



Assembléia Legislativa de São Paulo

Fórum São Paulo Século 21

Índice Paulista de
Responsabilidade Social - IPRS

Apresentação



Assembléia Legislativa de São Paulo

Fórum São Paulo Século 21

Índice Paulista de
Responsabilidade Social - IPRS

Apresentação

Apresentação

Entre os que lidam com estatísticas sociais, existe uma antiga e forte aspiração, quase um sonho: fazer com que aqueles que efetivamente definem políticas e ações sociais, sobretudo os gestores municipais, lancem mão de informações e resultados estatísticos tanto para definir metas como para priorizar e direcionar as intervenções, no sentido de atingir com mais rapidez e eficiência os diferentes objetivos. Esta é a crença de que as estatísticas constituem um instrumento importante para aprimorar um conjunto de ações sociais: desenvolver melhor as políticas sociais, permitindo o acompanhamento e a evolução dos processos; aumentar o consenso social sobre as difíceis escolhas diante do sempre presente constrangimento dos recursos; revelar e criar responsabilidades dos diferentes atores envolvidos nestes processos; e incluir na agenda temas que costumam ser desprezados, mal-interpretados ou mesmo negligenciados.

De certa forma, os especialistas na produção e na análise das estatísticas sociais vivem hoje um paradoxo. A julgar pela crescente demanda que a Fundação Seade recebe tanto de órgãos públicos como da mídia para fornecer e organizar estatísticas, parece que esta antiga aspiração vem se concretizando e ganhando consenso no mundo e em especial no Brasil. Entretanto, certamente em decorrência do sucesso internacional alcançado pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a grande aspiração é que as estatísticas venham resumidas em índices, em indicadores bem sintéticos. Porém, quem lida com estatísticas sociais, por um conjunto de razões, costuma olhar com muito ceticismo e desconforto qualquer tentativa de resumir e captar em um único número a complexa evolução e dinâmica do desenvolvimento social e econômico. Os técnicos sabem que, neste esforço, obrigatoriamente são embutidos princípios rígidos e juízos de valor, além de serem assumidas arbitrariedades, comportamentos estes muito difíceis de serem captados por não-especialistas ou mesmo colocados no âmbito do senso comum. Ou seja,

sabemos que estamos produzindo uma estatística imperfeita e que será tão mais imperfeita quanto mais inadequado for o uso que se fizer dela. E esse uso inadequado freqüentemente é feito com boas ou más intenções.

Na realidade, no pensamento de todos os técnicos, encontra-se a questão formulada pelo eminente economista Amartya Sen, quando convidado a participar da elaboração do IDH: “por que dar proeminência a um índice sumário imperfeito que está longe de captar o riquíssimo conjunto de informações que tornam os Relatórios de Desenvolvimento Humano tão atrativos e importantes?” E completa: “em contraste com a idéia grosseira do IDH, o texto do Relatório de Desenvolvimento Humano contém uma extensa coleção de quadros, uma enorme riqueza de informação sobre uma variedade de aspectos sociais, econômicos e políticos que influenciam a natureza e a qualidade da vida humana”. A resposta a esta questão, e aceita por Sen, foi dada por Mahbud ul Haq, que empenhava-se naquele momento em avançar no conceito de PIB, incorporando na definição de desenvolvimento a dimensão humana para além da simples dinâmica econômica que é expressa pelo PIB. Argumentou Mahbud: “precisamos de uma medida do mesmo nível de vulgaridade do PIB – apenas um número –, mas uma medida que não seja cega aos aspectos da vida humana como é o PIB”. Mahbud tinha a expectativa que o IDH não fosse somente um aperfeiçoamento do PIB, mas tivesse sobretudo o poder de alargar o interesse público para aspectos essenciais do desenvolvimento almejados por todos, com uma face humana. E conclui Sen: “Mahbud conseguiu-o rigorosamente, tenho de admitir, e fico satisfeito que não tivéssemos conseguido desviá-lo da procura de uma medida ainda que imperfeita. (...) o índice imperfeito falou alto e claro e recebeu uma atenção inteligente e, através desse veículo, a realidade complexa contida no Relatório encontrou também uma audiência interessada”. Ou seja, nos momentos de divulgação dos Relatórios de Desenvolvimento Humano, o IDH atua como espécie de isca ou de catalisador para colocar na agenda temas que as Nações Unidas gostariam de ver ventilados e discutidos naquele momento.

De certa forma, foi o espírito contido no admirável texto de Sen que nos levou a enfrentar o enorme desafio que estava sendo proposto pelos líderes e conselheiros do Fórum São Paulo – Século XXI, ao solicitarem a construção de indicadores sintéticos que permitissem captar continuamente a progressão (ou não) do desenvolvimento dos municípios paulistas em direção à sociedade desejada e discutida amplamente no âmbito do Fórum. Como se sabe, os indicadores têm sido utilizados pela ONU sobretudo para avaliar o nível e a evolução de países. Além disso, é estabelecido um ranking de países segundo a sua evolução e situação naquele momento, como forma de mobilizar a sociedade na direção das mudanças desejadas. O Fórum, ao trazer o tema para o centro das suas decisões políticas estratégicas, no sentido de acompanhar e avaliar os processos de desenvolvimento municipais, colocou um novo desafio metodológico: produzir indicadores de terceira geração, que significam um avanço em relação ao IDH tradicional (segunda geração em relação ao PIB) que apresenta fortes limitações quando se trata de avaliar situações relativas a 645 municípios. Aliás, deve-se destacar que este aprimoramento faz parte da própria filosofia do IDH, que, pela sua concepção, deve ser considerado não a solução final, mas sim um processo crescente de aperfeiçoamento e adequação. O mesmo conceito vale para o Índice Paulista de Responsabilidade Social, construído em resposta à demanda dos líderes do Fórum.

Palavras de Amartya Sen, prêmio Nobel de economia de 1998 (PNUD, 1998):

“O IDH, que o *Relatório de Desenvolvimento Humano* transformou em qualquer coisa como uma nau capitânia, tem sido bastante bem-sucedido na utilização como medida alternativa do desenvolvimento, completando o PNB. Baseado, como está, em três componentes distintos – indicadores de longevidade, educação e rendimento per capita –, não se centra exclusivamente na riqueza econômica (como o PNB). Dentro dos

limites destes componentes, o IDH serviu para alargar substancialmente a atenção empírica que a avaliação dos processos de desenvolvimento recebe.

Contudo, o IDH, que é inevitavelmente um índice imperfeito, não deve ser visto como outra coisa que não seja um movimento introdutório para se conseguir o interesse das pessoas pelo rico conjunto de informação que está presente no *Relatório de Desenvolvimento Humano*. De fato, devo admitir que inicialmente não vi muito mérito no IDH em si mesmo, o qual, por acaso, tive o privilégio de ajudar a projetar. Primeiramente, exprimi a Mahbub ul Haq, o criador do *Relatório de Desenvolvimento Humano*, grande ceticismo sobre a tentativa de se concentrar num índice imperfeito deste tipo, tentando captar num simples número uma realidade complexa sobre o desenvolvimento humano e a privação. Em contraste com a idéia grosseira do IDH, o resto do *Relatório de Desenvolvimento Humano* contém uma extensa coleção de quadros, uma riqueza de informação sobre uma variedade de aspectos sociais, econômicos e políticos que influenciam a natureza e a qualidade da vida humana. Por que dar proeminência, era natural perguntar, a um índice sumário imperfeito que estava longe de captar muito da rica informação que torna o *Relatório de Desenvolvimento Humano* tão atrativo e importante?

Esta imperfeição não escapou de todo a Mahbub. Ele não resistiu ao argumento de que o IDH não poderia ser senão um indicador muito limitado do desenvolvimento. Mas, após alguma hesitação inicial, Mahbub persuadiu-se a si mesmo que o domínio do PIB (um índice utilizado em excesso e vendido acima do seu valor, que ele queria suplantiar) não seria quebrado por um conjunto qualquer de quadros. As pessoas olhariam esses quadros respeitosamente, argumentou ele, mas quando tivessem de usar uma medida sumária de desenvolvimento voltariam ainda ao singelo PIB, porque era imperfeito mas acessível. Enquanto ouvia Mahbub, escutei um eco do poema de T. S. Eliot 'Burnt Norton': 'a espécie Humana não suporta muito bem a realidade'.

Precisamos de uma medida, reclamou Mahbub, do mesmo nível de vulgaridade do PIB – apenas um número –, mas uma medida que não seja cega aos aspectos sociais da vida humana como é o PIB. Mahbub esperou que o IDH não fosse somente algo como uma melhoria – ou pelo menos um suplemento útil – ao PIB, mas que servisse também para alargar o interesse público às outras variáveis que são profusamente analisadas no *Relatório de Desenvolvimento Humano*.

Mahbub conseguiu-o rigorosamente, tenho de admitir, e fico satisfeito que não tivéssemos conseguido desviá-lo da procura de uma medida imperfeita. Pelo uso hábil do poder de atração do IDH, Mahbub conseguiu que os leitores se envolvessem de

forma interessada no amplo conjunto de quadros sistemáticos e análises críticas pormenorizadas apresentados no *Relatório de Desenvolvimento Humano*. O índice imperfeito falou alto e claro e recebeu uma atenção inteligente e, através desse veículo, a realidade complexa contida no resto do Relatório encontrou também uma audiência interessada.”

Ao idealizar o novo índice, estava-se, de certa forma, aceitando a aposta contida no texto de Sen, ou seja, a de que as estatísticas sintéticas podem transformar-se em mensagens fortes e, nesta condição, tornarem-se aliadas na criação de uma cultura de responsabilidade e na realização efetiva dos direitos humanos, ambos comportamentos indispensáveis hoje no Brasil para a construção de uma sociedade que anseia por um desenvolvimento sustentável e tem como horizonte democratizar a sociedade do conhecimento. Os índices seriam uma espécie de ferramenta de fiscalização política e, portanto, adequadamente utilizada pelo mais legítimo dos espaços políticos – a Assembléia Legislativa.

Foi com este referencial que optou-se por uma concepção audaciosa de indicador, considerando em sua construção três dimensões: **resultados** de curto prazo; **esforços** realizados pela gestão municipal na direção de melhorar os indicadores de educação e saúde; e **participação**, que significa sobretudo gerar mecanismos institucionais que permitam a transparência das ações sociais.

Apesar da total consciência das limitações e imperfeições e de contar com as inevitáveis incompreensões do que é ou pode ser no momento um indicador municipal de curto prazo, ao longo do processo de sua construção e discussão com técnicos e com a sociedade civil, freqüentemente questionava-se sobre o acerto de ter assumido esta complexa tarefa, principalmente pela enorme expectativa que este indicador já estava gerando, sempre muito além do que este ou qualquer indicador sintético poderia efetivamente representar. As expectativas chegavam sobretudo através de dúvidas e de inúmeras e justificadas sugestões.

Concluído o trabalho e realizado o primeiro balanço, mesmo antes da sua divulgação, está claro que já existe o que comemorar em pelo menos três

importantes pontos: **na proposta mais conceitual da sua concepção; nos acertos metodológicos; e na relevância das conclusões.**

Talvez um dos maiores avanços tenha sido o fato de deixar claro para os interlocutores mais próximos, os organizadores do Fórum São Paulo – Século XXI, que o fundamental para a qualidade de um indicador não é a competência ou a criatividade da equipe técnica, mas sim a existência e a qualidade da informação. Sem informação, ou com informação sem confiabilidade jamais serão produzidos indicadores confiáveis e portanto úteis. Esta consciência gerou projeto de lei dispondo sobre a criação do **Índice Paulista de Responsabilidade Social**, que garantirá o acesso a informações municipais detalhadas e confiáveis, que significa um inédito e enorme avanço no sentido de captar e organizar dados que sejam capazes de detectar progressos contínuos nas dimensões de esforços e participação, o que atualmente é quase impossível. No caso dos esforços, será possível conhecer, para cada um dos municípios, de forma discriminada, a parcela dos recursos federais, estaduais e municipais investida em educação e saúde e a geração de renda. Já os indicadores de participação teriam outra função – a de captar os esforços de gestores municipais na área da transparência tanto no momento das decisões, como na ação e na negociação das políticas e ações sociais. A idéia é que o direito social, como fundamento da política social, elimine cada vez mais o espaço da política puramente clientelística. Para tanto, é fundamental conhecer as ações desenvolvidas pelo gestor municipal para instalar e fazer funcionar conselhos, comitês, associações de pais e mestres, parcerias com ONGs, etc.

Assim, talvez a maior conquista tenha sido a de estimular a esperança. Esperança no fato de que, graças a um aperfeiçoamento das informações aliado a uma disposição de acompanhamento, possam ser melhorados as ações e os programas em favor de uma sociedade mais justa. Esperança na aposta, que os novos indicadores também falem alto e claro e assim estimulem produtivas discussões sobre conclusões e sugestões deste Relatório.

Outro avanço que merece destaque desde já refere-se à área metodológica. Como dito anteriormente, os indicadores têm sido sempre colocados como algo em constante construção. Neste sentido, pode-se dizer que encontrou-se o caminho e foram dados os primeiros passos. Em resposta à demanda, foram gerados consistentes indicadores municipais de curto prazo, que se mostraram sensíveis à heterogeneidade específica do Estado de São Paulo, mais sensíveis à ação de políticas locais do que aquelas de desenvolvimento em geral e que permitem a organização dos municípios em grupos semelhantes, facilitando a geração de critérios mais justos de hierarquização. De posse deste conjunto diversificado de elementos, a base empírica está dada: a Assembléia Legislativa terá condições de refletir de modo consistente a respeito dos estímulos a serem dados aos municípios que tiverem melhor desempenho ou maior evolução no período recente.

Finalmente, é importante mencionar que, neste Relatório, foram realizados avanços no conhecimento da complexidade que envolve o desenvolvimento deste Estado, sobretudo no tema que é tão caro e instigante, da geração concomitante da riqueza e da pobreza. Esta contribuição emerge forte no momento em que, através da organização dos municípios em cinco agrupamentos, evidenciam-se impressionantes padrões espaciais. Tem-se a certeza que, ao final da leitura deste Relatório, sabe-se mais e melhor sobre este Estado e deixa-se ainda um enorme espaço para a reflexão de possíveis ações na política pública e na direção de uma sociedade mais justa e de conhecimento mais democratizado.

Resta o agradecimento aos componentes do Fórum São Paulo Século XXI, que colocaram o Seade diante deste saudável desafio e muito especialmente aos técnicos que fizeram o possível para que afinal se pudesse avançar em direção aos indicadores de “terceira geração”.