

INDICADORES E AVALIAÇÕES DE PROGRAMAS SOCIAIS

Francis Regis Irineu¹, Luiz Panhocaⁿ

¹Unitau/ Mestrando em Gestão e Desenvolvimento Regional – MGDR – Universidade de Taubaté – Rua Visconde do Rio Branco, 210 Centro - 12020-040 - Taubaté - SP - Brasil – fririneu@gmail.com

ⁿUnitau/ MGDR – Universidade de Taubaté – Rua Visconde do Rio Branco, 210 Centro - 12020-040 - Taubaté - SP - Brasil –

Resumo- Este artigo trata do planejamento realizado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) na elaboração de indicadores sociais e a discussão da validade da avaliação dos programas de políticas sociais e regionais. A necessidade de se criar indicadores sociais, ambientais, econômicos, constituem um DNA, uma identidade para cada região. Assim, são encontrados dados da longevidade das pessoas, a situação educacional, as condições básicas de moradia, uma análise criteriosa dos dados populacionais, traça o perfil das condições de saneamento básico, acesso a recursos básicos para a sobrevivência formam características peculiares de cada localidade e possíveis ações podem ser evitadas após um tratamento de dados feitos com muitos critérios objetivos. Analisa-se também a proposta de se medir os programas e políticas sociais.

Palavras-chave: Indicadores Sociais. Avaliação de Programas Sociais. Desenvolvimento Regional.

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas

Introdução

Há muito tempo, somente o aspecto econômico tem sido o principal enfoque dos programas governamentais e podemos constatar isso lendo uma revista ou vendo jornais na televisão. Porém, ultimamente, o aspecto social e ambiental tem vindo a tona recorrentes de várias ações promovidas pelos organismos nacionais e internacionais, mas poucas pessoas têm acesso a estas informações.

O Desenvolvimento econômico, social e ambiental nas diversas regiões do Brasil somente tem sido possíveis de ser realizados graças a programas de ações desenvolvidos por órgãos vinculados a ONU (Organização das Nações Unidas), como o PNUD (Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento). Neste programa encontramos os IDH-M (Índices de Desenvolvimento Humano dos Municípios) e estes IDHs, são constituídos pelos indicadores de Longevidade, Educação e Renda. Através dos indicadores conseguimos entender a realidade de cada município e encontramos as desigualdades de rendas, ou seja, quanto maior as cidades, mais destacamos a desigualdade de renda, pelo acúmulo de pessoas e as condições de vida de cada uma delas.

Discute-se muito a avaliação dos programas sociais e apresentaremos as visões de alguns autores sobre o assunto, inclusive existe um estudo da UNESCO (Organização das Nações

Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) retratando esta situação.

Metodologia

O PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento tem como mandato central o combate à pobreza. Em resposta ao compromisso dos líderes mundiais de atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), o PNUD adotou uma estratégia integrada, respeitando as especificidades de cada país. Adotou-se promoções da governabilidade democrática, o apoio à implantação de políticas públicas e ao desenvolvimento local integrado, a prevenção de crises, a utilização sustentável da energia e do meio ambiente, a disseminação da tecnologia da informação e comunicação em prol da inclusão digital, e a luta contra o HIV/AIDS. O PNUD é uma instituição multilateral e uma rede global presente hoje em 166 países, pois está consciente de que nenhuma nação pode gerir sozinha a crescente agenda de temas do desenvolvimento (PNUD,2007).

Sempre em busca das mudanças necessárias para a sustentabilidade do planeta e melhores condições de vida dos povos, o PNUD conecta países a conhecimentos, experiências e recursos, ajudando pessoas a construir uma vida mais digna e trabalhando conjuntamente nas soluções traçadas pelos países membros. O PNUD procura fortalecer as capacidades locais e proporcionar

acesso tanto aos recursos humanos, técnicos e financeiros do programa e da cooperação externa quanto à sua ampla rede de parceiros: governos nacionais e locais, terceiro setor, universidades e centros de excelência, setor privado, outros organismos internacionais (PNUD,2007).

Em todas as suas ações, o PNUD busca promover os direitos humanos e a participação da mulher nos processos decisórios de sua comunidade. Fórum universal de novas idéias e mecanismos para implementá-las na consecução de seu mandato, o PNUD é, de fato, uma grande Rede de especialistas em desenvolvimento, de melhores práticas, de conhecimentos temáticos, de intercâmbio sobre gestão, de construção coletiva de soluções, através das pessoas de todas as culturas, geografias e talentos somam seus esforços em prol do desenvolvimento humano sustentável (PNUD,2007).

O conceito de Desenvolvimento Humano é a base do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicado anualmente, e também do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Ele parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana (PNUD,2007).

Esse enfoque é apresentado desde 1990 nos RDHs, que propõem uma agenda sobre temas relevantes ligados ao desenvolvimento humano e reúnem tabelas estatísticas e informações sobre o assunto. A cargo do PNUD, o relatório foi idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq (1934-1998). Atualmente, é publicado em dezenas de idiomas e em mais de cem países (PNUD,2007).

O objetivo da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano é oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver" (PNUD,2007).

Além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A

renda é mensurada pelo PIB per capita, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um (PNUD,2007).

Apesar de ter sido publicado pela primeira vez em 1990, o índice foi recalculado para os anos anteriores, a partir de 1975. Aos poucos, o IDH tornou-se referência mundial. É um índice-chave dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas e, no Brasil, tem sido utilizado pelo governo federal e por administração Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que pode ser consultado no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, um banco de dados eletrônico com informações sócio-econômicas sobre os 5.507 municípios do país, os 26 Estados e o Distrito Federal (PNUD,2007).

A desigualdade de renda é perceptível nos grandes centros urbanos, onde bairros suntuosos, convivem com favelas ao seu redor. Foi criado um índice que mede a desigualdade existente na distribuição de renda entre os indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Este é o Índice de Gini. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula) (PNUD,2007).

Distância que separa a renda domiciliar per capita média dos indivíduos indigentes (ou seja, dos indivíduos com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 37,75) do valor da linha de indigência, medida em percentual do valor dessa linha de indigência. O Indicador aponta quanto falta para um indivíduo deixar de ser considerado indigente (PNUD,2007).

Distância que separa a renda domiciliar per capita média dos indivíduos pobres (ou seja, dos indivíduos com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza de R\$ 75,50) do valor da linha da pobreza, medida em termos de percentual do valor dessa linha da pobreza (PNUD,2007).

Resultados

Para avaliar programas e políticas sociais, são utilizadas varias ferramentas, variando autores. Segundo Segundo o pesquisador da PUC-RS, Chiecheslki (2005), a avaliação dos programas sociais tem se processado por dois tipos de análises: Análise da evolução dos gastos públicos e a análise econômica do governo. A análise da evolução dos gastos públicos o objetiva quantificar a relação entre gastos sociais com respeito ao gasto governamental total, enquanto que a análise econômica do governo identifica o grau em que os recursos governamentais são utilizados para a

produção de bens e serviços e/ou se os resultados alcançados com os empreendimentos sociais são compatíveis com as necessidades.

Segundo Romera & Paulilo (2003), a avaliação de Políticas Sociais deve ser medida pela sua: Eficiência, a sua Eficácia e a sua Efetividade. A Eficiência é o estudo entre os recursos e os insumos empregados em um programa de política pública social. A Eficácia é a relação entre objetivos e metas propostas de um programa ou política social, enquanto que a Efetividade se mede através da relação entre a implementação de um determinado programa e seus resultados.

Segundo a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS), é imprescindível a criação de indicadores para a avaliação de políticas de desenvolvimento social.

Os estudos de avaliação podem ter como objeto as seguintes dimensões (UNESCO apud DRAIBE, 2001):

- Processos: estudos sobre os pontos que favorecem ou dificultam os processos de implementação da política ou programa, aí incluídos seus desenho, dimensões organizacionais e institucionais.
- Resultados, que englobam:– desempenho (ou resultados em um sentido estrito, outcomes): que se refere aos “produtos” do programa, tais como definidos em suas metas;
- Impacto: mudanças na situação dos beneficiários, provocadas diretamente pelo programa. As avaliações de impacto procuram, por meio de desenhos quase-experimentais, comparar dois grupos similares da população, medindo as diferenças observadas entre os dois grupos, decorrentes da exposição e da não-exposição a um programa;
- Efeitos: outros resultados do programa, sociais ou institucionais, esperados ou não, que acabam se produzindo em decorrência do programa.

Segundo o estudo da UNESCO (2006), a construção de indicadores de monitoramento e avaliação sobre as políticas e programas de desenvolvimento social é feita a partir da coleta de dados primários sobre os programas, nas várias esferas em que atua a política: órgãos municipais, estaduais e federais provedores de serviços governamentais e não-governamentais, instâncias de controle social, etc. O fato de os dados primários serem alimentados por fontes tão diversas e sobre as quais a SAGI, ou mesmo o MDS, muitas vezes não tem governabilidade alguma, consiste em um dos nós críticos da produção de indicadores confiáveis, uma das condições para que o monitoramento e a avaliação sejam feitos de forma efetiva (UNESCO, 2006).

A definição de indicadores requer muita clareza sobre os objetivos e a lógica de cada programa. É

sempre possível calcular um número grande demais de indicadores, os quais nem sempre conseguem expressar os fenômenos ou as condições mais significativas para o programa. Os dados também devem ser produzidos com periodicidade e agregação definidas, para que os indicadores possam ser comparados.

Segundo a Unesco(2006), os indicadores do SAM foram definidos com base nos seguintes atributos:

- a) validade: capacidade de o indicador medir o fenômeno que se pretende medir;
- b) confiabilidade: qualidade dos dados que servem de base para o cálculo do indicador;
- c) sensibilidade: deve ser sensível o bastante para captar o atributo que se pretende captar em relação a pessoas ou fenômenos;
- d) desagregação: o nível territorial ao qual se refere o indicador;
- e) periodicidade: intervalo de tempo em que o indicador é atualizado. Isso depende, por sua vez, da periodicidade com que o dado bruto é registrado na base de dados original.

Conclusão

O Desenvolvimento econômico, social e ambiental do mundo todo passa pelo conhecimento prévio dos objetivos do milênio, objetivos estes que pretende reduzir todas as desigualdades existentes nas diversas nações do mundo. Para que os objetivos sejam concretizados, mesmo que em parte, precisamos atender aos pontos estabelecidos nos diversos programas desenvolvidos pelos programas das Nações Unidas.

Alguns dos programas que destacamos aqui são regulados por organismos criados pela ONU e mantidos pelos países participantes. Assim existe um desencadeamento de idéias e ações que terminará com atividades ligadas aos governos de cada país, e estes governos atuam em cada estado e município, com ações locais de desenvolvimento, portanto a sociedade local é “ponta do iceberg” e ela é a responsável por colocar os planos em prática.

Pensando globalmente, entendendo o motivo de tantas ações e agindo localmente, onde realmente as ações são aplicadas, poderemos ter um desenvolvimento sustentável.

Referências

PNUD, O Pnud e seus objetivos. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/> , acessado em 23/08/2007, às 00h32.

_____, Desenvolvimento Humano e IDH. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/>, acessado em 23/08/2007, às 00h40.

_____, Entenda os Indicadores. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/>, acessado em 23/08/2007, às 00h57.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, IDH, Índice de Desenvolvimento Humano. Disponível em http://www.cnm.org.br/idh/br_idh.asp, acessado em 16/08/2007, às 23h50

BRASIL, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - IBGE, Disponível em <http://www.ibge.gov.br/> acesso em 16/08/2007, às 23h00

BRASIL, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - IPEA, disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/> acesso em 16/08/2007, às 23h25

UNESCO, O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil, 2006, Disponível em <http://www.unesco.org.br>, acesso em 17/08/2007, às 00:40

ROMERA, V. M & PAULILO, M.A.S. AVALIAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS: dimensão constituinte e constituinte. In Revista Agora: Políticas Públicas e Serviço Social, Ano 2, N 4, julho de 2006 – ISSN – 1807-698X. Disponível em <<http://www.assistentesocial.com.br>>, acesso em 14/08/2007, às 23:50

CHIECHESKI, P.C.S., AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS: ABORDAGENS QUANTITATIVAS E SUAS LIMITAÇÕES, Revista Virtual Textos & Contextos, nº 4, ano IV, Dezembro de 2005, Disponível em www.pucrs.br/textos/anteriores/ano4/pauloc.pdf, acesso em 15/08/2007, às 00:35