

## INDICADORES SOCIAIS E O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**Cejana Marques Borges<sup>1</sup> e Moacir José dos Santos<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Centro Universitário UnirG/Administração, Av. Santa Catarina, s/n, Centro, Gurupi, TO,  
cejanaborges@hotmail.com

<sup>2</sup>Universidade de Taubaté/Programa de Pós-Graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional, Rua  
Visconde do Rio Branco, 210, Taubaté, SP, santos.mj@ig.com.br

**Resumo-** Com base em um estudo bibliográfico e documental, buscou-se compreender qual é o atual estado de evolução das técnicas e as metodologias do planejamento do desenvolvimento regional e dos indicadores sociais. Assim também de como esses indicadores podem contribuir de forma decisiva para o sucesso do planejamento de uma localidade. Conclui-se que apesar da evolução alcançada é necessário de avançar mais e por isso, o planejador regional necessita ainda se municiar de outras pesquisas para realmente compreender o ambiente e assim realizar um planejamento que traduza os anseios da sociedade e traga uma real melhoria na qualidade de vida da população.

**Palavras-chave:** Indicadores Sintéticos. Planejamento Local. Desenvolvimento Humano.

**Área do Conhecimento:** Ciências Sociais Aplicadas.

### Introdução

Esse trabalho nasce da necessidade de um aprofundamento do entendimento sobre de que maneira os indicadores sociais podem contribuir forma mais decisiva para o planejamento do desenvolvimento social, principalmente se considerando o atual estágio da ciência que esses envolvem ou devem envolver.

A importância de uma teoria científica pode ser medida pela contribuição que ela consegue ter não somente na área do conhecimento em que foi formulada, mas também pelas mudanças que consegue promover em outras áreas. Como exemplo, pode-se verificar a influência que as teorias de Darwin e Newton trouxeram para o desenvolvimento nas mais variadas áreas do conhecimento humano.

Foi em busca de algumas questões ainda não completamente esclarecidas pelas teorias de Darwin e Newton que o biólogo austríaco, Karl Ludwig von Bertalanffy, desenvolveu uma teoria que iria influenciar diversas áreas do pensamento humano. Para esse biólogo, os organismos vivos não poderiam ser vistos através da explicação newtoniana da termodinâmica. Pela primeira vez na evolução desses estudos Bertalanffy classificou os seres vivos como sendo um sistema “aberto”, pois eles dependeriam do ambiente para sua sobrevivência e para isso realizam uma constante troca de matéria e energia (CAPRA, 1996).

Foi exatamente esse pensamento que mais tarde se tornaria uma teoria fundamental para a Administração e sua Teoria Geral. A primeira formulação do que viria a ser chamada de Teoria dos Sistemas foi assim escrita: “O organismo não é um sistema estático fechado ao mundo exterior

e contendo sempre os componentes idênticos” assim como “é um sistema aberto num estado (quase) estacionado [...] onde materiais ingressam continuamente vindos do meio ambiente exterior”, afirmando finalmente que “neste são deixados materiais provenientes do organismo” (BERTALANFFY, 1968 *apud* CAPRA, 1996 p. 54).

Como a organização foi percebida também como um sistema aberto esse pensamento foi imprescindível para se entender seu funcionamento. Pode-se perceber também que já estavam nessa formulação os princípios básicos da Teoria da Contingência (Formulada por Alfred D. Chandler em 1960), outra teoria básica da Teoria Geral da Administração (TGA) e que hoje não se consegue ser separada uma da outra.

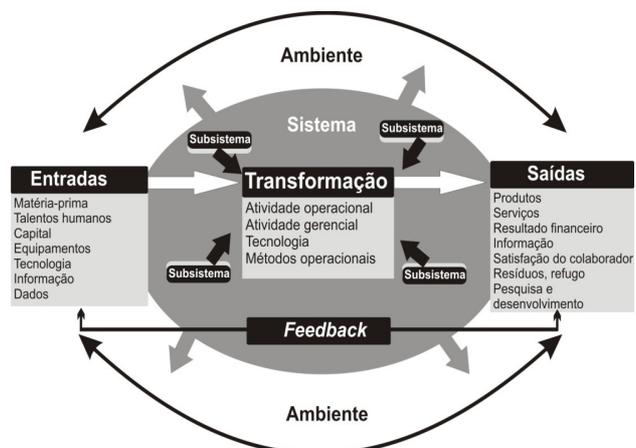


Figura 1 - componentes e características de um sistema.

Fonte - adaptado de Caravantes *et all.* (2008, p. 142).

A partir dessa visão consagrada na TGA, o planejamento deve ser visto e realizado sob esse ponto de vista, ou seja, para que uma organização consiga obter sucesso na missão pretendida é preciso que ela tenha o planejamento como sua função inicial.

“Administração é o processo de consecução dos objetivos organizacionais de uma maneira eficiente, eficaz e efetiva”, através “do planejamento, da organização, da liderança e do controle dos recursos organizacionais” (CARAVANTES *et all.*, 2008, p. 275).

Dessa forma, para que se possa realmente gerenciar um sistema é preciso realizar um planejamento observando o ambiente ao qual ele está inserido, como também é fundamental além de se colocar em prática as ações planejadas, controlar essas ações e seus resultados. Por isso, a função de avaliação do desempenho e dos resultados deve ser constante e requerem metodologias apropriadas.

Esse artigo, busca discorrer sobre as metodologias existentes para se realizar uma análise efetiva dos sistemas que o desenvolvimento regional envolve. Como se percebe pelo descrito, considerar o *feedback* que esses sistemas integrantes de uma região dão a ela é fundamental para que se possa manter ou corrigir seus resultados. Assim o objetivo maior é o de perceber como os indicadores sociais podem realmente ser efetivos no planejamento do desenvolvimento regional, e colaborando dessa forma com a real melhoria da qualidade de vida de uma população.

## Metodologia

Através de uma análise bibliográfica e documental, essa pesquisa buscou compreender o atual estágio das técnicas do planejamento para o desenvolvimento regional, assim também como as novas metodologias existentes para a formulação de indicadores sociais. Dessa forma, produziu-se um apanhado dos principais indicadores sociais existentes, assim como se contextualiza os principais pensamentos que a pesquisa precisa ter como base conceitual para se efetivar.

## Resultados

Para Capucha (1996, p. 9), quando se usa o termo “metodologias de avaliação”, está se designando “os processos de pesquisa científica que visam deliberadamente colocar questões relativas à concepção, às formas de tomada de decisão, à execução e aos efeitos de programas, políticas, projetos e investimentos”, ou seja, “de diferentes dispositivos criados para modificar

situações e resolver problemas”. Essas técnicas se utilizam “sistemas de reflexão crítica a partir de informações recolhidas no decurso do acompanhamento ou após a conclusão desses dispositivos”, possibilitando dessa forma, “que as pessoas e as instituições envolvidas julguem o seu trabalho e aprendam com os julgamentos feitos”.

Segundo Souza (2009), por muito tempo o assunto espaço e região foram negligenciados pela ciência econômica e por isso, foi somente ao final dos anos de 1940 que surgiram os primeiros escritos sobre o tema dentro da teoria econômica, mesmo assim seguindo ainda os pensamentos de Von Thünen, Weber, Chidtaller e Lösch pioneiros da teoria da localização. Porém, foram os artigos de Richard Andrews publicados na revista *Land Economics*, entre os anos de 1953 e 1956, que sistematizaram a matéria sobre Desenvolvimento Regional.

Souza (2009), ainda destaca a contribuição de Walter Isard que em 1960, publicou o livro *Métodos de análise regional*, onde fornece uma sólida base para o planejamento regional ao tratar entre importantes assuntos de estimativas de migração, projeções demográficas, modelos gravitacionais e de insumos, renda regional e fluxos inter-regionais.

Para se conceituar desenvolvimento regional é importante primeiramente conceituar desenvolvimento, e antes desse entende a diferença existente para o conceito de crescimento. “Conceitua-se crescimento econômico como sendo o crescimento contínuo do produto interno bruto em termos global e *per capita*, ao longo do tempo” (MILONE, 1996, p.470). Já o desenvolvimento deve ter uma visão mais holística e que coloque o ser humano como o fator mais importante, assim para Seers (1972, pp. 21-36 *apud* MILONE, 1996, p. 470), o desenvolvimento é “a criação de condições para a realização da personalidade humana”.

Dessa forma, “o desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica”, como também “política e, principalmente, humana e social”. Assim, desenvolvimento é o crescimento, “incrementos positivos no produto e na renda”, porém que resulta na satisfação das “mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras” (OLIVEIRA, *et all.*, 2003, p.31).

Focando na pesquisa proposta temos que: “Desenvolvimento local é um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos” deve conseguir “promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população”. Assim

promove uma “transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local”, e é o resultado “da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas”. O desenvolvimento sustentável para se efetivar concretamente “deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local”, pois somente assim irá conseguir aumentar “a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais” (BUARQUE, 1999, p. 10).

Para Almeida e Cirqueira (2009, p. 3) “Na visão das teorias clássicas, o desenvolvimento regional apresenta a existência de uma força exógena que possui a capacidade de mover as atividades econômicas de uma maneira geral e quase incondicionada”. Dessa forma, “essas forças são oriundas dos pólos centrais de um país ou região, baseando-se principalmente nas atividades exportadoras, como fundamento do crescimento e difusão do desenvolvimento”. Assim, esses autores acreditam que “as influências externas seriam maiores e mais decisivas que as forças internas”.

Essa é uma polêmica antiga e de difícil resolução, tanto econômica quando socialmente, porém, dialeticamente pode-se acreditar que tanto as forças exógenas quando as endógenas são importantes para se conseguir efetivar o desenvolvimento regional.

Para que o um projeto coletivo aconteça em uma determinada localidade é necessário uma mobilização dos atores envolvidos, “Mesmo quando decisões externas – de ordem política ou econômica – tenham um papel decisivo na reestruturação sócio-econômica do município”, se isso não acontecer os fatores externos “não se traduzam em efetivo desenvolvimento e não sejam internalizadas na estrutura social, econômica e cultural local” (BUARQUE, 1999, p. 10).

Como já mencionado nesse texto a teoria do sistema é fundamental para se realizar uma boa gestão e essa se inicia no planejamento. Essa função gerencial precisa entender o meio ambiente, perceber o que acontece e por que acontece para depois elaborar estratégias de ação que possam mudar a realidade fazendo um aproveitamento das oportunidades e evitando as possíveis ameaças. Dessa forma, “O aparecimento e desenvolvimento dos indicadores sociais está intrinsecamente ligado à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX (Bauer 1967, Bustelo 1982)” (JANNUZZI, 2002, p. 1).

Apesar de existir outras importantes contribuições na elaboração do “marco conceitual sobre os Indicadores Sociais nos anos 20 e 30, o desenvolvimento da área é recente, tendo

ganhado corpo científico em meados dos anos 60”, justamente por que foi nessa época, que as “tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas” foram aprofundadas (JANNUZZI, 2002, p. 1).

Santos (2007), defende a idéia de que o planejamento tem sido o grande causador da manutenção do sub-desenvolvimento e da pobreza. Para o autor, esse planejamento não é ciência, pois, na verdade, é o momento em que a ciência econômica se tornou refém da política e, desta forma, ficou a serviço do capitalismo. Lassudrue-Duchêne (1966 *apud* SANTOS, 2007, p. 17) alerta que “a fé cega em taxas de crescimento” é na verdade uma preocupação das elites que querem manter o *status quo*. Para Santos (2007, p. 15), a economia ficou a serviço do planejamento e dessa forma “perdeu seu status científico e se tornou simples ideologia”, e seu objetivo agora seria de “persuadir Estados e povos das vantagens daquilo que passou a ser chamado desenvolvimento”, ou seja, “a venda da ideologia do crescimento aos Estados, a imposição de uma ideologia de uma sociedade de consumo às populações”. Isso induziria “o capital estrangeiro e a aceitação de um só parâmetro aplicável à economia, à sociedade, à cultura, à ética”; que resulta na “dependência à dominação; à dominação através da dependência”.

Assim, além da própria dificuldade de se estabelecer uma metodologia adequada para a formulação de índices e indicadores, para se estudar estes é preciso se atentar para essas visões. Justamente por essas críticas e análises da realidade, principalmente dos países do Terceiro Mundo, onde o crescimento econômico não conseguia realizar uma melhoria das condições sociais da população que o até então consagrado indicador Produto Interno Bruto – PIB *per capita*, começou a ser questionado como subsidiário de representatividade de bem-estar social. Dessa forma, o PIB *per capita*, se apresentaria impróprio para ser base para uma análise de cenário na realização do planejamento público.

Foi perante a esse quadro que a Organizações das Nações Unidas (ONU), através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ajudou a desenvolver o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pelo professor Amartya Sen (PNUD, 2011).

Mesmo representando um marco na mudança de percepção em relação aos indicadores anteriores o IDH, vem recebendo diversas críticas sobre sua formulação, inclusive do próprio criador Amartya Sen. Uma grande limitação imposta ao

IDH se refere a questão de que esse indicador realiza um super dimensionamento do que se conceitua “progresso”. O problema seria que o “avanço” determinado pelo IDH, assim como outros indicadores, demonstram essas evoluções de forma exclusivamente quantitativas sem nenhum parâmetro qualitativo, dessa forma o desenvolvimento de um país ou região não pode ser analisado em profundidade e com as diferenças regionais como a cultura, as expectativas próprias de cada população, seus valores e modo de organização (GUIMARÃES e JANNUZZI, 2004).

O marco do IDH, porém, é que ele introduz os indicadores de segunda geração, os indicadores sintéticos, que são aqueles que buscam sintetizar uma série de fatores com a intencionalidade de gerar uma informação mais completa. Essas tentativas de criação de novos indicadores demonstram por si só as demandas existentes por informação de qualidade, e dessa forma, vários organismos vêm buscando solucionar essas problemáticas, com a intenção de colaborar para o planejamento e para as tomadas de decisões nas esferas públicas e privadas (JANNUZZI, 2005). Podem-se perceber essas tentativas através de diversas e diferentes metodologias que se apresentam na tabela 01 desse estudo.

Tabela 1- Indicadores sintéticos para medição do desenvolvimento social

Instituição promotora	Índice proposto
Fundação João Pinheiro/MG	IDH-M: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal ICV: Índice de Condições de Vida Municipal
Fundação CIDE/RJ	IQM: Índice de Qualidade Municipal - verde IQM: Índice de Qualidade Municipal - carências IQM: Índice de Qualidade Municipal – necessidades habitacionais IQM: Índice de Qualidade Municipal - sustentabilidade fiscal
Fundação SEADE/SP	IPRS: Índice Paulista de Responsabilidade Social IVJ: Índice de Vulnerabilidade Juvenil IPVS: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
Fundação	ISMA: Índice Social

Economia e Estatística/RS  
Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI/BA)

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/PUC Minas/MG

INEP/Cedeplar/N EPO

Municipal Ampliado

IDS: Índice de Desenvolvimento Social  
IDE: Índice de Desenvolvimento Econômico

IQVU: Índice de Qualidade de Vida Urbana  
IVS: Índice de Vulnerabilidade Social

IMDE: Indicador Municipal de Desenvolvimento Educacional

Fonte - Jannuzzi (2005).

Porém, o uso exclusivo desses indicadores ainda não se demonstraram perfeitos como ferramenta de *feedback* na avaliação da efetividade que as políticas públicas trouxeram a qualidade de vida da população e dessa forma, ainda não podem ser considerados definitivos para a indicação do planejamento dos gastos públicos. Isso por que, todos eles partem do princípio de ser possível detectar o “social” através da combinação de variáveis que apresentam muita subjetividade, como é o caso de classificação do que seria uma população indigente, pode-se colocar no mesmo espectro famílias que possuem uma renda inferior a determinado valor? Mesmo assim, esses indicadores podem ser considerados mais efetivos que seus antecessores (JANNUZZI, 2005).

Vários outros indicadores podem contribuir para a análise do ambiente. O estudo Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro realizado em 2010 pelo Instituto Trata Brasil em parceria com a Fundação Getulio Vargas (FGV) e o Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) objetivou o mapeamento do acesso à infraestrutura de esgoto e avalia os impactos sociais no Brasil através das afinidades entre saneamento básico e dados das áreas de educação, saúde, trabalho, e outros. Apresenta informações como: “em municípios em que a percentagem da população com acesso à rede de esgoto é de apenas 20%, a renda média do trabalho é de R\$ 885. Em cidades com acesso universal, a renda é de R\$ 984” (TRATA BRASIL, 2010, p. 20). Esse dado demonstra uma diferença de mais de 11% na renda do trabalhador.

Como já foi salientado nesse estudo, o planejamento deve ser iniciado com uma ampla análise do ambiente em que se pretende efetivá-lo e dessa forma os indicadores se mostram imprescindíveis. O planejamento público deve objetivar através da sustentabilidade a melhoria da qualidade de vida da sua sociedade. Dessa forma,

não se concebe hoje um bom planejamento sem a participação efetiva dos mais diversos setores sociais (MENDES e REZENDE, 2008).

Nessa perspectiva, descobrir qual é o futuro desejado é o primeiro passo para depois buscar construir as ações que levem a esse desejo, ou seja, que possibilitem a alteração da realidade atual e que consigam produzir na localidade os resultados esperados. “Estas ações devem ser apresentadas como grandes blocos articulados e integrados de ações – opções estratégicas – e desagregados depois em programas e projetos prioritários” (BUARQUE, 1999).

Kotler (1994), elabora um síntese gráfica de como pode ser construída a participação dos envolvidos como também resume os fatores que devem ser mensurados no planejamento (figura 02).



Figura 2 - Níveis do planejamento de localidade  
Fonte - adaptado de Kotler (1994).

## Conclusão

Com o atual estágio do conhecimento humano é possível perceber o grande avanço que as técnicas de planejamento e as metodologias dos indicadores sociais obtiveram, porém, precisam ainda avançar mais para poderem realmente responder com mais efetividade as demandas sociais.

Uma das grandes dificuldades da análise inicial para um planejamento reside na diversidade de aspectos que as questões sociais possuem. Mesmo os modernos indicadores sintéticos, não conseguem traduzir todos os ângulos que essas questões possuem. Além disso, os dados produzidos pelos organismos oficiais, em sua grande maioria possuem uma abrangência que não consegue fornecer a todas as regiões dados específicos dessas localidades e dessa forma

esses indicadores não conseguem contribuir de forma decisiva para se compreender o ambiente analisado.

Além disso, o sistema capitalista carrega em sua própria concepção uma disparidade entre os seres humanos e essa é uma característica que mesmo com todos os avanços conseguidos na ciência, o homem ainda não conseguiu evitar.

Dessa forma, o planejador regional precisa de muita atenção ao lidar com os indicadores sociais, precisa ter um olhar cuidadoso e perspicaz, realizar comparações entre os diversos indicadores para que assim possa aprofundar sua análise. Por exemplo, podem-se encontrar resultados dentro do IDH que apontem que um determinado município possui uma elevada renda, porém sua longevidade é inferior a outros municípios com rendas menores. Por que isso acontece? É justamente isso que o planejador deve buscar compreender e para isso é preciso lançar mão de muitas outras análises qualitativas que mesmo esses novos indicadores não conseguem sintetizar, como por exemplo, a qualidade da educação, a difícil mensuração da economia informal, a relevância dos aspectos da sustentabilidade, entre outros.

Assim, mesmo com todos os avanços alcançados na metodologia da coleta de informações sociais, muito dificilmente, esses indicadores irão conseguir reunir em uma só informação todos os aspectos quantitativos e principalmente qualitativos que as demandas do planejamento requerem. Por isso, quando se realiza um planejamento para o desenvolvimento regional é necessário realizar coletadas de dados específicas, dando a essas um tratamento confiável e que cubra todo o *feedback* fundamental para se alcançar os objetivos propostos.

## Referências

- ALMEIDA, Américo Ricardo M. de; CIRQUEIRA, Jenilson A. de. Ciberincubadora: um modelo para o desenvolvimento regional. In: Anais da V CONeGOV - Conferência Sul-Americana em Ciência e Tecnologia Aplicada ao Governo Eletrônico. Florianópolis: Editora Digital IJURIS, 2009.
- BUARQUE, Sérgio C. Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA PCT – INCRA/IICA. Brasília, junho de 1999.
- CAPRA, F. **A teia da vida:** uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. 11. ed. São Paulo: Cultrix, 1996.

- CAPUCHA, Luís, *et all.* Metodologias de avaliação. O estado da arte em Portugal. Sociologia, Problemas e Práticas. Lisboa, Dez. 1996, pp. 9-27.

- CARAVANTES, Geraldo *et all.* **Administração:** teorias e processos. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

- CHANDLER JR, A. **Strategy and structure:** chapters in the history of the industrial enterprise. Cambridge, MA: The MIT Press, 1969.

- GUIMARÃES, J. R. Soares e JANNUZZI, P. de Martino. Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. Anais do XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú- MG – Brasil, de 20- 24 de Setembro de 2004.

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

- JANNUZZI, Paulo de M. Indicadores sociais na formulação e Avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.36 (1):51-72, jan/fev 2002.

- KOTLER, Philip *et all.* **Marketing público:** como atrair investimentos, empresas e turismo para cidades, regiões, estados e países. São Paulo: Makron Books, 1994.

- MENDES, J. M. Gross e REZENDE, D. Alcides. A influência dos indicadores sócio-econômicos na gestão municipal para o desenvolvimento local. Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Caxambú- MG, de 29 de setembro a 03 de outubro de 2008.

- MILONE, Paulo C. Crescimento e desenvolvimento econômico. In: PINHO, Diva B. e SANDOVAL, Marco. A. (Org.). **Manual de economia**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

- OLIVEIRA Gilson Batista *et all.* Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Rev. FAE**, Curitiba, v.6, n.1, p.31-37, maio/dez/2003.

- PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O PNUD e seus Objetivos.

Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/pnud/#link1A>> Acesso em: 19 ago. 2011.

- SANTOS, Milton. **Economia espacial:** críticas e alternativas. 2.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

- SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento Regional**. São Paulo: Atlas, 2009.

- TRATA BRASIL; FGV; IBRE. Benefícios econômicos da expansão do saneamento Brasileiro. Disponível em: <[www.tratabrasil.org.br/novo\\_site/cms/files/trata\\_fgv.pdf](http://www.tratabrasil.org.br/novo_site/cms/files/trata_fgv.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2011.