



Assembléia Legislativa de São Paulo

# Fórum São Paulo Século 21

Índice Paulista de  
Responsabilidade Social - IPRS  
Os Indicadores de  
Responsabilidade Social



Assembléia Legislativa de São Paulo

# Fórum São Paulo Século 21

Índice Paulista de  
Responsabilidade Social - IPRS

## Os Indicadores de Responsabilidade Social

## OS INDICADORES DE RESPONSABILIDADE SOCIAL

Nesta seção, tratamos de detalhar um pouco melhor as estratégias analíticas adotadas ao longo deste exercício, não apenas do ponto de vista do que seria desejável, mas sobretudo considerando o que é presentemente possível, tendo em vista os dados efetivamente disponíveis e o estado atual do seu processo de produção.

Certamente, o leitor já terá percebido que este relatório foi concebido e produzido enquanto um diálogo com o projeto do IDH. No entanto, além das razões substantivas relacionadas aos aspectos específicos da presente proposta, discutidos no capítulo anterior, esse diálogo foi complexo e crítico porque também teve como referência um conjunto de problemas relacionados à especificidade da questão municipal do Estado de São Paulo. Alguns desses elementos são os seguintes:

- municípios são unidades administrativas diferentes de países. As variáveis passíveis de serem produzidas nessa primeira escala são normalmente diferentes das geradas na segunda. Mesmo variáveis aparentemente iguais em ambas escalas podem implicar diferentes significados;<sup>1</sup>
- a produção de indicadores para a avaliação de gestões municipais demanda um tratamento diferenciado das questões temporais. Municípios pequenos podem mudar significativamente num prazo muito curto de tempo, ao contrário de grandes países ou mesmo estados, que podem carregar uma significativa inércia herdada de processos históricos de longa duração;
- a produção de dados municipais – muitos deles derivados de registros administrativos – pode ser afetada por mudanças institucionais relativas, por exemplo, aos procedimentos de repasse de recursos e de negociação entre entes

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, a discussão entre o significado da renda e do produto nas escalas nacional e municipal, apresentada no item "Indicador da Riqueza dos Municípios", do Capítulo 3.

federativos. Em outras palavras, a interpretação dos dados administrativos não pode ser dissociada do contexto em que estes são gerados e, por isto mesmo, nem sempre podem ser tratadas universalmente.

Evidentemente, diferenças de tal monta impõem uma série de cuidados tanto do ponto de vista da construção de indicadores municipais, quanto do ponto de vista de sua interpretação. Serão abordados, a seguir, alguns dos elementos que informam essa discussão, tais como a questão da unidade de análise e os problemas relacionados à escolha de dimensões e de variáveis para a elaboração do exercício aqui desenvolvido. Serão discutidas, também, as principais estratégias operacionais adotadas no sentido de se lidar com a questão dos esforços, a questão da participação social e a questão da variação de curto prazo, aspectos mais gerais integrantes dessa proposta de trabalho.

## **A UNIDADE DE ANÁLISE ADOTADA – O MUNICÍPIO**

Em qualquer estudo sobre diferenças socioeconômicas entre regiões no Brasil, a escolha do município como unidade de análise é relativamente óbvia. De fato, o município é a menor unidade administrativa brasileira, bem como constitui uma importante referência para o processo de produção de dados por parte dos órgãos federais e estaduais de estatísticas e pelas agências públicas responsáveis pela implementação das principais políticas sociais. No caso do presente projeto – que tem como eixo central o diálogo entre Assembleia Legislativa de São Paulo e os entes municipais – essa referência não é apenas desejável, mas obrigatória.

### **Federalismo no Brasil**

Historicamente, sempre foi grande a presença do governo federal nas políticas sociais brasileiras. As primeiras iniciativas de vulto com efeitos amplos sobre o território nacional

foram originadas no governo federal, como, por exemplo, as primeiras políticas previdenciárias (Lei Eloy Chaves e depois os IAPs), de habitação (carteiras habitacionais dos IAPs) e de saúde (Saneamento Rural e depois o Ministério da Saúde), nas décadas de 20 e 30. Algumas outras políticas, como educação (no ensino fundamental) e saneamento básico, tiveram suas primeiras iniciativas impulsionadas pelos governos subnacionais. Mesmo as políticas federais constituídas naquele momento, entretanto, careciam de universalidade, em termos tanto da demanda quanto da extensão territorial. O principal momento de expansão física e de uniformização das políticas sociais veio com o golpe militar de 1964. A partir dos primeiros anos do novo regime, foram criadas agências e programas de âmbito nacional, como o INPS, o BNH, o Planasa (no interior do BNH), etc; abrangendo políticas existentes ou criando novas iniciativas. Todo esse processo foi marcado por forte discurso moralizador, antipolítico e tecnocrático, acompanhado de uma intensa centralização administrativa, decisória e financeira no governo federal.

Com o declínio político, eleitoral e econômico do projeto do regime, críticas setoriais às suas políticas foram sendo construídas e, com o fim do regime, foram transformadas em políticas, tanto durante a chamada Nova República quanto nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte de 1988. Dentre os inúmeros temas colocados na mesa durante esse deslocamento das políticas, destacam-se os governos locais, que foram apresentados como mais vantajosos do ponto de vista da gestão de políticas públicas, especialmente as sociais, pela sua maior proximidade dos problemas a serem tratados, pela maior responsabilização política dos gestores públicos e pela sua maior capacidade de levar as políticas a seus reais demandantes. Essa questão desenvolveu-se na direção de um consenso que cobre hoje praticamente todo o espectro político, embora os conteúdos das propostas possam variar bastante.

Para além do significado de descentralização de políticas, esse processo indica um redesenho do próprio federalismo brasileiro, em moldes em que o poder (inclusive fiscal) e as responsabilidades estejam mais bem distribuídos pelos entes federativos. Se esse processo deve ser encarado como um importante passo na construção de uma ordem democrática, na qual está implícita a idéia da existência de movimentos de poder centrípetos, são grandes os desafios pela frente. Em primeiro lugar, isso implica no desenvolvimento de um aprendizado institucional significativo, especialmente nos governos locais, nos próximos anos. Os poderes locais no Brasil, aparentemente, constituir-se-ão em agentes cada vez mais importantes na implementação de políticas, especialmente as sociais e de redução das desigualdades sociais. O segundo desafio refere-se ao desenvolvimento de uma cultura de responsabilidades, respeito e negociações entre os poderes, no sentido de construir um jogo de soma positiva

entre os entes federados. Isso pressupõe tornar os governos locais mais responsáveis (e responsabilizáveis) pelos seus atos e políticas, menos inclinados a retirar vantagens comparativas entre si, bem como fazer o governo federal aceitar a existência de divergências de opiniões e diretrizes com respeito a políticas, inclusive com as implementadas pelo ente superior da federação (Arretche, 2000).

No entanto, cabe destacar que a escolha dessa unidade de análise tem conseqüências analíticas muito importantes. De fato, a diversidade entre municípios paulistas é muito grande, especialmente quando se trata o problema do ponto de vista do porte demográfico das diferentes localidades: em São Paulo, a população dos municípios varia entre um mil e dez milhões de habitantes, ou seja, uma diferença de dez mil vezes!

O Município de São Paulo possui porte demográfico de um país como Portugal, enquanto alguns pequenos municípios têm a população inferior àquela residente em determinados prédios da Região Metropolitana. Portanto, a comparação entre municípios de portes tão diferenciados deve ser tratada com extremo cuidado.

Enquanto o indicador de esperança de vida, por exemplo, tende a refletir uma realidade local relativamente homogênea quando referido a um município de pequeno porte, pode estar refletindo uma gama enorme de situações heterogêneas numa localidade do porte de São Paulo, Campinas ou Guarulhos. Esse tipo de consideração evidencia duas questões principais.

### **A heterogeneidade das unidades de análise e as medidas equivalentes**

No caso das análises do PNUD, para além da heterogeneidade interna das unidades de análise, a melhoria das condições sociais colocou de maneira dramática a questão da heterogeneidade entre as unidades a serem relacionadas, dificultando as comparações entre países relativamente semelhantes. Isso se deve ao fato de que os indicadores perdem gradativamente a sua capacidade discriminadora com a elevação dos patamares médios (no interior do grupo de países desenvolvidos e entre estes e os que mais se aproximam deles),

assim como com a manutenção de condições muito precárias (para os países estagnados ou de desenvolvimento muito baixo).

Esse problema pode ser resolvido pelo desenvolvimento de escalas equivalentes, mas distintas, para países desenvolvidos e em desenvolvimento. Essa alteração metodológica foi realizada pelo PNUD em seu *Relatório do Desenvolvimento Humano* de 1999. Partindo da constatação do acesso praticamente universal nos países desenvolvidos a uma série de serviços ainda discriminadores da situação social nos países em desenvolvimento, o PNUD produziu medidas equivalentes, por exemplo, através da consideração da taxa de analfabetismo de adultos para países em desenvolvimento, enquanto levava em conta a taxa de analfabetismo funcional em adultos para os países desenvolvidos. Esse procedimento deu origem a duas escalas distintas de pobreza humana, denominadas de IPH-1 e IPH-2 (PNUD, 1999).

Para o caso dos estados e municípios brasileiros, a produção de medidas equivalentes ainda não foi realizada, mas será provavelmente necessária em período bastante curto, já que a relativa homogeneidade do índice entre estados, e mesmo em uma parte significativa dos municípios, tornará crescentemente difícil discriminar as situações existentes. O presente esforço metodológico caminha nessa direção, tentando construir, para os municípios de São Paulo, um conjunto de indicadores que captem suas diferenças, considerando o seu patamar de desenvolvimento.

Por um lado, a adoção de uma *média* para um município do porte de São Paulo implica procurar, simultaneamente abarcar, situações tão díspares quanto aquelas vivenciadas pelos índios guaranis residentes na região de Parelheiros, pelos ricos do Morumbi, pelos favelados da Zona Leste, pela grande classe média paulistana, pelos moradores de cortiços, etc. Por outro lado, num município do porte de São Paulo, uma taxa de cobertura de água da ordem de 99% implica que ainda existam 100 mil pessoas sem acesso a água, o que corresponde a uma população que poucos municípios paulistas chegam a atingir no total.

Em síntese, a opção pelo município enquanto unidade de análise – totalmente racional, devido ao atual sistema de produção de dados e aos objetivos deste projeto – implica, em grande medida, encobrir a heterogeneidade realmente existente, especialmente nos municípios de maior porte. Tendo em vista esses

elementos, cabe ao leitor perceber que, ao se afirmar que determinada localidade tem, *em média*, melhores indicadores educacionais ou de saúde do que em outras, não significa que, naquele local, não existam desigualdades e pessoas sem acesso aos serviços. Pode mesmo significar que, eventualmente, o número absoluto de pessoas sem acesso a serviços seria maior naquele local, dado o seu grande porte populacional.

## AS DIMENSÕES E VARIÁVEIS CONSIDERADAS

O objetivo original da proposta era gerar indicadores consistentes com o paradigma do desenvolvimento humano, proposto pelo PNUD (1996, 1998, 2000). Com este objetivo, buscou-se manter neste exercício aquelas três dimensões consagradas pelo IDH: renda, longevidade e conhecimento. Evidentemente, seria desejável poder produzir informações para outras dimensões – tais como o meio ambiente, segurança pública e habitação, por exemplo – mas não existiam para estes temas, dados que permitissem comparações municipais pertinentes, para dois diferentes momentos da década de 90.

Mesmo assim, no presente estudo, foram adaptados os conceitos do IDH à realidade paulista e aos objetivos do projeto, em que os aspectos relacionados aos esforços dos municípios e às variações de prazo mais curto também deveriam ser contemplados. Ainda assim, foi necessário trabalhar com um leque relativamente reduzido de variáveis para cada uma das dimensões consideradas neste exercício: aquelas variáveis que fossem consistentes, disponíveis para todos os municípios e relativas a pelo menos dois diferentes momentos da década de 90.

Tendo em vista esses elementos principais, foram produzidos, de modo análogo ao IDH, indicadores que refletem as dimensões de *riqueza municipal*, *longevidade e escolaridade*. Uma síntese das variáveis que compõem cada uma destas dimensões, bem como a estrutura de pesos adotada pode ser observada na tabela 1.



Neste exercício, utilizou-se um total de 13 variáveis originais, posteriormente padronizadas e condensadas em três variáveis sintéticas que representam cada uma das dimensões consideradas na proposta de trabalho (riqueza municipal, longevidade e escolaridade).<sup>2</sup> Na medida do possível, procurou-se incorporar também ao presente exercício variáveis que captassem, além da situação atual dos diversos municípios (variáveis de resultado), aspectos relacionados aos esforços empreendidos ou passíveis de serem pelos municípios paulistas.

Assim, incluiu-se ao menos uma variável de esforço por dimensão, que apontasse em alguma medida a importância das iniciativas empreendidas pelos agentes públicos municipais. No caso do indicador de riqueza municipal, considerou-se variável de esforço o *valor adicionado per capita* (derivado do ICMS), que reflete em grande medida a capacidade teórica que um município teria em investir em ações na área de política social. Para a longevidade, a variável de esforço considerada foi a *mortalidade perinatal*, que capta a situação do sistema público de assistência à saúde materno infantil. Finalmente, no caso da escolaridade, utilizou-se variável de esforço a porcentagem *das matrículas de ensino fundamental oferecidas pela rede municipal*.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Para uma interpretação mais detalhada dos resultados, ver o capítulo 3. Para a lista de variáveis por município, ver as listagens no Anexo Estatístico. Para o detalhamento da metodologia empregada, ver o Anexo Metodológico.

<sup>3</sup> Todos estes indicadores são discutidos, com mais detalhes, no capítulo 3.

**TABELA 1**

Síntese das Variáveis Seleccionadas e Estrutura de Peso Adotada (1), segundo Dimensões

<b>Dimensões</b>	<b>Variáveis de Resultado</b>	<b>Variáveis de Esforço</b>
<b>Riqueza Municipal</b> (Gerado para 1992 e 1997)	Consumo de energia elétrica residencial (44%)	Valor adicionado per capita (14%)
	Consumo de energia elétrica no comércio, agricultura e serviços (23%)	
	Remuneração média dos empregados com carteira assinada (19%)	
<b>Longevidade</b> (Gerado para 1994 e 1998)	Mortalidade infantil (30%)	Mortalidade perinatal (30%)
	Mortalidade de adultos de 60 anos e mais (20%)	
	Mortalidade de adultos de 15 a 39 anos (20%)	
<b>Escolaridade</b> (Gerado para 1991 e 1996)	% dos jovens de 15 a 19 anos que concluíram o ensino fundamental (26%)	% das matrículas de ensino fundamental oferecidas pela rede municipal (3%)
	% dos jovens de 20 a 24 anos que concluíram o ensino médio (25%)	
	% de crianças de 10 a 14 anos alfabetizados (24%)	
	% de jovens de 15 a 24 anos alfabetizados (24%)	

**Fonte:** Fundação Seade, 2000.

(1) Os valores entre parênteses correspondem ao peso de cada variável para gerar o indicador sintético da respectiva dimensão.

O leitor atento poderá considerar essa tentativa relativamente frustrante, tendo em vista o pequeno número de variáveis de esforço aqui utilizado, bem como o pequeno peso de algumas destas variáveis, particularmente no caso da escolaridade. Essa limitação é decorrência da necessidade de se ater a alguns critérios básicos, que restringiram sobremaneira o leque de variáveis passíveis de serem incorporadas.

De fato, além da necessidade de serem considerados os critérios de cobertura e periodicidade mencionados anteriormente, tratou-se apenas de incorporar aquelas variáveis que estivessem relativamente correlacionadas às variáveis de resultado, o único parâmetro disponível para alguma aferição da consistência das variáveis de esforço disponíveis. Em consequência, variáveis importantes, como as relativas ao gasto municipal, e à pré-escola por exemplo, não puderam ser utilizadas por diversas razões. No caso do gasto municipal destacam-se: o período de elevada inflação, até 1994, que distorce significativamente as comparações ao longo do tempo; a ocorrência de mudanças institucionais significativas, que alteraram os critérios de repasse e alocação de recursos; a não obrigatoriedade da declaração da informação por parte dos municípios no contexto da Pesquisa Municipal Unificada (PMU – Fundação Seade), etc. Quanto à pré-escola, podem ser citados: a difícil comparação das informações disponíveis sobre matrícula, por sua captação em períodos diferentes do ano; a dupla contagem de alunos matriculados tanto na creche quanto na pré-escola; e a existência de cadastro incompleto das instituições de educação infantil.

#### **Dificuldades metodológicas ligadas ao rendimento das famílias**

Uma importante questão metodológica relacionada aos indicadores de renda diz respeito às dificuldades geradas pela existência de rendas não monetárias no orçamento de qualquer família ou indivíduo. A consideração da renda per capita (familiar ou individual) como indicador da presença de pobreza pressupõe que formas não mercantis de produção de produtos e serviços não são importantes para a determinação do bem-estar dos indivíduos. Em uma série de comunidades, como no caso das favelas, uma parte razoável da sobrevivência é garantida por mercadorias e serviços veiculados por “mercados” locais baseados principalmente em trocas não monetárias. Embora o dinheiro possa estar presente neste tipo de troca, o preço do bem é alterado (normalmente para baixo) pela existência de reciprocidades baseadas na expectativa da retribuição de um favor, que faz parte do pagamento. Em comunidades tradicionais, este tipo de “mercado”, baseado apenas parcialmente em trocas monetárias, pode chegar a ser predominante. Caso isso aconteça, basear um estudo sobre a pobreza na renda

monetária pode levar a enganos. Este problema coloca-se de maneira dramática em um estudo que inclui unidades muito heterogêneas, como nos trabalhos do PNUD. Quando se envolvem todos os países do mundo, considera-se que a Suécia e o Zimbábue, por exemplo, estruturam-se socialmente de maneira equivalente. O problema aparece de forma menos intensa no caso das análises subnacionais brasileiras, como no trabalho do Ipea, embora também haja uma heterogeneidade significativa entre os municípios do Brasil. Para o caso do presente esforço, a questão coloca-se com bem menos intensidade, já que os municípios paulistas são relativamente homogêneos e integrados aos mercados monetários, apesar de suas diferenças. Entretanto, a construção de um indicador de renda que incorpora outras dimensões além do simples rendimento das famílias, como as informações relativas a atividades econômicas, por exemplo, ajuda a evitar tal problema.

Um segundo objetivo importante tinha a ver com a expectativa de gerar indicadores sintéticos que captassem variações de curto prazo. Assim, foram gerados indicadores sintéticos para dois diferentes momentos da década de 90 (Tabela 1), que puderam evidenciar, para a grande maioria dos municípios, mudanças substanciais nas dimensões consideradas. Esta talvez seja a principal contribuição técnica desse exercício. Como poderá ser visto mais adiante, os indicadores sintéticos produzidos evoluíram de modo significativo em prazos relativamente curtos (cinco anos), de forma consistente e estável. Este elemento sugere que os indicadores aqui gerados poderão ser reproduzidos para anos subseqüentes, captando igualmente a evolução no período mais recente.

Além disso, os três novos indicadores gerados atendem, de modo geral, aos objetivos mais específicos deste trabalho, pois permitem a hierarquização de todos os municípios de São Paulo para anos distintos da década de 90, segundo níveis de riqueza, longevidade e escolaridade, bem como a formação de grupos de municípios segundo características similares.

## A ESTRATÉGIA ANALÍTICA ADOTADA

Tendo em vista toda a discussão realizada anteriormente, os próximos itens foram estruturados – em termos da apresentação oferecida – no sentido de lidar de forma operacional com os seguintes aspectos:

- *comparar resultados e esforços.* Quanto a este elemento, utilizou-se, para cada dimensão, a comparação entre uma variável de resultado e uma de esforço, visando interpretar as principais diferenças e semelhanças entre estes componentes principais de uma dada dimensão. As conclusões obtidas são relativamente preliminares em função da disponibilidade de dados, mas indicam importantes aspectos de políticas sociais;
- *captar a situação atual.* Por meio de gráficos, mapas e tabelas, buscou-se captar o nível atual dos indicadores sintéticos gerados para as três dimensões propostas, nas diferentes regiões do Estado, destacando os locais onde este nível é presentemente mais elevado. Finalmente, tentou-se interpretar qual é o principal significado analítico dos resultados obtidos;
- *aferir os efeitos da participação social.* De modo muito exploratório, foram utilizadas variáveis relativas à participação disponíveis na Pesquisa Municipal Unificada (PMU), procurando observar até que ponto poderia haver alguma variabilidade dos indicadores sintéticos em função da participação verificada em conselhos de saúde e educação. Os resultados obtidos são muito preliminares;
- *captar o efeito de variações ao longo do tempo.* Buscou-se comparar, para cada dimensão e para cada município, a situação do indicador sintético em dois diferentes momentos do tempo, ao longo da década de 90. Os resultados obtidos, tanto para riqueza municipal quanto para longevidade e escolaridade, apontam para o fato de que os indicadores sintéticos aqui produzidos são estáveis e bastante sensíveis a variações de curto prazo;

- *comparar as principais dimensões consideradas.* Sempre que possível procurou-se produzir pares de comparações entre, por exemplo, riqueza municipal e longevidade ou entre riqueza municipal e escolaridade. Comparações deste tipo revelam aquelas situações aparentemente inaceitáveis, como, por exemplo, a daqueles locais onde o nível de riqueza é elevado e o de longevidade é muito baixo. Analogamente, situações exemplares são também captadas por meio deste tipo de cruzamento entre duas dimensões.

Finalmente, tratou-se de agrupar os municípios segundo as principais características comuns de riqueza municipal, longevidade e escolaridade. A partir de um processo classificatório, chegou-se a um total de cinco agrupamentos, cada um abordado de forma individualizada.

Os padrões espaciais observados para cada um destes grupos foram consistentes e particularmente pertinentes para captar a significativa heterogeneidade regional do Estado de São Paulo. Este elemento sugere que os indicadores sintéticos produzidos estão adequadamente calibrados no sentido de evidenciar as diferenças entre as principais áreas do Estado.

De posse desses conjuntos diversificados de elementos, a Assembléia Legislativa terá condições de refletir de modo consistente a respeito dos estímulos a serem dados aos municípios que tiveram melhor desempenho ou maior evolução no período recente. A base empírica para esse exercício está dada, uma vez que a Assembléia contará – a partir deste relatório – com indicadores sintéticos para riqueza municipal, longevidade e escolaridade, bem como com os principais agrupamentos de municípios derivados destes indicadores. Além disso, os indicadores e os grupamentos aqui produzidos estão disponíveis para dois momentos da década de 90, permitindo a aferição da evolução temporal.