

ISSN 1984-5588

Textos para Discussão FEE N° 116

Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã

Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

Idese e Indicadores Sociais: Origens e Evolução

Lívio Luiz Soares de Oliveira

Porto Alegre, agosto de 2013



SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Secretário: João Motta



DIRETORIA

Presidente: Adalmir Antonio Marquetti

Diretor Técnico: André Luis Forti Scherer

Diretor Administrativo: Roberto Pereira da Rocha

CENTROS

Estudos Econômicos e Sociais: Renato Antonio Dal Maso

Pesquisa de Emprego e Desemprego: Dulce Helena Vergara

Informações Estatísticas: Juarez Meneghetti

Informática: Valter Helmuth Goldberg Junior

Documentação: Tânia Leopoldina P. Angst

Recursos: Maria Aparecida R. Forni

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, ou de interesse da instituição, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. Todas as contribuições recebidas passam, necessariamente, por avaliação de admissibilidade e por análise por pares. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

<http://www.fee.rs.gov.br/textos-para-discussao>

Idese e Indicadores Sociais: Origens e Evolução*

Lívio Luiz Soares de Oliveira

Pesquisador em Economia da FEE

Resumo

Este trabalho traz um breve histórico do surgimento e da evolução dos indicadores sociais, além de discutir suas propriedades desejáveis e também a importância, as vantagens e desvantagens dos indicadores compostos ou sintéticos, como é o caso do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do Rio Grande do Sul (Idese). São apresentados os índices que antecederam esse índice: o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) e o Índice Social Municipal Ampliado (ISMA). Ainda, faz-se um levantamento sucinto de alguns dos principais indicadores sintéticos utilizados como instrumentos de políticas públicas, elaborados por instituições de outros estados, como o índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

Palavra-chave: Idese; índice; indicador social.

Abstract

This paper presents a brief history of the emergence and evolution of social indicators. It discusses its desirable properties and also the importance, advantages and disadvantages of synthetic or composite indicators. It is presented the Social Development Index (GDI) and the Municipal Social Index Expanded (ISMA), that predate to the index Socioeconomic Development of Rio Grande do Sul (Idese). There is still a brief survey of some of the main synthetic indicators, used as instruments of public policy, drawn up by other institutions, such as the index Paulista Social Responsibility (IPRS), Index Mineiro of Social Responsibility (IMRS) and FIRJAN Municipal Development Index (IFDM).

Key words: Idese; index; social indicator.

Classificação JEL: O11, O12.

* A pesquisa que resultou neste texto de discussão contou com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS), na modalidade Auxílio Recém Doutor (ARD). Convém enfatizar que, até a data de conclusão desse texto, não havia sido concluído o processo de reformulação da metodologia do Idese. Os dados que são apresentados se referem, portanto, ao índice calculado de acordo com a metodologia vigente na data de fechamento do trabalho.

1 Introdução

A elaboração de índices socioeconômicos sintéticos, ou multidimensionais, como o Índice de Desenvolvimento Sócio Econômico do Rio Grande do Sul (Idese), pode ser inserida em um escopo mais amplo de compromissos assumidos pelo Estado do Rio Grande do Sul e por seus municípios, com o objetivo de fazer progredir o desenvolvimento humano, com base em estratégias de curto, médio e longo prazos. O alvo último destas estratégias é a melhoria da qualidade de vida individual dos cidadãos gaúchos, de modo a se obter um desenvolvimento sistêmico e harmônico no estado gaúcho. O Idese, nesse contexto, é um instrumento de auxílio à formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Desse modo, o Idese, como indicador sintético ou multidimensional, busca mensurar a evolução do desenvolvimento nos municípios e no Estado do Rio Grande do Sul.

Os índices multidimensionais, como é o caso do Idese, devem ter como uma de suas propriedades intrínsecas a compreensibilidade que transcende o meio especializado, formado por pesquisadores, acadêmicos e gestores de políticas públicas. Tais índices devem ser acessíveis, compreensíveis e assimiláveis por um público mais amplo, isto é, a sociedade em geral, como mecanismo estratégico de disseminação dessa espécie de conhecimento. Essa difusão embute a importância de se estimular a conscientização, por parte das respectivas sociedades, que formam cada município gaúcho, sobre os diferentes estágios de desenvolvimento humano em que se encontram, por meio da comparabilidade intermunicipal permitida pelo Idese e seus indicadores. Idêntico raciocínio se aplica às diferentes regiões do RS representadas por seus respectivos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). Isso poderá levar a um envolvimento participativo por parte dos cidadãos de cada município no RS, e de cada COREDE, para que se tornem mais efetivos o monitoramento e a avaliação de políticas públicas pelos gestores públicos que tenham como propósito a busca da convergência municipal e regional em termos de desenvolvimento socioeconômico no estado do Rio Grande do Sul.

Após esta introdução, apresenta-se, na seção dois, um referencial teórico sobre os indicadores sociais, onde se faz uma recapitulação, de modo breve, do retrospecto histórico relativo ao surgimento e posterior evolução do conceito dos mesmos. Discute-se ainda a classificação e propriedades desejáveis dos indicadores sociais, além da importância dos Indicadores Compostos.

Na seção três são apresentados, sucintamente, os dois indicadores que serviram como aporte teórico para a construção do Idese: o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) e o Índice Social Municipal Ampliado (ISMA). Ainda nessa seção se apresenta a metodologia atual do Idese, seus blocos, seus indicadores componentes, pesos dos índices nos blocos e no Idese, limites dos índices e fontes dos dados brutos.

Na seção quatro são apresentados alguns dos mais importantes índices multidimensionais, similares ao Idese, utilizados em outros estados brasileiros. São feitos alguns comentários, de modo sucinto, sobre esses índices. Ao final do artigo são feitas as considerações finais.

Este texto também disponibiliza, em seus anexos, uma narrativa da criação e da evolução do Idese sob a perspectiva jurídica, analisando as leis que possibilitaram a origem e o uso desse índice como instrumento de políticas públicas no RS.

2 A origem e a evolução dos Indicadores Sociais

A elaboração de indicadores socioeconômicos com o objetivo de auxiliar a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas não é algo recente. Segundo Paiva (2010):

A “**Aritmética Política**”, escrita em meados do século XVII por **Sir William Petty**, pode ser considerada a primeira obra sistemática sobre os indicadores relevantes para a avaliação da riqueza de uma nação e bem-estar de seu povo e para a identificação da pertinência, potência e eficácia de políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico. Nos trabalhos de Petty aparecem distinções que viriam a se tornar clássicas nos estudos posteriores sobre indicadores. Por exemplo, a diferença entre indicadores absolutos e relativizados. Petty (que também é um dos precursores da Contabilidade Social) já sabia que, quando se trata de avaliar o bem-estar de um povo, as medidas relativizadas pela população são mais importantes que as medidas absolutas.

Tais afirmações demonstram que, já há pelo menos dois séculos e meio, os indicadores de avaliação do bem-estar de populações, absolutos ou relativos, estão sendo criados, desenvolvidos e aplicados pela Ciência Social. Já o conceito de “indicadores sociais” é muito mais recente. Segundo Santagada (2007), essa expressão:

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

Por essa afirmação, se observa o quão recente foi o surgimento dos indicadores sociais como conceito nas Ciências Sociais Aplicadas. Uma definição apropriada de indicadores sociais pode ser encontrada em Jannuzzi (2012):

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

Outra definição de indicadores sociais pode ser dada da seguinte forma

São modos de representação - tanto quantitativa quanto qualitativa - de características e propriedades de uma dada realidade: processos, produtos, organizações, serviços. A finalidade é otimizar tomadas de decisão em relação: (a) à definição do objeto de ação (o que fazer), (b) ao estabelecimento de objetivos (para que fazer), (c) às opções metodológicas (como fazer), (d) à previsão de meios e recursos (com quem e com o que fazer) e (e) à organização da sistemática de avaliação (taxação de valor), cujo parâmetro é a transformação desejada daquela realidade no tempo. (Observatório de Sustentabilidade e Qualidade de Vida, 2011).

Segundo Schrader (2002), houve precursores dos indicadores sociais, em alguns trabalhos como os relatórios sobre tendências sociais publicados após alguns episódios e eventos importantes, que viriam marcar a história da humanidade no século XX: a crise econômica de 1929, a II Guerra Mundial e o lançamento do foguete Sputnik em 1957.

De acordo com Santagada (2007), a evolução histórica dos indicadores sociais pode ser estratificada em quatro fases distintas:

- a) Anos 60: etapa em que surgiu o conceito de indicadores sociais e do Sistema de Indicadores Sociais.
- b) Anos 70: crescimento e elaboração dos indicadores sociais por vários organismos internacionais
- c) Anos 80: perda de relevância dos indicadores sociais
- d) Anos 90 aos dias atuais: revitalização aos dias atuais.

Durante muito tempo, o PIB *per capita* foi utilizado como indicador para medir o desenvolvimento econômico. Tal fato ocorreu por

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 (SEADE, 2002 apud Guimarães e Jannuzzi, 2005).

No entanto, foi observado que, em muitos países de crescimento econômico rápido, notadamente nos países do Terceiro Mundo, a desigualdade social estava se ampliando (JANNUZZI, 2012). Embora, em termos absolutos, essas sociedades estivessem adquirindo maior capacidade de produção de bens e serviços, o fosso entre ricos e pobres estava se tornando crescente. Assim, constatou-se, empiricamente, que o crescimento dos indicadores de produção e de consumo não estava sendo acompanhada por uma melhoria correspondente em outros indicadores que procuravam medir a “qualidade de vida”².

“Qualidade de vida” é uma expressão que se tornou bastante popular nos últimos anos e que é tomada como associada ao desenvolvimento humano e ao bem-estar das populações. O pioneiro a adotar o conceito foi Arthur Cecil Pigou, em sua obra *Wealth and Welfare* (1912). Mas esta expressão só começou a ser efetivamente difundida a partir da segunda metade da década de 1970. Segundo Kluthcovsky e Takayanagui (2007):

O termo qualidade de vida parece no banco de dados MEDLINE a partir de 1977. Em pesquisa ao MEDLINE, de 1966 até 2002, encontrou-se mais de 50.000 artigos publicados referentes ao tema quality of life ou life quality, sendo a maioria destes publicados após 1987, com um crescimento expressivo desde 1990. (...). Atualmente, o termo é utilizado pela população em geral, por jornalistas, políticos e executivos, e, também, em pesquisas ligadas a várias especialidades como sociologia, medicina, enfermagem, psicologia, economia, geografia, história social e filosofia.

² Segundo Santagada (1993), a vinculação da qualidade de vida com os indicadores sociais tomou forma quando da criação do *National Goals and Research Staff* (Serviço Nacional de Objetivos e Pesquisa) que recebeu a incumbência de elaborar, anualmente, um relatório sobre o estado social dos EUA. Com base nos dados estatísticos seria elaborada a mensuração da qualidade de vida dos norte-americanos.

Como se vê, o termo qualidade de vida hoje está bastante difundido, sendo utilizado de modo bastante disseminado em vários segmentos da sociedade, e não está limitado a uma ou outra esfera de conhecimento. Pelo contrário: é um conceito que tende a se tornar objeto de estudo sob um aspecto interdisciplinar ou multidisciplinar.

É importante chamar a atenção para o fato de que, conforme se percebeu que a qualidade de vida não podia ser adequadamente explicitada apenas por sua dimensão econômica, como no caso do PIB *per capita*, chegou-se à conclusão de que outras dimensões importantes do desenvolvimento deveriam ser buscadas e explicitadas, entre elas a educação e a saúde. Dentre outros fatores que tornaram inadequado o uso do PIB *per capita*, como uma única variável a avaliar o desenvolvimento, podem ser mencionadas a grande sensibilidade desse indicador ao câmbio e a impossibilidade do mesmo em mensurar as desigualdades internas de um território. Foi nessa época, isto é, a partir dos anos 60, que especialistas da ONU, propuseram que outras dimensões da qualidade de vida deveriam ser também mensuradas, além da dimensão monetária (Torres *et alii*, 2003). Entre aqueles especialistas da ONU, pesquisadores do Instituto de Pesquisas e Desenvolvimento das Nações Unidas (Unrisd) sugeriram a criação de um indicador de mensuração da qualidade de vida, que mais tarde iria influenciar na elaboração do IDH (GUIMARÃES E JANNUZZI, 2005).

A partir da constatação da insuficiência e inadequação do uso do PIB *per capita* como único indicador de desenvolvimento, pesquisadores e técnicos ligados a instituições multilaterais como OCDE, UNESCO, FAO, OEA, OIT, OMS, UNICEF e Divisão de Estatística da ONU iniciaram um amplo e exaustivo trabalho de elaboração de indicadores sociais, de modo a permitir uma mensuração apropriada da qualidade de vida e do desenvolvimento (JANNUZZI, 2012). Assim, na década de 60 foi lançado o “Movimento dos Indicadores Sociais”, tendo como marco a publicação das obras *Social Indicators* e *Toward a Social Report*. Havia uma grande expectativa de que, com a construção de um amplo leque de indicadores sociais, os governos pudessem operacionalizar as políticas públicas de modo a influir decisivamente no aumento do bem-estar e das mudanças sociais de modo eficaz, eficiente e efetivo. É nesse período em que surgem os chamados Indicadores de Segunda Geração, isto é, predominantemente compostos (GUIMARÃES E JANNUZZI, 2005).

No entanto, com a irrupção do processo de crise³ fiscal do Estado do bem-estar, que ocorreu na década de 70, particularmente após o primeiro (e acentuado com o segundo) choque do petróleo, concomitantemente ao aumento das taxas norte-americanas de juros em 1979, foram postas em xeque as possibilidades de êxito do planejamento estatal, incluindo nisso o Sistema de Indicadores Sociais.

Mas, conforme ressalta Jannuzzi (2012), esse ceticismo não durou muito. Tal fato ocorreu porque, já na metade da década de 80, foram adotados novos instrumentos para operacionalizar as políticas públicas, entre os quais o Planejamento Local e o Planejamento Participativo, em que a

³ Segundo Buci-Glucksmann e Therborn apud Santagada (1993), a crise do Estado do Bem-Estar ou Estado Keynesiano tem início em 1965, com uma aceleração cultural e política entre 1968 e 1970, culminando com a crise propriamente econômica a partir de 1974.

demanda pela aplicação de indicadores sociais fez com que renascesse o interesse por estes instrumentos. Diversos vetores sociais, entre os quais Universidades, sindicatos, agências de pesquisa e de planejamento passaram a desenvolver novos esforços, conceituais e metodológicos, com o objetivo de aprimorar o Sistema de Indicadores Sociais em seu papel de mensuradores da qualidade de vida e do bem-estar.

Dentro desse contexto de renovação do interesse pelos indicadores sociais, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, teve um papel fundamental (Torres *et alii*, 2003). Esse indicador foi lançado no início da década de 90 e hoje é o mais conhecido índice social em todo o mundo. Com a criação do IDH, a ideia de que o conceito de desenvolvimento não deveria estar restrito ao aspecto puramente econômico foi estabelecida de modo definitivo. Assim, além da dimensão econômica, dada pelo tradicional conceito de PIB *per capita*, foram utilizadas em um mesmo índice de desenvolvimento variáveis referentes à educação e à saúde.

2.1 Classificação e propriedades desejáveis dos indicadores sociais

Os indicadores sociais, segundo Januzzi (2012), podem ser classificados de diversas formas, segundo as suas propriedades intrínsecas:

Indicadores simples e indicadores compostos – Indicadores simples são aqueles obtidos a partir de uma estatística específica. Referem-se a uma dimensão específica da realidade e, assim, são unidimensionais. Exemplos: taxa de analfabetismo e taxa de crianças com baixo peso ao nascer.

Quando se agrupam dois ou mais indicadores simples, são obtidos os indicadores compostos, sintéticos ou multidimensionais, também chamados de índices sociais. Estes buscam mensurar mais de uma dimensão da realidade social. Exemplos: o IDH que integra três dimensões sociais: renda, educação e saúde; e Idese, com quatro dimensões: educação, renda, saneamento e domicílios, e saúde.

Indicadores objetivos ou quantitativos e indicadores subjetivos ou qualitativos – Indicadores objetivos ou quantitativos são aqueles relativos a fatos concretos e empíricos da realidade social. São elaborados a partir das estatísticas públicas disponíveis. Exemplos: taxa de abandono e de reprovação no ensino fundamental, média de moradores por domicílios e expectativa de vida.

Já os indicadores subjetivos ou qualitativos são aqueles oriundos da avaliação de especialistas, relativamente a diversos aspectos da realidade, tendo por fundamento pesquisas de opinião pública. Grau de otimismo dos empresários e índice de confiança nas instituições são alguns exemplos de indicadores subjetivos.

Indicadores insumo (*input indicators*), indicadores produto (*output indicators*) e indicadores processo (*throughput indicators*) – Indicadores insumo são aqueles relativos à disponibilidade de recursos humanos, financeiros e de equipamentos para a realização de um

processo. Exemplos: número de médicos por 1.000 habitantes, número de ambulatório por 100.000 habitantes e gasto *per capita* em educação de um país.

Indicadores produto são aqueles que se referem às dimensões empíricas da realidade social. Buscam mensurar aspectos complexos dessa realidade, a qual tem componentes causais multifacetados. Exemplos: expectativa de vida e nível de pobreza.

Por outro lado, os indicadores processo são aqueles que buscam mensurar, quantitativamente, o esforço alocativo de recursos físicos, humanos e financeiros na realização de um programa. Exemplos: número de consultas no sistema de saúde por mês e número de livros distribuídos por ano nas escolas públicas.

Dependendo do contexto analisado, os indicadores de insumo e de processo são denominados de indicadores de esforço, e os indicadores de produto de indicadores de resultado.

Indicadores de estoque e indicadores de desempenho ou fluxo – O indicador de estoque se refere à mensuração de uma dimensão social em um momento específico. Um exemplo de indicador desse tipo são os anos de escolaridade.

Indicadores de desempenho ou fluxo são aqueles que buscam mensurar as mudanças sociais entre dois momentos distintos. Um exemplo desse indicador é o aumento nos anos de escolaridade de uma nação em um período de tempo específico.

Indicadores de avaliação de eficiência, indicadores de avaliação de eficácia e indicadores de efetividade – Os indicadores de eficiência se referem ao modo em que os meios e recursos de um processo são aplicados. Os indicadores de eficácia são relativos ao cumprimento de metas e os indicadores de efetividade se referem aos efeitos de um programa sobre o bem-estar de uma comunidade.

Exemplo: em um projeto de irrigação com investimentos públicos, um indicador de eficiência seria o volume de recursos monetários investidos por hectare irrigado, um indicador de eficácia poderia ser o aumento da renda média dos agricultores beneficiados pela irrigação e um indicador de efetividade poderia ser o impacto na taxa de mortalidade infantil no local do projeto.

Ainda segundo Januzzi (2012), entre as propriedades desejáveis de um indicador social podem ser citadas as seguintes:

Validade – Refere-se ao quanto o indicador consegue explicar, tornar claro e compreensível o conceito abstrato que busca operacionalizar. A taxa de mortalidade infantil é um indicador que operacionaliza de modo mais adequado a dimensão saúde do que, por exemplo, um indicador de saneamento, como a percentagem de domicílios com acesso à água tratada.

Confiabilidade – Tem a ver com a qualidade do processo de levantamento de dados para a construção e elaboração do indicador social.

Grau de cobertura adequado – Os indicadores sociais devem ter uma representatividade acurada relativamente à dimensão social que buscam mensurar.

Sensibilidade – Um indicador com essa propriedade é aquele que possui a capacidade de captar as alterações que ocorrem na realidade social a qual tem como objetivo medir.

Especificidade – Diz respeito à capacidade de um indicador em reproduzir as mudanças ocorridas especificamente na dimensão social avaliada. Essa capacidade está intrinsecamente relacionada ao grau de consistência interna entre suas dimensões e variáveis. É uma propriedade fundamental para os chamados indicadores compostos como o IDH e o Idese. Quando as dimensões que integram um indicador composto tem uma reduzida correlação entre si esse índice poderá não ser suficientemente preciso, de modo a apontar a direção em que a mudança social está ocorrendo, o que irá comprometer sua validade. Januzzi (2001) afirma que o fato de um índice possuir vários indicadores integrantes não significa automaticamente que ele reúna as propriedades de validade, confiabilidade, especificidade e sensibilidade.

Inteligibilidade e Comunicabilidade – Estas propriedades referem-se, respectivamente, à transparência metodológica, isto é, processo pelo qual o indicador foi construído, e à capacidade de o indicador ser compreendido.

Periodicidade e Facilidade de Obtenção – São duas propriedades importantes que o indicador deve apresentar a fim de poder permitir o monitoramento adequado das mudanças sociais, diagnosticar a evolução das políticas públicas implementadas e reformula-las quando for preciso. O custo e o tempo necessários para a obtenção do indicador devem corresponder às necessidades e ao uso que se faz do mesmo.

Historicidade – É a propriedade do indicador que possui séries históricas amplas e comparáveis, de maneira a se poder contrastar as realidades do presente com as do passado, captar tendências e mensurar os resultados das políticas públicas.

2.2 A importância dos Indicadores Compostos: vantagens e desvantagens

Um índice composto é instrumento qualitativo ou quantitativo que tem como objetivo sintetizar e monitorar as realidades ou fatos econômicos e sociais de uma determinada área ou região, com o objetivo de propor correções de rumos nas políticas públicas adotadas. Idealmente, um índice composto deve mensurar fatos ou fenômenos que não podem ser mensurados por indicadores tomados individualmente. Sendo o Idese um índice composto, é importante ressaltar quais são os principais prós e contras na adoção de um instrumento desse tipo, que serve como balizador de políticas públicas. A tabela 1 representa quais os prós e os contras dos indicadores compostos ou sintéticos, com base no *Handbook on Constructing Composite Indicators* da OCDE (2008):

Tabela 1

Prós e contras dos indicadores compostos

Prós	Contras
<ul style="list-style-type: none"> • Capazes de sintetizar realidades complexas e multidimensionais, a fim de servir de instrumento de implementação de políticas públicas. • Apresentam maior facilidade de interpretação do que um conjunto de muitos indicadores de modo individual. • Podem avaliar os progressos de uma dada área ou região em um determinado período de tempo, permitindo monitorar o seu desempenho ao longo do tempo. • Permitem diagnosticar, nortear e ajustar as políticas públicas de acordo com os resultados obtidos por políticas anteriores. • Eliminam a necessidade de se utilizar um conjunto de vários indicadores de modo individual, sem perder a informação implícita contida nos mesmos. • Potencializam o alcance da discussão em torno do desempenho e progresso de uma dada área, com diferentes atores interessados (sociedade, mídia). • Promove a <i>accountability</i> (responsabilização, prestação de contas) dos gestores públicos. • Capacitam o público para comparar realidades multidimensionais complexas, de modo eficaz, eficiente e efetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Podem se tornar instrumentos de distorção da realidade se forem construídos de modo inadequado. • Podem induzir a conclusões simplistas, se mal interpretados. • Podem ser usados de modo inadequado na implementação de políticas se não forem construídos de modo transparente ou sem um suporte teórico-conceitual adequado. • A seleção dos indicadores e de seus respectivos pesos pode se tornar objeto de disputas políticas. • Podem conduzir a políticas públicas ineficientes e ineficazes se dimensões fundamentais forem desconsideradas. • Tornam-se ineficazes se não forem submetidos a uma permanente adequação e revisão metodológica, a fim de não perderem sua capacidade de instrumentos de aferição de políticas públicas.

FONTE: Adaptado de OCDE (2008).

Existe um debate entre os que defendem o uso de índices compostos, ou sintéticos, e aqueles que se opõem à adoção dos mesmos. Segundo Sharpe (2004) os defensores, denominados de agregadores, advogam a importância dos índices compostos como sendo um instrumento que permite iniciar uma discussão sobre políticas públicas. A explicação é que esses índices, segundo os seus defensores, poderiam capturar aspectos significativos da realidade de modo sintético. Como ponto de partida de um debate sobre essas realidades, tais índices teriam a capacidade de atrair a atenção de partes interessadas na discussão, como a mídia e os formuladores de políticas públicas. Já os opositores dos índices compostos, também denominados de não-agregadores, acreditam que, para capturar os aspectos da realidade a que uma política pública deve atender e atuar sobre essa realidade, o melhor mesmo é utilizar indicadores individuais. Seu argumento contra os índices

compostos é que os mesmos são construídos a partir de processos aleatórios de ponderações de suas variáveis.

3 Origem e evolução do IDESE: o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) e o Índice Social Municipal Ampliado (ISMA)

Dentro de um contexto de busca permanente de atualização dos indicadores sintéticos como instrumento de suporte às políticas públicas no Rio Grande do Sul, foi criado o Índice de Desenvolvimento Sócio Econômico do Rio Grande do Sul (Idese), a partir de dois outros índices que o antecederam no sistema estadual de indicadores sociais: o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) e o Índice Social Municipal Ampliado (ISMA). Nos próximos tópicos, será feita uma breve discussão sobre esses dois índices.

3.1 Índice de Desenvolvimento Social (IDS)

O Índice de Desenvolvimento Social (IDS) tinha como objetivo medir a qualidade de vida dos municípios gaúchos, a partir da comparação de sua situação social e econômica (SILVEIRA e SAMPAIO, 1996). O IDS possuía três blocos ou subíndices: educação, renda e saúde. O bloco educação possuía dois indicadores: taxa de alfabetização da população adulta e grau de escolarização no 1º grau (como se denominava o ensino fundamental no passado). A saúde era representada por apenas um indicador: taxa de mortalidade infantil. A renda apresentava dois indicadores: PIB *per capita* e grau de indigência. O IDS era uma média aritmética dos três subíndices, representados por seus respectivos indicadores ou variáveis.

O ponto de partida para o cálculo do IDS era o conceito de Índices de Carência Social (ICSs). Estes índices foram definidos, em termos de carência total, como o diferencial entre os municípios com os melhores indicadores e os municípios com os piores indicadores.

O ICS é calculado a partir da seguinte fórmula:

$$I_{i,j} = 1 - \frac{X_{i,j} - X_{i,p}}{X_{i,m} - X_{i,p}}$$

Onde:

$I_{i,j}$ = Índice de carência social, para cada uma das variáveis.

$X_{i,m}$ = Melhor valor da taxa j.

$X_{i,p}$ = Pior valor da taxa j.

$i = 1, \dots, 333$, número de municípios do RS em 1991.

$j = 1, \dots, 5$ número de variáveis .

Para efeito de cálculo das carências, buscou-se realizar mudanças na conceituação das situações limite.

No cômputo do indicador da saúde, a taxa de mortalidade infantil, utilizou-se a média dos óbitos infantis no triênio 1990-1992, a partir dos dados do Censo de 1991, em decorrência do tamanho reduzido da população de muitos municípios, já que em determinadas cidades nem sequer chegou a ocorrer óbitos infantis em um ano.

O ICS da educação tinha as seguintes ponderações para suas variáveis: 0,8 para a taxa de alfabetização, pois foi considerada uma variável de qualidade superior, e 0,2 para a escolarização do 1º grau. Os autores do trabalho reconhecem que havia problemas no indicador grau de escolarização, já que alguns municípios possuíam uma taxa superior a 100%. Assim, para evitar maiores distorções, foi adotada como máximo parâmetro para a escolarização do 1º grau a taxa de 100%, representando as localidades em que todos os indivíduos de 7 a 14 anos estavam na escola, apontando para uma carência nula nesse indicador.

No caso da renda, a ponderação adotada foi a seguinte: 0,6 para o PIB *per capita* e 0,4 para o grau de indigência (calculado pelo IPEA). No caso do PIB *per capita*, foi adotado o logaritmo do mesmo, sendo considerado como carência nula o valor correspondente à média do Rio Grande do Sul à época.

Calculados os ICSs da saúde, da educação e da renda, podia, então, ser obtido o Índice de Carência Social Média, dado por I_i . Feito isso, obtinha-se o IDS, a partir da seguinte fórmula:

$$IDS = 1 - I_i$$

O IDS variava, assim, de 0 a 1, onde 0 significava carência absoluta e 1 significava máximo desenvolvimento. Os municípios com melhores resultados estavam localizados nas regiões Nordeste e Metropolitana do RS. Já os municípios com os piores índices estavam concentrados na metade Sul do estado.

3.2 Índice Social Municipal Ampliado (ISMA)

O Idese teve, em sua elaboração, um nítido e decisivo aporte metodológico do extinto Índice Social Municipal Ampliado (ISMA), um índice utilizado pela FEE com o objetivo de mensurar a evolução das condições sociais dos municípios e das regiões gaúchas na década de 90 do século passado. Segundo Santagada (2007):

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

A partir dessa afirmação se constata a importância que o ISMA possuía como instrumento de auxílio à formulação de políticas públicas, as quais buscavam o desenvolvimento socioeconômico dos municípios e regiões do Rio Grande do Sul. Foi por causa dessa relevância que o ISMA foi fundamental como suporte teórico e instrumental na construção do índice que o sucedeu, o Idese.

Segundo BARBIERI *et al* (2003), o ISMA tinha como objetivos:

- a) Disseminar informações socioeconômicas complementares a outras pesquisas no RS, com foco na qualidade de vida de população mais pobre;
- b) Construir um índice municipal passível de atualização anual, a fim de compensar as carências de dados e de informações nos períodos intercensitários;
- c) Viabilizar a construção de indicadores a partir de dados disponíveis;
- d) Possibilitar a elaboração de um *ranking* que espelhasse a qualidade de vida dos municípios e regiões do RS, buscando uma convergência harmoniosa em termos de desenvolvimento municipal e regional.

O ISMA (WINCKLER, 2002) englobava os mesmos blocos de indicadores do Idese: Condições de Domicílio e Saneamento, Educação, Saúde e Renda. Mas havia algumas diferenças. Entre elas o fato de o ISMA possuir 14 variáveis, ao passo que o Idese atual possui 12. O período de abrangência do ISMA foi de 1991-1998⁴.

A transformação de diversas variáveis e indicadores em um indicador sintético, variando entre zero e um, resultou em um *ranking* onde os índices mais elevados corresponderiam a municípios com melhor qualidade de vida. Nesse *ranking*, o município com o maior índice corresponderia ao valor unitário. Quanto mais próximo fosse o índice do valor unitário, melhor a qualidade de vida do município, sendo o inverso verdadeiro quanto mais próximo fosse o índice de zero.

A seguir é mostrada a fórmula de transformação dos indicadores de cada bloco no ISMA:

$$I_{n,i,j} = \frac{X_{n,i,j} - XP}{XM - XP}$$

Onde:

$I_{n,i,j}$ é o índice do indicador n na unidade geográfica i no ano j, onde n=1,2,...,14.

$X_{n,i,j}$ é o indicador n da unidade geográfica i no ano j.

⁴ A primeira versão do ISMA, que cobria o período 1991-1996, possuía 15 variáveis. A variável adicional estava no Bloco Saúde: Unidades Ambulatoriais por 1.000 habitantes.

XP é o limite inferior do indicador n .

XM é o limite superior do indicador n .

Sendo:

Para $j = 1991$ e 1992 , $i = 1, 2, \dots, 333$

Para $j = 1993$ a 1996 , $i = 1, 2, \dots, 427$

Para $j = 1997$ e 1998 , $i = 1, 2, \dots, 467$

Os pesos dos indicadores no ISMA foram estabelecidos de acordo com a importância relativa de cada indicador no que se referia às melhores condições de vida da população. Após o cálculo do indicador para cada bloco, foi realizada uma regressão linear por municípios e por COREDES, de modo a indicar as tendências.

O Índice Geral era agregado como uma média aritmética simples entre os quatro blocos, utilizando-se os dados obtidos através da regressão linear.

O ISMA era o resultado da média ponderada dos Índices: Condições de Domicílio e Saneamento, Educação, Saúde e Renda do município i , no ano j .

A equação seguinte representava o ISMA:

$$ISMA_{ij} = p_1 ICDS_{ij} + p_2 IE_{ij} + p_3 IS_{ij} + p_4 Y_{ij}$$

Onde:

$ISMA_{ij}$ é o Índice Social Municipal Ampliado do município i , no ano j ;

$ICDS_{ij}$ é o Índice de Condições de Domicílio e Saneamento do município i , no ano j ;

IE_{ij} é o Índice de Educação do município i , no ano j ;

IS_{ij} é o Índice de Saúde do município i , no ano j ;

Y_{ij} é o Índice de Renda do município i , no ano j ;

p_n é a ponderação do Índice ($n = 1, 2, 3, 4$); e

$$\sum p_n = 1.$$

Sendo:

$p_1 = p_2 = p_3 = p_4 = 0,25$ (média aritmética entre os quatro blocos);

para $j = 1991$ e 1992 , $i = 1 \dots 333$;

para $j = 1993$ a 1996 , $i = 1 \dots 427$;

para $j = 1997$ e 1998 , $i = 1 \dots 467$.

A tabela 2 a seguir sintetiza a metodologia do ISMA, com os indicadores (ou variáveis) que compunham cada um dos quatro blocos do índice, bem como os respectivos pesos que possuíam.

Tabela 2

Blocos, indicadores e pesos no ISMA		
BLOCOS	INDICADORES	PESO NO BLOCO(%)
Educação	Taxa de abandono no ensino fundamental	25
	Taxa de reprovação no ensino fundamental	20
	Taxa de atendimento no ensino médio	20
	Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais (%)	35
Renda	Concentração de Renda de Gini	33
	Proporção da Despesa Social Municipal (educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento, e assistência e previdência) em relação ao Total da Despesa	33
	Produto Interno Bruto <i>per Capita</i> (PIBpc) a custo de fatores	33
Saneamento e Domicílio	Média de moradores por domicílio	40
	Percentual de domicílios abastecidos com água: rede geral	35
	Percentual de domicílios atendidos com esgoto sanitário: rede geral de esgoto ou pluvial	25
Saúde ⁵	Leitos Hospitalares por 1.000 Habitantes	25
	Número de Médicos por 10.000 Habitantes	25
	Percentual de Crianças Nascidas com Baixo Peso	25
	Taxa de Mortalidade de Menores de Cinco Anos	25

FONTE: FEE/CIE/NISA

Conforme se verá mais adiante, a estrutura metodológica do ISMA, representada pela tabela 2, era praticamente idêntica à do atual Idese.

3.3 O Idese e sua Metodologia

A Fundação de Economia e Estatística (FEE) produz o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) para o Rio Grande do Sul, seus municípios e Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) desde o ano de 2003 (Documentos FEE, 2003). O início da série contínua do Idese foi calculado a partir de 2000, embora o índice tenha sido calculado também para o ano de 1991. Esse índice se sustenta no modelo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), proposto pelo PNUD. Esse modelo de mensuração de desenvolvimento econômico pressupõe a insuficiência de se medir desenvolvimento a partir de indicadores de renda somente.

O Idese atualmente é calculado a partir de quatro blocos: renda, saúde, educação e saneamento e domicílios.

O último bloco, Saneamento e Domicílio, é a novidade do Idese em relação ao IDH. Ao todo são 12 indicadores que compõem o índice. A transformação dos indicadores que compõem o Idese em índice é dada através de uma fórmula simples:

$$I_{x,j,t} = \frac{y_{x,j,t} - LI_x}{LS_x - LI_x}$$

⁵ A primeira versão do ISMA, com 15 variáveis, além das variáveis apresentadas na tabela 1, possuía uma variável adicional no Bloco Saúde: Unidades Ambulatoriais por 1.000 habitantes.

Onde:

$I_{x,j,t}$ é o índice do indicador x na unidade geográfica j no tempo t.

$y_{x,j,t}$ é o indicador x da unidade geográfica j no tempo t.

LI_x é o limite inferior do indicador x

LS_x é o limite superior do indicador x.

Uma unidade geográfica que apresente um determinado indicador igual ou maior que o limite superior terá, portanto, índice 1 para esse indicador. O mesmo raciocínio vale para uma unidade geográfica com indicador igual ou menor que o limite inferior, que terá índice zero. O peso de cada indicador dentro de cada bloco é predeterminado e o índice final é calculado a partir de uma média aritmética entre os blocos.

Semelhantemente ao IDH, as unidades geográficas são estratificadas em três grupos ou estratos: baixo desenvolvimento (índices até 0,499), médio desenvolvimento (entre 0,500 e 0,799) e alto desenvolvimento (maiores ou iguais a 0,800). Além disso, esses limites, uma vez definidos, são mantidos fixos ao longo do tempo, permitindo-se análises temporais.

A tabela 3, mostrada a seguir, sintetiza os indicadores utilizados, seus respectivos pesos nos blocos e no Idese, limites inferiores e superiores, além das fontes onde são retirados os dados brutos.

Tabela 3

Blocos do Idese, índices componentes de cada bloco, pesos dos índices nos blocos e no Idese, limites dos índices e fontes dos dados brutos

Blocos	Índices	Peso no Bloco	Peso no Idese	Limite Inferior	Limite Superior	Fontes dos Dados Brutos
Educação	Taxa de abandono no ensino fundamental	0,25	0,0625	100%	0%	Edudata do INEP, Ministério da Educação
	Taxa de reprovação no ensino fundamental	0,2	0,05	100%	0%	Edudata do INEP, Ministério da Educação
	Taxa de atendimento no ensino médio	0,2	0,05	0%	100%	Censo Demográfico 2000 do IBGE; Edudata do INEP, Ministério da Educação; FEE
	Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos e mais de idade	0,35	0,0875	100%	0%	Censo Demográfico 2000 e PNAD do IBGE
Renda	Geração de renda – PIBpc	0,5	0,125	100 (\$ ppp)	40 000 (\$ ppp)	FEE
	Apropriação de renda - VABpc do comércio, alojamento e alimentação	0,5	0,125	11,22 (\$ ppp)	4.486,64 (\$ ppp)	FEE
Condições de Saneamento e Domicílio	Percentual de domicílios abastecidos com água: rede geral	0,5	0,125	0%	100%	Censo Demográfico 2000 do IBGE
	Percentual de domicílios atendidos com esgoto sanitário: rede geral de esgoto ou pluvial	0,4	0,1	0%	100%	Censo Demográfico 2000 do IBGE
	Média de moradores por domicílio	0,1	0,025	seis	um	Censo Demográfico 2000 e PNAD do IBGE; FEE
Saúde	Percentual de crianças com baixo peso ao nascer	0,33	0,0833	30%	4%	DATASUS do Ministério da Saúde.
	Taxa de mortalidade de menores de cinco anos	0,33	0,0833	316 por mil	quatro por mil	DATASUS do Ministério da Saúde
	Esperança de vida ao nascer	0,33	0,0833	25 anos	85 anos	IDHM 2000 do PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro.

FONTE: FEE/CIE/NISA

Observando a tabela, nota-se a semelhança da estrutura do Idese com o indicador sintético que o antecedeu e lhe serviu de suporte teórico, o ISMA. Conforme mencionado anteriormente, enquanto o ISMA tinha 14 indicadores, o Idese apresenta 12.

O Bloco Educação do ISMA e do Idese tem exatamente os mesmos indicadores e os mesmos pesos em ambos os índices. Já o Bloco Saneamento em ambos os índices tem as mesmas variáveis. A diferença entre os mesmos são os pesos dos indicadores neste bloco.

A diferença mais significativa entre ambos os índices se concentra no Bloco Renda e no Bloco Saúde. O ISMA apresentava três indicadores no Bloco Renda: Concentração de Renda de Gini, Proporção da Despesa Social Municipal em relação ao Total da Despesa e Produto Interno Bruto *per Capita* (PIBpc) a custo de fatores. As três variáveis possuíam pesos iguais. Já o Bloco Renda do Idese tem apenas duas variáveis, com o mesmo peso: Produto Interno Bruto *per Capita* (PIBpc) e Valor Adicionado Bruto *per Capita* (VABpc) do comércio, alojamento e alimentação.

No Bloco Saúde, de modo idêntico ao Bloco Renda, há uma diferença significativa entre o ISMA e o Idese. Enquanto o primeiro índice apresentava quatro indicadores (Leitos Hospitalares por 1.000 Habitantes, Número de Médicos por 10.000 Habitantes, Percentual de Crianças Nascidas com Baixo Peso e Taxa de Mortalidade de Menores de Cinco Anos), o Idese apresenta apenas três indicadores, com idênticos pesos: Percentual de crianças com baixo peso ao nascer, Taxa de mortalidade de menores de 5 anos e Esperança de vida ao nascer. Este último indicador foi a inovação do Bloco Saúde do Idese relativamente ao mesmo bloco do ISMA.

Os dados do Idese são retirados de diversas fontes, conforme pode ser visto na tabela 3: dados do INEP para educação, dados da FEE para renda, dados do CENSO do IBGE para saneamento e dados do DATASUS, do Ministério da Saúde, para a saúde. Os dados censitários provocam uma distorção no índice final. Isso ocorre porque o índice é anual e esses indicadores variam somente a cada 10 anos e são mantidos constantes no período intercensitário. Na dimensão da educação, dois indicadores também são retirados dos censos, são eles: taxa de atendimento no ensino médio e taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais de idade. A diferença desses indicadores com relação ao saneamento, é que esses dados são evoluídos anualmente para o RS a partir de dados da PNAD e da FEE.

4 Outros índices multidimensionais existentes no Brasil

Serão analisados aqui, de modo bastante sucinto, alguns índices municipais elaborados por fundações de pesquisas estaduais para seus respectivos estados. São eles: Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), que é produzido pela Fundação SEADE de São Paulo; o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), que é elaborado pela Fundação João Pinheiro de Minas Gerais; Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), sob a responsabilidade da

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN); e Índice Iparde de Desenvolvimento Municipal (IPDM), do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). É interessante destacar que o IFDM é calculado com abrangência nacional, enquanto os demais têm abrangência estadual. Semelhantemente ao Idese, esses índices tem como objetivo mensurar a qualidade de vida dos municípios. Entre os índices, no entanto, percebe-se diferentes dimensões abrangidas e diferentes metodologias de cálculo.

4.1 Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)

O Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), elaborado para os municípios paulistas, pela Fundação Estadual de Análise de Dados (SEADE), preserva as mesmas dimensões do IDH-M: riqueza municipal, longevidade e escolaridade.

Em primeiro lugar, com relação à dimensão da riqueza municipal, diferentemente do Idese, não se utiliza variáveis como PIB *per capita*. A vantagem decorre do fato de que essas variáveis não medem a renda gerada pelo município, apenas a renda apropriada. As variáveis do bloco renda do IPRS são (com seus respectivos pesos): Consumo residencial de energia elétrica (44%), consumo de energia elétrica na agricultura, no comércio e em serviços (23%); remuneração média dos empregados com carteira assinada e do setor público (19%) e valor adicionado *per capita* (14%).

No indicador de longevidade, pode ser considerado um avanço a utilização, no IPRS, de taxas de mortalidade por faixas de idade, inclusive de idosos, o que é relevante, principalmente, no debate atual da situação dos idosos a partir do envelhecimento da população. As variáveis empregadas no bloco longevidade do IPRS são as seguintes (com respectivos pesos): mortalidade perinatal (30%), mortalidade infantil (30%), mortalidade de adultos de 15 a 39 anos (20%) e mortalidade de adultos de 60 anos ou mais (20%).

Na dimensão escolaridade, indicadores que são fornecidos pelo Censo também foram substituídos recentemente por indicadores gerados a partir de registros administrativos. Neste caso, são utilizadas as porcentagens das seguintes variáveis (com seus respectivos pesos): Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos que concluíram o ensino fundamental (36%), porcentagem de jovens de 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de escolaridade (8%), porcentagem de jovens de 18 a 19 anos que concluíram o ensino médio (36%) e porcentagem de crianças de 5 a 6 anos que frequentam a pré-escola (20%).

Vale ressaltar também que o IPRS evita a utilização de dados que não sejam anuais por município. Por fim, deve se destacar que as ponderações de cada indicador no IPRS são feitas através de um modelo de análise fatorial. Este analisa a estrutura de interdependência entre as variáveis, diferentemente do Idese, cujas ponderações são predeterminadas. Também é utilizada a

técnica de análise de agrupamento, a qual divide os municípios em cinco grupos, de acordo com os critérios de alta, média e baixa riqueza, longevidade e escolaridade.

4.2 Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)

Diferentemente dos outros indicadores municipais de desenvolvimento, o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), elaborado para os municípios mineiros, pela Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais, abrange várias dimensões. São elas (com respectivos pesos): a) Saúde (15%), b) Educação (15%), c) Segurança pública (12%), d) Assistência social (12%), e) Meio ambiente e habitação (10%), f) Cultura (9%), g) Esporte, turismo e lazer (1%), h) Renda e emprego (13%) e i) Finanças municipais (13%). Na indisponibilidade de fontes confiáveis de indicadores para algumas das dimensões, o índice foi construído com muitos indicadores. A Fundação João Pinheiro argumenta que o problema de dados não confiáveis diminui quanto mais indicadores forem usados. Pode ser considerado um aspecto positivo do índice a utilização das dimensões segurança e meio ambiente. No entanto, o excesso de indicadores no índice é um ponto negativo.

Os indicadores da dimensão saúde do IMRS (com seus respectivos pesos) são: Taxa bruta de mortalidade padronizada (25%), cobertura vacinal de menores de um ano (15%), acesso à assistência ao parto (15%), proporção de nascidos vivos cujas mães realizaram sete consultas ou mais de pré-natal (15%), proporção de óbitos por causas mal definidas (15%) e cobertura populacional do Programa de Saúde da Família (15%).

A educação apresenta os seguintes indicadores: Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade (15%), taxa de frequência ao ensino fundamental (15%), taxa de frequência ao ensino médio (25%), Índice de Qualidade Geral da Educação (25%), gasto *per capita* em educação (10%) e esforço orçamentário em educação (10%).

A dimensão segurança pública, que busca mensurar a criminalidade e capacidade de aplicação da lei, é integrada pelos seguintes indicadores: Crimes violentos contra a pessoa (40%), o qual utiliza o boletim de ocorrências por municípios, fornecido pela Polícia Militar mineira; habitantes por policial civil ou militar (20%), gasto *per capita* em segurança pública (5%) e esforço orçamentário em segurança pública (5%).

Os indicadores que integram a dimensão assistência social do IMRS são: Adequação do número do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em relação ao previsto (7%), Índice Municipal de Desenvolvimento dos CRAS (7%), cobertura do Programa Bolsa Família (15%), Índice de Institucionalização da Assistência Social (25%), Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (15%), Índice de atendimento à condicionalidade educação do Programa Bolsa Família (5%), Índice de acompanhamento da Agenda Saúde do Programa Bolsa Família (5%), sistema de garantia de direitos (6%), gasto *per capita* com atividades sociais e cidadania

(6%) e esforço orçamentário em assistência social e cidadania (6%). É importante destacar que a assistência social é o mais recente subíndice do IMRS.

Integram a dimensão meio ambiente e habitação, que busca avaliar a proteção ambiental e as condições habitacionais da população, os seguintes indicadores: Percentual da população com acesso ao abastecimento de água e com banheiro, percentual de população atendida com esgoto tratado, percentual da população atendida com lixo tratado, proporção de internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado, percentual de áreas de proteção integral, percentual de áreas de uso sustentável, gasto *per capita* com meio ambiente, saneamento e habitação; e esforço orçamentário com meio ambiente, saneamento e habitação. Todos esses indicadores tem peso de 10%. Completa este bloco o indicador percentual de cobertura vegetal por flora nativa ou reflorestamento, com peso de 20%. No caso do indicador de abastecimento de água, o problema é que os dados são fornecidos por concessionárias de abastecimento de água e não se tem informações para todos os municípios. Segundo a Fundação João Pinheiro, existem esses dados para apenas 60% dos municípios mineiros.

A dimensão cultura busca mensurar a capacidade de acesso e de utilização dos equipamentos culturais, e também ações de preservação e gestão do patrimônio histórico. É composta pelos seguintes indicadores: Existência de biblioteca (25%), pluralidade de equipamentos culturais, exceto biblioteca (20%), existência de banda de música (15%), gestão e preservação do patrimônio cultural (25%) e esforço orçamentário com cultura (15%).

Fazem parte de Esporte, turismo e lazer, como dimensão do IMRS, os seguintes indicadores, com pesos iguais: Existência de pelo menos um equipamento de esporte, participação em programas governamentais de esporte, Conselho de Esporte ou Turismo em atividade, gasto *per capita* com esporte, turismo e lazer e esforço orçamentário com esporte, turismo e lazer.

Os seguintes indicadores compõem a dimensão renda e emprego: Renda *per capita* estimada pelo consumo de energia elétrica (30%), rendimento médio do setor formal (15%), taxa de emprego no setor formal (15%), Produto Interno Bruto *per capita* (30%), esforço de investimento (5%) e gasto *per capita* municipal total (5%).

Fazem parte da dimensão finanças municipais do IMRS os seguintes indicadores: Índice de Desempenho Fiscal-Tributário (15%), receita líquida *per capita* (15%), taxa de endividamento (15%), percentual de gastos com pessoal (20%), percentual de gastos com o legislativo (10%), custeio da máquina (15%) e esforço de investimento (10%).

Uma última observação importante relativa ao IMRS diz respeito à utilização de indicadores de gestão em todas as dimensões. Esse indicador mensura o montante investido pelos municípios em cada dimensão.

4.3 Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)

O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é desenvolvido para todos os municípios do Brasil pela FIRJAN. Assim como o IPRS, o IFDM também considera três dimensões para desenvolvimento humano: Renda, educação e saúde. Na dimensão renda, é interessante salientar a preocupação do IFDM com a questão do emprego. Dos três indicadores de renda, dois são relacionados a emprego: Geração de emprego formal e Estoque de emprego formal. O outro indicador utilizado são os salários médios do setor formal.

Com relação à educação, deve ser destacada a utilização de uma variável relativa à qualidade da educação, que é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). As outras variáveis utilizadas são: Taxa de matrícula na educação infantil, taxa de abandono, taxa de distorção idade-série, percentual de docentes com ensino superior, e média de horas aula diárias.

Na saúde, os indicadores são o número de consultas no pré-natal, óbitos por causas mal definidas e óbitos infantis por causas evitáveis.

4.4 Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal (IPDM)

O Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal (IPDM), do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), adota o IFDM como base de sua metodologia, acrescentando novos indicadores. Os seus três blocos ou áreas integrantes são: a) renda, emprego e produção agropecuária, b) educação e c) saúde. Esses três blocos têm peso igual no índice final.

A área ou bloco de renda tem três subáreas (com seus respectivos pesos): Remuneração média (47%), emprego formal (45%) e produção agropecuária (8%). A remuneração média tem dois indicadores: remuneração média absoluta (42%) e taxa de crescimento da remuneração média (5%). O emprego formal tem os seguintes indicadores: índice de formalização (34%), taxa de crescimento do estoque do emprego formal (5%) e índice de participação do emprego formal (6%). A produção agropecuária é composta por participação do Valor Bruto de Produção (VBP) agropecuário (6%) e taxa de crescimento do VBP agropecuário (2%).

A educação abrange as seguintes subáreas: Atendimento à Educação Infantil (20%), taxa de não distorção idade-série (12%), percentual de docentes com curso superior (18%), taxa de não abandono (20%) e média do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), com 30% do peso da área de educação.

A saúde é constituída por três subáreas, com pesos iguais: Percentual de mais de seis consultas pré-natais por nascidos vivos, percentual de óbitos por causas mal definidas e percentual de óbitos de menores de cinco anos por causas evitáveis por nascidos vivos.

5 Considerações finais

Neste artigo foram discutidos os conceitos de indicadores sociais e mostrada a sua evolução histórica. Um dos tópicos mais importantes nessa discussão foi o motivo de terem sido incorporadas mais dimensões, como saúde e educação, à avaliação do desenvolvimento socioeconômico, algo que anteriormente era operacionalizado com base, exclusivamente, nas taxas de crescimento do PIB *per capita*. A razão principal desse fato foi que, apesar de muitos países terem apresentado altos níveis de crescimento econômico, isso necessariamente não foi acompanhado, de forma proporcional, por uma percepção de bem-estar correspondente às taxas de expansão da produção econômica. Pelo contrário, estava havendo, em muitos casos, o aumento da desigualdade social e econômica.

Foram apresentados os dois índices que precederam o Índice de Desenvolvimento Econômico do Rio Grande do Sul (Idese), a saber: o índice de Desenvolvimento Social (IDS) e o Índice de Desenvolvimento Municipal Ampliado (ISMA). Também foram comparados o Idese e o ISMA, o qual foi decisivo para a construção do Idese.

Por último, foram apresentados e discutidos alguns dos principais índices utilizados em outros estados, como o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e Índice Iparde de Desenvolvimento Municipal (IPDM).

A partir das experiências da utilização desses índices como instrumento de políticas públicas, e também da experiência da realização do Idese atual, poderiam ser obtidos subsídios sobre quais indicadores poderiam, de alguma forma, contribuir para medir o desenvolvimento dos municípios gaúchos. Um desses indicadores poderia ser o consumo residencial de energia elétrica. Assim, com este objetivo, poderiam ser considerados os indicadores citados e outros que ainda não são utilizados pelas instituições de pesquisas.

ANEXOS

Aspectos legais e jurídicos do IDESE: instrumento econômico balizador na destinação de recursos do Orçamento Participativo, nas transferências de recursos do Estado do Rio Grande do Sul aos municípios gaúchos e do FUNDOPEM/INTEGRAR.

1 Introdução

A fim de atender suas políticas públicas envolvendo a destinação de recursos a serem aplicados às diversas regiões do Estado, formadas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), segundo a votação do Orçamento Participativo; disciplinar as transferências estaduais de recursos a municípios de acordo com os dispositivos previstos em lei, bem como regulamentar o funcionamento das políticas de fomento e de desenvolvimento industrial para as regiões menos desenvolvidas do Estado, sob a égide do Fundo de Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul– FUNDOPEM e do Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul – INTEGRAR, o Executivo e o Legislativo estaduais determinaram a criação de um índice econômico-social que pudesse auxiliar, com critérios técnicos, estas políticas. No bojo destas decisões estratégicas do estado gaúcho surgiu o IDESE em 2003. Foram várias as Leis relativas à Consulta Popular, Orçamento estadual e FUNDOPEM/INTEGRAR onde o IDESE foi referido como instrumento de balizamento para destinação dos recursos de políticas públicas; bem como Decretos regulamentando essas Leis, desde 2003, ano da criação do IDESE. É o que será visto nos tópicos seguintes.

2 Orçamento Participativo

O IDESE foi criado a partir de uma determinação legal, devido à necessidade de se criar um instrumento que tornasse factível uma destinação proporcional de recursos públicos, sob a rubrica do Orçamento Participativo, votados a partir de consulta popular¹, a municípios e regiões de acordo com o seu nível de desenvolvimento. É o que diz especificamente o artigo 1º da Lei Nº 11.920, de 10 de junho de 2003:

¹ A consulta popular em questão é feita sob os auspícios dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDEs) e de cada Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDEs), cujos municípios integrantes irão dispor dos recursos públicos a serem investidos após a realização da consulta popular, segundo a Lei Nº 11.920, de 10 de junho de 2003. A consulta popular tem como objetivo envolver a população, maior interessada neste processo, na discussão das prioridades de investimento em seus respectivos municípios.

Art. 1º - O Poder Executivo promoverá, anualmente, consulta popular direta à população, visando a destinar parcela do Orçamento do Estado para serviços e investimentos de programas finalísticos a serem incluídos na Proposta Orçamentária do Estado, para fim de atendimento a prioridades de interesse municipal e regional.

Essa Lei foi uma atualização da Lei Nº 11.179, de 25 de junho de 1998, a qual dispunha sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional, isto é, o Orçamento Participativo. Assim, com o objetivo de tornar exequível tal determinação, a mesma Lei 11.920 versa² em seu artigo 4º:

Art. 4º - Caberá à Fundação de Economia e Estatística do Governo do Estado do Rio Grande do Sul – FEE – a elaboração de indicador de desenvolvimento socioeconômico regional, que servirá como parâmetro para a ponderação dos investimentos e serviços disponíveis para cada Região, devendo ser destinadas parcelas proporcionalmente maiores de investimentos e serviços às regiões que apresentarem indicadores mais desfavoráveis.

A regulamentação da distribuição dos recursos do Orçamento Participativo com base no IDESE, que é citado pela primeira vez em um dispositivo legal, foi estabelecida pelo Decreto Nº 42.293, de 10 de junho de 2003, especificamente no parágrafo primeiro do artigo primeiro do decreto:

§ 1º - A distribuição regional dos recursos necessários à cobertura orçamentária dos dispêndios objeto do *caput*, será determinada pela aplicação do Índice de Desenvolvimento Social e Econômico (IDESE), calculado pela Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser (FEE).

§ 2º - Os recursos serão distribuídos proporcionalmente à população dos COREDEs, obedecendo as seguintes ponderações:

- a) regiões com IDESE igual ou acima da média do Estado, fator 1 (um);
- b) regiões com IDESE abaixo da média e igual ou acima de 92,50% da média do Estado, fator 1,3 (um vírgula três);
- c) regiões com IDESE abaixo da média e igual ou acima de 85% da média do Estado, fator 1,6 (um vírgula seis);
- d) regiões com IDESE com média abaixo de 85% da média do Estado, fator 1,9 (um vírgula nove).

O Decreto em pauta também estabelecia, em seu parágrafo terceiro, a ponderação dos indicadores econômicos e sociais no IDESE:

§ 3º - Como medida transitória, em 2003, o cálculo do IDESE obedecerá à ponderação de 50% de fatores de renda e 50% de fatores sociais; em 2004 respeitará à ponderação de 40% de fatores de renda e 60% de fatores sociais.

Também ficou estabelecido, por determinação legal do mesmo Decreto, em seu parágrafo sexto, que o IDESE tivesse a sua metodologia revisada e atualizada a cada dois anos:

§ 6º - A metodologia do cálculo deverá ser revista pelo menos a cada dois anos.

O peso dos fatores econômicos e sociais, conforme estabelecido pelo Decreto Nº 42.293, de 10 de junho de 2003, foi confirmado em 40% para os fatores de renda e 60% para os fatores

² Toda a legislação envolvendo o IDESE citada neste texto pode ser consultada no site <http://www.al.rs.gov.br/legis>, onde os documentos citados podem ser baixados e analisados em maior profundidade.

sociais, por meio do Decreto Nº 43.167, de 17 de junho 2004. É o que foi estabelecido pelo seu parágrafo primeiro do artigo segundo:

Art.2º - O parâmetro para a ponderação dos serviços e investimentos disponíveis para cada Região será o Índice de Desenvolvimento Social e Econômico (IDESE), calculado pela Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser (FEE).

§1º - O cálculo do IDESE obedecerá à ponderação de 40% de fatores de renda e 60% de fatores sociais.

A distribuição dos recursos do Orçamento Participativo com base no IDESE foi alterada, conforme segue:

Art. 4º - Os recursos disponíveis para investimentos e serviços de interesse regional e municipal serão distribuídos proporcionalmente à população de cada Região abrangida pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) obedecendo às seguintes ponderações:

I- regiões com IDESE igual ou acima da média do Estado, fator 1 (um);

II- regiões com IDESE abaixo da média e igual ou acima de 97% da média do Estado, fator 1,3 (um vírgula três) ;

III- regiões com IDESE abaixo da média e igual ou acima de 94% da média do Estado, fator 1,6 (um vírgula seis);

IV- regiões com IDESE com média abaixo de 94% da média do Estado, fator 1,9 (um vírgula nove).

O Decreto nº 43.858, de 01 de junho de 2005, confirma idênticos dispositivos do Decreto Nº 43.167 envolvendo o IDESE, em seus artigos segundo e terceiro.

Já o Decreto Nº 44.416, de 26 de abril de 2006, em seu parágrafo primeiro do artigo primeiro, alterou a ponderação dos fatores renda e fatores sociais no cálculo do IDESE:

§ 1º - O cálculo do IDESE obedecerá à ponderação de 25% de fatores de renda e 75% de fatores sociais.

O Decreto nº 45.199, de 09 de agosto de 2007 confirma esta nova ponderação no cálculo do IDESE em seu parágrafo primeiro e artigo segundo. Ainda introduz uma alteração na forma de destinação dos recursos do Orçamento Participativo, determinando que 80% dos recursos sejam distribuídos proporcionalmente à população de cada COREDE e os 20% restantes dos recursos distribuídos equitativamente entre os os 26 COREDES existentes à época. A ponderação dos recursos destinados às regiões segundo o IDESE permaneceu a mesma do Decreto Nº 43.167, de 17 de junho 2004.

Art. 3º - Dos recursos disponíveis para investimentos e serviços de interesse regional, 80% (oitenta por cento) serão distribuídos proporcionalmente à população de cada Região abrangida pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) obedecendo às seguintes ponderações:

I - regiões com IDESE igual ou acima da média do Estado, fator 1 (um);

II - regiões com IDESE abaixo da média e igual ou acima de 97% (noventa e sete por cento) da média do Estado, fator 1,3 (um vírgula três);

III - regiões com IDESE abaixo da média e igual ou acima de 94% (noventa e quatro por cento) da média do Estado, fator 1,6 (um vírgula seis);

IV - regiões com IDESE com média abaixo de 94% (noventa e quatro por cento), da média do Estado, fator 1,9 (um vírgula nove).

Parágrafo único - Os 20% (vinte por cento) restantes serão distribuídos, eqüitativamente, entre os 26 (vinte e seis) COREDES.

O Decreto nº 45.593, de 10 de abril de 2008 estabelece os mesmos dispositivos do Decreto nº 45.199 envolvendo o IDESE em seus artigos segundo e terceiro.

Já o Decreto Nº 46.332, de 06 de maio de 2009 introduz novas alterações no modo de distribuição dos recursos segundo a Consulta Popular, mantendo a ponderação envolvendo o IDESE:

Art. 2º - A distribuição dos recursos disponíveis para investimentos e serviços para cada Região será determinada pelos seguintes critérios:

I – 65% (sessenta e cinco por cento) proporcional à população de cada Região abrangida pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) obedecendo as seguintes ponderações, utilizando o Índice de Desenvolvimento Social e Econômico – IDESE -, calculado pela Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser - FEE:

- a) regiões com IDESE igual ou acima da média do Estado, fator 1 (um);
- b) regiões com IDESE abaixo da média e igual ou acima de 97% da média do Estado, fator 1,3 (um vírgula três);
- c) regiões com IDESE abaixo da média e igual ou acima de 94% da média do Estado, fator 1,6 (um vírgula seis);
- d) regiões com IDESE com média abaixo de 94%, da média do Estado, fator 1,9 (um vírgula nove).

II – 20% (vinte por cento) eqüitativamente entre os 28 (vinte e oito) COREDES e;

III – 15% (quinze por cento) pela participação de eleitores em cada ano, com base no coeficiente de participação...

O Decreto nº 47.170, de 08 de abril de 2010, o mais recente que regulamenta a distribuição de recursos segundo a Consulta Popular, novamente muda o modo de distribuição de recursos relativos à essa Consulta. Por outro lado, mantém a ponderação dos recursos destinados às regiões segundo o IDESE, que permaneceu a mesma do Decreto anterior relativo à Consulta Popular, isto é, o Decreto nº 47.170, de 08 de abril de 2010:

Art. 2º - Para fins de investimentos e serviços em cada Região serão disponibilizados os seguintes recursos:

§ 1º- R\$ 150.000.000,00 (cinto e cinquenta milhões de reais), os quais deverão ser distribuídos com a observância dos seguintes critérios:

I -80% (oitenta por cento) proporcional à população de cada Região abrangida pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento –COREDES-, obedecendo as seguintes ponderações e utilizando o índice de Desenvolvimento Social e Econômico - IDESE, calculado pela Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser - FEE:

- a) regiões com IDESE igual ou acima da média do Estado, fator 1 (um);
- b) regiões com IDESE abaixo da média e igual ou acima de 97% da média do Estado, fator 1,3 (um vírgula três);
- c) regiões com IDESE abaixo da média e igual ou acima de 94% da média do Estado, fator 1,6 (um vírgula seis);
- d) regiões com IDESE com média abaixo de 94%, da média do Estado, fator 1,9 (um vírgula nove).

II - 20% (vinte por cento) eqüitativamente entre os 28 (vinte e oito) COREDES.

Assim, para efeito de regulamentação da distribuição de recursos relativos à Consulta Popular aos COREDES do estado, o Decreto nº 47.170, de 08 de abril de 2010, por ser o mais atualizado, é o que deve ser observado nesta matéria.

3 Transferências de recursos do Estado do Rio Grande do Sul aos municípios gaúchos

O IDESE além de ter um papel fundamental como balizador na distribuição dos recursos do Orçamento Participativo, também passou a ser utilizado como instrumento importante na destinação das transferências do estado do Rio Grande do Sul aos municípios gaúchos. Essas transferências são disciplinadas por meios de Lei Orçamentária estadual, proposta pelo Executivo e aprovada pelo Legislativo a cada ano, a fim de conduzir o gerenciamento do Orçamento estadual do ano seguinte. A Primeira Lei Orçamentária a mencionar especificamente o IDESE como na transferência de recursos foi a Lei Nº 12.135, de 03 de agosto de 2004³:

§ 2º - As transferências de recursos mencionadas no "caput" deste artigo estarão condicionadas ao aporte de contrapartida pelo município beneficiado no valor mínimo correspondente a 20% (vinte por cento) do total do convênio ou do instrumento congênere, salvo quando se tratar de recursos destinados à obra estadual ou para os municípios com baixos indicadores sociais, casos em que a contrapartida será de 10% (dez por cento) do total do convênio ou do instrumento congênere.

§ 3º - Para fins de atendimento ao disposto no § 2º deste artigo, consideram-se municípios com baixos indicadores sociais aqueles que apresentarem, para o exercício da elaboração da Proposta Orçamentária, Índice de Desenvolvimento Social e Econômico (IDESE), calculado pela Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser (FEE), abaixo de 85% da média do Estado.

Verifica-se no texto que a prioridade na distribuição das transferências teve como objeto os municípios considerados com baixos indicadores sociais, isto é, com IDESE abaixo de 85% da média do Estado. O objetivo do legislador foi, obviamente, o de tentar contribuir para a redução das desigualdades regionais do estado por meio das transferências de recursos aos municípios com desempenho econômico e social abaixo da média do estado do RS. Mas, independentemente do nível de desenvolvimento do município, é exigida uma contrapartida deste de, no mínimo, 10% do valor dos recursos transferidos.

A Lei Nº 12.317⁴, de 02 de agosto 2005, repete os parágrafos segundo e terceiro da Lei 12.135.

³ Essa Lei dispunha sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária do exercício econômico-financeiro seguinte ao ano de 2005.

⁴ Sobre o IDESE esta Lei ainda menciona em seu ANEXO II - ANEXO DE METAS FISCAIS: No decorrer de 2004, buscou-se suprir a falta de recursos com mecanismos de incremento da receita própria pelo combate à sonegação, pela cobrança da dívida ativa de impostos e, em especial, pela busca do desenvolvimento econômico e social, com a atração de novos investimentos. Para tanto, a Administração Estadual utilizou os incentivos de forma parcimoniosa. O novo Fundopem/Integrar, instituído pela Lei Estadual nº 11.916, de 02 de junho de 2003, aumentou a atratividade para investimentos em Municípios onde o Indicador de Desenvolvimento Sócio-Econômico (IDESE), era inferior a média estadual.

Na sequência das Leis Orçamentárias anuais, a Lei Nº 12.574, de 18 de julho de 2006, tornou mais preciso o critério de distribuição das transferências do Estado do RS aos municípios gaúchos, com base no IDESE:

§ 2º - As transferências de recursos mencionadas no "caput" deste artigo estarão condicionadas ao aporte de contrapartida pelo município beneficiado, de acordo com sua classificação em relação ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE - calculado pela Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser - FEE - correspondente ao exercício anterior, no valor mínimo correspondente aos seguintes percentuais:

I - 15% (quinze por cento) para municípios com baixo nível de desenvolvimento no cálculo do IDESE (índices até 0,499);

II - 20% (vinte por cento) para municípios com médio nível de desenvolvimento no cálculo do IDESE (índices entre 0,500 a 0,799);

III - 30% (trinta por cento) para municípios com alto nível de desenvolvimento no cálculo do IDESE (índices maiores ou iguais a 0,800).

Interessante observar que a exigência de contrapartida na distribuição de recursos aos municípios passou a ser atrelada a percentuais específicos, de acordo com o nível de desenvolvimento dos municípios gaúchos: quanto mais desenvolvidos os municípios, de acordo com o *ranking* do IDESE, maior seria a exigência de contrapartida. Aos menos desenvolvidos (IDESE inferior a 0,499) seria exigida a menor contrapartida: 15%. Aos de desenvolvimento intermediário (IDESE entre 0,500 e 0,799), uma contrapartida de 20%. Aos de maior nível de desenvolvimento (IDESE maior ou igual a 0,800) seria exigido o maior percentual de contrapartida na liberação de transferências: 30%.

Já a Lei 12.750 de 20 de julho de 2007, repete os mesmos dispositivos da Lei Orçamentária anterior sobre a forma de distribuição de recursos aos municípios. Uma pequena alteração é introduzida no percentual destinado aos municípios, no inciso primeiro do artigo segundo, que, ao invés de exigir 15% de contrapartida dos recursos para os municípios considerados de baixo nível de desenvolvimento (IDESE até 0,499), de modo idêntico ao previsto na Lei 12,574, estabelece um percentual de 10% dos recursos para esses municípios:

§ 2º - As transferências de recursos mencionadas no "caput" deste artigo estarão condicionadas ao aporte de contrapartida pelo município beneficiado, de acordo com sua classificação em relação ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE - calculado pela Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser - FEE - correspondente ao exercício anterior, no valor mínimo correspondente aos seguintes percentuais:

I - 10% (dez por cento) para municípios com baixo nível de desenvolvimento no cálculo do IDESE (índices até 0,499);

II - 20% (vinte por cento) para municípios com médio nível de desenvolvimento no cálculo do IDESE (índices entre 0,500 a 0,799);

III - 30% (trinta por cento) para municípios com alto nível de desenvolvimento no cálculo do IDESE (índices maiores ou iguais a 0,800).

Aqui se nota mais uma vez a preocupação do legislador em beneficiar os municípios de menor desenvolvimento econômico e social na transferência de recursos, ao exigir deles um menor percentual de contrapartida em relação à Lei anterior.

Em sequência, a Lei 13.021, de 04 de agosto de 2008, repete os mesmos dispositivos referentes ao modo de distribuição de recursos aos municípios, tal como estabelecido na Lei 12.750.

A Lei Nº 13.213, de 05 de agosto de 2009, a qual dispunha sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária do exercício econômico-financeiro de 2010 trouxe novas alterações no modo da distribuição das transferências.

§ 2º - As transferências de recursos mencionadas no "caput" deste artigo estarão condicionadas ao aporte de contrapartida pelo município beneficiado, de acordo com sua classificação em relação ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE, calculado pela Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser - FEE, correspondente ao ano de 2007, no valor mínimo correspondente aos seguintes percentuais:

I - 6% (seis por cento) para municípios com índice de desenvolvimento no cálculo do IDESE até 0,649 (seiscentos e quarenta e nove milésimos);

II - 10 % (dez por cento) para municípios com índice de desenvolvimento no cálculo do IDESE entre 0,650 (seiscentos e cinquenta milésimos) e 0,699 (seiscentos e noventa e nove milésimos);

III - 15 % (quinze por cento) para municípios com índice de desenvolvimento no cálculo do IDESE entre 0,700 (setecentos milésimos) e 0,749 (setecentos e quarenta e nove milésimos);

IV - 20% (vinte por cento) para municípios com índice de desenvolvimento no cálculo do IDESE entre 0,750 (setecentos e cinquenta milésimos) e 0,799 (setecentos e noventa e nove milésimos); e

V - 30% (trinta por cento) para municípios com índice de desenvolvimento no cálculo do IDESE igual ou superior a 0,800 (oitocentos milésimos).

Aqui cabem duas observações: a) o legislador amplia as faixas de percentuais de exigências de contrapartidas aos municípios, estabelecendo um contrapartida de apenas 6% para os municípios de menor desenvolvimento (IDESE inferior a 0,649), com a clara intenção de beneficiar a estes últimos, e assim sucessivamente de acordo com uma relação inversa entre nível de desenvolvido e percentual exigido de contrapartida; b) o IDESE considerado para o cálculo da distribuição dos recursos é aquele referente ao ano de 2007.

A Lei 13.501, de 04 de agosto de 2010, estabelece os mesmos critérios para a distribuição de recursos aos municípios gaúchos conforme estabelecido na Lei 13.213, utilizando o IDESE de 2007. O mesmo ocorre com as Leis 13.769, de 04 de agosto de 2011 (que utiliza o IDESE de 2008), e 14.069, de 26 de julho de 2012 (que utiliza o IDESE de 2009).

4 Fundo de Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul– FUNDOPEM e do Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul – INTEGRAR

Além de seu papel na distribuição de recursos do Orçamento Participativo e das transferências do Estado do RS aos municípios, o IDESE também desempenha uma função importante na aplicação de recursos do Fundo de Operação Empresa do Estado do Rio Grande do

Sul-FUNDOPEM e no Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul - INTEGRAR/RS, instituídos pela Lei nº 11.916, de 2 de junho de 2003.

Na verdade, este índice, para fins de aplicação de recursos do FUNDOPPEM/INTEGRAR/RS, tem uma estrutura específica estabelecida pelo Conselho Diretor do FUNDOPEM. Por isso recebe o nome de INTEGRAR/IDESE. A estrutura do INTEGRAR/IDESE é mostrada na tabela seguinte:

		PARÂMETROS	
		Simulação 2	
IDESE FUNDOPEM/RS INTEGRAR/RS			
Renda	Apropriação de Renda	65%	10%
	Geração de Renda - PIBpc		90%
Educação		11,7%	
Saneamento e Domícilios		11,7%	
Saúde		11,7%	
ÍNDICES TRIENAIS			
Idese FUNDOPEM/RS INTEGRAR/RS	2004/2001	33,3%	
	2005/2002	33,3%	
	2006/2003	33,3%	
Grau de Industrialização	2004/2001	0,0%	
	2005/2002	0,0%	
	2006/2003	100,0%	
ÍNDICE FUNDOPEM/RS INTEGRAR/RS			
Idese FUNDOPEM/RS INTEGRAR/RS MUNICIPAL		50%	
Idese FUNDOPEM/RS INTEGRAR/RS DOS COREDES		10%	
Grau de Industrialização		10%	
Distância Geodésica ao eixo Porto Alegre-Caxias do Sul		30%	
LIMITES DE ABATIMENTO			
Limite Mínimo		20%	
Limite Máximo		70%	
PADRONIZAÇÕES			
Idese		Não	
Grau de Industrialização		Sim	
ATUALIZAÇÕES			
Idese Municípios		Sim	
IdeseCoredes		Sim	
Grau de Industrialização		Sim	
Distância Geodésica ao eixo Porto Alegre-Caxias do Sul		Sim	

FONTE: FEE/FUNDOPEM

Conforme pode ser observado, no IDESE/INTEGRAR, existem quatro subíndices ou blocos como no IDESE original: Renda, Educação, Saneamento e Domicílios, e Saúde.

O índice renda é calculado de forma distinta do IDESE. Ele é calculado como um quociente entre a variável Apropriação de renda municipal, dada pelo Valor Adicionado Bruto *per Capita* (VABpc) do comércio, alojamento e alimentação; e a variável Geração de renda municipal, considerada como o PIB *per capita* do município. O peso do numerador é de 10% e o do denominador de 90%. O peso geral da variável renda, calculada desta forma, é de 65% do INTEGRAR/IDESE.

Os demais índices do INTEGRAR/IDESE, quais sejam Educação, Saneamento e Domicílios, e Saúde, permanecem os mesmos do IDESE. Os seus pesos são iguais a 11,7%. É de se notar que, no cálculo do INTEGRAR/IDESE, a variável de maior peso, a renda, com 65% do total, indica que esta é a variável chave a ser considerada na aplicação de recursos do FUNDOPEM/INTEGRAR/RS.

A Lei nº 11.916 estabeleceu que:

Art. 6º - Fica criado, no âmbito do FUNDOPEM/RS, o PROGRAMA DE HARMONIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO RIO GRANDE DO SUL - INTEGRAR/RS -, ao qual se aplicarão as disposições especiais a seguir estabelecidas:

I - enquadrar-se-ão no INTEGRAR/RS somente os empreendimentos que se situarem em regiões cujo indicador de desenvolvimento socioeconômico - definido no regulamento a que se refere o inciso I do artigo 13, que deverá refletir as condições de geração, apropriação e distribuição de renda - seja inferior à média desse mesmo indicador no Estado;

§ 1º - Competirá à Fundação de Economia e Estatística do Governo do Estado do Rio Grande do Sul - FEE - elaborar o indicador de desenvolvimento socioeconômico previsto no inciso I deste artigo, o qual será aprovado pelo Conselho Diretor do FUNDOPEM/RS nos termos previstos no artigo 13, inciso XV.

O Decreto Nº 42.360, de 24 de julho de 2003, que regulamenta a mencionada Lei 11.916, estabelece em seu artigo 11, inciso primeiro:

I - enquadrar-se-ão no INTEGRAR/RS somente os empreendimentos que se situarem em regiões cujo Indicador de Desenvolvimento Socioeconômico seja inferior à média desse mesmo indicador no Estado;

E no inciso terceiro do mesmo artigo ficou definido que:

§ 1º - O Indicador de Desenvolvimento Socioeconômico - INTEGRAR/IDESE é elaborado pela Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul - FEE, sendo composto pelos seguintes índices: Condição de Domicílio e Saneamento, Educação, Saúde e Renda.

O Decreto N 49.205, de 11 de junho de 2012, é a mais recente regulamentação da Lei 11.916, que institui o FUNDOPEM e criou o INTEGRAR/RS, com o IDESE como instrumento de condução destas políticas públicas estaduais. Os dispositivos que mencionam o IDESE neste decreto são os seguintes:

Art. 18. Serão passíveis de enquadramento no INTEGRAR/RS os empreendimentos que:

I - estejam localizados em Municípios ou regiões cujo indicador de desenvolvimento socioeconômico seja inferior à média desse mesmo indicador no Estado;

§ 3º O indicador de desenvolvimento socioeconômico, para fins de enquadramento conforme disposto no inciso I deste artigo, denominado INTEGRAR/IDESE, será elaborado pela Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul - FEE, a partir de critérios estabelecidos pelo Conselho Diretor do FUNDOPEM/RS.

Referências

- BARBIERI, Cláudio Dias; *et al.* **A Exclusão Social nos Municípios e Coredes do Rio Grande do Sul Segundo o Índice Social Municipal Ampliado**. Desenvolvimento em Questão, Editora Unijuí, ano 1, n. 2, p.151-173, jul.-dez. 2003.
- GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. **IDH, Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica**. In: Revista Brasileira. Estudos Urbanos e Regionais, Salvador, v. 7, n. 1, 73-89, 2005.
- HANDBOOK ON CONSTRUCTING COMPOSITE INDICATORS – METHODOLOGY AND USER GUIDE.OECD, 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/std/clits/42495745.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2013.
- ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO (IDESE)–1991-2000. Documentos FEE, n. 58, Porto Alegre, dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/documentos/documentos_fee_58.pdf> Acesso em: 17 abr. 2013.
- ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (IFDM) . Edição 2012 –Ano base 2010. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/main.jsp?lumChannelId=4028818B3AD121E0013AD19509E21CB1>>. Acesso em: 17 abr. 2013.
- ÍNDICE IPARDES DE DESEMPENHO MUNICIPAL (IPDM). Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=19>. Acesso em: 17 abr. 2013.
- ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/indicadores-sociais/-imrs-indice-mineiro-de-responsabilidade-social>>. Acesso em: 17 abr. 2013.
- ÍNDICE PAULISTA DE RESPONSABILIDADE SOCIAL. IPRS versão 2010. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/projetos/iprs/ajuda/2008/metodologia_2010.pdf>. Acesso em: 24 maio 2013.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 5ª edição, 160p., 2012.
- _____. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 4ª edição, 144p. , 2009.
- KLUTHCOVSKY, Ana Cláudia Garabeli Cavalli; TAKAYANAGUI, Angela Maria Magosso. **Qualidade de Vida – Aspectos Conceituais**. Revista Salus-Guarapuava-PR. jan./jun. 2007; 1(1): 13-15. Disponível em: <http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_artigos/12.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2011.
- OBSERVATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE E QUALIDADE DE VIDA. **Conceitos relacionados: indicadores**. Disponível em: <<http://www.sustentabilidade.org.br>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

PAIVA, Carlos Águedo Nagel Paiva. **Indicadores Sócio-econômicos e Políticas Públicas Municipais (Palestra dada em 08/05/2010)**. Disponível em:

<<http://www.territoriopaiva.com/ctms/3/39/palestras>>. Acesso em: 11 abr. 2011.

PIGOU, Arthur Cecil. **Wealth and Welfare**. MacMillan and Co. Limited St Martin's Street, London , 1912.

SANTAGADA, Salvatore. **Indicadores Sociais: uma primeira abordagem histórica**. In: Pensamento Plural, Pelotas n. 01, p. 113–142, julho-dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br/isp/ppgcs/pensamento-plural/edicoes/01/06.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2012.

_____. **Indicadores Sociais: Contexto Social e Breve Histórico**. Indicadores Econômicos FEE, Vol. 20, N. 4 (1993). Disponível em:

<<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/758/1013>>. Acesso em: 15 out. 2012.

SCHRADER, Achim. **Métodos de pesquisa social empírica e indicadores sociais**, Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2002.

SHARPE, A. **Literature Review of Frameworks for Macro-indicators**, Centre for the Study of Living Standards, Ottawa, Canadá, 2004.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; SAMPAIO, Maria Helena. **Índice de Desenvolvimento Social (IDS) – Uma Estimativa para os Municípios do Rio Grande do Sul**. Edição revisada, março de 1996. Fundação de Economia e Estatística.

TORRES, Haroldo da Gama; FERREIRA, Maria Paula; DINI, Nádía Pinheiro. **Indicadores Sociais: Por que Construir Novos Indicadores Como o IPRS**. São Paulo em Perspectiva, 17(3-4):80-90, 2003.

WINCKLER, Carlos Roberto (Coord.). **Índice Social Municipal Ampliado Para o Rio Grande Do Sul — 1991-98**. Documentos FEE n. 48. Porto Alegre, março de 2002.