL

Há várias fontes de produção e disseminação de estatísticas, índices e indicadores no Brasil, tanto na área estatal quanto na não estatal. O Brasil possui um sistema de estatísticas públicas formalmente constituído, o Sistema Estatístico e Cartográfico Nacional - SEN, criado pela Lei nº 6.183/74. Esse Sistema foi constituído com o objetivo de possibilitar o conhecimento da realidade do País – física, econômica e social, visando principalmente ao planejamento econômico, social e à segurança nacional. O sistema abrange estatísticas primárias (contínuas e censitárias), estatísticas derivadas (indicadores econômicos e sociais, sistemas de contabilidade social e outros sistemas de estatísticas derivadas) e a sistematização de dados sobre meio ambiente e recursos naturais com referência à sua ocorrência, distribuição e frequência (BRASIL, 2012).

O SEN é composto por todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, das três esferas governamentais, além das entidades privadas que recebem auxílio dos cofres públicos para o exercício de atividades estatísticas alinhadas com os objetivos do SEN. O órgão coordenador do SEN é o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), principal produtor de estatísticas e indicadores para os mais diferentes segmentos da sociedade. As pesquisas do IBGE abrangem desde estatísticas sociais, demográficas e econômicas (agropecuária, comércio, indústria, construção civil e serviços) até levantamentos relacionados a preços, custos e contas nacionais. Abaixo, são descritas brevemente as principais pesquisas do IBGE (BRASIL,2012):

Censo Demográfico: Os Censos são diagnósticos da realidade social realizados a cada 10 anos pelo IBGE, compreendendo um levantamento minucioso de todos os domicílios do país. A pesquisa fornece informações de amplo escopo temático, alta desagregabilidade populacional e territorial, cobertura nacional e comparabilidade inter-regional. Os censos demográficos já foram realizados nos anos de 1872, 1890, 1900, 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010, sendo a única fonte de informação sobre a situação de vida da população em cada um dos municípios do País. O restante das pesquisas domiciliares é levantado por amostragem, não sendo representativas para todos os municípios (Idem,ibidem).

PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios): A PNAD investiga anualmente, características gerais da população (nas áreas de educação, trabalho, rendimento e habitação) e, com periodicidade variável, demais áreas de acordo com as necessidades de informação para o País (migração, fecundidade, nupcialidade, saúde, segurança alimentar, mobilidade social, trabalho infantil, merenda escolar, entre outros). Dessa forma, a Pesquisa Básica da PNAD destina-se a investigar, de forma contínua, os temas definidos como de maior importância para medir o nível e acompanhar a evolução socioeconômica da população do País. A PNAD foi implantada no País em 1967. Os resultados da PNAD são divulgados para o Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e nove Regiões Metropolitanas (Belém, Recife, Fortaleza, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre). A fração de amostragem indica a proporção da população que constitui a amostra. Atualmente as frações variam desde 1/50 (área rural de Roraima) até 1/800 (São Paulo).

PME (Pesquisa Mensal de Emprego): A PME permite avaliar flutuações e tendência, a médio e longo prazo, do mercado de trabalho. Abrange informações referentes à condição de atividade e de ocupação, rendimento médio nominal e real, posse de carteira de trabalho assinada, entre outras, tendo como unidade de coleta os domicílios. A pesquisa foi iniciada em 1980, tem periodicidade mensal e abrange as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares): A POF permite avaliar hábitos de consumo das famílias e possibilitam estudos e planejamentos sobre: distribuição, concentração e desigualdade de renda e aspectos demográficos e socioeconômicos. Além disso, os dados da POF permitem atualizar as estruturas de ponderações necessárias para a produção dos Índices de Preços ao Consumidor (calculados e publicados mensalmente pelo IBGE, que indicam a variação média ocorrida nos preços do conjunto de bens consumidos e de serviços utilizados pela população) e também na atualização da participação das despesas das famílias no cálculo das Contas Nacionais.

Assim, a POF mensura estruturas de consumo, dos gastos e dos rendimentos das famílias e possibilita traçar um perfil das condições de vida da população brasileira a partir da análise de seus orçamentos domésticos. O Estudo Nacional de Despesa Familiar - ENDEF realizado no período de 1974-1975 foi precursor da primeira POF que ocorreu no período de 1987-1988. Posteriormente, a POF foi realizada em 1995-1996, 2002-2003 e 2008-2009. Os resultados são produzidos para áreas urbanas nos níveis Nacional, Grandes Regiões, Unidades da Federação, nove Regiões Metropolitanas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo

Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre) e todas as capitais das Unidades da Federação.

PMC (Pesquisa Mensal do Comércio): é realizada nas unidades da federação e produz indicadores que permitem acompanhar o comportamento do comércio varejista através da receita bruta de revenda nas empresas formalmente constituídas, com 20 ou mais pessoas ocupadas, e cuja atividade principal é o comércio varejista. A pesquisa foi iniciada em 1995, apenas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Atualmente os resultados são para todas as Unidades da Federação e a periodicidade é mensal.

PIM/PF (Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física): A PIM/PF tem periodicidade mensal e acompanha, desde a década de 1970, a evolução do produto das indústrias extrativas e de transformação, por meio do levantamento do volume físico de produtos selecionados representativos de diferentes atividades industriais. Esses indicadores servem de subsídio para o Sistema de Contas Nacionais do Brasil e são utilizados para avaliar o desempenho Industrial. A pesquisa traz informações para todas as Unidades da Federação que respondam por pelo menos 1,0% do Valor da Transformação Industrial¹² no ano de 2010. Assim, atualmente são selecionadas as seguintes Unidades da Federação: Amazonas, Pará, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso.

PAS (Pesquisa Anual de Serviços): avalia a estrutura e a situação econômico-financeira das empresas não financeiras, detalhando a distribuição e configuração regional. Traz informações como receitas, valor bruto da produção, valor adicionado, custos e despesas, pessoal ocupado e salários, entre outras, com cobertura em todas as unidades da federação e periodicidade anual.

MUNIC (Pesquisa de Informações Básicas Municipais): A MUNIC investiga, na esfera municipal, temas como estrutura administrativa, participação e formas de controle social, planejamento municipal, justiça, segurança, cultura e lazer. A pesquisa tem por objetivo trazer informações desagregadas, em nível municipal, sobre a administração pública local, contribuindo para o planejamento e aprimoramento da gestão dos municípios. As pesquisas foram realizadas nos anos de 1999, 2001, 2002, 2004 a 2006, 2008, 2009, 2011 a 2013 com periodicidade anual, abrangendo todos os municípios brasileiros. Embora se trate de uma pesquisa sobre a gestão municipal, a MUNIC levanta também vários outros aspectos dos municípios são de suma importância para o desenvolvimento local e de conhecimento dos

¹² VTI - Conceito definido pelo IBGE que corresponde à diferença entre o valor bruto da produção industrial (VBPI) e o custo com as operações industriais (COI).

gestores, como os equipamentos culturais, segurança pública, meios de comunicação existentes, serviços de assistência social prestados por entidades conveniadas, entre outros.

AMS (Pesquisa Nacional de Assistência Médico-Sanitária): A AMS realiza um censo dos estabelecimentos de saúde no país, mensurando o volume e qualificação de pessoal e equipamentos e recursos disponíveis para o atendimento médico-sanitário da população, entre outros. A pesquisa abrange todos os estabelecimentos de saúde existentes no país, sejam prestadores de assistência à saúde individual ou coletiva, públicos ou privados, com ou sem fins lucrativos. Os resultados trazem indicadores de cobertura de serviços, leitos, equipamentos e recursos humanos, a série histórica da pesquisa, entre outros. Os dados são divulgados para Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação, Regiões Metropolitanas e Municípios.

PNSB (Pesquisa Nacional de Saneamento Básico): Essa pesquisa foi realizada em 1989, 2000 e 2008 e provê informações em nível municipal sobre abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e sistema de drenagem urbana para todos os municípios brasileiros.

PIB/MUNIC (Produto Interno Bruto dos Municípios): apresenta, anualmente, estimativas do Produto Interno Bruto - PIB – para todos os municípios do Brasil, a preços correntes, e do valor adicionado bruto da agropecuária, indústria, serviços, administração, saúde e educação públicas e seguridade social, a preços correntes, em consonância às recomendações internacionais expressas pela ONU, Banco Mundial, Comissão das Comunidades Europeias, FMI e OCDE, reunidas no manual System of national accounts 1993. A pesquisa tem dados de 1991 até 2011.

Além do IBGE, outras instituições brasileiras também fazem pesquisas e disponibilizam seus dados. Conforme Antico e Jannuzzi (200-), são elas:

Tabela 7: Algumas fontes oficiais periódicas de indicadores

Fonte	Site	Conteúdo
Órgãos estaduais de estatística	www.anipes.org.br	Pelo sítio da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística pode-se acessar os órgãos estaduais e as informações dos mesmos
Ministério da Saúde	www.datasus.gov.br	Estatísticas de mortalidade por causas Atendimentos no SUS Registro de Vacinações
Ministério da Educação	www.inep.gov.br	Estatísticas educacionais Docentes e equipamentos Avaliação de desempenho educacional
Ministério do Trabalho	www.mte.gov.br	Estatísticas mensais do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados Relação Anual de Informações Sociais
Ministério do Desenvolvimento Social	www.mds.gov.br	Indicadores de Pobreza e Indigência Acesso aos Programas de Transferência de Renda
Ministério da Previdência Social	www.mpas.gov.br	Benefícios e Auxílios concedidos Contribuintes Acidentes de Trabalho
Ministério das Cidades	www.cidades.gov.br	Indicadores urbanos e saneamento Déficit habitacional
Secretaria do Tesouro Nacional	www.stn.fazenda.gov.br	Transferências de recursos Execução orçamentária Receitas e Despesas municipais

Fonte: Antico e Jannuzzi (200-), adaptado.

Apesar de existir um grande número de estatísticas e dados, tanto do IBGE quanto de outros órgãos públicos, é difícil achar um conjunto de dados que possa atender a todas as necessidades informacionais que os ciclos de programas públicos mais específicos requerem. Desta forma, é importante que, quando da formulação dos programas, haja uma previsão sobre a organização e procedimentos de coleta e tratamento de informações para que se tenha dados específicos e confiáveis em todas as fases do ciclo do programa, permitindo a construção de indicadores sociais desejados (ANTICO e JANNUZZI, 200-).

Desta forma, vemos que os indicadores sociais surgiram na década de 1960, relacionados à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX, principalmente sob os auspícios de instituições multilaterais. No Brasil, a partir da década de 1960 eles passaram a ganhar maior importância concomitantemente à criação de importantes institutos de análises como o IPEA, a Fundação João Pinheiro, a FIPE, a SEADE, o DIEESE, entre outros. O IDH, por sua vez, também ocupa posição de destaque na história

dos indicadores, pois além de incentivar a proliferação de novos indicadores através de sua metodologia, mudou o enfoque teórico deles, tornando-os multidimensionais. Além disso, o capítulo mostrou definições, classificações e identificações distintas feitas por diferentes autores acerca dos indicadores.

Em relação ao uso de indicadores nas políticas públicas, estes são de grande utilidade durante todo o seu ciclo de vida, seja em definições de recursos (indicador-insumo), análises da realidade empírica (indicador-efeito) ou indicadores de processo (indicador-processo). Desta forma, os indicadores são aliados fundamentais nos processos de desenvolvimento.

4. O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

O objetivo deste capítulo é analisar a história do IDH compreendendo a conjuntura internacional da época em que o mesmo foi lançado - 1990 - fim da Guerra Fria, mudanças no cenário internacional, criação de uma nova agenda internacional e ascensão de questões sociais. Além disso, objetiva-se analisar a metodologia do IDH global e diferenciá-lo do IDHM Brasileiro (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), destacando as adaptações metodológicas deste.

4.1. A HISTÓRIA DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

O IDH foi criado em 1990 e vem sendo, desde então, publicado anualmente para todos os países-membros da ONU através dos Relatórios de Desenvolvimento Humano – RDH. Os RDH são produzidos pelo Human Development Report Office, escritório de pesquisa independente situado no âmbito do PNUD.

Conforme evidenciado no primeiro capítulo, a problemática do crescimento e do desenvolvimento assumiu uma maior importância após a 2ª Guerra Mundial, face às necessidades de reconstrução das economias destruídas pela guerra e dos processos de descolonização. Neste momento, as políticas de desenvolvimento utilizavam-se do PIB como parâmetro para o desenvolvimento, privilegiando a industrialização (MONIZ e BATISTA, 2007). Ao longo do tempo, o PIB mostrou diversas desvantagens, entre elas o fato de não refletir a distribuição de renda interna das unidades territoriais analisadas, ser um indicador sensivelmente afetado por variações cambiais e seu caráter unidimensional (não captando outras dimensões essenciais como educação, saúde, meio ambiente, etc) (GUIMARÃES e JANNUZZI, 2004).

A ONU vem se preocupando com questões referentes ao desenvolvimento desde 1945, ano de sua criação. Conforme Oliveira (2002, p.39):

Desde sua criação, a ONU está empenhada em: promover o crescimento e melhorar a qualidade de vida dentro de uma liberdade maior; utilizar as instituições internacionais para promoção do avanço econômico e social; conseguir cooperação internacional necessária para resolver os problemas internacionais de ordem econômica, social, cultural ou de caráter humanitário; e promover e estimular o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais de toda a população do globo, sem distinção de raça, credo, sexo, idioma ou cor.

O propósito inicial da ONU estava relacionado à manutenção da paz internacional. Porém, a Carta das Nações Unidas já trazia temas ligados ao desenvolvimento, conforme o Capítulo IX (Cooperação Econômica E Social Internacional), Artigo 55 da Carta:

Com o fim de criar **condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações**, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, **as Nações Unidas favorecerão:**

- a) **níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;**
- b) **a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais**, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e
- c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. (Grifo nosso)

Segundo Coate, Forsythe e Weiss (1997, apud MACHADO e PAMPLONA, 2008), a promoção da segurança internacional foi rapidamente associada ao trabalho da ONU na área econômica e social. Neste sentido, as causas de violência dentro e entre os Estados poderiam ser reduzidas se fossem reduzidas as desigualdades e privações econômicas. Havia a convicção de que só poderia haver paz e segurança duradouras se houvesse bem-estar econômico e social para todos.

Assim, a criação do PNUD, em 1965, é um importante acontecimento na temática do desenvolvimento dentro das Nações Unidas, sendo ele um importante órgão financiador e coordenador para as tarefas de desenvolvimento da ONU (MACHADO e PAMPLONA, 2008). Além da criação do PNUD, nesta década se destaca a criação de outras organizações que tratavam da questão do desenvolvimento no âmbito da ONU, como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e o Programa Mundial de Alimentos (JOLLY et al., 2004).

Na década de 70 (2ª Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento), o processo de reformulação do conceito de desenvolvimento prosseguia e, segundo Perrone-Moisés (1998, apud CANO, 2006), nesta época diversas conferências internacionais relacionadas ao meio-ambiente, alimentação, população e emprego tiveram intenso apoio a esse processo de reformulação de um conceito mais amplo de desenvolvimento, apto a provocar estratégias nacionais e internacionais.

Em escala mundial, a década de 1980 presenciou uma ampliação das desigualdades entre o Norte e o Sul, além da crise mundial repercutida pela crise do petróleo, cujo impacto refletiu nas políticas e estratégias de desenvolvimento durante o período. A abordagem e as políticas que os países afetados deveriam utilizar para tratar da questão da dívida foram determinadas pelas organizações financeiras internacionais, pelos países credores e pelos

bancos comerciais. As idéias neoliberais influenciaram grandemente a prática e a teoria do desenvolvimento, respaldados pelo Consenso de Washington. Durante este período, a ONU teve um papel marginal, incapaz de apresentar uma agenda que pudesse lidar com as novas questões trazidas pela crise da dívida. A ONU, neste período, teve um papel majoritariamente reativo e quando se mostrou propositiva foi apenas para apontar os efeitos negativos tanto em termos sociais como de crescimento das políticas recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (JOLLY et al., 2004, apud MACHADO e PAMPLONA, 2008).

Para Streeten (2007), a década de 1980 foi um período de retrocessos, crises e recuos onde as políticas de ajuste e estabilização eram as principais preocupações. O objetivo dessas políticas de ajuste era estabilizar as economias através de políticas deflacionárias que reduzissem a produção e o emprego, enquanto os pobres ou foram esquecidos, ou, ao invés de tentar diminuir o seu número, foi apenas tentado impedir que seu número crescesse. Contudo, no mesmo período nascia uma crescente pressão mundial por liberdade, governos democráticos e participação. Novas questões foram incorporadas na temática do desenvolvimento, como o papel das mulheres e das crianças, meio ambiente, habitação, direitos humanos, liberdade política e governança, o desperdício de gastos militares, etc.

Conforme Haq (2007), o final da década de 80 parecia propenso para uma “contra-ofensiva”, quando se tornava cada vez mais evidente, em vários países, que havia perdas para vidas humanas embora houvesse expansão da produção econômica. Para Haq, algumas sociedades com níveis modestos de renda pareciam apresentar um nível de qualidade de vida bastante satisfatória, enquanto algumas sociedades mais ricas mostravam sinais de sofrimento humano que não poderiam ser ignorados, como crescentes taxas de criminalidade, aumento da poluição, propagação da contaminação por HIV, etc. As taxas de crescimento da economia, dessa forma, não se traduziam automaticamente em melhoria da qualidade de vida. Assim, novas questões sobre a natureza, a distribuição e a qualidade do crescimento econômico começaram a surgir.

Algumas dessas questões foram relacionadas ao custo humano dos programas de ajustes estruturais recomendados pelo FMI e Banco Mundial aos países em desenvolvimento, em 1980, custos estes extremamente. Da mesma forma, a onda de democracia, que avançava de países comunistas aos em desenvolvimento, também fazia surgir a aspiração por modelos de desenvolvimento centrados nas pessoas (Idem, ibidem).

Foi também da década de 80 que Amartya Sen expandiu e aprofundou sua abordagem de necessidades básicas, argumentando que a liberdade de escolha é instrumento importante

para o bem-estar e que o padrão de vida deveria ser julgado pela capacitação das pessoas em levarem a vida que valorizam – que vai do estar bem alimentado e saudável à participar da vida da comunidade.

Junto à isso, tem-se nos anos 1990 um período de profundas transformações no cenário internacional. Ao final da Guerra Fria, por exemplo, há o surgimento de uma nova ordem mundial, à medida que as relações de poder no cenário internacional começavam a esboçar uma outra configuração, bem como outros temas da agenda internacional que passaram a ter nova importância (CANO, 2006) – dentre eles o desenvolvimento humano.

Conforme PNUD/IPEA (1996, apud CANO, 2006, p.61):

O fim da bipolaridade permitiu que um novo fluxo de negociação e diálogo florescesse nas recentes conferências internacionais, onde os Estados estabelecem alianças temáticas e temporárias, abrindo espaço para novos conteúdos e novas dinâmicas de negociação.

Também na década de 90, através do Ciclo Social de Conferências das Nações Unidas¹³, a ONU buscou conferir uma dinâmica política aos programas de ação social em determinados campos e auxiliar no avanço de um consenso internacional acerca das prioridades em relação à temática do desenvolvimento. Este Ciclo Social constituiu-se de conferências mundiais que trataram de temas como desenvolvimento, paz, meio ambiente, direitos humanos, população, pobreza e desigualdade, justiça econômica, direitos das mulheres, educação para adultos, racismo, xenofobia e discriminações. Em 1992, no Rio de Janeiro, a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) abriu o ciclo das reuniões internacionais.

Conforme Alves (2001, apud CANO, 2006), essas conferências trouxeram para o centro do debate alguns temas que já vinham sendo discutidos em outras épocas, mas que, principalmente devido ao período da Guerra Fria, tinham uma importância menor na agenda internacional, antes voltada mais propriamente para questões de segurança e paz internacional.

A discussão desses novos temas em 1990, promovida pela ONU, reafirma a vontade de colocar as pessoas no foco das políticas, que é, como já exposto, a premissa básica do conceito de desenvolvimento humano. Desta maneira, a ONU buscou afirmar o conceito de Desenvolvimento Humano e torná-lo aceito e utilizado mundialmente através do debate em

¹³ Em 1990, foi realizada a Cúpula Mundial sobre a Criança; em 1992, a Conferência do Rio de Janeiro, sobre meio-ambiente; Em 1993, a Conferência Mundial de Viena sobre Direitos Humanos; Em 1994, a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento; em 1995, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social e a IV Conferência sobre a Mulher, Desenvolvimento e Paz; e em 1996, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos.

relação à concepção de desenvolvimento humano, à elaboração dos RDH e seus indicadores, e também do debate realizado nas conferências do Ciclo Social (CANO, 2006).

Assim, a temática do desenvolvimento humano vem ocupando lugar central no debate sobre o desenvolvimento desde o início da década de 1990. Conforme Oliveira (2002, p.46):

A maior prova disso é a importância que ganhou o Relatório Mundial de Desenvolvimento Humano publicado, a partir de 1990, pelo PNUD. Nesse relatório procurou-se conduzir a discussão sobre o desenvolvimento de forma diferentes da usual. A questão central passa da tradicional pergunta de quanto se está produzindo para como isto está afetando a qualidade de vida da população. Para difundir essa idéia, a Organização das Nações Unidas vem realizando uma série de conferências que abrangem direta ou indiretamente as questões sociais.

Para Streeten (2007, p.158), esse enfoque mais amplo de desenvolvimento:

[...]foi além do desenvolvimento econômico definido de forma limitada, para incluir o pleno florescimento de todas as capacitações humanas. Enfatizou, novamente, a importância de situar as pessoas, suas necessidades, suas aspirações e suas crenças no centro do esforço do desenvolvimento.

Assim, em suas palavras, “o desenvolvimento humano havia chegado” (Idem, ibidem).

Foi neste contexto que Mahbub ul Haq sugeriu à William Drapper III, na época administrador do PNUD, a preparação de um relatório independente¹⁴ de desenvolvimento humano. Dessa forma, como bem colocado por Streen (2007, p. 158):

O primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD, publicado em 1990, sob a inspiração e liderança do seu grande arquiteto, Mahbub ul Haq, apareceu após um período de crise e recolhimento, durante o qual a preocupação com as pessoas havia cedido lugar a uma preocupação com o equilíbrio de orçamentos e com pagamentos. Ele respondeu a uma necessidade que então se fazia sentir e foi bem recebido.

4.2. O LANÇAMENTO DO RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

Foi no 1º Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990 que o PNUD apresentou para a sociedade internacional o conceito de desenvolvimento humano e seu indicador, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Com esta nova conceituação sobre o desenvolvimento, a ONU fazia uma crítica à visão tradicionalmente econômica a respeito do tema, visão que considera o PIB per capita de um país como parâmetro de seu crescimento e seu conseqüente desenvolvimento.

¹⁴ A idéia básica era de que esse relatório não deveria ser subordinado a qualquer liberação formal das instancias das Nações Unidas. Conforme Pamplona e Machado (2008), embora seja publicado pelo PNUD, os RDH não devem ser “equiparados” de maneira unívoca com a instituição ou com suas políticas. Os RDH algumas vezes ainda trazem, por exemplo, observações nesse sentido, afirmando que o relatório é independente e que suas análises e recomendações não necessariamente refletem as visões do PNUD, do seu Executive Board ou de seus países-membros (ver, por exemplo, o RDH 2001).

A mensagem central do 1º RDH era que, enquanto o crescimento da produção nacional é absolutamente necessário para atender a todos os objetivos humanos essenciais, também é importante estudar como esse crescimento se traduz - ou deixa de traduzir - em desenvolvimento humano nas sociedades. Conforme escrito no 1º Relatório (PNUD, 1990, p.3):

O relatório faz uma contribuição para a definição, medição e análise de políticas de desenvolvimento humano. É o primeiro de uma série de relatórios anuais. Ele abre o debate.

Além do IDH, o relatório traz dados sociais e humanos disponíveis para países de forma comparável. É explícito ainda a aspiração do PNUD em estimular coletas de dados dos países faltantes e melhorar as estatísticas existentes para que os indicadores de desenvolvimento humano venham a ser utilizados ao longo do tempo como uma referência padrão para análises globais.

Em relação ao lançamento do IDH no relatório, o RDH de 1990 trazia também algumas críticas à este, ao reconhecer que ele tenta capturar algumas das muitas dimensões das escolhas humanas, assim como abarca algumas deficiências no índice, visto que as médias nacionais escondem distribuições regionais e locais. E, ainda, destaca que uma medida quantitativa da liberdade humana tem de ser concebida, a qual não é captada pelo IDH. O RDH sublinhava, no entanto, que o IDH tem a virtude de contabilizar mais escolhas humanas que não seja apenas a renda e, neste sentido, “é um movimento em na direção certa” (PNUD, 1990, p.1)

O Relatório também fez um registro de análise do desenvolvimento humano das décadas de 1960, 1970 e 1980, e a experiência de 14 países (Botswana, Costa Rica, República da Coréia, Malásia, Sri Lanka, Chile, China, Colômbia, Jamaica, Quênia, Zimbábue, Brasil, Nigéria e Paquistão) na condução do seu crescimento econômico e desenvolvimento humano. A partir desta análise, as conclusões centrais do 1º RDH e suas principais mensagens políticas são as seguintes (PNUD, 1990, p.2):

1. Os países em desenvolvimento têm feito progressos significativos para o desenvolvimento humano nas últimas três décadas.
2. As lacunas entre Norte-Sul no tocante ao desenvolvimento humano básico diminuíram consideravelmente nas últimas três décadas, mesmo quando as diferenças de renda se ampliaram.
3. Médias de progresso no desenvolvimento humano escondem grandes disparidades dentro de países em desenvolvimento, entre as áreas urbanas e rurais, entre homens e mulheres, entre ricos e pobres.
4. São possíveis níveis bastante respeitáveis do desenvolvimento humano, mesmo em níveis relativamente baixos de renda.
5. A relação entre crescimento econômico e progresso humano não é automática;

6. Subsídios sociais são absolutamente necessários para os grupos de renda mais pobres;
7. Países em desenvolvimento não são tão pobres a ponto de não poder pagar pelo desenvolvimento humano e cuidar do crescimento econômico;
8. Os custos humanos dos ajustes são muitas vezes uma questão de escolha, não compulsórios;
9. Um ambiente externo favorável é vital no apoio às estratégias de fortalecimento do desenvolvimento humano na década de 90;
10. Alguns países em desenvolvimento, especialmente na África, necessitam de assistência externa muito mais que outros países;
11. A cooperação técnica deve ser reestruturada se for para ajudar a construir as capacidades humanas e nacionais nos países em desenvolvimento;
12. Uma abordagem participatória – incluindo o envolvimento de ONGs – é crucial para qualquer estratégia exitosa de desenvolvimento humano;
13. Uma redução significativa no crescimento populacional é absolutamente essencial para melhorias nos níveis de desenvolvimento humano;
14. O rápido crescimento populacional nos países em desenvolvimento tem se concentrado nas cidades;
15. Estratégias de desenvolvimento sustentável deveriam atender as necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade da geração futura em atender suas necessidades; (tradução nossa)

Desde o 1º RDH, o PNUD tem reformulado e ampliado à conceituação acerca desenvolvimento humano e adicionado dados e indicadores relacionados à temática. Em 1995 o PNUD criou um índice para medir as diferenças de gênero, o Índice de Desenvolvimento Ajustado ao Sexo – IDS e hoje temos o Índice de Desenvolvimento de Gênero (IDG), que leva em conta as diferenças de esperança de vida, alfabetização, matrícula na escola e renda entre homens e mulheres. A partir de 1997, o PNUD tem produzido o Índice de Pobreza Humana (IPH), que se centra na situação de pobreza e no progresso das pessoas mais pobres da comunidade (PEREIRA, 2000, apud SANTAGADA, 1993). Assim, a criação do IDH constituiu um marco no movimento dos indicadores, pois, a partir dele, diversos outros indicadores que o utilizaram como parâmetro, foram criados (BARDEN, 2009).

Como pode ser verificado no quadro seguinte, o escopo temático que os relatórios vem trazendo desde 1990 é muito amplo e comprova o interesse dos relatórios em trazer anualmente algum tema em particular relacionado ao desenvolvimento humano.

Tabela 8 – Temáticas anuais dos Relatórios de Desenvolvimento Humano

Ano	Subtítulo do Relatório
2013	A ascensão do Sul: Progresso Humano em um mundo diverso
2011	Sustentabilidade e Equidade: Um Futuro Melhor para Todos
2010	A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano
2009	Ultrapassar Barreiras: Mobilidade e desenvolvimento humanos
2007/8	Combater as alterações climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido
2006	Para lá da escassez: poder, pobreza ea crise mundial da água
2005	A cooperação internacional em uma encruzilhada: ajuda, comércio e segurança num mundo desigual
2004	Liberdade Cultural num Mundo Diversificado
2003	Metas de Desenvolvimento do Milênio: Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana
2002	Aprofundamento da democracia em um mundo fragmentado
2001	Fazendo novas tecnologias trabalho para o desenvolvimento humano
2000	Direitos Humanos e Desenvolvimento Humano
1999	A globalização com face humana
1998	Consumo para o Desenvolvimento Humano
1997	Desenvolvimento Humano para erradicar a pobreza
1996	Crescimento Econômico e Desenvolvimento Humano
1995	Gênero e Desenvolvimento Humano
1994	Novas Dimensões da Segurança Humana
1993	Participação Popular
1992	Dimensões Globais de Desenvolvimento Humano
1991	Financiamento do Desenvolvimento Humano
1990	Conceito e Medição do Desenvolvimento Humano

Fonte: Autoria própria

Assim, desde a publicação do primeiro RDH, 21 outros foram produzidos e tem instigado a produção de RDHs nacionais, a fim de refletir prioridades e questões nacionais a partir de dados e conhecimento locais. Cada relatório nacional segue a mesma estrutura

conceitual e metodológica dos RDHs internacionais. Desta forma, em nível nacional, os RDHs tem influenciado diálogos sobre definição de políticas públicas e sua formulação, estabelecendo um debate em torno do desenvolvimento humano – além de serem usados como ferramenta e referência para governos, instituições de pesquisa e sociedade civil.

Assim, o PNUD não se atém apenas ao IDH, apesar deste ser seu carro-chefe; ele procura focar em cada RDH uma temática social relevante, além de construir novos índices na área social. Cada relatório tem monitorado o progresso a nível global – principalmente através das classificações dos países em um novo índice de desenvolvimento humano e discutido, em profundidade, uma questão relativa a políticas.

4.3. O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO GLOBAL

As idéias expostas a partir de 1990 nos RDH são reforçadas pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indicador utilizado a partir de então pelo PNUD para medir o nível de desenvolvimento de uma sociedade.

A inovação do IDH põe em destaque a necessidade de repensar as estratégias de desenvolvimento. Segundo Gall (1990, p.5 apud SANTAGADA, 1993, p.249), a partir de 1990, no IDH:

(...) se qualifica a condição humana e se classifica os países em função de seu êxito em remediar as necessidades humanas. (...) o resultado é um panorama novo e objetivo de como as vidas dos seres humanos se vêem enriquecidas ou empobrecidas em todo o mundo, tanto nos países ricos como nos países pobres.

Ao fazer a introdução do RDH 2010, Amartya Sen comenta a maior dificuldade na construção do IDH, qual seja, substituir o PIB, um número simples, por variados dados e análises (UNDP, 2010, p.6):

Assim, para rivalizar com o PIB, foi concebido explicitamente um índice simples, o IDH, concentrado apenas na longevidade, no ensino básico e no rendimento mínimo. Sem surpresas, o IDH, que se revelou muito popular na discussão pública, sofre de uma “rusticidade” que é algo semelhante à do PIB.

Como analisado no capítulo 1, a definição de desenvolvimento humano é muito ampla. O IDH visa ser uma representação da abordagem do desenvolvimento humano, mas não é possível que capture todas as dimensões da abordagem em sua totalidade. Além disso, não há como encontrar em todos os países analisados dados estatísticos de todas as possíveis variáveis que compõem o processo de desenvolvimento. O ideal, conforme descrito no primeiro RDH (PNUD, 1990, p.11), seria:

[...] incluir várias variáveis, para obtenção de um retrato tão abrangente quanto possível. Porém a atual falta de estatísticas comparáveis impede tal obtenção. Nem a grande abrangência é totalmente desejável. Indicadores demais poderiam produzir uma imagem desconcertante da realidade – poderia talvez distrair os policymakers das principais tendências globais. Assim, a questão crucial é de ênfase.

Por esta razão o IDH enfatiza três aspectos fundamentais da vida humana: educação, saúde e renda (ou, respectivamente, conhecimento, longevidade e padrão de vida). A escolha dessas dimensões deve-se ao fato delas constituírem aspectos básicos do desenvolvimento humano e por contarem com fontes de dados aceitáveis (custos factíveis e com certo grau de confiabilidade para diversos países) para sua coleta.

4.3.1. METODOLOGIA DO IDH GLOBAL DE 1990

A fonte de dados advem das bases de dados estatísticas estabelecidos pelo Escritório das Nações Unidas de Estatística e Divisão de População, do Banco Mundial, do FMI e da OCDE. Estas são complementadas e, em parte atualizadas, por dados estatísticos selecionados de fontes do governo por escritórios nacionais do PNUD. Embora o PNUD venha advogando por uma melhoria nos dados de desenvolvimento humano, nenhum dado é coletado diretamente dos países. Desta maneira (PNUD, 2012, p. 129):

As agências internacionais aplicam padrões internacionais e procedimentos de harmonização ao compilar as séries de dados. Quando faltam dados para um país, uma agência pode produzir uma estimativa se estiver disponível outra informação relevante. Em alguns casos, a séries de dados internacionais podem não incorporar os dados nacionais mais recentes. Todos esses fatores podem originar discrepâncias entre as estimativas nacionais e as internacionais.

O cálculo do IDH tem sofrido várias modificações desde seu lançamento em 1990, buscando aprimoramento em resposta às críticas e sugestões que foram recebidas ao longo do tempo. Entretanto, as dimensões definidas em 1990 continuam as mesmas apesar das mudanças nos indicadores que as compõem, devido ao fato dessas dimensões representarem capacidades fundamentais à realização humana ou por possibilitarem acesso a eles.

As três dimensões do IDH, em 1990, foram mensuradas da seguinte maneira: (UNDP, 1990, p. 11-12):

- a) Longevidade - utilizava-se o indicador de expectativa de vida ao nascer;
- b) Conhecimento - inicialmente somente a taxa de alfabetização era utilizada.

c) Padrão de vida - indicador PIB per capita ajustado pela Paridade do Poder de Compra¹⁵.

O IDH de 1990 foi formulado em termos de privação ou déficit de cada país nas três dimensões, ou seja, mensurava-se o nível de privação para, em seguida, calcular o nível de realização, resultando no IDH. Essa perspectiva chama a atenção para a distância que um país ainda terá que percorrer para atingir o que é considerado uma meta e é estabelecida no processo de normalização dos índices.

Assim, primeiramente se calcula o índice de privação de cada dimensão através do seguinte processo de normalização¹⁶:

$$\text{Índice de privação}^{17} = \frac{(\text{valor máximo} - \text{o valor do país})}{(\text{valor máximo} - \text{valor mínimo})}$$

Os valores mínimos correspondiam ao valores observados mais baixos de cada dimensão em 1987. Para esperança de vida ao nascer, o valor mínimo era de 42 anos (valores do Afeganistão, Etiópia e Serra Leoa); Para taxa de alfabetização, o valor mínimo era de 12% (Somália); E para o valor mínimo de PIB ajustado ao PPC, foi adotado o valor de \$220 (Zaire (atual Congo)).

Os valores desejáveis (máximos) foram os seguintes: Na esperança de vida, 78 anos (Japão); Na taxa de alfabetização, 100%; E no PIB ajustado PPC, \$4.861 (9 países, a saber: Austrália, Canadá, Alemanha, Holanda, Noruega, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos).

Após cálculo do o Índice de Privação de cada dimensão, é calculada a média do Índice, dado pela média simples não ponderada das 3 dimensões.

Posteriormente, transforma-se a média do Índice de Privação em Índice de Desenvolvimento Humano:

$$H_j = 1 - I_j$$

¹⁵ A estimativa do PIB ajustado pela PPC foi desenvolvida pela International Price Comparison Project (IPCP), em um esforço colaborativo do Escritório de Estatísticas da ONU, Banco Mundial, EUROSTAT, OCDE, ECE e ESCAP.

¹⁶ A normalização é o procedimento que permite ordenamento e relativização de escalas diferentes (neste caso as dimensões esperança de vida, taxa de alfabetização e PIB) e produz indicadores chamados fuzzy. Como as dimensões escolhidas são incomensuráveis (uma não pode ser transformada na outra), é necessário colocá-las numa escala comum para que possam ser comparadas. Esta normalização era feita sob a ótica da privação até 1993 e modificada em 1994 como analisado abaixo.

¹⁷ A partir de 1994, o IDH passou a ser formulado em termos das realizações, ao invés das privações. Assim, a normalização passou a ser calculada da seguinte maneira: Indicador da dimensão = (valor do país - valor mínimo)/(valor máximo - valor mínimo).

Onde H_j é o IDH do país.

Para ilustrar a aplicação da fórmula, o RDH de 1990 traz a aplicação da mesma no cálculo do IDH do Quênia:

Esperança de vida máxima = 78,4

Esperança de vida mínima = 41,8

Taxa máxima de alfabetização = 100,0

Taxa mínima de alfabetização = 12,3

PIB real per capita máxima (log) = 3,68

PIB real per capita mínima (log) = 2,34

Esperança de vida do Quênia = 59,4

Taxa de alfabetização do Quênia = 60,0

PIB real per capita do Quênia (log) = 2,90

Índice de Privação da dimensão longevidade do Quênia:

$$(78,4 - 59,4) / (78,4 - 41,8) = 0,519$$

Índice de Privação da dimensão educação do Quênia:

$$(100,0 - 60,0) / (100,0 - 12,3) = 0,456$$

Índice de Privação da renda do Quênia:

$$(3,68 - 2,90) / (3,68 - 2,34) = 0,582$$

Média do Índice de Privação do Quênia:

$$(0,519 + 0,456 + 0,582) / 3 = 0,519$$

Índice de Desenvolvimento Humano do Quênia:

$$1 - 0,519 = 0,481$$

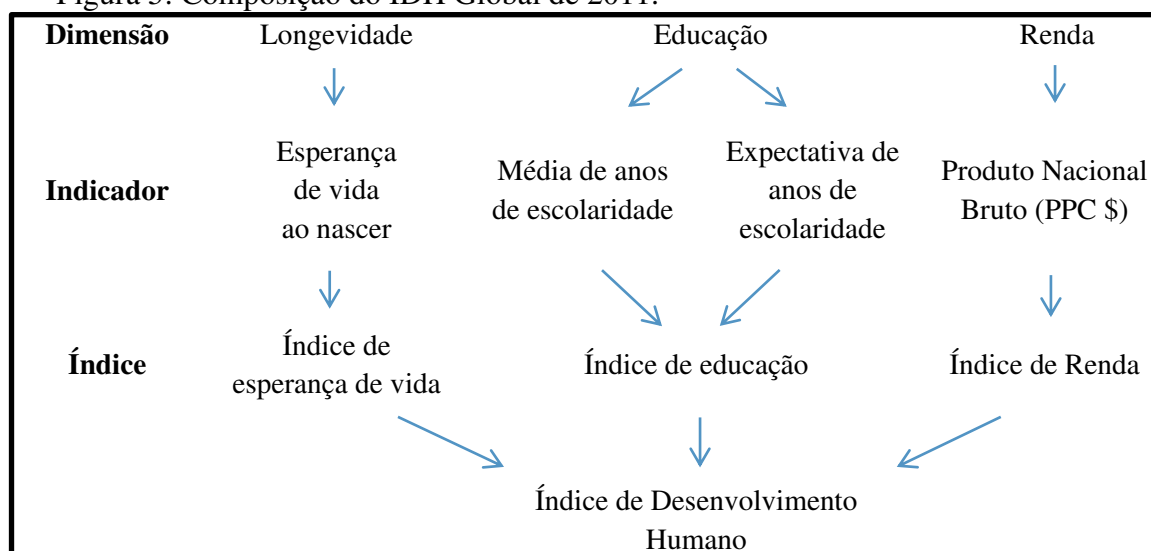
Com relação ao uso da média aritmética das três dimensões, a qual indicava peso igual para cada uma delas, houve uma mudança estrutural em 2010, quando a média aritmética foi substituída pela média geométrica.

Em relação ao ranking construído pelo PNUD em 1990, após calcular o IDH para todos os países, estes eram classificados nos níveis baixo ($IDH < 0,500$), médio ($0,800 > IDH > 0,500$)

e alto (IDH>0,800) Desenvolvimento Humano. A partir de 2009 foi inserida a categoria de muito alto desenvolvimento humano (IDH>0,900).

A metodologia do IDH Global mais atualizado, de 2011, calculada para 187 países, é composto da seguinte maneira:

Figura 5: Composição do IDH Global de 2011.



Fonte: PNUD, (2011).

Os valores mínimos e máximos também foram modificados. Os valores máximos continuaram a ser valores observados, porém os valores mínimos foram estipulados arbitrariamente, conforme expostos na tabela abaixo:

Tabela 9: valores mínimos e máximo do IDH 2011

Indicadores	Máximo observado	Mínimo
Esperança de vida ao nascer	83,4 (Japão, 2011)	20,0
Média de anos de escolaridade ¹⁸	13,1 (República Tcheca, 2005)	0
Expectativa de anos de escolaridade ¹⁹	18,0	0
Índice de educação combinado	0,978 (Nova Zelândia, 2010)	0
Produto Nacional Bruto (PPC \$)	107.712 (Qatar, 2011)	100

Fonte: PNUD, (2011)

A normalização dos índices foi modificada a partir de 1994, a saber:

¹⁸ Número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos.

¹⁹ é o número total de anos de escolaridade que um criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevalentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança.

$$\text{Indicador da dimensão} = \frac{(\text{valor do país} - \text{valor mínimo})}{(\text{valor máximo} - \text{valor mínimo})}$$

Para o índice educação, a equação acima é aplicada a cada um dos dois subcomponentes (Média de anos de escolaridade e Expectativa de anos de escolaridade), depois é feita a média geométrica dos índices resultantes e por fim a equação acima é reaplicada à média geométrica dos índices, usando 0 como valor mínimo e a média geométrica mais elevada dos índices resultantes para o período de análise como valor máximo.

Desta maneira, tendo claro o quê o índice de desenvolvimento humano comporta e tendo sido exposto também o processo de normalização, forma de cálculo do indicador e suas principais mudanças desde seu ano de criação até o indicador mais atualizado, o próximo subcapítulo se propõe a apresentar as adaptações do IDH ao caso brasileiro.

4.4. O IDHM

A presente seção propõe apresentar as adaptações metodológicas que foram feitas a partir do IDH global para os municípios brasileiros nos anos de 1998, 2003 e 2013.

4.4.1. A PRIMEIRA ADAPTAÇÃO - O IDHM DE 1998

O Brasil foi um dos primeiros países a adaptar o IDH a nível municipal, em 1998. Desde então, vários países vêm desenvolvendo seus próprios índices municipais, adaptando o IDH Global às necessidades locais. São exemplos a Gâmbia, que incorporou variáveis diferentes (a taxa de alfabetização adulta e a expectativa de vida escolar) para contabilizar a evasão escolar e medir a dimensão educação, e a China, que criou o Índice de Risco à Saúde, compreendendo variáveis como a exposição à poluição do ar e da água, aspectos nutricionais e capacidade de atendimento dos serviços de saúde. Desta forma, ao adaptar o IDH ao nível nacional, os indicadores podem variar. Conforme as diretrizes dos relatórios globais de desenvolvimento humano do PNUD, a escolha dos indicadores a serem utilizados deve ser baseada na disponibilidade de dados subnacionais e na contextualização com as realidades locais. No entanto, ao preservar as mesmas três dimensões – educação saúde e renda-, garante-se que o índice criado mantenha a padronização do IDH, enquanto as adequações metodológicas permitem um maior refinamento do índice municipal.

No Brasil, a partir de 1998, o IDH vem sendo adaptado metodologicamente a nível municipal pelo PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro. Para medir o nível de desenvolvimento humano dos municípios, as dimensões são as mesmas, porém alguns indicadores usados diferem em alguns aspectos, devido à disponibilidade de dados municipais e com o fim de melhor avaliar núcleos sociais menores.

Conforme a primeira publicação do IDH a nível municipal no Brasil (PNUD, 1998, p.5):

A construção e adaptação de indicadores e de índices sintéticos de desenvolvimento humano para o Brasil permitirão uma análise fundamentada dos resultados das políticas nacionais em cada um dos municípios do país e em suas micro e macroregiões. Será possível corrigir rumos, descentralizar com mais efetividade, localizar onde estão as principais carências e supri-las com eficiência.

O IDH a nível municipal foi lançado no projeto Atlas do Desenvolvimento Humano 1998, contido em um CD-ROM, um banco de dados georeferenciado acompanhado de demais indicadores socioeconômicos. A iniciativa inédita no Brasil trazia os dados referentes aos anos de 1970, 1980 e 1991 (anos dos últimos censos demográficos).

Enquanto o IDH global utiliza dados das agências do sistema ONU e demais agências internacionais que ajustam as estatísticas fornecidas por governos nacionais (a fim de preservar a comparabilidade), o IDH municipal é baseado em estatísticas fornecidas pelo IBGE.

A questão básica referente à adaptação se resume ao fato de o IDH ter sido idealizado a nível nacional, ou seja, para uma sociedade razoavelmente fechada tanto do ponto de vista econômico (no sentido de que os membros da sociedade são os proprietários de todos os fatores de produção) quanto do ponto de vista demográfico (no sentido de não contabilizar migração temporária).

Desta forma, em uma economia fechada, a renda gerada (valor adicionado gerado) representa um bom indicador da renda apropriada pela população e seu nível de consumo (PNUD, 1998). Já em nível municipal, pode ocorrer que parte do valor adicionado, ou renda-gerada, seja de indivíduos não-residentes.

Além disso, em uma sociedade com pouca migração, a matrícula no sistema educacional é um bom indicador do grau de escolarização de uma população. Já em localidades menores como os municípios, com maior taxa de migrações temporárias, o mesmo indicador não tem a mesma efetividade em representar o nível educacional da população.

Assim, a partir das adaptações necessárias realizadas à nível nacional, a tabela abaixo representa a diferença entre os indicadores selecionados na composição do IDH Global e o IDHM de 1998:

Tabela 10: Comparação entre IDH e IDHM de 1998

Dimensão	IDH 1998	IDHM 1998
Longevidade	Esperança de vida ao nascer	Esperança de vida ao nascer
Educação	Taxa de alfabetização ²⁰ (peso 2/3)	Taxa de analfabetismo (peso 2/3)
	Taxa combinada de matrículas nos ensinos fundamental, médio e superior ²¹ (peso 1/3)	Número médio de anos de estudo (peso 1/3)
Renda	PIB real per capita em dólares PPC	Renda familiar per capita

Fonte: PNUD (1998), adaptado.

Como exposto na seção anterior, a dimensão renda para países é calculada pelo PIB real per capita convertido para dólares ajustado pela Paridade do Poder de Compra. A nível municipal, com o objetivo de melhor caracterizar a renda auferida pelas famílias, optou-se pela renda familiar per capita média do município. Este indicador é dado pela razão entre o somatório da renda pessoal de todos os indivíduos e o número total. O valor, coletado pelo IBGE no censo em 1º de setembro de 1991, era medido em cruzeiros. Estes valores foram convertidos para dólar, ajustados pela PPC, utilizando-se dos mesmo valores máximo e mínimo (PPC\$ 40,000 e PPC\$ 200) (PNUD, 1998).

Na dimensão educação, o número médio de anos de estudo é representado, para cada indivíduo, pelo número de anos de estudo completados, sendo obtido através da identificação da última série cursada. Este índice é calculado através da razão entre a soma do número de anos de estudo para a população de 25 anos ou mais e o total de pessoas nesta mesma faixa etária. Já a taxa de analfabetismo é dada pelo percentual das pessoas com 15 anos ou mais de idade incapazes de ler ou escrever um bilhete simples (Idem, ibidem).

Em relação à dimensão longevidade, composta pelo índice esperança de vida ao nascer, este é dado pelo número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento. Trata-se de uma medida-resumo, pois sintetiza em um único número, o nível e a estrutura da mortalidade da população. Este número não pode ser obtido diretamente dos censos

²⁰ Considera-se a população com 15 anos ou mais de idade.

²¹ Considera-se a população entre 7 e 22 anos de idade.

demográficos, visto que não são conhecidos os padrões de mortalidade dos municípios (os censos abordam as questões relativas à mortalidade infanto-juvenil apenas no questionário da amostra da pesquisa, não no universo). O ideal seria ter conhecimento do padrão de mortalidade de um dado município. Quando este não é conhecido, lança-se mão de tábuas-modelo de mortalidade de uma determinada população cujo padrão de mortalidade é considerado semelhante ao da população em estudo. No caso do cálculo para os municípios brasileiros, foram utilizadas, como padrão, tábuas geradas para níveis de agregação de seus respectivos estados. Assim, recorreu-se a técnicas indiretas para sua obtenção, utilizando os métodos desenvolvidos por William Brass (1968), entretanto, este método necessitou da adaptação das tabulas-modelo estaduais para serem aplicadas em municípios com menor número de residentes (Idem, ibidem).

Depois de escolhidos os indicadores, são calculados os índices específicos de cada uma das três dimensões. Para tanto, são determinados os valores de referência mínimo e máximo de cada categoria, que serão equivalentes a 0 e 1, respectivamente, no cálculo do índice. A tabela abaixo apresenta a diferença entre os valores máximos e mínimos utilizados na metodologia de cálculo do IDHM de 1998 e do IDH global:

Tabela 11: Valores máximo e mínimo no cômputo do IDH e IDHM 1998.

Índice	Limite dos indicadores IDH 1998		Limite dos indicadores IDHM 1998	
	Valor mínimo	Valor máximo	Valor mínimo	Valor máximo
Taxa de analfabetismo	-	-	100%	0%
Número médio de anos de estudo	-	-	0 anos	15 anos
Taxa de alfabetização	0%	100%	-	-
Taxa combinada de matrículas nos ensinos fundamental, médio e superior	0%	100%	-	-
Renda familiar per capita	-	-	PPC\$ 0,050	PPC\$ 1,364
PIB real per capita	PPC\$ 100	PPC\$ 40,000	-	-
Esperança de vida	25 anos	85 anos	25 anos	85 anos

Fonte: PNUD, (1998)

Os índices de cada dimensão são valores proporcionais dentro de uma escala entre zero e um: quanto melhor o desempenho municipal em uma dimensão, mais próximo o seu índice estará de um. O IDHM de cada município é resultado da média aritmética simples desses três

sub-índices (somam-se os valores e divide-se o resultado por três (IDHME + IDHML + IDHMR / 3)).

Segundo PNUD (1998), as adaptações adotadas tiveram como objetivo permitir que todos os indicadores utilizados no IDHM pudessem ser obtidos dos Censos Demográficos do IBGE, direta ou indiretamente, tendo em vista o objetivo de criar índices comparáveis para todos os municípios brasileiros e o fato de os censos serem as únicas fontes disponíveis de estatísticas básicas para todos os municípios²².

Cabe salientar que o Atlas de 1998 trazia os municípios do Brasil conforme eles eram em cada ano. Em 1970 o Brasil tinha 3.952 municípios, em 1980 já eram 3.991 municípios e em 1991 este número cresceu para 4.491 municípios. Os municípios foram se dividindo e aumentando o número a cada censo. Desta forma, no Atlas de 1998, só existiam dados para os anos em que os municípios existiam (no ano que eles ainda não existiam, não haviam dados disponíveis).

Conforme apresentado pela metodologia, o IDHM é um indicador com concepção semelhante à do IDH Global, sendo baseado nas mesmas três dimensões. Porém, as diferenças entre as variáveis que compõem o bloco da educação e da renda, na metodologia de 1998, os fazem incomparáveis entre si (não sendo possível a comparação entre o IDHM de São Caetano do Sul e o IDH da Noruega, por exemplo).

4.4.2. O IDHM DE 2003

O IDHM de 2003 foi lançado no Atlas do Desenvolvimento Humano 2003, o qual foi construído com base nos censos demográficos do IBGE dos anos de 1991 e 2000. Nesta 2ª edição do IDHM para os municípios brasileiros, foram feitas alterações na metodologia de cálculo do IDHM, além de um trabalho de compatibilização de malhas municipais que não foi feito no Atlas de 1998.

A compatibilização de malhas permite calcular o IDHM para municípios existentes em 2000 e que não existiam em 1991. Este trabalho consiste em “criar” um município quando ele ainda não existia na data de coleta dos dados e é realizado com a malha de setor censitário de modo a dividir o espaço e os dados referentes a ele. Ou seja, embora não existissem como município nos anos anteriores do ponto de vista da divisão político-administrativa do país, o

²² As estatísticas básicas dos censos demográficos são definidas, coletadas e processadas de maneira uniforme para todos os municípios do Brasil (PNUD, 1998).

espaço correspondente aos novos município em 2000 correspondia a parcelas de um ou mais municípios em 1991. Este espaço foi considerado separadamente dos municípios de origem para que pudesse ser feita uma comparação espacial e temporal do IDHM. Assim, como no Brasil havia 4.491 municípios no censo de 1991 e 5.507 municípios no censo de 2000, o trabalho de compatibilização de malhas envolveu 1.016 municípios que foram criados entre 1991 e 2000.

Em relação à mudança na metodologia do IDHM 1998 para o IDHM 2003, a tabela abaixo traz as modificações das variáveis utilizadas no cômputo do IDHM.

Tabela 12: Comparação entre o IDHM de 1998 e 2003

Dimensão	IDHM 1998	IDHM 2003
Longevidade	Esperança de vida ao nascer	Esperança de vida ao nascer
Educação	Taxa de alfabetização (peso 2/3)	Taxa de alfabetização (peso 2/3)
	Número médio de anos de estudo (peso 1/3)	Taxa bruta de frequência nos 3 níveis de ensino (peso 1/3)
Renda	Renda familiar per capita*	Renda municipal per capita**

Fonte: Pnud (1998); Pnud, Ipea e FJP (2013).

Embora a variável da dimensão renda continue a mesma (renda per capita, ou seja, a renda média de cada residente no município²³), seu cálculo de 1998 para 2003 sofreu alterações. A renda média dos indivíduos residentes no município do IDHM não é mais expressa em dólares PPC, como em 1998, mas sim em reais, pela cotação do dia 1 agosto de 2000²⁴. Os valores são extraídos do questionário da amostra do Censo. A partir do Censo, soma-se todo tipo de renda obtida pelos moradores do município, incluindo salários, pensões, aposentadorias e transferências governamentais, e outros. Esta somatória é dividida pelo número total de habitantes do município, gerando a renda municipal per capita.

Desta forma, no processo posterior de normalização da dimensão renda, os valores mínimo e máximo adotados globalmente (respectivamente, PPC\$ 100 e PPC\$ 40,000) são convertidos em valores mensais expressos em reais (R\$ 3,90 e R\$ 1.560,17). Em seguida, são calculados logaritmos da renda média municipal per capita e dos limites máximo e mínimo de referência, por se considerar que um acréscimo de renda para os mais pobres é

²³O cálculo da renda municipal per capita é feito a partir das respostas ao questionário expandido do Censo – um questionário mais detalhado do que o universal e que é aplicado a uma amostra dos domicílios visitados pelos recenseadores.

²⁴Os valores de referência máximo e mínimo utilizados no indicador renda do IDHM (R\$1.560,17 e R\$ 3,90) são obtidos convertendo-se para reais os valores expressos em US\$ PPC (paridade do poder de compra) nos relatórios internacionais (US\$ PPC 40.000 e US\$ PPC 100). Realiza-se este procedimento procurando eliminar diferenças de níveis de preços entre as nações (PNUD, 1998).

proporcionalmente mais relevante do que para os mais ricos. Assim, para obter o índice da dimensão renda, aplica-se a seguinte fórmula:

$$\text{IDHM Renda} = \frac{\log \text{renda média municipal per capita} - \log \text{valor de referência mínimo}}{\log \text{valor de referência máximo} - \log \text{valor de referência mínimo}}$$

Para um município com renda municipal per capita de R\$ 827,35, o cálculo seria o seguinte:

$$\text{IDHM Renda} = \frac{\log 827,35 - \log 3,90}{\log 1.560,17 - \log 3,90}$$

$$\text{IDHM Renda} = 0,894$$

Em relação à variável da dimensão longevidade, não houve nenhuma alteração, continuando a variável esperança de vida ao nascer sendo a única considerada no cômputo desta dimensão.

Quanto à dimensão educação, o índice a partir de 2003 é dado pela taxa de alfabetização e taxa bruta de frequência nos 3 níveis de ensino. A taxa bruta de frequência escolar revela a parcela de pessoas com acesso à sala de aula, comparada com a população em idade escolar (GUIMARÃES e JANNUZZI, 2005). Este indicador é o somatório das pessoas (independente da idade) que frequentam os três níveis de ensino (fundamental, médio e superior)²⁵ dividido pela população entre 7 e 22 anos.²⁶

Considerando que as taxas de alfabetização e de frequência já variam entre 0 e 1 (0% a 100%), o processo de normalização na dimensão é desnecessário. É preciso apenas aplicar os pesos de cada indicador para se chegar a uma média. Assim, se um dado município tem uma taxa bruta de frequência à escola igual a 85% e uma taxa de alfabetização de 91%, o cálculo será o que segue:

$$[0,85 + (2 \times 0,91)] / 3 \Rightarrow (0,85 + 1,82) / 3 \Rightarrow 2,67 / 3 = 0,890$$

²⁵ A somatória também inclui cursos supletivos de primeiro e segundo grau e pós-graduação universitária.

²⁶ Tendo em vista que a população entre 7 e 22 anos, à época, de acordo com o calendário do Ministério da Educação, deveria estar envolvida no processo de aprendizagem (GUIMARÃES e JANNUZZI, 2005).

Logo, IDHM Educação = 0,890.

Em seguida, assim como o IDHM de 1998, é aplicada a média aritmética dos três índices de cada dimensão para se chegar ao valor do IDHM.

4.4.3. O IDHM DE 2013

O IDHM de 2013 foi lançado através do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 e trouxe o IDHM dos municípios brasileiros para os anos de 1991, 2000 e 2010, todos baseados nos Censos Demográficos do IBGE.

A compatibilização de malhas municipais, conforme explicada na seção anterior e realizada no Atlas de 2003, também foi feita nos dados do Atlas de 2013, considerando o crescimento do número de municípios brasileiros (4.491 municípios no censo de 1991, 5.507 no censo de 2000 e 5.565 no censo de 2010).

A diferença de metodologias empregadas em 1998, 2003 e 2013 é resumida na tabela a seguir:

Tabela 13: Comparação das metodologias do IDHM de 1998, 2003 e 2013

Dimensão	IDHM 1998	IDHM 2003	IDHM 2013
Longevidade	Esperança de vida ao nascer	Esperança de vida ao nascer	Esperança de vida ao nascer
Educação	Taxa de alfabetização (peso 2/3)	Taxa de alfabetização (peso 2/3)	Escolaridade da população adulta (peso 2/3)
	Número médio de anos de estudo (peso 1/3)	Taxa bruta de frequência nos 3 níveis de ensino (peso 1/3)	Fluxo escolar da população jovem (peso 1/3)
Renda	Renda familiar per capita*	Renda municipal per capita**	Renda municipal per capita

Fonte: Pnud (1998), Pnud, Ipea e FJP (2013), adaptado.

A dimensão longevidade segue sendo calculada como nos anos anteriores, pelo indicador esperança de vida ao nascer. O processo de normalização também é o mesmo, e os valores máximo e mínimo utilizados são 85 e 25 anos. A fórmula é a seguinte:

$$\text{IDHM Longevidade} = \frac{\text{valor do município} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

A dimensão Educação foi a que mais sofreu alterações em relação à última metodologia empregada no IDHM 2003. Os indicadores anteriores (taxa de alfabetização e taxa bruta de frequência nos 3 níveis de ensino) deram lugar aos indicadores de escolaridade da população adulta e fluxo escolar da população jovem.

A escolaridade da população adulta é medida pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com o ensino fundamental completo. Este indicador foi escolhido por refletir o funcionamento do sistema educacional em períodos passados, considerando que a população adulta brasileira deveria ter completado, pelo menos, o ensino fundamental. Este indicador limita a avaliação da população adulta somente àqueles que completaram o ensino fundamental, não incluindo as pessoas que não completaram este ciclo. Também acaba por pressupor apenas o ensino fundamental como teto para o acesso ao conhecimento da população adulta, desconsiderando o ensino médio e superior para esta população.

O fluxo escolar da população jovem é medido através da média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, do percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo. Este indicador se refere à população em idade escolar em quatro momentos: entrada no sistema educacional, finalização do primeiro ciclo do ensino fundamental, conclusão do ensino fundamental e conclusão do ensino médio. Sendo assim, esta composição considera que: Crianças a partir dos 5 anos de idade precisam estar na escola; Crianças de 12 anos precisam estar nos anos finais do ensino fundamental; Jovens de 16 anos precisam ter concluído o ensino fundamental; Jovens de 19 anos precisam ter concluído o ensino médio. A limitação do indicador da população jovem é o fato deste não considerar toda a população em idade escolar e frequentando a escola no seu cômputo, captando apenas determinadas faixas da população jovem no sistema educacional. Além disso, o indicador inclui faixas etárias ampliadas, diferentes das faixas etárias ideais, por questões amostrais e estatísticas. Por exemplo, são as crianças de 12 anos que precisam estar nos anos finais do ensino fundamental, não crianças de 11 à 13 anos. Esta ampliação em todas as faixas da população jovem faz com que possíveis repetências sejam computadas como algo positivo.

Para o processo de normalização, a fim de converter as taxas em um único índice (IDHM Educação) variando de 0 a 1, basta dividir as taxas por 100. Desta forma:

$$\text{Índice de escolaridade da população adulta} = \text{Taxa de escolaridade da pop. adulta}/100$$

$$\text{Índice de fluxo escolar da população jovem} = \frac{\begin{array}{l} (\% \text{ de 5 a 6 anos na escola}) \\ + (\% \text{ de 11 a 13 nos anos finais} \\ \text{do ensino fundamental}) \\ + (\% \text{ de 15 a 17 anos com} \\ \text{ensino fundamental completo}) \\ + (\% \text{ de 18 a 20 anos} \\ \text{com ensino médio completo}) \end{array}}{4} \Bigg/ 100$$

O índice da dimensão educação é a média geométrica desses dois sub-índices, com peso 1 para o índice de escolaridade e peso 2 para o índice de fluxo. Assim:

$$\sqrt[3]{(Ie) \times (If) \times (If)}$$

Onde:

Ie = Índice de escolaridade da população adulta

If = índice de fluxo escolar da população jovem

Quanto à dimensão renda, a variável utilizada continua a mesma da metodologia do IDHM de 2003, medida pela renda municipal per capita²⁷. Este indicador mede a capacidade média de aquisição de bens e serviços pelos habitantes do município e corresponde à razão entre o somatório de todos os rendimentos de todos os indivíduos residentes no município, recebidos no mês anterior à data do Censo, e o número total desses indivíduos. Os valores são obtidos no questionário da amostra do Censo Demográfico.

Os valores dos rendimentos apurados nos Censos Demográficos de 1991 e 2000, respectivamente em cruzeiros de 1º de setembro de 1991 e em reais de 1º de agosto de 2000, foram convertidos em reais constantes de 1º de agosto de 2010 (data de referência do Censo de 2010). Para isso, foi utilizada a série do Índice Nacional de Preços do Consumidor (INPC) do IBGE.

O cálculo do indicador é igual ao de 2003:

$$\text{IDHM Renda} = \frac{\log \text{renda média municipal per capita} - \log \text{valor de referência mínimo}}{\log \text{valor de referência máximo} - \log \text{valor de referência mínimo}}$$

²⁷ A renda média mensal dos indivíduos residentes em determinado município foi expressa em reais de 1º de agosto de 2010.

Os valores máximos e mínimos sofreram modificações em comparação com a metodologia de 2003. O valor máximo passa a ser definido pelo valor da menor renda per capita entre os 10% mais ricos residentes na UF com maior renda média do país no período analisado (o Distrito Federal), definido em R\$4.033,00. E o valor mínimo foi estabelecido de acordo com o valor mínimo adotado para o cálculo do IDH Global, US\$100 PPC, correspondendo a R\$8,00.

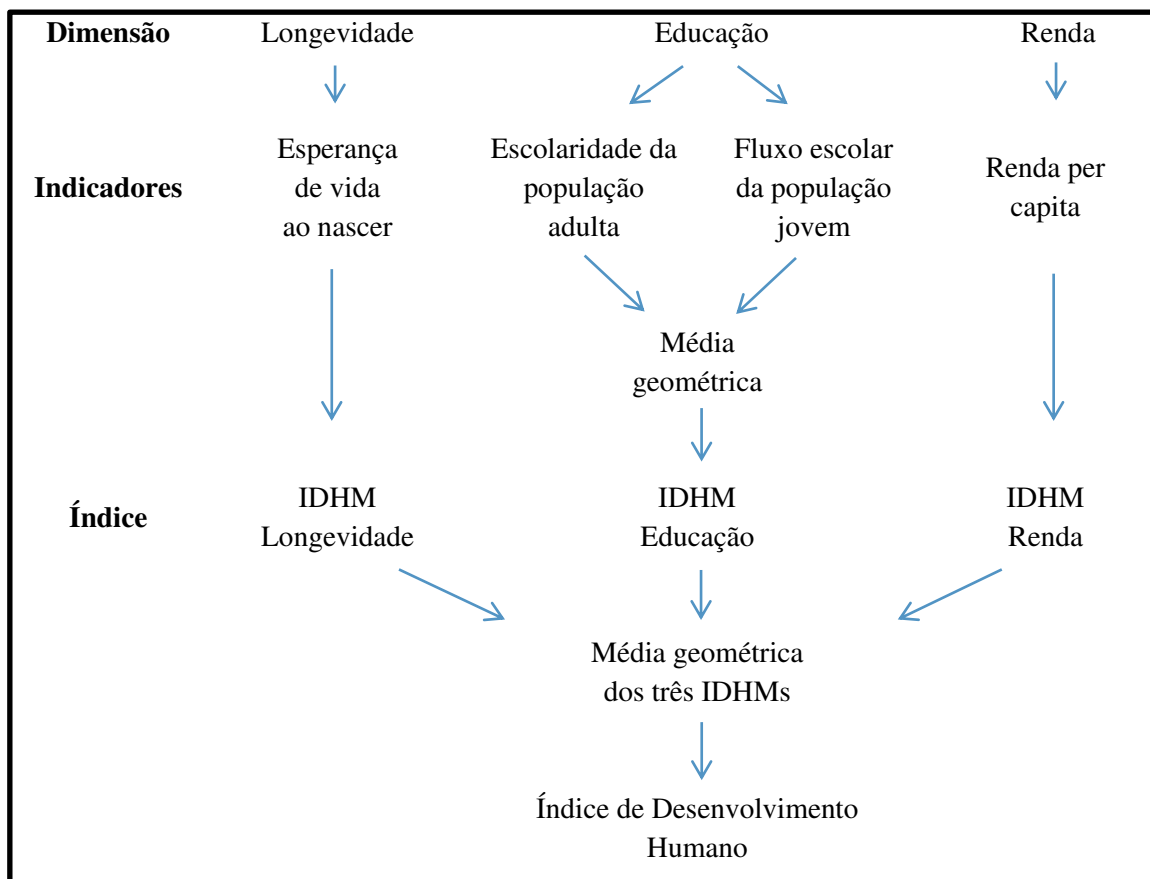
A renda municipal per capita apresenta a limitação de não considerar a desigualdade de renda dentro dos municípios. Assim, ao mesmo tempo em que um município pode apresentar uma elevada renda per capita, pode ter uma grande parcela da população vivendo na pobreza.

Após calcular as 3 dimensões, estas são multiplicadas e o produto é extraído pela raiz cúbica:

$$\text{IDHM} = \sqrt[3]{\text{IDHM Longevidade} \times \text{IDHM Educação} \times \text{IDHM Renda}}$$

A média geométrica utilizada reduz o nível de substituição entre as dimensões. Desta forma, um baixo desempenho em uma dimensão não é igualmente compensado pelo elevado desempenho em outra.

Figura 6: Metodologia do IDHM de 2013



Fonte: Pnud, Ipea, Fjp (2013), adaptado.

5. O USO DO IDHM EM POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Esta seção objetiva explorar o uso do IDHM nas políticas públicas brasileiras e detalhar de que forma o indicador é utilizado, seja focalizando disparidades internas, medindo o progresso do desenvolvimento humano, definindo alocação de recursos, entre outros propósitos. A intenção é analisar se, e de que forma, o índice - concebido pelas Nações Unidas a nível global e adaptado à nível nacional - é apropriado pela gestão pública brasileira.

Serão destacadas 15 políticas públicas, a saber:

- 5.1. Programa São Paulo Solidário - 2012
- 5.2. Plano Estadual de Regionalização da Gestão dos Resíduos Sólidos do Estado De Alagoas – 2010
- 5.3. Programa Territórios da Cidadania - 2008
- 5.4. Programa Minas Olímpica Geração Esporte – 2013
- 5.5. Programa de Aceleração do Crescimento – Saneamento - 2007
- 5.6. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf
- 5.7. Um Plano Articulado Para Cultura E Educação – 2012
- 5.8. Rede Nacional de Formação Continuada de Professores - 2007
- 5.9. PDE-Escola - 1998
- 5.10. Pró Rural - Programa de Desenvolvimento Econômico e Territorial - Renda e Cidadania no Campo - 2011
- 5.11. Projeto Alvorada - 2000
- 5.12. Programa Travessia - 2012
- 5.13. Programa GESAC - 2022
- 5.14. Programa Mais Médicos- 2013

5.1 PROGRAMA SÃO PAULO SOLIDÁRIO – 2012

É um programa estadual de superação da extrema pobreza que visa garantir a mobilidade social à população do estado de São Paulo que se encontra em situação de miséria, através de parceria com o Governo Federal, secretarias estaduais envolvidas no programa, municípios e sociedade civil organizada (BRASIL, 2013). A iniciativa garante a complementação individual mensal de até R\$ 70,00 por pessoa a 300 mil famílias paulistas,

tirando-as da linha da extrema pobreza. Em parceria com os municípios, o programa iniciou efetivamente suas ações em 2012.

A primeira etapa de implantação do programa é chamada de busca ativa, a qual busca localizar e cadastrar as famílias pertencentes aos 100 municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Estado. Após localizadas estas famílias (foram encontradas 18 mil famílias em situação de extrema pobreza, destas 8 mil não estavam inscritas no Cadastro Único (invisíveis)), é aplicado um questionário na metodologia do IPM, o Índice de Pobreza Multidimensional²⁸. O questionário aborda perguntas nas áreas da educação, da saúde e do padrão de vida. O resultado dos questionários aplicados são um diagnóstico denominado Retrato Social. A partir do Retrato Social é consolidada a 3ª fase do programa, dividida em duas frentes: o comprometimento das famílias em situação de pobreza multidimensional e o apoio do Poder Público. A família assume compromissos para superar suas próprias privações e, após a assinatura da Agenda da Família (que contempla os compromissos), as famílias identificadas com renda per capita menor do que R\$ 70,00 têm o direito de receber a complementação de renda (Idem, ibidem).

5.2 PLANO ESTADUAL DE REGIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DO ESTADO DE ALAGOAS – 2010

O projeto busca elaborar um plano estadual com o objetivo de otimizar a implementação da gestão de resíduos sólidos. Fazem parte dos objetivos específicos do Plano Estadual (BRASIL, 2010, p.5):

Sensibilização, mobilização e capacitação dos atores estaduais e municipais envolvidos com a problemática para a gestão regionalizada e integrada dos resíduos sólidos;
Identificação de programas, projetos e ações a serem empreendidos nos municípios alagoanos da Bacia do Rio São Francisco para a adequada gestão dos resíduos sólidos em seus respectivos territórios;
Estabelecimento de modelo de gestão associada dos serviços de manejo de resíduos sólidos em municípios alagoanos da Bacia do Rio São Francisco;

O Plano constitui uma plataforma de trabalho para a operacionalização de Programa Estruturado de Mudanças na Gestão dos Resíduos Sólidos, Alagoas, a partir da integração de

²⁸ Este índice foi desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e divulgado em 2010. A metodologia permite medir e diagnosticar quais os problemas enfrentados por essas famílias a partir de três dimensões: Saúde, Educação e Padrão de Vida. Essas três dimensões se subdividem em 10 indicadores: anos de escolaridade e crianças matriculadas (Educação); nutrição e mortalidade infantil (Saúde); combustível para cozinhar, sanitários, água potável, eletricidade, pavimento e bens domésticos (Padrão de Vida). Quanto maior o IPM, maior é o nível de pobreza multidimensional.

recursos através da constituição de Consórcios Públicos Intermunicipais²⁹ para a Gestão dos Resíduos Sólidos nos respectivos Municípios.

O Plano em questão envolveu a seleção de 22 municípios que desempenhariam a função de Município–Pólo de um conjunto de Municípios. Esta seleção foi baseada nos seguintes parâmetros (escolhidos como indicadores de vocação dos diversos Municípios) (BRASIL, 2010, p.11):

- IDH
- População Estimada
- Grau de Urbanização
- Oferta de Leitos Hospitalares
- Oferta de Matrículas nas Redes de Ensino Pública e Privada
- Número de Docentes
- PIB per Capita
- Valor da Transferência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
- Valor do Imposto Territorial Rural (ITR)
- Unidades Produtivas Locais
- Pessoal Ocupado / Empregos
- Área da Unidade Territorial
- Destinação Final dos Resíduos Sólidos
- Acesso Rodoviário

Os municípios com maior pontuação foram indicados como aqueles com maior vocação para desempenharem funções de município-pólo, quando da constituição dos consórcios.

Percebe-se o IDHM como primeiro critério da seleção dos municípios. A utilização deste critério é explicada no projeto (BRASIL, 2010, p. 11):

A) Quanto ao IDHM

Esta variável, é indicadora do grau de desenvolvimento de um determinado Município, notadamente quanto a aspectos relacionados ao segmento social, com ênfase para ao grau de instrução da população, acesso aos serviços de saúde, disponibilidade de transporte e outras facilidades de infra-estrutura, etc.

Desta forma, em termos relativos, aqueles Municípios que apresentarem maior valoração quanto a esta variável, reunirão melhores condições de oferecer suporte aos demais que integram uma mesma Unidade Regional de Gestão de Resíduos Sólidos, em termos de potencial capacidade de mobilização de recursos humanos e materiais para a organização e gestão dos Resíduos Sólidos, de forma compartilhada.

Ou seja, infere-se que quanto maior o IDHM do município, mais condições este terá de oferecer suporte aos demais que integrarão uma unidade regional de gestão de resíduos

²⁹ Consórcios intermunicipais são parcerias entre municípios para a realização de ações conjuntas, a fim de incrementar a qualidade dos serviços públicos prestados à população. Os consórcios surgiram como forma de superar a atomização de municípios e recobrar escalas produtiva e financeira adequadas. Os principais tipos de consórcios intermunicipais estão relacionados às ações de saneamento, instalação de infraestrutura de energia elétrica, construção de estradas e atividades relacionadas à promoção de saúde pública. O marco legal para os consórcios intermunicipais é a Lei nº 11.107, de 2005, que “dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum” (TEIXEIRA, 2006, p.3).

sólidos “em termos de potencial capacidade de mobilização de recursos humanos e materiais para a organização e gestão dos Resíduos Sólidos, de forma compartilhada” (Idem, ibidem).

5.3 PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA – 2008

O Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008 pelo Governo Federal, tem como objetivo (BRASIL, 2013):

[...]promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Ações relacionadas ao desenvolvimento social, à organização sustentável da produção, à saúde, saneamento e acesso à água, educação, cultura, infra-estrutura, e ações fundiárias estão sendo articuladas nesses Territórios com participação social e a integração entre Governo Federal, Estados e Municípios.

As ações do programa abrangem três eixos: apoio as diversidades produtivas; cidadania e direitos; e qualificação de infraestrutura. Esses eixos são subdivididos em nove focos: organização da produção; ações fundiárias; educação e cultura; direitos e desenvolvimento social; saúde, saneamento e acesso a água; apoio a gestão territorial; e infraestrutura. (CARVALHO, 2012). Um exemplo de fruto do programa é a implantação de Unidades de Apoio à Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar em municípios pertencentes aos Territórios da Cidadania, de responsabilidade do MDS.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um dos critérios utilizados pelo governo para determinar quais municípios comporiam as áreas beneficiadas pelo programa Territórios da Cidadania. Foram selecionados no Programa um total de 1.888 Municípios, integrando 120 áreas. As áreas são constituídas por Municípios contíguos, abrangendo IDHs que variam de 0,467 a 0,866 (BREMAEKER, 2010). Os critérios de seleção dos municípios foram descritos no decreto que criou o programa:

Art. 3º A escolha e priorização do território a ser incorporado ao Programa Territórios da Cidadania dar-se-ão pela ponderação dos seguintes critérios: I – estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; **II – menor Índice de Desenvolvimento Humano – IDH**; III – maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; IV – maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; V – maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; VI – baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional; VII – convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; e VIII – maior organização social (BRASIL, 2008).

5.4 PROGRAMA MINAS OLÍMPICA GERAÇÃO ESPORTE – 2013

O Programa de iniciação esportiva da Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude de Minas Gerais tem como objetivo “educar pelo esporte, promovendo a cultura esportiva, da atividade física e do lazer contribuindo para o desenvolvimento integral do indivíduo” (MINAS GERAIS, 2013, p. 1).

O Programa possui como público alvo crianças e adolescentes de 07 a 13 anos de idade, matriculadas em escolas públicas ou privadas, preferencialmente pertencentes a famílias de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social (Idem, ibidem).

Dentre os objetivos do programa, estão:

- 2.3.1. Viabilizar o acesso dos educandos a diferentes práticas corporais (esportes, jogos e brincadeiras, danças, lutas, ginásticas, capoeira, entre outros) por meio de atividades orientadas por profissionais graduados e estudantes da área de Educação Física;
- 2.3.2. Oportunizar o processo de iniciação esportiva visando o desenvolvimento das capacidades motoras e a aquisição das habilidades fundamentais e especializadas dos educandos, através de práticas corporais compatíveis com a faixa etária;
- 2.3.3. Realizar competições, torneios e festivais locais e regionais envolvendo famílias e comunidade, oferecendo aos participantes a oportunidade destas práticas como meio para ampliar a cultura esportiva e a promoção da qualidade de vida da população;
- 2.3.4. Qualificar e acompanhar continuamente os educadores participantes. (MINAS GERAIS, 2013, p.1)

A seleção dos municípios se deu pelos seguintes critérios:

- 6.1.2. 2º Etapa – Classificação:
 - 6.1.2.1. Consiste na classificação dos municípios pré-selecionados de acordo com os seguintes critérios, respectivamente:
 - 6.1.2.1.1. Continuidade da execução do Programa 2011-2013: Os Municípios que executaram o Minas Olímpica Geração Esporte, durante o período de vigência da última edição, terão prioridade em relação as vagas.
 - 6.1.2.1.2. IDHM: Serão beneficiados os Municípios com menor IDHM até o limite de vagas. Para a análise será considerada a tabela mais atualizada fornecida pela Fundação João Pinheiro (FJP) até a data de 16/08/2013.**
 - 6.1.2.2. Em caso de empate será selecionado o Município que possuir o menor número de habitantes, considerando os dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (MINAS GERAIS, 2003, p. 4) (grifo nosso).

Os Municípios selecionados pelo programa receberam o recurso de R\$40.500,00 para atendimento a 100 educandos. Nota-se que o IDHM foi utilizado como um dos critérios devido ao fato de o programa ter um público-alvo preferencialmente pertencente a famílias de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social.

5.5 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – SANEAMENTO - 2007

A Funasa presta apoio técnico e financeiro aos municípios, em relação ao acompanhamento, controle e redução da mortalidade infantil e da incidência de doenças de veiculação hídrica ou causadas pela falta de saneamento básico e ambiental. Com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na área de saneamento, os recursos do PAC/Saneamento que foram implementados pela Funasa, no período 2007/2010, correspondem a R\$ 4 bilhões no quadriênio (BRASIL, 2007). Dado este objetivo, foi estabelecida na portaria nº 723/2007 os critérios e os procedimentos básicos para aplicação de recursos orçamentários e financeiros. Segundo a própria FUNASA (BRASIL, 2007, p. 14), os critérios visam:

[...] aperfeiçoar o processo de alocação de recursos, a qualificação do gasto público no setor e a obtenção de uma melhoria nos indicadores socioeconômicos e ambientais das comunidades beneficiadas, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população.

Para as ações de saneamento da FUNASA relacionadas ao PAC para municípios com até 50 mil habitantes, os mesmo critérios de priorização são seguidos, quais sejam (BRASIL, 2007, p. 18):

Na definição das propostas dos municípios serão levados em consideração os seguintes critérios de priorização:

[...]

f) Municípios com os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH);

g) Municípios com os menores índices de cobertura dos serviços de abastecimento de água;

h) Municípios com as maiores taxas de mortalidade infantil (TMI), segundo dados do Ministério da Saúde;

i) Municípios inseridos nos Bolsões de Pobreza identificados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS;

j) Municípios que possuam Plano Municipal de Saneamento, elaborado ou em elaboração, nos moldes da Lei Nº 11.445/2007;

k) Municípios com dados atualizados no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento-SNIS/2009

5.6 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR – PRONAF - 1996

O PRONAF é a principal política pública do Governo Federal para apoiar os agricultores familiares. O programa visa estimular a geração de renda e melhorar o uso da

mão de obra familiar por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas. Para isso, o programa financia projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária com baixas taxas de juros entre financiamentos rurais.

O PRONAF atua em quatro grandes linhas, a saber:

- a) Crédito de custeio e investimento destinado às atividades produtivas rurais;
- b) Financiamento de infra-estrutura e serviços a municípios de todas as regiões do país, cuja economia dependa fundamentalmente das unidades agrícolas familiares;
- c) Capacitação e profissionalização dos agricultores familiares através de cursos e treinamentos aos agricultores, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento rural;
- d) Financiamento da pesquisa e extensão rural visando a geração e transferência de tecnologias para os agricultores familiares. (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 3)

No caso específico da 2ª linha de atuação, chamada de PRONAF Infra-estrutura e serviços, a legislação prevê que o público-alvo sejam municípios mais carentes e dependentes da agricultura, e a seleção desses municípios é baseada em critérios previamente estabelecidos, sendo uma das condicionalidades ter IDHM inferior à 0,500, conforme Resolução nº 27 de 28 de novembro (BRASIL, 2002):

Art. 2º A classificação dos municípios beneficiários com esse apoio observará as seguintes definições:

[...]

III - Atuais beneficiários. Serão considerados nesta categoria e terão tratamento específico, aqueles municípios que na data da classificação tenham sido contemplados com o repasse de recursos financeiros da Ação “Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais” do PRONAF;

IV - Índice de Desenvolvimento Humano/IDH. Terão tratamento específico e diferenciado os municípios que apresentem IDH até 0,5;

V - Comunidade Ativa. Terão tratamento específico e diferenciado os municípios beneficiários do Programa Comunidade Ativa;

VI - Dados. Serão utilizados dados primários oficiais gerados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e, no caso de inexistência de valor de uma variável de um município, será atribuído valor observado para a microrregião geográfica de localização do município.

5.7 PLANO ARTICULADO PARA CULTURA E EDUCAÇÃO – 2012

Este projeto do Ministério da Cultura visa promover a integração entre Cultura e Educação e se constitui numa pesquisa-ação a ser realizada em cinco municípios que representam a diversidade cultural de cada região no Brasil. O propósito é construir um

observatório de práticas educacionais, escolares e não escolares, visando estruturar princípios orientadores das políticas públicas da Cultura voltadas para a Educação (BRASIL, 2013).

A pesquisa-ação, metodologia de pesquisa qualitativa, constitui-se de uma dinâmica coletiva de investigação na qual os integrantes trocam experiências das atividades, identificando resultados positivos e dificuldades, contribuindo para a construção do conhecimento. A intenção é compreender as condições em que se encontram as práticas escolares no diálogo com práticas educativas realizadas por iniciativas culturais (artistas, pontos de cultura, museus, bibliotecas, ongs etc.) com o fim de contribuir para as políticas públicas da área da Cultura voltadas para a Educação.

A seleção dos cinco municípios foi realizada dentro dos seguintes critérios (EDUCAR, 2012, p. 3):

[...]

- Adesão do Plano Nacional de Cultura (Fonte: MinC, 28/02/2012);
- Adesão do Programa 'Mais Educação' (Fonte: MEC, 2011);
- Municípios de Extrema Pobreza (Fonte: MDS/IBGE, 2010)
- Índice de Violência Juvenil (IVJ) – médio ou elevado (Fonte: Observatório de Segurança, 2009).

Posteriormente a essa primeira fase, foram considerados critérios mais específicos, de forma a contemplar diferentes aspectos culturais, educacionais e sociais, que permitem um retrato representativo do macro cenário brasileiro:

- Reconhecimento de Práticas
- Diferentes Contextos
- Equipamentos Educacionais e Culturais
- Dados Sociais e Educacionais
- **IDH (Fonte: PNUD/IPEA/FJP, Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003);**
- População residente;
- Taxa de analfabetismo;
- Estabelecimentos de saúde;
- Taxa de defasagem idade-série;
- Escolas de educação profissional no eixo tecnológico cultura;
- Ideb;
- Prova brasil;

5.8 REDE NACIONAL DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES - 2007

As atividades da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, vinculada ao Ministério da Educação, em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), elaboraram cursos de formação continuada a professores da rede pública destinados a melhorar a qualidade da educação no estado (BRASIL, 2007).

Os municípios pernambucanos com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) podem oferecer curso de formação continuada a professores, onde serão formados tutores que assumirão o papel de multiplicadores e repassarão conhecimentos aos professores dos municípios participantes (Idem, *ibidem*).

5.9 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE-ESCOLA) - 1998

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) é uma ação do Plano de Desenvolvimento da Educação e tem como público-alvo as escolas públicas, atendendo, prioritariamente, com assistência técnica e financeira, as escolas municipais e estaduais. O objetivo é melhorar a qualidade da educação básica por meio do assessoramento técnico e financeiro (BRASIL, 2010)

O PDE-Escola foi concebido como uma das ações do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), programa financiado por acordo de empréstimo firmado, em 1998, entre o Governo brasileiro e o Banco Mundial. No ano de 2007, o PDE-Escola passou a integrar o grupo de ações prioritárias determinadas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Até 2007, o programa era destinado exclusivamente às escolas de ensino fundamental localizadas nas chamadas Zonas de Atendimento Prioritário (ZAPs) das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essas zonas eram escolhidas entre aquelas com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e abrangiam um número restrito de escolas e municípios (em média, 3,8 mil escolas e 450 municípios, entre 2000 e 2007). A partir de 2007, o PDE-Escola foi expandido e passou a atender escolas públicas com base no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) (Idem, *ibidem*).

5.10 PRÓ RURAL - PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TERRITORIAL - RENDA E CIDADANIA NO CAMPO - 2011

O objetivo central do programa é aumentar a competitividade dos agricultores familiares de 8 territórios que envolvem a Região Central do Paraná e o Vale do Ribeira, de forma sustentável em nível ambiental, social e econômico. O programa visa fortalecer a capacidade organizacional e gerencial das instituições de Assistência Técnica e Extensão

Rural (ATER), desenvolver e apoiar mecanismos de formação de capital humano e social; fortalecer as organizações e associações de agricultores familiares; Ampliar ou inovar as oportunidades de negócios sustentáveis e suas inserções no mercado; Fomentar o gerenciamento da infraestrutura viária rural; e incentivar o processo de regularização fundiária (PARANÁ, 2013).

Os critérios adotados para priorização dos territórios, com o propósito de identificar os municípios rurais submetidos a uma maior vulnerabilidade social foram:

- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM);
- Proporção de famílias pobres.

Os municípios com IDHM inferior à média do Estado do Paraná (0,740) e com proporção de famílias pobres superior a 30% seriam considerados prioritários para as ações do programa (Idem, ibidem).

5.11 PLANO DE APOIO AOS ESTADOS DE MENOR DESENVOLVIMENTO HUMANO – PROJETO ALVORADA - 2000

O Projeto Alvorada, inicialmente denominado IDH14 (em alusão ao IDH usado na seleção dos 14 estados contemplados) também denominado Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano, articulou 17 programas sociais do Governo Federal, como o apoio à agricultura familiar, à erradicação do trabalho infantil, o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, o saneamento básico ou o desenvolvimento turístico do Nordeste, entre outros (NERI, 2002).

O critério para a seleção dos municípios foi baseado no IDH, com base nos dados do IBGE de 1991. Foram selecionados todos os municípios das microrregiões com IDH menor ou igual a 0,500, assim como os municípios isolados, na mesma condição, das outras microrregiões com IDH superior a 0,500. Para o município emancipado após 1991, foi adotado o IDH do seu município de origem (BRASIL, 2002).

Em 2000, o Governo Federal identificou 14 estados brasileiros que tinham o IDH inferior à mediana no País: Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. Nesses estados, havia 1.962 municípios enquadrados no critério acima (Idem, ibidem).

A atuação do programa se estendeu também aos demais estados da Federação, beneficiando mais 399 municípios, na mesma condição, em nove estados: Amazonas, Amapá,

Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo. O total foi de 2.361 municípios, em 23 estados. Os recursos para o projeto passaram de 1.4 bilhões em 2000 para 5.4 bilhões em 2001 e 5.1 bilhões em 2002, totalizando cerca de 12 bilhões de reais de recursos para o projeto em 2 anos.

A missão do programa, conforme Decreto nº 3.769, de 8 de março de 2001³⁰, é:

1.1. Reforçar e intensificar o gerenciamento, por meio do Projeto Alvorada, de ações com impacto na melhoria das condições de vida de municípios dos demais estados, que apresentem IDH menor ou igual a 0,500, nas áreas de:

- a) educação, voltadas ao ensino fundamental, ao ensino médio e à educação de jovens e adultos;
- b) saúde e saneamento, com impacto no aumento da esperança de vida;
- c) desenvolvimento sócio-econômico, com ênfase nos programas de renda familiar e de infra-estrutura básica;
- d) comunicações, esporte, turismo, agricultura e do desenvolvimento da indústria e comércio que concorram para o fortalecimento das ações acima definidas.(BRASIL, 2001)

5.12 PROGRAMA TRAVESSIA - 2012

O Programa Travessia foi elaborado em 2007 pelo Governo do Estado de Minas Gerais com a finalidade de acabar com a extrema pobreza do estado. Seu foco são os municípios de menor IDHM. Foram contemplados 5 municípios em 2008, 35 em 2009, 70 em 2010 e 44 em 2011. Em 2011 é adicionado o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)³¹ ao programa, na seleção de famílias beneficiárias (FERREIRA; SCHELIGA, 2013).

Os municípios beneficiários são inicialmente selecionados a partir de critérios de elegibilidade, sendo estes, os municípios com população inferior a 20.000 habitantes e menores IDHs do Estado. Assim, por meio do Projeto Travessia, o Governo de Minas Gerais vem realizando intervenções de infraestrutura urbana e de aquisição de bens móveis e equipamentos para minimizar privações sociais nos municípios de menor IDHM. Nesses municípios, as regiões e domicílios de intervenção prioritária são selecionados respeitando o Índice de Pobreza Multidimensional - IPM (Idem, ibidem).

³⁰ Estabelece diretrizes para execução de projetos voltados para a área social e cria o Comitê de Gestão e Acompanhamento do Projeto Alvorada.

³¹ Desenvolvido pela OPHI (Iniciativa de Pobreza e Desenvolvimento Humano de Oxford), o IPM considera a pobreza como sendo constituída por diversos fatores de privação. Ele é composto por dez indicadores: anos de estudos e matrícula de crianças, para a educação; nutrição e mortalidade infantil, para a saúde; e gás de cozinha, sanitários, água, eletricidade, piso e bens domésticos, para padrão de vida.

5.13 PROGRAMA GESAC – GOVERNO ELETRÔNICO – SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO – 2002

Implementado em 2002, o programa tinha como objetivo promover a inclusão digital destinado às camadas C, D e E da sociedade. O programa conta hoje com 3.200 unidades de comunicação em 2.100 municípios, funcionando em escolas, unidades militares e telecentros, com média de sete computadores em cada ponto. Estima-se que uma população superior a quatro milhões de pessoas esteja sendo atendida pelo programa, por meio de 22 mil terminais conectados numa grande rede nacional (BRASIL, 2007).

A escolha das localidades beneficiadas com o programa foi feita a partir de três requisitos: baixo índice de desenvolvimento humano (IDH), não dispor de acesso à internet e já desenvolver alguma atividade apoiada por Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) – equipamentos, redes e aplicativos que se articulam para processar, armazenar e comunicar informação e conhecimento (Idem, ibidem).

5.14 MAIS MÉDICOS - 2013

O Programa Mais Médicos faz parte de um amplo pacto de melhoria do atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde. O programa tem 4 objetivos principais: Melhoria em infraestrutura e equipamentos para a saúde; Expansão do número de vagas de graduação em medicina e de especialização/residência médica; Aprimoramento da formação médica no Brasil – 2º ciclo; Chamada imediata de médicos para regiões prioritárias do SUS (BRASIL, 2014)

Para melhoria em infra-estrutura, o programa prevê orçamento de R\$ 12,9 bilhões até 2014. Em relação à expansão do número de vagas de graduação em medicina, 11.447 mil novas vagas estão previstas para até 2017. Atualmente, os 9.501 médicos que integram o programa estão distribuídos em 3.101 cidades e 32 distritos indígenas (Idem, ibidem).

A partir do 5º ciclo de chamamento público de profissionais médicos para atuação no programa, o IDHM passou a fazer parte dos critérios de seleção dos municípios, conforme Edital nº 22, de 31 de março de 2014, que trata da adesão de municípios no projeto mais médicos para o Brasil:

2.2. Especialmente para este chamamento público, somente poderão solicitar vagas os municípios pré-selecionados conforme tabela anexa por terem atendido simultaneamente os seguintes critérios:

[...] 2.2.3. Estarem em situações de vulnerabilidade de acordo com pelo menos uma das seguintes categorias:

a) Município com 20% (vinte por cento) ou mais da população vivendo em extrema pobreza, com base nos dados do MDS;

b) Municípios que estão entre os 100 (cem) Municípios com mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes, com os mais baixos níveis de receita pública "per capita" e alta vulnerabilidade social de seus habitantes;

c) Municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal 1 - IDHM classificado como baixo ou muito baixo, conforme IDHM 2013 disponível no endereço eletrônico <http://atlasbrasil.org.br>; [...] (Diário Oficial da União, 1 de abril de 2014) (Grifo nosso)

6. CONSIDERAÇÕES E CRÍTICAS AO IDH, IDHM E SEU USO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Em relação ao IDH Global, as críticas observadas são referentes aos dados que são utilizados e divulgados para países. O PNUD, quando divulgou IDH dos países em 2006, por exemplo, utilizou dados de 2004 para o Brasil. Ou seja, dados mais recentes muitas vezes não são inseridos na análise do índice a nível global. Inconsistências deste tipo levam especialistas a criticar os dados de referência que a ONU utiliza, pois há dados mais recentes em alguns países que, se fossem computados no índice, fariam com que os mesmos elevassem seu IDH e sua classificação no ranking, por exemplo. Porém, essa defasagem nos dados pode ter pouca importância, visto que o IDH só tem sentido quando visto em longo prazo.

Em relação à divergências em dados publicados pela ONU e dados de institutos nacionais, há o exemplo da renda anual per capita do Brasil, que em 2005 foi calculada pelo PNUD em US\$ 9.657, mas pelo IBGE no mesmo ano foi divulgado um valor acima de US\$ 9.000 (TONI JUNIOR, 2010).

Além disso, existem grandes diferenças metodológicas em relação à disposição de dados entre países. Há nações em que os indicadores sócioeconômicos mais recentes podem ser da década passada; outros países não possuem dados confiáveis; outras que nem possuem dados, fazendo com que a ONU faça cálculos com bases em estimativas de décadas passadas ou em semelhança entre países com estrutura socioeconômica similar (RAWORTH , STEWART, 2000, apud TONI JUNIOR, 2010).

Para Cardoso (1998 apud KAYANO; CALDAS, 2002) o principal problema é o fato do IDH estabelecer “padrões mínimos universais de qualidade de vida, válidos para todos os países e culturas”, desrespeitando as peculiaridades regionais. A adoção de padrões ocidentais modernos como parâmetros de análise, para Kayano e Caldas (2002), revela um viés etnocêntrico, que toma padrões ocidentais modernos como modelos de referência a serem atingidos por todas as nações. Por exemplo, países em desenvolvimento com baixo grau de institucionalização das relações mercantis, tem no PIB per capita um indicador fraco para avaliar a produção e a circulação de bens e riquezas. Também existem sociedades em que o acesso ao conhecimento se dá por meios ligados à tradição ou à transmissão oral, mais eficazes para lidar com as realidades locais do que a alfabetização. Apesar disso, os autores reconhecem a importância do IDH e a preocupação que precedeu sua formulação, ou seja, a noção de capacidades, compreendida como tudo aquilo que uma pessoa está apta a realizar ou fazer (idem, *ibidem*).

Uma das críticas colocadas ao IDH é o fato deste não considerar a dimensão ambiental em seu cômputo. Conforme estudo técnico da SAGI/MDS (BRASIL, 2012), o IDH apresenta-se dissociado inclusive das abordagens mais recentes adotadas pelas ONU, especialmente sob a perspectiva de expansão do horizonte de análise para comparações intergeracionais, ao invés de unicamente intrageracionais. Ao se pensar em comparações intergeracionais considera-se o conceito de desenvolvimento sustentável. Essa ampliação corresponderia à inserção no contexto de análise da dimensão ambiental.

Para Barden (2009, p.63), estão entre as vantagens e desvantagens do IDH:

Vantagens:

- sinalizar aos governantes e políticos dos diversos países que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento da produção;
- multidimensionais;
- produto de consenso de diversos atores.

Desvantagens:

- restringe o desenvolvimento a três dimensões (saúde, educação e renda);
- estabelece padrões universais mínimos de qualidade de vida,
- falta de sensibilidade para particularidades regionais

Jannuzzi (2004, p.2) chama a atenção para o que chama de operacionalização do fenômeno - uma possível substituição do conceito pelo seu indicador (o indicador — medida operacional do conceito — acaba por deslocar e ocupar o lugar do conceito):

[...]parece estar se consolidando em uma prática corrente a substituição do conceito indicado pela medida supostamente criada para operacionalizá-lo, sobretudo no caso de conceitos abstratos complexos como desenvolvimento humano e condições de vida.

Assim, a preocupação do autor é que a avaliação da melhoria das condições de vida ou desenvolvimento humano seja reduzida a uma apreciação da variação do indicador. Não tendo havido modificação no indicador, não seria considerado avanços ou retrocessos das condições de vida ou desenvolvimento humano, ainda que fossem realizados (ou não) esforços de políticas para mudança social em uma dimensão.

Jannuzzi (2004) também critica o fato do IDH misturar indicadores de estoque – alfabetização e esperança de vida – com indicadores de fluxo – escolaridade bruta e PIB per capita. Como o PIB per capita é uma variável mais suscetível a variações conjunturais, para o autor, as alterações anuais do IDH e a classificação entre os países podem estar refletindo as mudanças desta componente e não dos eventuais progressos nas dimensões de educação e saúde.

Outra crítica ao IDH Global é o fato do mesmo não considerar disparidades internas dos países, tornando-se uma média que pouco representa a realidade social, especialmente de países com grande extensão territorial e ampla heterogeneidade. Contudo, conforme Barden

(2009), a vantagem da agregação é que esta possibilita um ordenamento (seja de países, estados ou municípios), é operacional e resume problemas complexos de uma forma mais simples e compreensível para o público em geral. Para Jannuzzi (2004):

[...]o reduzido número de dimensões utilizados na construção do índice tem servido para manter a simplicidade de entendimento do mesmo, o que tem se constituído num fator muito importante de sua transparência e de simplicidade para transmitir seu significado a um público amplo e diversificado.

Para alguns críticos, por tratar-se de uma média, o IDH não permite identificar o quanto variam as condições de vida dentre os habitantes de determinado país. Conforme Moura e Sauer (2009, p. 123):

Existe a possibilidade que uma parcela da população goze de um padrão de vida elevado enquanto outra parcela tenha índices muito abaixo da média, ficando “mascarada” a realidade de parte da população.

Com este fim foi criado o IDHM, o qual apresenta as mesmas três variáveis voltadas para a unidade de análise municipal. Uma das restrições do IDHM é a sua periodicidade, visto que os dados são baseados no censos demográficos que ocorrem a cada 10 anos.

Em relação aos indicadores utilizados, apesar de tanto o IDH Global quanto o Municipal misturarem indicadores de fluxo e estoque, o IDHM é adaptado às necessidades da gestão local na dimensão educação, por exemplo, onde reflete a frequência da população em idade escolar. Este indicador, para políticas públicas, é melhor ao representar como está a frequência em cada faixa escolar, ao invés do indicador “esperança de anos de estudo”³² utilizado no IDH Global, devido ao fato de representar, quando desagregado, como está a situação educacional em cada faixa etária.

Muitas críticas dirigidas ao IDHM de 1998 e 2003 eram direcionadas ao uso de sua média aritmética no cômputo das três dimensões. Esta “falha” foi reconhecida e substituída pela média geométrica na metodologia de 2013. A adoção da média geométrica reduz o nível de substituição entre as dimensões. Ou seja, um município não pode ter seu IDH alto se alguma das suas dimensões está num nível baixo. Assim, o desempenho dos municípios, tanto na renda, quanto na saúde e na educação, deve ser harmonioso (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

As análises metodológicas de cada publicação do IDHM permitem comprovar o refinamento a que o índice foi submetido no decorrer do tempo, onde as variáveis foram modificadas em cada publicação.

³² Os indicadores de expectativa de vida e escolaridade esperada não conseguem refletir, por definição, políticas voltadas para o aumento da escolaridade e melhoria das condições de saúde da população adulta a curto prazo (JANNUZZI, 2004).

Na primeira adaptação, de 1998, a adoção do número médio de anos de estudo ao invés da taxa de matrículas demonstra intenção de adaptar o índice à realidade municipal. Como explicado, a taxa de matrículas é um bom indicador para territórios com pouca taxa de migração, assim, este indicador não pode ser utilizado para análises municipais, visto que um município pode concentrar taxas de matrículas de pessoas pertencentes à municípios vizinhos. O mesmo motivo gerou a adaptação do PIB per capita, considerado no IDH Global, a ser modificado para a renda familiar per capita.

A adaptação de 2003 também sofreu alterações. O número médio de anos de estudo foi substituído pela variável taxa bruta de frequência escolar. Este indicador é um dado coletado diretamente das pessoas e não nos estabelecimentos de ensino, evitando assim problemas como a duplicidade de contagem, quando uma mesma pessoa se matricula em mais de uma instituição de ensino, captando se uma pessoa efetivamente está frequentando ou não a escola. A renda, que no IDHM de 1998 era a renda familiar per capita expressa em dólares ajustado à paridade do poder de compra, passou a ser definida pela renda municipal expressa em reais, ou seja, a renda média dos residentes de determinado município, tornando o indicador mais compreensível para a população brasileira ao ser expresso em reais.

O IDHM mais atualizado, de 2013, sofreu alterações da mesma forma, ao inserir a variável escolaridade da população adulta de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo e o fluxo escolar da população jovem. Este último indicador combina a frequência escolar de 4 faixas etárias, proporcionando ao usuário do IDHM, seja gestor, acadêmico ou cidadão, uma visão mais ampla e ao mesmo tempo detalhada da situação educacional dividida por faixas etárias.

Desta forma, cada publicação do IDHM, apesar de avaliar as mesmas dimensões, saúde, educação e renda, trouxe metodologias diferentes, as quais buscaram acompanhar a evolução de novos desafios, assim como acontece com o IDH de países, divulgado anualmente pela sede do PNUD em Nova York e modificado conforme surgem necessidades de adaptação do índice. Assim, pode-se dizer que o IDHM muda também para explicitar melhor a realidade e os novos desafios colocados em cada período. Por exemplo, o IDHM Educação até 2000 privilegiava o fato de as crianças e jovens estarem frequentando a escola, independente de casos de repetência ou atraso. Já o IDHM de 2013 mede os jovens que estão na escola e na série adequada à idade, além de computar o acesso de crianças de 5 e 6 anos ao sistema de ensino.

Em relação ao uso de indicadores nas políticas públicas, eles tornam possível não só a garantia de maior precisão e eficiência na alocação dos programas que devem ser focalizados,

como também o acompanhamento de seus efeitos (JANNUZZI, 2005). A geração e disseminação periódica de estatísticas e indicadores municipais, no decorrer do tempo, passaram a assumir uma maior importância no processo de planejamento, inclusive também para subsidiar o processo de implantação, monitoramento e avaliação das políticas implementadas.

Para Jannuzzi (2005), alguns grupos de pesquisadores e formuladores de políticas parecem estar abrindo mão de conjuntos abrangentes de indicadores sociais (sistemas de indicadores sociais) em favor de índices sociais sintéticos, construídos a partir da combinação de medidas mais simples, como o IDH. Segundo o autor, o ideal seria que a tomada de decisão em relação aos públicos-alvo priorizados fosse pautada em um indicador mais específico para o programa em questão, mais relacionado aos seus objetivos, como a taxa de mortalidade infantil em programas de saúde materno-infantil, o déficit de peso em programas de combate à fome ou a proporção de domicílios com baixa renda em programas de transferência de renda.

O uso de indicadores compostos costuma ser justificado pela simplicidade e capacidade de síntese dos mesmos em situações em que se precisa de uma avaliação geral da realidade social. Um dos argumentos é que indicadores compostos permitem orientar de uma forma mais objetiva a priorização de recursos e ações de política social e são importantes instrumentos para elaboração de rankings de priorização na dotação de recursos internacionais ou públicos. Claro que critérios objetivos são importantes para classificar para direcionar esforços de políticas, mas estes índices podem não refletir adequadamente as dimensões relevantes para determinados programas. O indicador sintético pode ser menos sensível e específico ao esforço de políticas sociais direcionadas do que outros indicadores específicos. Porém, em casos de programas inter-setoriais que envolvem equipes de diferentes áreas e vários objetivos, as decisões acerca das áreas prioritárias de implantação dos programas podem ser tomadas a partir da combinação de vários critérios (indicadores).

Em relação ao exposto nos exemplos de políticas públicas que consideram o IDHM como critério de seleção de municípios, todos os programas o utilizam na etapa de diagnóstico ou formulação de políticas. A grande maioria dos programas utiliza o IDHM em conjunto com demais critérios, sendo que apenas 5 dos 14 programas analisados utilizam o IDHM como critério único de seleção de municípios.

Além disso, dos programas analisados, 8 são federais e 6 são estaduais (a saber, São Paulo, Alagoas, Paraná, Pernambuco e 2 programas de Minas Gerais). Em relação aos programas federais, as temáticas são diversas. Há programas direcionados à vários eixos

(Territórios da Cidadania e Projeto Alvorada) desde cidadania e direitos à qualificação de infraestrutura; e outros direcionados ao saneamento agricultura; cultura; educação; inclusão digital; e saúde. Os programas estaduais analisados são voltados à superação da extrema pobreza; plano de regionalização de resíduos sólidos; esporte; formação continuada de professores; e agricultura familiar.

Ademais, em relação à todos os programas, dois programas são de 2013, três de 2012, um de 2011, um de 2010, um de 2008, dois de 2007, um de 2002, um de 2000, um de 1998 e um de 1996. Ou seja, os programas considerados neste trabalho utilizaram desde a metodologia mais antiga do IDHM – 1998 – até a mais atual – 2013.

Para Ladislau Dowbor (2013), o indicador sintético é tanto necessário quanto insuficiente. É importante saber que um dado município está entre os últimos em termos de desenvolvimento humano, o que gera um certo estímulo por mudança. Porém, “indicador sintético apenas indica”. Ele tem o valor de permitir comparação entre regiões, mas é insuficiente porque, para identificar eixos de ação, deve-se questionar o porquê de o IDHM estar baixo, desagregando-o, analisando quais os dados dentro dele estão baixos.

Ainda conforme Dowbor, as fragilidades do IDHM numa periferia metropolitana, por exemplo, são completamente diferente de cidades do interior do nordeste. Há regiões onde indicadores ligados à água representam 90% dos problemas da qualidade de vida das pessoas.

Assim, além da necessidade de indicadores sintéticos, há a necessidade de desagregação para indicadores mais específico e geração de indicadores ainda mais detalhados segundo as especificidades – tanto das políticas públicas quanto das regiões. Desta maneira, as considerações apresentadas não buscam invalidar o uso do IDHM como medida-síntese de desenvolvimento humano, mas servem para apontar suas limitações no que tange seu uso.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de desenvolvimento que orientou este trabalho foi criado em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Tal conceito sustenta que é preciso perseguir o desenvolvimento das pessoas, para as pessoas e pelas pessoas. Como foi visto, essa orientação teve como consequência a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que visa medir o desenvolvimento a partir da realização de três dimensões relativas à vida humana: longevidade, saúde e renda. A criação do índice contribuiu para a superação da visão tradicional que perdurava até a década de 1980, a qual identificava o PIB per capita como parâmetro de desenvolvimento.

O IDH foi lançado como forma de instrumentalizar e capacitar as pessoas e seus governantes a avaliar o progresso e a realidade social, e a definir prioridades para políticas de intervenção, bem como realizar comparações com diferentes regiões.

Desde a criação do IDH, uma série de debates em relação à sua metodologia vêm aparecendo, levando à uma permanente revisão e refinamento, conforme observado nos Relatórios posteriores ao de 1990. Além disso, a criação do IDH constituiu um marco no movimento dos indicadores, tendo em vista que, a partir dele, vários outros indicadores foram criados (IDH ajustado à desigualdade, índice de desigualdade de gênero, índice de pobreza multidimensional, além da criação dos indicadores sintéticos no Brasil). Assim, a criação do IDH deslocou a discussão, tanto sobre criação de indicadores quanto sobre conceito de desenvolvimento econômico, de uma esfera estritamente econômica para um âmbito mais político e social.

Desta maneira, aparecem ao longo dos anos propostas e iniciativas de aprimoramento do cálculo do índice nos Relatórios, como, por exemplo, através de sua desagregação, para tornar possível a identificação de desigualdades entre diferentes grupos da população de um mesmo país. É nesta ótica que surge o IDHM, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do Brasil, primeiramente publicado em 1998 (a partir dos dados do Censo de 1970, 1980, 1991) e posteriormente em 2003 (a partir dos dados do Censos de 1991 e 2000) e em 2013 (com dados dos Censos de 1991, 2000 e 2010).

As adaptações metodológicas foram baseadas na disponibilidade de dados subnacionais e na contextualização com as realidades locais, buscando preservar as mesmas três dimensões do IDH Global como padronização e adequar metodologicamente suas variáveis a fim de permitir um maior refinamento do índice municipal. As análises das metodologias de cada

publicação do IDHM permitem comprovar o refinamento a que o índice foi submetido no decorrer do tempo, onde as variáveis foram modificadas em cada publicação.

Na primeira adaptação, de 1998, a adoção do número médio de anos de estudo ao invés da taxa de matrículas demonstra intenção de adaptar o índice à realidade municipal. O mesmo motivo gerou a adaptação do PIB per capita, considerado no IDH Global, a ser modificado para a renda familiar per capita.

A adaptação de 2003 também sofreu alterações. O número médio de anos de estudo foi substituído pela variável taxa bruta de frequência escolar, a fim de evitar problemas como a duplicidade de contagem, captando se uma pessoa efetivamente está frequentando ou não a escola. A renda, que no IDHM de 1998 era a renda familiar per capita expressa em dólares ajustado à paridade do poder de compra, passou a ser definida pela renda municipal expressa em reais, ou seja, a renda média dos residentes de determinado município.

A metodologia mais recente do IDHM, de 2013, sofreu alterações da mesma forma, ao inserir a variável escolaridade da população adulta de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo e o fluxo escolar da população jovem. Além disso, a adoção da média geométrica foi uma importante mudança na metodologia, rebatendo fortes críticas em relação à média aritmética. Deste então, um fraco desempenho na dimensão educação, por exemplo, não pode mais ser compensado por um desempenho melhor na dimensão renda.

Assim, cada publicação do IDHM, apesar de computar as mesmas dimensões, trouxe metodologias diferentes, buscando acompanhar a evolução de novos desafios. O IDHM muda para explicitar melhor a realidade e os novos desafios colocados em cada período. Por exemplo, o IDHM Educação até 2003 privilegiava o fato de as crianças e jovens frequentarem a escola, independente de casos de repetência ou atraso. Agora, o IDHM mede os jovens que estão na escola e na série adequada à idade, e também o acesso de crianças de 5 e 6 anos ao sistema de ensino.

Em relação ao uso prático do IDHM e conforme analisado nas políticas públicas listadas, observa-se que os gestores das políticas federais e estaduais têm no IDHM uma forma de identificar regiões que necessitem de intervenções de programas, políticas setoriais e ações específicas, e o índice serve como apoio ao diagnóstico de desafios sociais, instrumentalizando a gestão pública e orientando suas ações voltadas ao desenvolvimento, incluindo o auxílio na definição de alocação de recursos e do público-alvo de suas iniciativas.

Conforme exposto nos exemplos de políticas públicas que consideram o IDHM como critério de elegibilidade de municípios, todos os programas o utilizam na etapa de diagnóstico

ou formulação de políticas. A grande maioria dos programas utiliza o IDHM em conjunto com demais critérios, sendo que apenas 5 dos 16 programas analisados utilizam somente o IDHM como critério de seleção dos municípios. Além disso, devido ao ano destes programas, alguns da década de 1990, foram utilizadas desde a metodologia de 1998 à de 2013.

Apesar disso, há uma série de críticas a serem consideradas. Em relação ao IDH, há críticas que envolvem sua metodologia, uso de dados defasados, a determinação de padrões universais e o fato de o IDH não considerar outras dimensões, como a ambiental, restringindo o desenvolvimento à apenas três dimensões.

No entanto, o IDH faz uso das três dimensões por alguns motivos, além do fato de não ser possível encontrar, seja em países ou municípios, dados estatísticos de todas as possíveis variáveis que compõem o processo de desenvolvimento. A importância da expectativa de vida ao nascer está relacionada à crença de que uma vida prolongada é valiosa em si mesma e vários benefícios indiretos (tais como uma nutrição adequada e uma boa saúde) estão estreitamente relacionados com uma maior expectativa de vida (PNUD, 1990, p.12). Em relação à dimensão educação, os dados de analfabetismo são apenas um reflexo cru do acesso à educação, tão necessária para se levar uma vida produtiva na sociedade moderna. Mas aprender a ler e a escrever é o primeiro passo de uma pessoa em direção ao aprendizado e à aquisição de conhecimentos; desta forma, os dados sobre alfabetização são essenciais em qualquer medição de desenvolvimento humano. Já o nível de vida, terceiro componente do IDH, medido pelo PIB per capita, possui “cobertura nacional ampla” e, junto com as duas outras dimensões, representam o que há de mais comum entre os países, ao mesmo tempo em que levam em conta as especificidades de cada um deles (Idem, *ibidem*).

Desta forma, o IDHM também permite analisar comparativamente conjunturas municipais e sua evolução ao longo dos anos, contribuindo para o estudo de políticas públicas por pesquisadores, ao identificar programas e experiências bem-sucedidas, assim como o mapeamento de desafios e oportunidades.

Porém, o peso que o IDH tem carregado nos últimos tempos também é motivo para críticas. Para alguns autores o paradigma do desenvolvimento humano ficou encoberto pelo índice. Por esta razão, deve-se buscar uma ênfase maior no paradigma de desenvolvimento humano em si. A simplificação de uma idéia muito complexa e a exclusão de referências em relação à participação e liberdades políticas continuam a gerar críticas para o IDH. Apesar dos esforços para explicar que o conceito de desenvolvimento humano vai muito além do IDH, a mensagem do índice ainda é que os objetivos principais do desenvolvimento humano são expandir a educação e a saúde e aumentar a renda. Conforme analisado, tanto o IDH quanto o

paradigma do desenvolvimento humano dão destaque em algumas escolhas (a de viver uma vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e acesso a recursos necessários para um padrão de vida digno) (UNDP, 1990, p. 10). Porém, o Relatório também deixa claro que não se pode reduzir o paradigma somente a estas questões (por mais importantes que estas sejam), ao introduzir, a cada ano, em cada relatório, novas temáticas relacionadas à abordagem do desenvolvimento humano.

Apesar das críticas, os indicadores são ferramentas poderosas, não somente para o planejamento, mas também como formas dos governos democráticos se relacionarem com a opinião pública e a mídia e com as pressões vindas dos políticos tradicionais e demais forças locais (PNUD, 2000).

Especificamente em relação ao tema desta monografia, tanto o conceito de desenvolvimento humano como a sua medida são bastante simples e, por isso mesmo, poderosos. Essa simplicidade permite que o indicador seja medido para países, estados ou municípios, permite que ele seja utilizado em formulações de políticas públicas, permite seu cálculo em séries históricas e rankings para observar o progresso das regiões em direção ao desenvolvimento e, principalmente, permite que todas as pessoas o entendam.

Conforme o objetivo de analisar e fornecer um panorama sobre o alcance do IDHM, evidenciando seus usos em algumas políticas públicas brasileiras, pode-se concluir que o indicador é utilizado tanto nas dimensões que aborda diretamente (longevidade, educação e renda) quanto em outras áreas como infraestrutura, meio ambiente, agricultura, esporte, tecnologia da informação, entre outros, o que indica que o IDHM, apesar de suas críticas metodológicas ou técnico-políticas, vem sendo utilizado pelas políticas públicas desde o momento em que foi adaptado à nível municipal no Brasil e continua sendo considerado como importante proxy para medir o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ANDERSEN, João Fernando. **Os indicadores sociais como instrumento de promoção do desenvolvimento intramunicipal**. 2004. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/87931/213973.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 19 maio 2014.
- ANTICO, Cláudia; JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores e a gestão de políticas públicas**. 200-. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao_de_Poiiticas_Publicas/Indicadores_e_Gestao_de_Politicas_Publicas.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2014.
- BARDEN, Julia Elisabete. **Indicador Social para o Rio Grande do Sul: uma análise a partir da abordagem das capacitações**. 2009. 211 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/17340/000714836.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 jun. 2014.
- BOMFIM, Marianna Percinio Moreira. **A Cappability Approach de Amartya Sen e o indicador de desenvolvimento humano**. 2012. 95 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia Política, Puc-sp, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/10/TDE-2012-08-22T11:22:43Z-12828/Publico/Marianna_Percinio_Moreira_Bomfim.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2014.
- BONENTE, Bianca Aires Imbiriba di Maio. **A economia do desenvolvimento em perspectiva histórica: novos rumos da disciplina**. 2007. 103 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2007.
- BRASIL (Estado). Decreto não numerado, 25 de fevereiro de 2008. **Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências**.. Brasília, 2008.
- BRASIL. Casa da Arte de Educar. Ministério da Cultura. **Relatório 2013: Pesquisa-ação, um plano articulado para Cultura e Educação**. 2013. Disponível em: <http://www.artedeeducar.org.br/wp-content/uploads/pesquisa_acao_RELATORIO_FINAL_web.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2014.
- BRASIL. Cíntia Caldas. Ministério da Educação. **Municípios com baixo IDH podem oferecer cursos para formar professores**. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8113&catid=215>. Acesso em: 19 maio 2014.
- BRASIL. Decreto nº 3.769, de 08 de março de 2001. **Estabelece diretrizes para execução de projetos voltados para a área social e cria o Comitê de Gestão e Acompanhamento do Projeto Alvorada**. Brasília, Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/projeto_alvorada/decreto_3769_08032001.pdf>. Acesso em: 15 maio 2014.

BRASIL. EDITAL Nº- 22, de 31 de março de 2014. **Adesão de municípios no projeto Mais Médicos para o Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01/04/2014, Seção 3, página 140. Disponível em: <http://189.28.128.100/maismedicos/Edital_22_MM_municipios_31_03_2014.pdf>. Acesso em: 15 maio 2014.

BRASIL. Funasa. Ministério da Saúde. **Aplicação de recursos financeiros: Critérios e procedimentos**. 2007. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/adm_recFin.pdf>. Acesso em: 28 maio 2014.

BRASIL. Governo Federal. . **Balanco de Governo 2003-2010: Livro 3 - Cidadania e Inclusão Social**. 2010. Disponível em: <https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro3/3.2_Educacao.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Territórios da Cidadania**. 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/desenvolvimentoterritorial/territorios-da-cidadania-1>>. Acesso em: 19 maio 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores: - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Brasília: Coordenação de Documentação e Informação, 2012. 64 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_orient_indic_triangular.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.

BRASIL. Ministério das Comunicações. . **Cartilha do Programa GESAC**. 2007. Disponível em: <http://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/854/1/CARTILHA_Gesac_2007.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2014.

BRASIL. Paulo de Martino Jannuzzi. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Estudo Técnico Nº 13/2012: Uma análise acerca das limitações do IDH com respeito às ações e programas do MDS**. Brasília, 2012. 24 p. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/ETEC-13-2012-IDH-DS-uma análise acerca das limitações do IDH com respeito às ações e programas do MDS](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/ETEC-13-2012-IDH-DS-uma%20an%C3%A1lise%20acerca%20das%20limita%C3%A7%C3%B5es%20do%20IDH%20com%20respeito%20%C3%A0s%20a%C3%A7%C3%B5es%20e%20programas%20do%20MDS)>. Acesso em: 03 maio 2014.

BRASIL. Resolução nº 27, de 28 de novembro de 2001. **modifica critérios para seleção de municípios a serem apoiados pelo PRONAF**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15/03/2002, Seção 1, páginas 74/75. Disponível em: <[http://portal.mda.gov.br/portal/condraf/arquivos/view/resolu-es-condraf/27_Modifica_Critérios para seleção de Municípios a serem apoiados pelo Pronaf 2001. \(formato pdf\).pdf](http://portal.mda.gov.br/portal/condraf/arquivos/view/resolu-es-condraf/27_Modifica_Crit%C3%A9rios_para_sele%C3%A7%C3%A3o_de_Munic%C3%ADpios_a_serem_apoiados_pelo_Pronaf_2001_(formato_pdf).pdf)>. Acesso em: 15 maio 2014.

BRASIL. Secretaria de Desenvolvimento Social. Governo do Estado de São Paulo. **Caderno de Orientações: São Paulo Solidário**. 2013. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/693.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2014.

BRASIL. Secretaria de Estado de Comunicação do Governo. **Brasil 1994-2002: A era do real**. 2002. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes-1/brasil-1994-2002-a-era-do-real-1>>. Acesso em: 19 maio 2014.

BRASIL. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Ministério da Saúde. **Mais Médicos para o Brasil**. 2014. Disponível em: <http://www.cosemsrs.org.br/imagens/eventos/cli_f2j0.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2014.

BRASIL. Secretaria do Estado do Meio Ambiente de Alagoas. Governo do Estado de Alagoas. **Plano estadual de regionalização da gestão dos resíduos sólidos do estado de alagoas**. 2010. Disponível em: <http://www.ama.al.org.br/wp-content/uploads/2013/04/Plano_Estadual_de_Regionalizacao_parte_01.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2014.

BRASIL. Secretaria do Estado do Meio Ambiente de Alagoas.. Governo do Estado de Alagoas. **Plano estadual de regionalização da gestão dos resíduos sólidos do estado de alagoas**: Documento conceitual para informação sobre o Projeto aos Municípios do Estado de Alagoas. 2010. Disponível em: <http://www.semarh.al.gov.br/residuos-solidos/plano-de-regionalizacao/documentos/APOSTILA.pdf/at_download/file>. Acesso em: 28 maio 2014.

BREMAEKER, François E. J. de. **Em busca da equidade através do programa territórios da cidadania**: Estudo Técnico nº 97. 2010. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/03730374-0A24-AD7D-900F43D432878E8406012010084414.pdf&i=936>. Acesso em: 09 jun. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crescimento e desenvolvimento econômico**. 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2007/07.22.CrescimentoDesenvolvimento.Junho19.2008.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

BRUM, Henrique. **Capabilities para quem?**: Uma Crítica a Amartya Sen. *Diversitates*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p.92-108, 2013.

CANO, Gabriela Tedeschi. **Os desafios do desenvolvimento humano da ONU, a partir do relatório do Desenvolvimento Humano 1990**. 2006. 114 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Puc-sp, São Paulo, 2006.

CARVALHO, Ananda de. **Possibilidades e limites do programa territórios da cidadania a partir da sua realização no território região central e no município de Santa Maria/RS**. 2012. 258 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2012. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/ppggeo/files/dissertacoes_2012/Ananda_de_Carvalho.pdf>. Acesso em: 12 maio 2014.

CENCI, Daniel Rubens et al (Org.). **Direitos Humanos, Relações Internacionais e Meio Ambiente**. Curitiba: Multideia, 2013. 274 p. Disponível em: <http://www.multideiaeditora.com.br/flip/Dir.Hum._Rel.Int._MeioAmbiente/HTML/index.html#2/z>. Acesso em: 27 abr. 2014.

COSTA, Cristina. **Sociologia**: uma introdução à ciência da sociedade. São Paulo: Moderna, 2002.

COSTA, Odorico de Moraes Eloy da. **Desenvolvimento na perspectiva estruturalista e neo-schumpeteriana**: a inovação como elemento de convergência. Texto para discussão. INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ, n 96, out. 2011.

COSTA, Rubens Vaz da. Introdução. In: Schumpeter, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997. p. 5-13.

COUTO, Joaquim Miguel. **O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 16, n. 1 (29), p.45-64, abr. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v16n1/a03v16n1>>. Acesso em: 04 maio 2014.

DANTAS, Daniele Cristina. **Indicadores sociais**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL – POLÍTICAS CULTURAIS, 4, 2013, Rio de Janeiro. 2013. p. 1 - 16. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2013/11/Daniele-Cristina-Dantas.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2014.

DIAS, Marcelo Francisco. **Do estruturalismo da CEPAL à teoria da dependência**: Continuidades e rupturas no estudo do desenvolvimento periférico. 2012. 196 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

EDUCAR, Casa da Arte de. **Critérios para escolha de 5 municípios**. 2012. Disponível em: <<http://www.artedeeducar.org.br/wp-content/uploads/justificativa-definicao-de-municipios-versao-14maio2012.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2014.

FERREIRA, Lizandra Silva; SCHELIGA, Nina Rentel. **Programa Travessia do Governo do Estado Minas Gerais**. 2013. Disponível em: <http://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/arquivos/CLIU/cliu2013_-_programa_travessia..pdf>. Acesso em: 12 maio 2014.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O processo de substituição de importações. In: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (Org.). **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FUKUDA-PARR, Sakiko. **Operacionalizando as idéias de Amartya Sen sobre capacidades, desenvolvimento, liberdade e direitos humanos** - o deslocamento do foco das políticas de abordagem do desenvolvimento humano, 2002.

FUKUDA-PARR, Sakiko; SHIVA KUMAR, A. K. Introdução. In: **desenvolvimento humano**: Leituras selecionadas. PUC Minas, Belo Horizonte, 2007, p. 25-41.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. IDH, Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p.73-90, maio 2005. Disponível em: <<http://anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/viewFile/136/120>>. Acesso em: 04 maio 2014.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de Políticas Públicas**: limites e legitimidades. In: encontro nacional de estudos populacionais, ABEP, 14., 2004, Caxambú. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_296.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2014.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. In.: **Revista do Serviço Público**. Brasília 56 (2). Abr/Jun, 2005. p. 137-160.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, p.51-72, jan. 2002.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas**. 200-. Disponível em: <<http://www.cedeps.com.br/wp-content/uploads/2011/02/INDICADORES-SOCIAIS-JANUZZI.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Campinas: Alínea, 2001. 141 p.

JOLLY, Richard et al. **UN Contributions to Development Thinking and Practice**. Bloomington: Indiana University, 2004.

JOLLY, Richard. Desenvolvimento Humano e Neoliberalismo: Comparação de paradigmas. In: **Desenvolvimento Humano**: Leituras selecionadas. PUC Minas, Belo Horizonte, 2007, p. 167-184.

KAO, C. H. C.; LIU, B.C. Socio-economic advance in the Republic of China (Taiwan): an intertemporal analysis of its quality of life indicators. **American Journal of Economics and Sociology**, v. 43, n.4, p. 399-412, 1984.

KAYANO, Jorge; CALDAS, Eduardo de Lima. **Indicadores para o diálogo**. 2002. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/servidores/processo-seletivo-simplificado-pss-2008/arquivosold/conteudo-especifico/avaliacao-e-gestao-da-informacao/Indicadores para o Dialogo.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

LADISLAU Dowbor - **Desenvolvimento Humano em debate**. Realização de PNUD. 2013. (13 min.), son., color. Série Desenvolvimento Humano em debate. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Yf-PodBng_c>. Acesso em: 03 jun. 2014.

MACHADO, João Guilherme Rocha; PAMPLONA, João Batista. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. Campinas, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v17n1/a03v17n1.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

MINAS GERAIS. Secretaria de estado de esportes e da juventude. Edital de seleção seej nº 06/2013: **Programa Minas Olímpica Geração Esporte**. 2013. Disponível em: <http://www.esportes.mg.gov.br/images/stories/documentos/Editais/edital_seej_006_2013.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2014.

MONIZ, S.C.D. e BAPTISTA, A.J.M.S. **Convergência do Desenvolvimento Humano no Mundo: 2007**. Disponível em: <http://bdigital.cv.unipiaget.org:8080/jspui/handle/10964/238>

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. **Nota sobre a economia do desenvolvimento nos “vinte e cinco gloriosos” do pós-guerra**. São Paulo, 2004. Disponível em: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/Doctorado0406/Seminario0405/Reginaldo04.PDF>. Acesso em: 25 abr. 2014.

MORICOCCHI, Luiz; GONÇALVES, José Sidnei. **Teoria do desenvolvimento econômico de schumpeter: uma revisão crítica**. Informações Econômicas, São Paulo, v. 8, n. 24, ago. 1994. Disponível em: <ftp://ftp.sp.gov.br/ftpiea/tec3-0894.pdf>. Acesso em: 04 maio 2014.

MORSE, Stephen. **Indices and indicators in development: an unhealthy obsession with numbers**. Londres: Earthscan Publications Ltd., 2004

MOURA, Fernando Alves de; SAUER, Leandro. Reflexões sobre a Metodologia de Construção do IDH e suas Implicações Quantitativas. **Desafio: Revista de economia e administração**, Campo Grande, v. 10, n. 20, p.114-128, ago. 2009. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/2566/reflexoes-sobre-a-metodologia-de-construcao-do--->. Acesso em: 04 jun. 2014.

NERI, M. **Alvorada: um projeto acima de qualquer governo**. 2002. Disponível em http://www.fgv.br/ibre/cps/artigos/Conjuntura/2002/Alvorada_um_projeto_acima_de_qualquer_governo_Agosto2002.pdf. Acesso em: 18 maio 2014.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p.37-48, ago. 2002. Disponível em: http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v5_n2/uma_discussao_sobre.pdf. Acesso em: 06 jun. 2014.

ORSI, Rafael Alves. **Reflexões sobre o desenvolvimento e a sustentabilidade: O que o IDH e o IDHM podem nos mostrar?**. 2009. 169 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Unesp, Rio Claro, 2009. Disponível em: http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/brc/33004137004P0/2009/orsi_ra_dr_rcla.pdf. Acesso em: 09 jun. 2014.

PARANÁ. Secretaria de estado da agricultura e do abastecimento - SEAB. **O programa de desenvolvimento econômico e territorial PRÓ-RURAL**. 2013. Disponível em: http://www.emater.pr.gov.br/arquivos/File/Programas_de_Governo/Pro_Rural/Documentos_Complementares/Manual_Operativo_ProRural.pdf. Acesso em: 12 jun. 2014.

PERUZZO, Mateus. **A evolução do índice de desenvolvimento socioeconômico (IDESE) no Rio Grande do Sul entre 2000 e 2009**. 2012. 86 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de amartya sen. **Texto Para Discussão do IPEA**, nº1794. Rio de Janeiro, p. 1-56. nov. 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/989/1/TD_1794.pdf. Acesso em: 06 maio 2014.

PNUD; IPEA; FJP. **Atlas Brasil 2013**. 2013. Disponível em: <www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 09 jun. 2014.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 1990**. Nova Iorque: PNUD, 1990. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf>. Acesso em: 5 abr 2014

RICHARD JOLLY. **The UN and Development Thinking and Practice**. Norwegian Institute Of International Affairs: Forum for Development Studies. 2005, p. 49-73. jun. 2005. Disponível em: <http://www.unhistory.org/reviews/FDS_Jolly.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2014.

ROQUE, Augusto. **Desenvolvimento como liberdade: uma aplicação dos conceitos de Amartya Sen à educação de adultos**. 2009. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Centro Universitário da Fei, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=154986>. Acesso em: 09 abr. 2014.

SANTAGADA, Salvatore. **Indicadores sociais: contexto social e breve histórico**. Indicadores Econômicos Fee, Porto Alegre, v. 20, n. 4, p.245-255, 1993. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/758/1013>>. Acesso em: 06 maio 2014.

SCHNEIDER, Sergio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir Antonio. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. 2004. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/394.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2014.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo (SP): Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. Prefácio. In: **Desenvolvimento Humano: Leituras selecionadas**. PUC Minas, Belo Horizonte, 2007, p. 9-15.

SICHE, Raúl et al. **Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países**. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a09v10n2>>. Acesso em: 25 maio 2014.

SIEDENBERG, Dieter Rugar. **Desenvolvimento: Ambiguidades de um conceito difuso**. Desenvolvimento em Questão, Ijuí, v. 3, n. 2, p.9-26, 2004. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/752/75220302.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2014."

STREETEN, Paul. Tendências oscilantes no diálogo sobre desenvolvimento. In: **Desenvolvimento Humano: Leituras selecionadas**. PUC Minas, Belo Horizonte, 2007, p. 9-15.

TEIXEIRA, L. Consórcios intermunicipais: instrumento para aumentar a eficiência do gasto público. In: M. Mendes (Org.). **Gasto Público Eficiente: 91 Propostas para o Desenvolvimento do Brasil**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel/Topbooks, 2006.

Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2012/10/os-consorcios-intermunicipais-aumentam-a-eficiencia-no-setor-publico.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

TONI JUNIOR, Cláudio Noel de. **Análise do IDH do Brasil, de suas regiões e de outros países**: Um enfoque comparativo. 2010. 164 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

TORRES, Haroldo da Gama; FERREIRA, Maria Paula; DINI, Nádia Pinheiro. **Indicadores sociais**: por que construir novos indicadores como o IPRS. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 17, n. 3-4, Dec. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 maio 2014.

UL HAQ, Mahbub. O paradigma do desenvolvimento humano. In: **Desenvolvimento Humano**: Leituras selecionadas. PUC Minas, Belo Horizonte, 2007, p. 63-90.

VEIGA, José Eli da. **Do global ao local**. Campinas: Autores Associados, 2005.

VIAN, Carlos Eduardo de Freitas. Uma discussão da “visão” schumpeteriana sobre o desenvolvimento econômico e a “evolução” do capitalismo. **Informe Gepec**, Toledo, v. 11, n. 1, jan., 2007.

WAGNER, Adolfo. **Dois caminhos para o capitalismo dependente brasileiro**: o debate entre Fernando Henrique Cardoso e Ruy Mauro Marini. 2005. 155 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://teses.ufrj.br/IFCS_M/AdolfoWagner.pdf>. Acesso em: 27 maio 2014.