

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU* EM ADMINISTRAÇÃO**

**LUIZ ROGÉRIO MÉLLO FRANCELINO**

**O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA FAMÍLIA COMO  
FUNÇÃO CONTROLE PARA POLÍTICA PÚBLICA DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**CAMPO GRANDE – MS  
2012**

**LUIZ ROGÉRIO MÉLLO FRANCELINO**

**O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA FAMÍLIA COMO  
FUNÇÃO CONTROLE PARA POLÍTICA PÚBLICA DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* em Administração.

Orientador: Leandro Sauer, Dr.

**LUIZ ROGÉRIO MÉLLO FRANCELINO**

**O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA FAMÍLIA COMO  
FUNÇÃO CONTROLE PARA POLÍTICA PÚBLICA DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Grau de Mestre em Administração, na área de concentração em Gestão do Agronegócio do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Administração da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, e aprovada em sua forma final em 30 de março de 2012.

---

Prof. Dr. José Nilson Reinert  
Coordenador do Curso

Apresentada à Comissão Examinadora composta pelos professores:

---

Prof. Dr. Leandro Sauer  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Examinador Interno)

---

Prof. Dr. Milton Augusto Pasquotto Mariani  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Examinador Interno)

---

Prof. Dr. Aparecido Francisco dos Reis  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Examinador Externo)

---

## DEDICATÓRIA

*As palavras, inclusive as científicas,  
têm um poder enfeitiçante.  
Às vezes é necessário recuperar os olhos virgens,  
Para ver as coisas como se fosse pela primeira vez.*

***Rubem Alves***

## **MEU DEUS”**

*Grandes foram as lutas, maiores as vitórias.*

*Sempre senti Sua presença, mas muitas vezes pensei que este momento nunca chegaria.*

*Queria recuar ou parar, no entanto, Tu sempre estavas lá a me animar; na alegria ou na tristeza.*

*Fazendo da derrota uma vitória e da fraqueza uma força.*

*Com a Tua ajuda venci.*

*Por isso digo: Obrigado, porque até aqui, o Senhor me ajudou.*

*Mais uma batalha vencida, difícil e árdua é verdade, mas em anonimato me deu a força e a coragem necessárias para vencer.*

*Eu Te amo meu Deus!*

***Tudo posso Naquele que me fortalece.  
Fp 4:13***

## **MEU ESPECIAL RECONHECIMENTO**

*Ao Prof. Dr. Leandro Sauer, meu orientador, pela competência, experiência e dedicação à pesquisa, sugerindo e transmitindo seus conhecimentos com sabedoria e orientando o caminho, para que o objetivo fosse alcançado. Obrigado pela confiança em mim depositada, e, ao mesmo tempo, pelo estímulo constante, indispensável à realização deste trabalho.*

---

## AGRADECIMENTOS

*Em tudo dai graças...*

***1 Tes. 5:18***

## AGRADECIMENTOS ESPECIAIS

*Ninguém escreve uma dissertação sozinha. Foi o que aconteceu com estas páginas. Embora escritas por mim, elas não estariam aqui sem a contribuição e participação de um elevado número de pessoas. Devo algumas palavras de gratidão:*

*A minha querida MÃE, que não mediu esforços para me ajudar, sempre me animando e incentivando, e quando o horizonte parecia mais escuro, me “tomou em seus braços”, fazendo acreditar que era possível. Obrigado MÃE!!! Não tenho palavras para agradecer. TE AMO!!!*

*Obrigado minha amada esposa HEVELINE, você ilumina minha vida e me faz feliz, sem você meu mundo não seria tão colorido. Por fazer parte da minha vida você me motiva. TE AMO!!!*

*À minha princesa linda ANA RAFAELA, mesmo sem saber o que estava acontecendo você me deu forças, ao olhar para você tomava novo fôlego, pois sentia que precisava vencer para lhe proporcionar um futuro melhor. TE AMO!!!*

*Ao meu chefe, Professor ROBERT, sem você não conseguiria, obrigado por me liberar nos momentos difíceis, sempre que precisei você nunca deixou de me estender sua mão amiga. Obrigado!!!*

*Ao GUSTAVO, você me surpreendeu. Poucas pessoas têm tanta disponibilidade e desprendimento em ajudar como você. OBRIGADO!!! Você tornou mais fácil minha caminhada nos últimos dois anos. Espero um dia retribuir tudo o que fez por mim.*



---

## RESUMO

*Nada de muito importante acontece  
sem um sonho.  
Para que algo realmente grande aconteça,  
é preciso que haja um sonho  
realmente grande.*

***Robert Greenleaf***

## RESUMO

FRANCELINO, Luiz Rogério Mélo. **O índice de desenvolvimento da família como função controle para política pública de assistência social**. 126 f. [Dissertação de Mestrado em Administração.] Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* em Administração, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande (MS), 2012.

Orientador: Leandro Sauer

Data de Defesa: 30/03/2012

Historicamente, busca-se verificar o desenvolvimento social de países, estados, municípios e bairros através de uma medida única chamada de indicadores. Um sistema de indicadores sociais pode ser útil à administração pública, enquanto subsídio à formulação de políticas públicas e servir como ferramenta para monitorar o bem-estar social, desde que atenda a certos requisitos conceituais e metodológicos. No Brasil já existe a tendência para a elaboração de indicadores quase sempre agregados em índices, que buscam avaliar as condições, o nível ou o bem-estar social no meio urbano e rural. A partir da década de 90, surge uma geração de indicadores sociais, sintéticos e mais completos, que busca retratar a realidade social, passando da ótica econômica para a política social, sendo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o grande impulsionador para a criação de novos indicadores para o uso em políticas públicas. Assim surge o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), proposto pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que busca retratar o caráter multidimensional da pobreza a partir da análise da situação social das famílias. Este trabalho tem o propósito de verificar as abrangências e limitações do IDF como função controle da política pública de assistência social. Dessa forma, apresenta-se de forma resumida os principais modelos de formulação e análise de políticas públicas, uma visão geral da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e um ensaio teórico sobre os indicadores sociais onde é apresentada origem, conceitos, processos para criação, classificação e propriedades desejáveis. Em seguida descreve-se o IDF e suas dimensões: a) ausência de vulnerabilidade, b) acesso ao conhecimento, c) acesso ao trabalho d) disponibilidade de recursos, e) desenvolvimento infantil e f) condições habitacionais. Cada uma dessas dimensões representa, em parte, o acesso aos meios necessários para as famílias satisfazerem suas necessidades e, em outra parte, a consecução de fins, ou seja, a satisfação efetiva de tais necessidades; também é descrita a metodologia para o seu cálculo e verificado sua medida para os 78 municípios do Estado de Mato Grosso do Sul. Finalmente após a comparação das características do IDF com o sistema de classificação e as propriedades desejáveis dos indicadores sociais, conclui-se que apesar de algumas limitações o IDF apresenta-se como uma ferramenta adequada para o planejamento, acompanhamento e monitoramento de políticas sociais, sendo que sua utilização pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) constitui um grande avanço para o aprimoramento de programas e políticas públicas, o cumprimento das metas planejadas, a otimização dos recursos públicos e o melhor atendimento aos usuários dos serviços socioassistenciais.

**Palavras chaves:** Indicadores sociais – Políticas Públicas – Vulnerabilidade Familiar

## ABSTRACT

FRANCELINO, Luiz Rogério Mello. **O índice de desenvolvimento da família como função controle para política pública de assistência social.** [The index of family development as a control function in social assistance public policy] 126 f. [Dissertação de Mestrado em Administração]. Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* em Administração, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande (MS), 2012.

Orientador: Leandro Sauer

Defesa: 30/03/2012

Historically, the characterization of the social development of countries, states, municipalities and neighbourhoods has been carried out using a single measurement. A system of social indicators can be of use in public administration, subsidizing the formulation of public policies and serving as a tool in the monitoring of social well-being, provided that certain conceptual requisites and methodologies are followed. In Brazil, there already exists a tendency for the elaboration of indicators almost always aggregated into indexes that aim to evaluate the conditions, and social level or well-being in rural and urban environments. Since the decade of the nineties, a generation of social indicators has arisen, synthetic and more complete, that aim to portray the social reality, passing from the economic outlook to the social political, with the Human Development Index (HDI) being the great impetus for the creation of new indicators for use in Public Policies. Thus has arisen the Index of Family Development (IFD), proposed by the Institute of Economic and Applied Research (IEAR), aiming to portray the multidimensional character of poverty using analysis of the social situation of families. The present study proposed to verify the benefits and limitations of the IFD in acting as a control function in the public policy of Social Assistance. Thus is presented, in an abbreviated form, the principal models of formulation and analysis of public policies, an overall vision of the National Policy of Public Assistance and a theoretical test of the social indicators where the origin, concepts, creation processes, classification and desirable properties are presented. Subsequently, the IFD and its dimensions are presented: a) absence of vulnerability, b) access to knowledge, c) access to work, d) availability of resources, e) infant development, f) living conditions. Each of these dimensions represent, in part, access to the necessary conditions for families to satisfy their necessities, and, in part, the attainment of goals, that is to say, the actual satisfaction of such necessities; in addition, the method of calculating the index is described, and the index is applied to the 78 municipalities of the State of Mato Grosso do Sul. Finally, after the comparison of these characteristics of the IFD with the classification system and the desirable properties of social indicators, it was concluded that, despite some limitations, the IFD represents an adequate tool for planning, accompanying and monitoring of social policies, with its use by the Ministry of Social Development and Hunger Combat constituting a great advance for the improvement of public programmes and policies, the attainment of planned goals, the optimization of public resources and the better attendance of the users of social assistance services.

**Keywords:** Social Indicators - Public Policy - Vulnerability Family

---

## LISTAS

Se você quer chegar a um lugar que a maioria  
não chega,  
Precisa começar a fazer o que a  
maioria não faz.

**Roberto Shinyashiki**

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Representação clássica do ciclo de formulação de programas sociais .....	66
Figura 2	Dimensões do Índice de Desenvolvimento da Família .....	73
Figura 3	Mapa do Índice de Desenvolvimento Familiar para os municípios do Mato Grosso do Sul, 2010 .....	93
Figura 4	Mapa da dimensão Ausência de Vulnerabilidade do Índice de Desenvolvimento Familiar, para os municípios do Mato Grosso do Sul, 2010 .....	94
Figura 5	Mapa da dimensão Acesso ao Conhecimento do Índice de Desenvolvimento Familiar, para os municípios do Mato Grosso do Sul, 2010 .....	95
Figura 6	Mapa da dimensão Acesso ao Trabalho do Índice de Desenvolvimento Familiar, para os municípios do Mato Grosso do Sul, 2010 .....	96
Figura 7	Mapa da dimensão Ausência de Vulnerabilidade do Índice de Desenvolvimento Familiar, para os municípios do Mato Grosso do Sul, 2010 .....	97
Figura 8	Mapa da dimensão Desenvolvimento Infantil do Índice de Desenvolvimento Familiar, para os municípios do Mato Grosso do Sul, 2010 .....	98
Figura 9	Mapa da dimensão Condições Habitacionais do Índice de Desenvolvimento Familiar, para os municípios do Mato Grosso do Sul, 2010 .....	99

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Genealogia dos Indicadores .....	52
Quadro 2	Indicadores de ausência de vulnerabilidade das famílias .....	75
Quadro 3	Indicadores de acesso ao conhecimento .....	76
Quadro 4	Indicadores de acesso ao trabalho .....	77
Quadro 5	Indicadores de disponibilidade de recursos .....	78
Quadro 6	Indicadores do desenvolvimento infantil .....	78
Quadro 7	Indicadores das condições habitacionais .....	79
Quadro 8	Identificação da natureza dos indicadores .....	102
Quadro 9	Avaliação da aderência do Índice de Desenvolvimento Familiar às propriedades desejáveis .....	105

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Índice de Desenvolvimento Familiar e suas dimensões para as mesorregiões do estado de Mato Grosso do Sul em 2010 .....	86
Tabela 02	Índice de Desenvolvimento Familiar e suas dimensões para a mesorregião Centro-Norte e suas microrregiões, MS, 2010 .....	87
Tabela 03	Índice de Desenvolvimento Familiar e suas dimensões para a mesorregião Leste e suas microrregiões, MS, 2010 .....	88
Tabela 4	Índice de Desenvolvimento Familiar e suas dimensões para a mesorregião Sudoeste e suas microrregiões, MS, 2010 .....	89
Tabela 5	Índice de Desenvolvimento Familiar e suas dimensões para a mesorregião Pantanais-Sul-Matogrossense e suas microrregiões, MS, 2010 .....	91
Tabela 6	Índice de Desenvolvimento Familiar e suas dimensões para as microrregiões do estado de Mato Grosso do Sul em 2010 .....	92
Tabela 7	Índice de Desenvolvimento Familiar e suas dimensões para os municípios sul-mato-grossenses, em ordem crescente de dados. MS, 2010 .....	120

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CadÚnico	Cadastro Único
CDS	Conselho de Desenvolvimento Social
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CRAS	Centro de Referência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDF	Índice de Desenvolvimento da Família
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPH	Índice de Pobreza Humana
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MPC	Medida de Privação de Capacidade
NOAS	Norma Operacional Básica de Assistência Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIF	Programa de Atenção Integral às Famílias
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	20
<b>2 REVISÃO TEÓRICA</b> .....	24
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS .....	24
2.1.1 CONCEITOS .....	24
2.1.2 MODELOS DE POLÍTICA PÚBLICA .....	26
2.1.2.1 INCREMENTALISMO .....	28
2.1.2.2 O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA - " <i>POLICY CYCLE</i> " .....	29
2.1.2.2.1 FORMAÇÃO DA AGENDA (SELEÇÃO DAS PRIORIDADES) .....	29
2.1.2.2.2 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS .....	29
2.1.2.2.3 PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO .....	30
2.1.2.2.4 IMPLEMENTAÇÃO .....	30
2.1.2.2.5 AVALIAÇÃO .....	30
2.1.2.3 MODELO " <i>GARBAGE CAN</i> " .....	31
2.1.2.4 COALIZÃO DE DEFESA .....	31
2.1.2.5 ARENAS SOCIAIS - " <i>POLICY NETWORKS</i> " .....	31
2.1.2.6 MODELO DE "EQUILÍBRIO INTERROMPIDO" OU "PONTUADO" .....	32
2.1.2.7 MODELOS INFLUENCIADOS PELO "NOVO GERENCIALISMO PÚBLICO" E PELO AJUSTE FISCAL .....	32
2.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	33
2.2.1 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	35
2.2.1.1 PRINCÍPIOS .....	38
2.2.1.2 DIRETRIZES .....	38
2.2.1.3 OBJETIVOS .....	39
2.2.1.4 PÚBLICO ALVO .....	39
2.2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS PROTEÇÕES AFIANÇADAS .....	39
2.2.2.1 PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA .....	40
2.2.2.2 PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL .....	41
2.2.2.2.1 PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE .....	41
2.2.2.2.1 PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE .....	42
2.2.3 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	42
2.3 INDICADORES SOCIAIS .....	43
2.3.1 CONTEXTO HISTÓRICO .....	44
2.3.1.1 ETAPAS DO MOVIMENTO DOS INDICADORES SOCIAIS .....	44
2.3.2 OS INDICADORES SOCIAIS NO BRASIL .....	50
2.3.3 DEFINIÇÕES .....	51
2.3.4 CLASSIFICAÇÃO.....	53
2.3.4.1 ÁREA TEMÁTICA .....	53



2.3.4.2 NATUREZA .....	54
2.3.4.3 CARÁTER FUNCIONAL .....	54
2.3.4.4 NATUREZA DO ENTE INDICADO .....	55
2.3.4.5 COMPLEXIDADE METODOLÓGICA .....	56
2.3.4.6 AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS .....	56
2.3.5 PROPRIEDADES DESEJÁVEIS .....	57
2.3.5.1 SENSIBILIDADE .....	58
2.3.5.2 ESPECIFICIDADE .....	59
2.3.5.3 COBERTURA TERRITORIAL POPULACIONAL .....	59
2.3.5.4 RELEVANCIA SOCIAL .....	59
2.3.5.5 CONFIABILIDADE .....	60
2.3.5.6 VALIDADE .....	60
2.3.5.7 TRNSPARÊNCIA METODOLÓGICA .....	61
2.3.5.8 INTELIGIBILIDADE E COMUNICABILIDADE .....	61
2.3.5.9 PERIODICIDADE DE ATUALIZAÇÃO .....	61
2.3.5.10 FACILIDADE DE SUA OBTENÇÃO A CUSTOS MODERADOS .....	61
2.3.5.11 DESAGREGABILIDADE .....	61
2.3.5.12 HISTORICIDADE .....	62
2.3.6 Os INDICADORES NO CICLO DE FORMULAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	62
2.3.7 LIMITAÇÕES .....	67
2.4 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA FAMÍLIA .....	69
2.4.1 CONSTRUINDO O IDF .....	70
2.4.1.1 AUSÊNCIA DE VULNERABILIDADE .....	71
2.4.1.2 ACESSO AO CONHECIMENTO .....	73
2.4.1.3 ACESSO AO TRABALHO.....	74
2.4.1.4 DISPONIBILIDADE DE RECURSOS .....	75
2.4.1.5 DESENVOLVIMENTO INFANTIL .....	76
2.4.1.6 CONDIÇÕES HABITACIONAIS .....	77
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>79</b>
3.1 METODOLOGIA PARA CÁLCULO DO IDF .....	80
<b>4 O IDF PARA OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL</b>	<b>84</b>
<b>5 ABRANGÊNCIAS E LIMITAÇÕES DO IDF .....</b>	<b>99</b>
5.1 PROPRIEDADES DESEJÁVEIS DOS INDICADORES PRESENTE NO IDF .....	99
5.2 O IDF COMO FERRAMENTA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA .....	103
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>107</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>111</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>118</b>



---

## INTRODUÇÃO

O importante é não parar  
de fazer perguntas.

**Albert Einstein**

## 1. INTRODUÇÃO

A família é reconhecidamente um dos mais antigos provedores de cuidados e bem-estar da sociedade, sendo assim, é valorizada mundialmente no âmbito da sua importância no contexto da vida social, por esta razão a família vem se tornando cada vez mais, objeto e instrumento para a formulação e gestão das políticas sociais. A partir dos anos 90, surgem pressões dos órgãos internacionais para a “recuperação da família como lugar de busca de condições materiais de vida, de pertencimento na sociedade e de construção de identidade, principalmente nas experiências de insegurança, de perda de lugar na sociedade e de ameaça de pauperização trazidas pelo desemprego” (MIOTO, 2006).

Ainda na década de 90, a inserção do Brasil no mundo economicamente globalizado, promoveu o avanço tecnológico e a automatização dos trabalhos menos qualificados, fazendo com que a maioria dos empregos da manufatura passasse para o setor de serviços e conseqüentemente o nível e a ocupação de empregos passou a serem mais vinculadas às atividades terciárias, trazendo como resultado um crescente desemprego e precariedade das relações e condições de trabalho. Aliado a este quadro o processo de concentração de renda, sentido na diminuição do poder de compra dos trabalhadores pobres em relação aos que tiveram aumento expressivo de renda real, resultou no crescimento da desigualdade de renda, ocasionando empobrecimento cada vez maior dos trabalhadores e de suas famílias (ALENCAR, 2006). Num sentido paradoxal, as responsabilidades que deveriam ser do Estado passam a ser assumidas pela comunidade e famílias. Assim sendo, a família tem sido chamada a enfrentar responsabilidades para as quais não tem tido suportes para enfrentá-las.

Diante deste contexto, a família passa a ocupar o centro das políticas de proteção social. A primazia da atenção às famílias tem por perspectiva fazer avançar o caráter preventivo de proteção social de modo a fortalecer laços e vínculos sociais de pertencimento entre seus membros e indivíduos, para que suas capacidades e qualidade de vida atentem para a concretização de direitos humanos e sociais (VANZETTO, 2005). Assim, surge a necessidade de formular e propor sistemas de monitoramento e avaliação de programas socioassistenciais desenvolvidos junto das famílias, isto é, eleger e propor indicadores sociais de desempenho de tais programas.

De acordo com Setién (1993), os indicadores sociais surgem como instrumentos de quantificação de diversos aspectos que não poderiam ser medidos pela evolução do Produto Interno Bruto (PIB). Para o autor, o objetivo dos indicadores é mensurar a mudança social, o

desenvolvimento verificado, tendo em conta os diversos elementos sociais; políticos; psicológicos e culturais, não considerados análise econômica, mostrando dessa forma os diversos componentes da vida e pretendendo analisar se esses elementos vão melhorando ou piorando.

Segundo Rattner (2009), através dos indicadores sociais é possível avaliar as condições sociais de uma sociedade, inclusive observar se há ou não uma evolução desses fatores com o decorrer dos anos, condicionando a monitoração da realidade social, a formulação e a reformulação de políticas públicas. Dadas essas considerações, os indicadores surgem como ferramentas de gestão que podem e devem ser fundamentais no auxílio da elaboração, discussão, implementação e avaliação das políticas públicas.

O sistema de indicadores sociais alterou a centralidade do desenvolvimento e desfez-se a percepção que crescimento econômico era sinônimo de desenvolvimento. Conforme Morse (2004, p. 29), o desenvolvimento passou a ser definido como “um processo diverso e multifacetado com mudanças predominantemente positivas na qualidade de vida dos indivíduos e da sociedade em relação aos aspectos materiais e não materiais”.

Dessa forma, foram desenvolvidas algumas ferramentas para a promoção de qualidade de vida e bem-estar, ou seja, indicadores de processo, tanto quantitativo quanto qualitativo, criados principalmente por organismos internacionais e regionais. Porém, o maior impulso ocorreu com o surgimento do IDH, em 1990. A partir deste índice, muitos indicadores sintéticos foram estruturados, constituindo um marco para o movimento dos indicadores sociais, sendo sua importância atribuída, sobretudo, aos aspectos normativos do conceito de desenvolvimento humano que contém e à capacidade de síntese e de comunicação.

O movimento dos indicadores sociais foi impulsionado pelo avanço dos problemas sociais e a consequente necessidade em mensurá-los. Todavia, apesar de fornecer aos *policymakers* (fazedores de políticas) instrumentos para elaboração de políticas públicas, surge a necessidade de criar uma estrutura para os indicadores sociais que atenda de forma satisfatória às propriedades desejáveis necessárias, além de conter aspectos normativos confiáveis e passíveis de representar o que se pretende. Dessa forma, por vezes, a proliferação dos indicadores pode apresentar limitações, tanto em relação aos aspectos normativos, quanto aos metodológicos, podendo torná-los inúteis quanto ao uso.

Este estudo busca descrever o grau de vulnerabilidade das famílias residentes nos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul utilizando o Índice de Desenvolvimento da

Família (IDF). O IDF é um indicador sintético que mede o grau de desenvolvimento dos indivíduos dentro de um núcleo familiar, buscando representar o acesso aos meios necessários para as famílias satisfazerem suas necessidades. Assim surge a problemática desta pesquisa: *O uso do Índice de Desenvolvimento da Família é adequado para identificar grupos de famílias com vulnerabilidades específicas?*

A resposta a este questionamento está intrinsecamente relacionada com o objetivo geral deste estudo que é: *Verificar as abrangências e limitações do Índice de Desenvolvimento da Família como função controle no planejamento e acompanhamento de políticas públicas na área social.* Desdobra-se a seguir os objetivos específicos que são:

- a. Identificar quais as características desejáveis de um indicador social, que validam a sua utilização como função controle para políticas públicas.
- b. Verificar na prática a disponibilidade dos dados para a construção e cálculo do IDF, apresentando suas medidas para os municípios de Mato Grosso do Sul.
- c. Verificar a adequabilidade do IDF na identificação das famílias em situação de vulnerabilidade social.

---

## **REVISÃO TEÓRICA**

## 2. REVISÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta a revisão teórica das áreas da literatura concernentes aos objetivos deste trabalho, qual seja: políticas públicas; assistência social no Brasil e as políticas públicas; indicadores sociais e índice de desenvolvimento da família.

### 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

O surgimento da política pública ocorre nos Estados Unidos e na Europa, com objetivos semelhantes, porém sob aspectos opostos. Segundo Souza (2006), na Europa, a área de políticas públicas surge como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado, produtor por excelência de políticas públicas. Nos Estados Unidos da América (EUA), ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

Dessa forma pode-se verificar que o processo de origem das políticas públicas surge como forma de entender porque os governos optam por não atuar em todas as áreas e porque buscam agir em determinada situação em detrimento de outra – e não em todas simultaneamente (no mesmo período de tempo ou de gestão).

Na área do governo propriamente dito, a política pública é introduzida como ferramenta de decisão, sendo produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências. Segundo Barden (2009) foi Robert McNamara que a introduziu no governo dos EUA estimulando a criação, em 1948, da *RAND Corporation*, organização não governamental, responsável pela elaboração de programas e pesquisas aplicadas com o objetivo de servir como fonte entre as comunidades acadêmicas e os encarregados de formular políticas públicas, servindo ao interesse público.

#### 2.1.1 CONCEITOS

O termo política é derivado do grego antigo *Politheia*, podendo significar tanto estado quanto sociedade, comunidade, coletividade e outras definições referentes à vida urbana. Podem também ser entendidos como ações, comportamentos, intuitos, manobras,



entendimentos ou desentendimentos dos homens (os políticos) para conquistar o poder, ou pelo menos uma parcela dele.

De forma mais erudita, pode-se definir política como a arte de conquistar, manter e exercer o poder, o governo. Denomina-se, também, como a orientação ou a atitude de um governo em relação a certos assuntos e problemas de interesse público: política financeira, política educacional, política social, política industrial, política empresarial, política ambiental... Para muitos pensadores, “política é a ciência moral normativa do governo da sociedade civil” (LIMA, 1932, p.136). Existem ainda aqueles que definem política como sendo o conhecimento ou estudo “das relações de regularidade e concordância dos fatos com os motivos que inspiram as lutas em torno do poder do Estado e entre os Estados” (ECKARDT, 1932, p. 14).

Laswuel (1984) entrou para a história, quando em 1936 criou o jargão até hoje muito difundido, ao afirmar que “... *decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz,*” bastando para isso observar o título de sua obra editada no Brasil em 1984 - Política: quem ganha o que, quando, como. Passados quarenta anos surge outra definição muito aceita pelo meio acadêmico, enunciada por Oszlak e O’Donnell (1976), que afirmaram que política pública pode ser definida como:

*Um conjunto de ações e omissões que manifestam uma modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão que chama a atenção, o interesse e a mobilização de outros atores da sociedade civil. Desta intervenção, pode-se inferir uma determinada direção, uma determinada orientação normativa, que, presumivelmente, afetará o futuro curso do processo social desenvolvido, até então, em torno do tema. (OSZLAK e O’DONNELL, 1976, p.21).*

Quatro anos depois Lynn (1980) resume políticas públicas como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos, seguido de Dye (1984) que sintetiza a definição de política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Seguindo-se aos vários autores, surge Peters (1986) que seguindo a mesma linha, porém, explicitando melhor, coloca política pública como sendo a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Mead (1995) sem acrescentar muito elabora um conceito de políticas públicas como sendo um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.

A expressão “política pública”, continuou no decorrer dos anos a ser estudada, concluindo-se que é equivalente, na língua portuguesa, à expressão inglesa *policy*, que

significa um conjunto de ações ou normas de iniciativa governamental, visando determinados objetivos. Diante dessa perspectiva, pode-se dizer que política pública possui caráter estatal, mesmo sabendo que sua execução envolva agentes e organismos privados, que se utilizam de atividades, projetos e programas específicos visando o bem público, para o qual busca definir e redefinir recursos, priorizando determinadas questões em detrimento de outras. Em resumo, política pública é um termo que designa certo tipo de orientação para a tomada de decisões em assuntos públicos, políticos e coletivos. É entendida, neste âmbito, como:

*(...) conjunto de ações coletivas, voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público. (GUARESCHI et al., 2004, p.180).*

Assim pode-se afirmar que não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública, sendo que para Souza (2006):

*Pode-se resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p.24).*

### **2.1.2 MODELOS DE POLÍTICA PÚBLICA**

Dentro do campo específico da política pública, muitas foram as tipologias desenvolvidas para tentar explicar como e por que os governos fazem ou deixam de fazer alguma ação que influenciará a vida dos cidadãos. Theodor Lowi desenvolveu a tipologia mais conhecida sobre política pública, elaborada através da máxima: a política pública faz a política, ou seja, cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição.

Segundo Lowi (1972), a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, onde as decisões tomadas pelo governo desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, privilegiando certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, mais visíveis ao público, e envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, atingindo maior número de pessoas geralmente impondo perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e

futuro para outros; estão enquadrados nesta tipologia as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário, etc. O quarto é o das políticas constitutivas ou estruturadoras, que ditam as regras do jogo e definem as condições em que se aplicarão as políticas distributivas, redistributivas ou as regulatórias.

Teixeira (2009), afirmou que a formulação de políticas públicas também pode seguir uma criação de cunho elitista, pluralista e/ou estruturalista/funcionalista. No processo decisório de forma elitista, pode-se observar sua determinação segundo as intenções/interesses de quem está no poder. No processo estruturalista ou funcionalista de decisão, a intervenção será pautada no atendimento aos pedidos de determinadas classes sociais ou de interesse. No processo plural de decisão, a identificação dos problemas geralmente é feita pela sociedade, através de um processo de organização e pressão social por parte de grupos de interesse em relação ao Estado.

Em seu artigo “Políticas Públicas: definição, evolução e o caso brasileiro na política social”, Fernandes (2007) afirmou que definir políticas públicas enquanto algo simultaneamente político e técnico-administrativo é tarefa complexa, mas defendeu a ideia de que as políticas públicas se manifestam através de duas dimensões que se complementam entre si que é o administrativo ou técnico e o aspecto político como pode ser observado na citação que segue:

*(...) costuma-se pensar o campo das políticas públicas unicamente caracterizado como administrativo ou técnico, e assim livre, portanto do aspecto ‘político’ propriamente dito, que é mais evidenciado na atividade partidária eleitoral. Esta é uma meia verdade, dado que apesar de se tratar de uma área técnico-administrativa, a esfera das políticas públicas também possui uma dimensão política uma vez que está relacionado ao processo decisório programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (FERNANDES, 2007, p.203).*

Os elementos principais de um modelo de políticas públicas, na concepção de Souza (2006) são:

- a. Permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz;
- b. Envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe aos participantes formais, já que os informais são também importantes;
- c. É abrangente e não se limita a leis e regras;
- d. É uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;

- e. Embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; e envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Fato determinante para o processo de elaboração de tais políticas, seja de cunho social ou econômico, é o interesse do poder público em atuar junto ao problema eleito como prioridade de ação. Dessa forma é válido lembrar, conforme afirma Souza (2006), que o desenho das políticas públicas e as regras que regem a sua política gestora de decisão, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública.

A seguir serão apresentados alguns modelos de políticas públicas, visando identificar no capítulo seguinte o modelo utilizado para a elaboração da Política Nacional de Assistência Social. Souza (2006), a partir de diversos autores, mapeou alguns tipos de políticas públicas, que possuem diferentes formas de apoio, rejeição e disputas em torno da decisão do estado, sendo descritos a seguir os principais modelos de formulação e análise de políticas públicas: incrementalismo; o ciclo da política pública; o modelo “*garbage can*”; coalizão de defesa; arenas sociais; modelo de “equilíbrio interrompido” e modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal.

### **2.1.2.1 INCREMENTALISMO**

Segundo Souza (2006) a visão da política pública como um processo incremental foi desenvolvida por Lindblom (1979), Caiden e Wildavisky (1980) e Wildavisky (1992). A ótica de um processo incremental perdeu sua força em países que executaram processos de reforma fiscal, mas ainda se encontra presente em programas herdados de gestões anteriores, que não podem ser abandonados, visto que tal atitude poderia causar constrangimentos; daí se depreende a força que o incrementalismo possui, no sentido de manter intactos os recursos e estruturas governamentais para as políticas públicas que deixaram de estar na agenda dos governos.

Os autores que desenvolveram a visão da política pública como processo incremental, argumentaram que os recursos governamentais destinados a um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos.

### **2.1.2.2 O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA – *POLICY CYCLE***

O processo de formulação de políticas públicas, também chamado de ciclo das políticas públicas, apresenta diversas fases. Segundo Frey (2000, pág. 226) “as várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo, podendo ser investigadas no que diz respeito [...] a cada área”. Tal modelo é constituído por tais estágios:

#### **2.1.2.2.1 FORMAÇÃO DA AGENDA (SELEÇÃO DAS PRIORIDADES)**

O processo de definição da lista de principais problemas da sociedade é chamado de formação da agenda. Tal processo envolve a emergência, reconhecimento e a definição das questões que serão tratadas e, como consequência, quais serão deixadas de lado; o que faz desta fase uma etapa decisiva para o futuro da política pública.

Existe uma série de elementos que contribuem para que determinado problema se insira na agenda governamental, dentre os quais podemos citar, a título ilustrativo a existência de indicadores e o *feedback* das ações governamentais; porém para Dargino (2002) isto se dá em momento eleitoral. Já para Souza (2006) a inserção de um problema na agenda pode se dar por três motivos: o primeiro é o fato de assumir que se deve fazer algo pelo problema, a formação de uma consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentar determinado problema e a terceira forma focaliza os participantes, que são classificados como visíveis (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc.) e invisíveis (acadêmicos e burocracia). Os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

#### **2.1.2.2.2 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS**

A partir do momento em que uma situação é vista como problema e, por isso, se insere na agenda governamental, é necessário definir as linhas de ação que serão adotadas para solucioná-los. Este processo, no entanto, não ocorre de maneira pacífica, uma vez que geralmente alguns grupos considerarão determinadas formas de ação favorável a eles, enquanto outros a considerarão prejudicial, iniciando-se assim um embate político. Esse é o momento onde deve ser definido qual é o objetivo da política, quais serão os programas desenvolvidos e as metas almejadas, o que significa a rejeição de várias propostas de ação.

Certamente essa escolha, além de se preocupar com o posicionamento dos grupos sociais, necessita ser feita ouvindo o corpo técnico da administração pública, inclusive no que se refere aos recursos disponíveis, materiais; econômicos; técnicos; pessoais; dentre outros.

Dessa forma, defini-se os seguintes passos para elaboração de políticas públicas: a conversão de estatísticas em informação relevante para o problema; análise das preferências dos atores e ação baseada no conhecimento adquirido.

#### **2.1.2.2.3 PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO**

Durante todo o ciclo de políticas públicas é necessário se tomar decisões. Entretanto, a fase de tomada de decisões pode ser definida como o momento onde se escolhe alternativas de ação/intervenção em resposta aos problemas definidos na agenda. É o momento onde se define, por exemplo, os recursos e o prazo temporal de ação da política.

#### **2.1.2.2.4 IMPLEMENTAÇÃO**

É o momento onde o planejamento e a escolha são transformados em atos. O corpo administrativo é o responsável pela execução da política. Cabe a eles a chamada ação direta, ou seja, a aplicação, o controle e o monitoramento das medidas definidas. Durante esse período, a política pode sofrer modificações drásticas dependendo da postura do corpo administrativo.

Segundo Souza (2006), Frey (2000) apresentam dois modelos de implementação das políticas públicas; o de cima para baixo (que é a aplicação descendente ou, em outras palavras, do governo para a população) e o de baixo para cima (que é a aplicação ascendente ou da população para o governo). O primeiro representa um modelo centralizado, onde apenas um número muito pequeno de funcionários participa das decisões e opina na forma da implementação das políticas públicas. Já o modelo de baixo para cima é caracterizado pela descentralização, ou seja, ele supõe a participação dos beneficiários ou do usuário final das políticas em questão; representa uma perspectiva participativa das políticas públicas, o que é possível pelo contato direto do cidadão com o aparato da administração pública.

#### **2.1.2.2.5 AVALIAÇÃO**

A avaliação é um elemento crucial para as políticas públicas. O fato de ser apresentada como última etapa não significa que ela seja uma ferramenta para ser utilizada apenas quando o tempo de atuação da política pública acaba. Muito pelo contrário, a avaliação pode ser feita em todos os momentos do ciclo de políticas públicas, contribuindo para o sucesso da ação governamental e a maximização dos resultados obtidos com os recur-

sos destinados. Além disso, a avaliação também é uma fonte de aprendizado que permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados.

### **2.1.2.3 MODELO “GARBAGE CAN”**

Modelo desenvolvido por Cohen e colaboradores em 1972, considera como se as alternativas estivessem numa “lata de lixo”, com vários problemas e poucas soluções. As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas (ação) e não, as preferências constroem a ação, isto é, as organizações são anárquicas e possuem soluções de baixa consistência. A compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro. Este modelo é utilizado em momento de escassez de recursos e excedente de problemas, onde procura adequar-se as soluções disponíveis aos problemas existentes.

### **2.1.2.4 COALIZÃO DE DEFESA**

Este modelo, segundo Souza (2006), foi proposto por Sebatier e Jenkins-Smith em 1993. Aplicados normalmente às políticas de grupos inferiorizados, como negros, gays e excluídos; contraria o modelo do *garbage can*, por entender que eles têm pouca capacidade explicativa sobre as mudanças nas políticas públicas. Defende que crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas. Neste modelo os autores sustentam que a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, articulando-se com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. Assim, cada sistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem, ou em outras palavras, uma questão pode ser defendida por um grupo que compartilha dessas crenças, valores ou ideias, formando-se aí uma coalizão de defesa.

### **2.1.2.5 ARENAS SOCIAIS – POLICY NETWORKS**

Vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Isto porque, para que uma determinada circunstância ou evento se

transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. Papel importante neste modelo será desempenhado pelas *policy community*, que tanto pode ser uma comunidade de especialistas, quando pessoas com determinadas demandas. Essas pessoas “são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma ideia, ou para colocar o problemas na agenda pública” (CAPELLA, 2007, p.76).

O foco deste modelo de formulação de políticas públicas está nas relações, vínculos e trocas que se estabelecem entre entidades e indivíduos, relações informais, mas que permitem que se criem laços de confiança além de uma estrutura horizontal de competências, com grande densidade comunicativa entre os seus membros. Normalmente são grupos que se reúnem ao redor de um assunto bem delimitado (criação de uma área de preservação ambiental, reciclagem do lixo) e não de políticas setoriais, como as políticas de saúde ou meio ambiente.

#### **2.1.2.6 MODELO DE “EQUILÍBRIO INTERROMPIDO” OU “PONTUADO”**

Este modelo caracteriza-se por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores, desenvolvido por Baumgartner & Jones (1993) *apud* SOUZA, (2006) possibilita responder por que “determinadas questões ficam restritas aos limites das comunidades de especialistas, enquanto outras ascendem à agenda de decisão política.

Esta teoria baseada em noções de biologia e computação permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, mantendo a situação inalterada, como passar por fases de mudanças radicais nas políticas públicas. Fundamental ao modelo é a construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública (*policy image*). Ressalta-se que a mídia tem papel preponderante nessa construção.

#### **2.1.2.7 MODELOS INFLUENCIADOS PELO “NOVO GERENCIALISMO PÚBLICO” E PELO AJUSTE FISCAL.**

Modelo em que a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política. Os trabalhos nessa linha enfatizam questões como a eficiência e a racionalidade das políticas públicas via desregulamentação, privatização e reformas no sistema social.



Desde a década de 90, no Brasil, em contraposição às análises de cunho mais gerencialista, há uma série de tentativas de adotar políticas de cunho mais participativo, em obediência a reformas constitucionais. Elas instituíram novas formas de incorporar os segmentos da sociedade na formulação das políticas públicas, via conselhos gestores de políticas públicas (de saúde, de assistência social, de trabalho, de segurança, e outros). A esses espaços soma-se a proposta de partidos políticos de submeter à decisão popular o destino de parcela dos recursos – o orçamento participativo.

A intenção, era criar espaços em que setores organizados, como sindicatos e movimentos populares e sociais tivessem voz. Apesar dos sucessos ou insucessos dessa empreitada, convém destacar que esse novo formato da elaboração das políticas públicas pode ser considerado um divisor de águas na análise das políticas públicas brasileiras.

## **2.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A Constituição Federal de 1988, que dá as diretrizes para a gestão das políticas públicas e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, que estabelece os objetivos, princípios e diretrizes das ações; figuram entre os principais pilares da assistência social no Brasil, que é caracterizada como uma política pública não contributiva, de dever do Estado e de direito de todo cidadão que dela necessitar. Cabe ressaltar que a LOAS determina que a assistência social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo composto pelo poder público e pela sociedade civil. No decorrer desta exposição serão dados mais detalhes a respeito destes pilares da assistência social no Brasil.

Além do já citado, é de bom alvitre ressaltar que quem organiza a oferta da assistência social em todo o Brasil, promovendo bem-estar e proteção social a famílias, crianças, adolescentes e jovens, pessoas com deficiência, idosos – enfim, a todos os que dela necessitarem é o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), implantado pelo MDS, que passou a articular meios, esforços e recursos para a execução dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais, cujas ações são baseadas nas orientações PNAS aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2004.

O conteúdo descrito neste tópico tem como base a publicação “Política Nacional de Assistência Social – PNAS/ 2004 e Norma Operacional Básica de Serviço Social – NOAS/SUAS”, publicada em 2005 e reimpressa em 2009, pelo MDS, bem como o folheto “Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS ANOTADA”, que apresenta a Lei Nº 8.742, de

7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, com anotações informativas de outras leis, decretos e resoluções que têm conexão com os artigos desta lei.

A assistência social no Brasil tem sua origem histórica baseada na caridade, filantropia e na solidariedade religiosa, tendo como marco principal, de acordo com Yamamoto e Carvalho (2001) o primeiro período da chamada “era Vargas” quando foi criado em 1942, pelo então presidente Getúlio Vargas, a primeira instituição estatal voltada para a assistência, a Legião Brasileira de Assistência, presidida pela primeira dama Darcy Vargas. Tinha como objetivo atender as famílias dos pracinhas combatentes da Segunda Guerra Mundial, sendo que inicialmente foi priorizado apenas o atendimento materno-infantil e posteriormente ampliada sua linha programática para acompanhar as demandas do desenvolvimento econômico e social do país, bem como da população em estado de vulnerabilidade social.

Em 1974, sob o regime da ditadura militar, caracterizado pela imposição do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, o presidente General Ernesto Geisel promulga a Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, criando o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho. Em 1977, a Lei nº 6.439, de 1º de setembro instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), orientado, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, responsável "pela proposição da política de previdência e assistência médica, farmacêutica e social, bem como pela supervisão dos órgãos que lhe são subordinados" e das entidades a ele vinculadas.

Em 1985 temos como contexto um momento em que se exige do setor assistencial práticas inovadoras para demandas postas pela nova realidade nacional de transição democrática, em que um número crescente da população pedia respostas mais ágeis e efetivas de uma política assistencial. Desde então se discutiu mais intensamente o caminho para se formular uma política pública de assistência social através da inclusão de direitos sociais e, mais especificamente, do direito à seguridade social, e nela, a garantia à saúde, à assistência e previdência social na Constituição Federal.

Reforçando o que foi dito anteriormente a Constituição Federal de 1988 foi o marco legal para a compreensão das transformações e redefinições do perfil histórico da assistência social no País, que a qualifica como política de seguridade social. No capítulo da seguridade social, consta uma seção específica para a assistência social, onde estão descritos os destinatários deste segmento da ordem social, indicando inclusive a fonte primária dos recursos que custearão tais ações, além das diretrizes a serem adotadas na política de assistência social.

A partir da luta de diversos grupos e movimentos sociais, como sindicatos, partidos políticos, trabalhadores da área, intelectuais, profissionais liberais, parcelas da igreja, organizações públicas e privadas entre outros, foi-se discutindo e construindo uma proposta de Lei Orgânica e de Política de Assistência Social em favor das pessoas em situação de vulnerabilidade e exclusão.

Em 1989 foi elaborado pelo deputado Raimundo Bezerra o primeiro Projeto de Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS - (Projeto de Lei nº 3099/89), aprovado pelo Senado em 1990, entretanto, no mesmo ano, influenciado pela corrente neoliberal que chegava ao Brasil, o presidente Fernando Collor de Mello vetou integralmente o projeto, sob o argumento de que "a proposição não estava vinculada a uma assistência social responsável". Porém as tentativas de regulamentar a assistência social não acabaram por aí. Em 1991 dois projetos de Lei Orgânica da Assistência Social foram elaborados pelos então deputados Reditório Cassol (Projeto de Lei nº 1.457/91) e Geraldo Alckmim (Projeto de Lei nº 1.943/91); em 1992, outro projeto foi elaborado pelos deputados Eduardo Jorge, José Dirceu e outros (Projeto de Lei nº 3.154/92).

No dia 7 de dezembro de 1993, a LOAS (Lei nº 8.742) foi sancionada pelo Presidente Itamar Franco, e publicada no dia seguinte, porém, somente no ano de 1995 os benefícios nela previstos foram regulamentados, sendo que apenas no ano seguinte tais benefícios passariam a ser devidos, isto é, dois anos após a publicação da LOAS, e oito anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A assistência social como política de proteção social configura-se como uma nova situação para o Brasil. Ela significa garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção. Esta perspectiva significaria apontar quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções de assistência social. Desse modo para a construção da política pública de assistência social deve-se levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primário, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos e vulnerabilidades se constituem.

### **2.2.1 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A PNAS foi aprovada por unanimidade pelo CNAS, em reunião do seu colegiado ocorrida no dia 22 de setembro de 2004, por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de

outubro de 2004. O modelo de política utilizado para sua elaboração foi o *Polyce Cycle*, pois foi elaborada uma agenda com as principais demandas presentes na sociedade brasileira na área social, contando com diversas contribuições, tais como: Conselhos de Assistência Social; Forum Nacional de Secretários de Assistência Social; Colegiado de Gestores Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social; Associações de Municípios; universidades; entidades e assistência social, pesquisadores, estudiosos entre outros. Em seguida passou-se a definição dos objetivos, programas e metas e finalmente para definição das alternativas de ação e intervenção em resposta aos problemas e carências levantados na agenda, sendo estipulado prazos e recursos para saneamento da demanda apresentada. Assim a PNAS objetiva tornar clara suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

A gestão proposta por esta política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. De acordo com o artigo primeiro da LOAS, “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. A LOAS cria uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema do bem-estar social brasileiro concebido como campo de seguridade social, configurando o triângulo juntamente com a saúde e a previdência social.

A inserção da PNAS na esfera da seguridade social aponta para seu caráter de política de proteção social articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Segundo Di Giovanni (2007, p 10), “entende-se por proteção social as formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações, etc.”.

Assim, além dos princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades, estão incluídas as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), e de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, através de diferentes formas na vida social. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento

público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. Segundo MDS, a proteção social deve garantir as seguintes seguranças:

- a. Segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia);
- b. Segurança de acolhida; e,
- c. Segurança do convívio ou vivência familiar.

Para o citado ministério, a segurança de rendimentos é a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã.

Referenda ainda o MDS, que a segurança da acolhida é uma das seguranças primordiais da política de assistência social, pois opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário, e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. A demanda de acolhida também pode ser caracterizada, nos tempos atuais, pela necessidade de separação da família ou da parentela por múltiplas situações, como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade. Podem ocorrer também situações de desastre ou acidentes naturais, além da profunda destituição e abandono que demandam tal provisão.

Finalmente, a segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio supõe a não aceitação de situações de reclusão e de situações de perda das relações, ou seja, busca superar as barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação, múltiplas inaceitações ou intolerâncias no campo do convívio humano. Dessa forma, a dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio.

Nesse sentido a política pública de assistência social marca sua especificidade no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidade do Estado estar atento às necessidades sociais, assegurando aos cidadãos brasileiros o bem estar social. Isto é, cabe ao Estado a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade. Diante desse cenário, surgem então os princípios, diretrizes e objetivos da PNAS.

### **2.2.1.1 PRINCÍPIOS**

Conforme disposto no capítulo II, seção I, artigo 4º da LOAS, PNAS rege-se pelos seguintes princípios democráticos:

- a. Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- b. Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- c. Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- d. Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- e. Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão.

### **2.2.1.2 DIRETRIZES**

Baseadas na Constituição Federal de 1988 e na LOAS, a PNAS tem as seguintes diretrizes:

- a. Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- b. Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- c. Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo;
- d. Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

### **2.2.1.3. OBJETIVOS**

Segundo o MDS, a PNAS realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

- a. Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;
- b. Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- c. Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária;

### **2.2.1.4 PÚBLICO ALVO**

De acordo com a Secretaria Nacional de Assistência a Saúde o público usuário da política de assistência social é constituído de cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

### **2.2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS PROTEÇÕES AFIANÇADAS**

Para cumprir os seus objetivos, seguindo os princípios e diretrizes da LOAS, o SUAS reorganiza os serviços, programas, projetos e benefícios de acordo com as funções que desempenham, o universo das pessoas que deles necessitam e sua complexidade. São estabelecidos padrões de serviços, que devem ser difundidos e assimilados, progressivamente,

nas ações de assistência social, sob diversos aspectos: os eixos de atuação, a nomenclatura dos equipamentos, a qualidade dos atendimentos e os indicadores de avaliação e resultados.

### **2.2.2.1 PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA**

A proteção social básica tem por objetivo contribuir para a prevenção de situações de risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que se encontra em situação vulnerável em decorrência da pobreza, privação (ausência de renda e precário acesso aos serviços públicos) e da fragilidade dos vínculos afetivos e pertencimento social (discriminações etárias, por deficiência, entre outras).

Além do já exposto, deve prover o desenvolvimento de serviços, programas e projetos, locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos. Os benefícios, tanto de prestação continuada, como os eventuais, integram a proteção social básica e devem ser articulados aos demais programas e serviços ofertados pelas três esferas de governo dentro do SUAS. São exemplos de serviços de proteção social básica:

- a. Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF;
- b. Programas de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza;
- c. Centros de convivência para idosos;
- d. Serviços para crianças de 0 a 6 anos que visem o fortalecimento do vínculo familiar, com ações que favoreçam a socialização, a valorização do brincar e a defesa dos direitos da criança;
- e. Serviços socioeducativos para crianças e adolescentes na faixa de 6 a 14 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- f. Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, com fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- g. Centros de informação e de educação para o trabalho para jovens e adultos.

Os serviços de proteção básica são coordenados e organizados pelo Centro de Referência Social (CRAS). O CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, responsável pela proteção de até 1.000 famílias/ano em cada território de 5.000 famílias. Sua finalidade é de organizar e coordenar a rede de serviços sócioassistenciais locais da política de



assistência social, atuando com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário. Neste sentido é responsável pela oferta do PAIF.

Na proteção básica, o trabalho com famílias deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear, e partindo do suposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado.

#### **2.2.2.2 PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL**

A realidade brasileira nos apresenta famílias em diferentes situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros, em especial, de suas crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência. Há, também, outros fenômenos resultantes de processos de exclusão: moradores de rua, migrantes, idosos abandonados. Percebe-se que estas situações, nem sempre decorrentes da ausência de renda, se agravam nas parcelas da população com maiores índices de desemprego e pobreza.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento às essas famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social em decorrência de abandono, maus tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

Os serviços de proteção social especial podem ser subdivididos em serviços de média complexidade e de alta complexidade. São considerados de média complexidade aqueles que oferecem atendimento às famílias, seus membros e indivíduos com direitos violados, mas cujos vínculos familiares não foram rompidos. Neste caso, requerem estrutura que permita atenção especializada, e/ou acompanhamento sistemático e comunitário.

##### **2.2.2.2.1 PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE**

As intervenções nas famílias em situações de violações de direitos e cujos vínculos familiares estão frágeis, mas não rompidos envolvem desde a garantia da sobrevivência até a

inclusão em redes sociais de atendimento e solidariedade. É preciso, nesses casos, desencadear estratégias de atenção que visem a reestruturação do grupo familiar, a elaboração e o fortalecimento de referências morais e afetivas para que ele readquira autonomia em suas funções. São serviços que requerem acompanhamentos individuais, maior flexibilidade nas soluções de proteção e, muitas vezes, exigem uma gestão compartilhada com o Poder Judiciário, o Ministério Público e outros órgãos do Executivo.

Para a coordenação da proteção social especial de média complexidade, haverá o Centro de Referência Especializado de Assistência Social, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário, além do encaminhamento aos serviços. A proteção especial, neste caso, difere-se da proteção social básica por sua complexidade, ao tratar de atendimento dirigido a situações de violação de direitos e de lei.

#### **2.2.2.2.2 PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE**

A proteção social de alta complexidade prioriza a construção de novos modelos de atenção e/ou abrigamento dos indivíduos que não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, em contraposição aos antigos abrigos, orfanatos e asilos. Historicamente, crianças, adolescentes, pessoas com deficiências e idosos, a título de proteção ou afastamento do convívio social, eram abrigados em grandes instituições, onde permaneciam por longo tempo ou a vida inteira. Para a população em situação de rua, são priorizados os serviços que possibilitam a organização de um novo projeto de vida, a aquisição de novas referências na sociedade e a conscientização dos direitos e deveres de cidadania.

#### **2.2.3 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

O monitoramento e avaliação de componentes estruturais e operacionais da política de assistência social, bem como um sistema de informação em assistência social constitui imprescindível condição para a maximização da qualidade dos serviços, da eficiência, eficácia e efetividade das ações da assistência social. Trata-se de construção prioritária e fundamental que deve ser coletiva e envolver esforços dos três entes da federação.

A estruturação de um sistema nacional e integrado de informação, monitoramento e avaliação garante visibilidade à PNAS e fornece elementos seguros para o desenvolvimento desta em todo o território nacional. A informação é potencializadora do acesso aos serviços,

programas, projetos e benefícios, possibilitando a progressiva participação dos usuários e da sociedade organizada na estrutura do SUAS.

É preciso que a informação, monitoramento e avaliação das ações da assistência social sejam tratados como setores estratégicos de gestão, cessando a utilização tradicionalmente circunstancial e tão somente instrumental deste campo. A produção de informações, a ampla divulgação dos programas, projetos, serviços e benefícios existentes e as práticas de monitoramento e avaliação devem ser apreendidas como exercícios permanentes e comprometidos.

Assim, a implantação de políticas articuladas de informação, monitoramento e avaliação devem promover novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, favorecendo a participação, o controle social e uma gestão otimizada.

### **2.3 INDICADORES SOCIAIS**

Os termos indicadores e índices, muitas vezes são erroneamente utilizados. Os indicadores são delineados por Mitchell (1996) como uma ferramenta que permite a obtenção de informações sobre determinada realidade. Mueller *et al.* (1997) acrescentaram que um indicador pode ser um dado individual ou um agregado de informações.

Siche *et al.* (2007) corroborando com a citação acima, afirmaram que, em uma análise superficial, índice e indicador possuem o mesmo significado, mas, através de uma análise mais detalhada, entendem o termo índice como um valor numérico que representa a correta interpretação da realidade de um sistema simples ou complexo (natural, econômico ou social), utilizando em seu cálculo, bases científicas e métodos adequados. Acrescentaram que o índice pode servir como um instrumento de tomada de decisão e previsão, e é considerado um nível superior da junção de um jogo de indicadores ou variáveis. O termo indicador é um parâmetro selecionado e considerado isoladamente ou em combinação com outros para refletir sobre as condições do sistema em análise. Normalmente um indicador é utilizado como um pré-tratamento aos dados originais.

Hammond *et al.* (1995) esclareceram que a diferença entre indicador e índice, é que indicadores são informações que se originam de dados primários e analisados. Ao passo que o índice consiste em um simples número, gerado da agregação de dois ou mais valores, podendo ser esses valores os próprios indicadores.

Os indicadores sociais são ferramentas importantes tanto na esfera pública, para auxílio na concepção de políticas públicas, quanto na esfera privada, na divulgação de ações sociais para a comunidade nas quais as organizações estão inseridas. Sua incumbência é informar sobre os fenômenos, que, na maioria das vezes, são complexos, portanto surge a necessidade de estudá-los, para que cumpram suas finalidades.

Dessa forma, objetiva-se resgatar os aspectos históricos que envolvem o movimento recente dos indicadores sociais, sua origem e motivação ao longo das últimas décadas. Portanto, neste capítulo serão apresentados os aspectos teóricos acerca dos indicadores, tais como: conceitos, processos para a criação de um sistema de indicadores, propriedades desejáveis e classificação. Finalmente serão apresentadas algumas limitações dos indicadores e sua importância na formulação de políticas públicas.

### **2.3.1 CONTEXTO HISTÓRICO**

Até 1950, as teorias econômicas tinham como concepção que o crescimento econômico era sinônimo de desenvolvimento. Acreditava-se que o aumento da renda pessoal decorrente do crescimento econômico levaria a melhorias no padrão de vida das pessoas, contribuindo inclusive para a redução da pobreza. Distribuição das riquezas era algo impensável, uma vez que esta era dada como fato natural e decorrente do crescimento econômico. Segundo esta percepção, o desenvolvimento era medido em grande parte por meio da renda per capita. (Morse, 2004).

Assim, por um longo período, os indicadores unidimensionais, baseados na renda ou no produto das economias, foram considerados suficientes para explicar o desempenho das economias e das sociedades. Todavia, com o avanço dos problemas sociais, houve a necessidade de criar indicadores voltados, sobretudo para os fenômenos sociais, surgindo assim, distintas etapas no movimento de indicadores, a seguir caracterizadas.

#### **2.3.1.1 ETAPAS DO MOVIMENTO DOS INDICADORES SOCIAIS**

A coleta de estatísticas sobre tópicos sociais remonta ao século XVII, quando, na Inglaterra, William Petty defendeu o uso dos indicadores para a criação de um sistema de impostos e para avaliar o poder militar. No século XVIII, mais especificamente em 1790, ocorreu nos EUA o primeiro censo, considerado “uma forma grosseira de contabilidade social”, tendo ocorrido somente no início do século XX, a publicação do primeiro relatório

social *Les indices numériques de la civilisation et du progrès*, que foi uma tentativa de obter indicadores-chave (CARLEY, 1985, p. 17).

Carley (1985), registrou ainda outras duas importantes contribuições, a do britânico A. C. Pigou (1924), ao afirmar, em *The Economics of Welfare*, que a economia neoclássica não podia continuar ignorando os custos sociais, dada a diferença existente entre o bem-estar público e o privado; e a do sociólogo William F. Ogburn, da Universidade de Chicago, que teve como objetivo “promover a pesquisa social no processo decisório governamental”. Ogburn publicou e participou de obras importantes que marcaram o movimento de indicadores sociais como: *Social Change* (1922), *Recent Social Trends* (1929) e a edição anual do *American Journal of Sociology* (período de 1928-34). Entre as suas considerações acerca das estatísticas sociais está que “as melhores medidas das mudanças sociais seriam descrições quantitativas reais sob a forma de séries estatísticas temporais, se possível, e, caso contrário, de observações cuidadosamente descritas” (CARLEY, 1985, p 17).

Segundo Comim e Bagolin (2002), a organização das estatísticas sociais só foi possível devido à importante contribuição do britânico John Richard Nicholas Stone, que se valeu do trabalho iniciado por William Petty, no século XVII e mais tarde consolidado por Charles Davenant e Gregory King, para dar seguimento na estruturação do sistema de contas nacionais. De acordo com o autor, o desenvolvimento das contas nacionais foi influenciado fortemente por ocasião da Segunda Guerra Mundial, dada a necessidade de os países coordenarem ações de maneira planejada, bem como a necessidade de as estatísticas serem produzidas com mais coerência.

Segundo Barden (2009), Stone foi convidado, em 1939, para trabalhar no *Ministry of Economic Warfare* da Inglaterra e, em 1940, juntamente com James Meade, desenvolveu as contas da renda nacional. Embora Meade desenvolvesse a estrutura conceitual original das contas nacionais, foi Stone quem as operacionalizou. Em 1941, apesar de estarem em departamentos diferentes, Stone e Meade desenvolveram um novo conceito de medida, pois concluíram que a renda nacional não era uma quantificação única isolada, mas consistia em uma quantificação integrada que deveria considerar diferentes magnitudes. Em 1953, Stone foi responsável pela publicação da primeira estrutura básica das contas nacionais.

Assim, justifica-se a intervenção do Estado para corrigir a diferença decorrente das imperfeições do mercado. Porém, somente após 1950, os custos sociais foram incorporados à economia do bem-estar e surgiu a análise dos custos e benefícios com o uso do termo externalidades. O custo social passou a ser um conceito importante, também para áreas

correlatas, que objetivavam medir o impacto social. Além disso, enfatizou ainda mais a importância do uso de indicadores sociais.

Verifica-se, portanto, que os trabalhos realizados até os anos de 1950 foram relevantes e serviram de embasamento para a continuidade nas etapas seguintes e para a consolidação dos indicadores sociais. Segundo Jaume (2001), este período é caracterizado como a pré-história dos indicadores, e acrescentou que o movimento dos indicadores sociais foi intenso, motivado por múltiplos foros internacionais, que passaram a questionar a finalidade do crescimento econômico, dada a sua baixa correlação com o desenvolvimento social. Salientou ainda que o estudo dos indicadores sociais divide-se em três períodos distintos:

- a. Até 1955: pré-história dos indicadores.
- b. De 1955 a 1966: gestação dos indicadores.
- c. De 1966 a 1975: cristalização dos indicadores.

Ainda segundo o citado autor, o período 1955 a 1966 foi marcado pela necessidade de formular uma metodologia que avaliasse, além dos aspectos econômicos, o desenvolvimento e a evolução do maior número de dimensões da sociedade, do bem-estar e da qualidade de vida, a fim de propor políticas públicas; já o terceiro período foi denominado de cristalização, pois é o mais fecundo de todos, uma vez que reconhece a utilização dos indicadores sociais, além de ser aceito pela comunidade científica.

Santagada (2007), acrescentou que a insuficiência das análises econômicas para explicar o “paradoxo entre crescimento econômico e as reivindicações sociais não atendidas”, levou a teoria sociológica a buscar explicações. A sociologia passou a embasar a construção de indicadores sociais, como, também, as disfunções causadas pela modernização e pelo desenvolvimento industrial. Logo, nos anos de 1960, surgiram, nos EUA, pela primeira vez de forma oficial, as estatísticas sociais, através dos sociólogos, que tiveram a tarefa de analisar as causas dos conflitos sociais.

Segundo Carley (1985), em 1966, na obra *Social Indicators* organizada por Raymond Bauer, surgiu a expressão “indicadores sociais”, que teve como objetivo discutir o desenvolvimento destes, sua relação com as metas sociais e com a formulação de programas de ação, além da necessidade de uma contabilidade. Em 1969 foi criado o *National Goals and Research Staff*, com o objetivo de elaborar relatórios anuais com informações quantitativas sobre a qualidade de vida norte-americana. Por causa disso, vinculou-se qualidade de vida aos indicadores sociais.

Assim, a década de 1960 foi caracterizada como fundadora do movimento dos modernos indicadores sociais, que passaram a ser utilizados para avaliar os problemas que foram acumulados ao longo do tempo. A partir deste contexto, estreitaram-se as relações entre planejamento governamental e o uso de indicadores sociais, o que levou a um aumento generalizado dos indicadores. A maior inovação dos indicadores sociais não foi buscar uma descrição mais precisa das condições sociais, mas avaliar a qualidade de vida das sociedades.

Segundo Bauer (1967) *apud* Jannuzzi (2002):

*A publicação dos livros Social Indicators e Toward a Social Report, elaborados sob encomenda do governo americano representaram marcos importantes no processo, inaugurando o que viria se chamar de 'Movimento de Indicadores Sociais' na época. Os sistemas nacionais de produção e disseminação de estatísticas públicas passaram a incorporar novas dimensões investigativas e produzir relatórios sociais de forma sistemática. Depositavam-se grandes esperanças de que, com a organização de sistemas abrangentes de indicadores sociais, os governos nacionais pudessem orientar melhor suas ações, proporcionando níveis crescentes de bem estar social, redistribuindo melhor as riquezas geradas e superando as iniquidades do desenvolvimento econômico acelerado. (BAUER, 1967).*

Na década de 1970, o movimento dos indicadores obteve grande ascensão. O crescimento dos indicadores foi registrado por vários organismos internacionais e regionais como: ONU, a Comunidade Econômica Europeia (CEE), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), institutos de pesquisa, entre outros. Portanto, a qualidade de vida ou seja, o bem-estar assume um papel importante, juntamente com o enfoque econômico, para responder como anda o estado social da nação.

De acordo com Jannuzzi (2009), o otimismo exacerbado com as potencialidades do planejamento governamental acabou gerando expectativas acima do que era passível de realização em curto e médio prazo, sobretudo no contexto da crise fiscal do Estado a partir dos anos 70. Os insucessos, sucessos parciais e excessos do planejamento tecnocrático no período acabaram criando um grande ceticismo com relação às atividades de planejamento público e, portanto, com relação à finalidade e utilidade dos sistemas de indicadores sociais, porém, segundo o autor, este descrédito durou pouco, já que em meados da década de 80, com aprimoramento das novas experiências de formulação e implementação de políticas públicas – planejamento local e planejamento participativo - a pertinência instrumental dos indicadores sociais acabou sendo restabelecida.

Outra característica dos anos 80, que Barden (2009, p. 62) citou, “(...) foi a busca por indicadores que levassem em consideração a necessidade de diferenciar, territorialmente, os níveis de bem-estar”. Acrescidos a esses aspectos, os novos conceitos que surgiram neste

período, como cidades e projetos sustentáveis, exigiam o uso de indicadores para medir e avaliar o que influenciava diretamente o movimento dos indicadores sociais.

De acordo com Salama e Destremau (1999), diante desse cenário, na década de 90 foram criados índices de bem-estar sintéticos, com objetivo de informarem de forma rápida o público. Muitos foram elaborados e monitorados pela ONU: em 1990, o Índice de Desenvolvimento Humano IDH; em 1996, a Medida de Privação de Capacidade (MPC); e, em 1997, o Índice de Pobreza Humana (IPH), em substituição ao MPC. Segundo Torres, Ferreira e Dini (2003, p. 82) “(...) os indicadores são vistos como poderosas ferramentas, não somente para o planejamento, mas também como formas dos governos democráticos se relacionarem com a opinião pública e a mídia e com as pressões vindas dos políticos tradicionais e demais forças locais”.

O surgimento do IDH, elaborado pela ONU, constituiu um marco no movimento dos indicadores, visto que, além de refletir os princípios do desenvolvimento humano, incentivou a proliferação de novos indicadores modificando o seu enfoque teórico, tornando-os multidimensionais, haja vista o reconhecimento de que o desenvolvimento é um fenômeno de múltiplas dimensões.

A partir dessa evolução, Kayano e Caldas (2002) elaboram uma classificação dos indicadores sociais, de acordo com a cronologia, distribuindo-os em três gerações:

- a. Primeira geração: indicadores simples, caracterizados pela quantificação econômica, que procuram retratar o crescimento econômico (PIB – Produto Interno Bruto e PIB per capita), o grau de concentração da renda (curva de Lorenz) e a desigualdade entre a população (índice de Gíni).
- b. Segunda geração: indicadores compostos, mais completos, que buscam retratar uma realidade social. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é o índice representante desta geração, que reposicionou o debate sobre desenvolvimento econômico, passando da ótica econômica para a política social;
- c. Terceira geração: indicadores surgidos a partir dos de primeira e, sobretudo, dos de segunda geração, cuja característica é a ampliação das dimensões e dos indicadores, na tentativa de focar mais aspectos relacionados às condições sociais e econômicas.

Barden (2009) utilizando classificação proposta por Kayano e Caldas elaborou um quadro (Quadro 1) que apresenta um resumo das três gerações e as possíveis vantagens e



desvantagens creditadas a cada geração. Entre as vantagens dos indicadores de primeira geração (indicadores simples) figuram: o fácil entendimento e a disponibilidade dos dados somados a possibilidade de comparabilidade entre países e regiões. Entre suas desvantagens citam-se: a desconsideração da distribuição da renda interna de cada área, as distorções geradas pelas variações cambiais, a unidimensionalidade e a não captação de outras dimensões que são consideradas relevantes para a avaliação, como por exemplo, saúde e educação.

#### QUADRO 1 - Genealogia dos indicadores

Ano	Geração	Característica	Indicador (es)	Vantagens	Desvantagens
1950	Primeira	Indicadores Simples	- PIB, PIB <i>per capita</i> ; - Curva de Lorenz e - Índice de Gini (preocupados com o grau de concentração de renda e desigualdade)	- disponíveis praticamente para todos os países; - de fácil entendimento; - claramente comparáveis.	- desconsideram a distribuição da renda interna de cada área; - fortemente afetados pela variação cambial - unidimensionais - não captação de outras dimensões importantes (educação, saúde,...)
Anos 1990	Segunda	Indicadores Compostos	- IDH: Índice de Desenvolvimento Humano (ONU)	- sinalizar aos governantes e políticos dos diversos países que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento da produção; - multidimensionais; - produto de consenso de diversos atores.	- restringe o desenvolvimento a três dimensões (saúde, educação e renda); - estabelece padrões universais mínimos de qualidade de vida, - falta de sensibilidade para particularidades regionais
A partir dos anos 1990	Terceira	Indicadores Compostos	- IDH-M: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (Fundação João Pinheiro Machado MG) <sup>1</sup>	- preocupados em medir resultados de curto prazo, os esforços da gestão pública municipal na busca de melhorar alguns indicadores e avaliar a criação e consolidação de mecanismos institucionais.	- idem ao anterior, acrescido da desfocalização.

Fonte: Barden (2009)

Segundo a autora, entre as vantagens dos indicadores de segunda geração (indicadores compostos), podem ser apontadas a possibilidade de demonstrar a diferença entre crescimento e desenvolvimento, a multidimensionalidade dos fenômenos e a estruturação dos indicadores, além da possibilidade de ocorrer por meio de consenso de diversos atores. Quanto aos aspectos negativos, registra-se a restrição do desenvolvimento a três dimensões e

o estabelecimento de padrões universais mínimos de qualidade de vida, o que torna os indicadores insensíveis às particularidades das diferentes regiões.

Já aos indicadores de terceira geração, também compostos, por derivarem dos de segunda geração, apresentam como vantagens a preocupação em medir resultados de curto prazo, os esforços da gestão pública municipal para melhorar alguns indicadores e a avaliação da criação e da consolidação de mecanismos institucionais. Por outro lado, as desvantagens seriam as mesmas dos indicadores de segunda geração, acrescidas da desfocalização, dado o excessivo número de dimensões e variáveis, resultantes da tentativa de abranger um maior número possível de aspectos relativos aos fenômenos estudados.

Em suma, segundo Barden (2009), os indicadores sociais surgiram da necessidade de mensurar e de monitorar os aspectos sociais, sobretudo, a partir das décadas de 50 e 60, devido ao modelo de modernização e desenvolvimento industrial em vigor, que foi incapaz de resolver os problemas sociais decorrentes desse modelo. A partir dos anos 70, ocorreu um grande crescimento do movimento dos indicadores sociais, tendo em vista a centralidade na métrica do desenvolvimento que passou a vigorar. Os indicadores sociais passaram a ser ferramentas importantes deste processo.

### **2.3.2 OS INDICADORES SOCIAIS NO BRASIL**

Segundo Santagada (2007, p. 117), “(...) *os Indicadores sociais tiveram uma boa aceitação desde seu surgimento e estão inseridos no planejamento governamental da maioria dos países*”. Afirmou o autor, que no Brasil é relativamente recente o uso de indicadores sociais como instrumento de planejamento, pois a intenção de criar um sistema de indicadores sociais só ocorreu em 1975. O aspecto social recebeu ênfase, a nível governamental, a partir de 1964, mas não encontrou correspondência nos atos efetivos da política social vigente.

No início dos anos 70, ainda de acordo com Santagada (2007), o crescimento econômico brasileiro foi bastante significativo; entretanto não acarretou uma melhoria da distribuição da renda e nem a diminuição da pobreza absoluta. Segundo Oliveira (1985), o que ocorreu no Brasil, foi uma regulação keynesiana sem direitos sociais, forma distinta daquela verificada nos países avançados: O autor identificou o Brasil com o "Estado de Mal-Estar", onde existe crescimento econômico sem uma contrapartida em nível da participação democrática e dos benefícios sociais.

O Governo brasileiro, no período entre 1975 e 1979, através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), reconheceu o agravamento da problemática social e propôs uma política de redução das desigualdades socioeconômicas. Em 1974, havia sido criado o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) para conduzir a política social e, em 1975, em cumprimento às diretrizes do II PND, o CDS propôs a construção de um sistema de indicadores sociais e de produção periódica da informação necessária a sua alimentação. Com esse documento, pela primeira vez o termo indicadores sociais aparece de forma oficial no Brasil.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ficou encarregado da organização e do funcionamento do sistema de indicadores sociais. Em data anterior (1973), essa instituição já havia criado internamente o Grupo Projeto de Indicadores Sociais. Mais recentemente, as informações sociais e demográficas para fins de formulação de políticas públicas municipais no país, vêm apresentando uma demanda no contexto da descentralização administrativa e tributária, em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local.

De acordo com Jannuzzi e Pasquali (1999):

*Diversos municípios de médio e grande porte passaram a demandar com maior frequência uma série de indicadores sócio demográficos às agências estatísticas, empresas de consultoria e outras instituições ligadas ao planejamento público, com o objetivo de subsidiar a elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano, de planos plurianuais de investimentos, para permitir a avaliação dos impactos ambientais decorrentes da implantação de grandes projetos, para justificar o repasse de verbas federais para implementação de programas sociais ou ainda pela necessidade de disponibilizar equipamentos ou serviços sociais para públicos específicos, por exigência legal (para portadores de deficiência, por exemplo) ou por pressão política da sociedade local (melhoria dos serviços de transporte urbano, por exemplo). (JANNUZZI & PASQUALI 1999, p. 75).*

Portanto, os indicadores sociais surgiram no Brasil objetivando mensurar a magnitude das carências e dessa forma identificar as áreas mais críticas e atender a população carente de forma mais competente por intermédio da formulação e implementação de políticas públicas adequadas.

### **2.3.3 DEFINIÇÕES**

De acordo com o dicionário social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS,

*Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. (MDS, 2011).*

Segundo Jannuzzi (2009):

*Um 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 sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANNUZZI, 2009. p. 15)*

Carley (1985) e Miles (1985), afirmaram que para a pesquisa acadêmica, o indicador social é o elo de ligação entre os modelos explicativos da teoria social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. Em uma perspectiva programática, o indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas.

Os indicadores são construídos utilizando-se dados estatísticos como os censos demográficos, pesquisas amostrais e registros administrativos. De acordo com Jannuzzi (2009), as estatísticas públicas se constituem na matéria-prima que permitem construir indicadores. Segundo o autor, o que diferencia as estatísticas dos indicadores seria o conteúdo informacional dos indicadores. Salientou ainda que um indicador social, nada mais é do que, a transformação de um conjunto de informações, provenientes de dados estatísticos, em um único número (parâmetro), sendo esse conjunto de informações retratos da realidade (evidências empíricas da realidade). Ou seja, ao transformar uma estatística (conjunto de informações) em um número, passa a ser possível com esse número analisar a realidade. Para exemplificar, citou como estatística pública os eventos vitais, os nascimentos, que servirão para construção de indicadores da realidade social; a taxa de natalidade. Sendo assim, a diferença básica consiste no conteúdo informacional, ou no valor contextual contido no indicador social.

Conforme Kayano e Caldas (2002):

*(...) pode-se comparar os indicadores a fotografias de determinadas realidades sociais. Os indicadores aplicados a determinados espaços territoriais (aplicados a uma localidade) podem ser comparados ao longo do tempo permitindo um acompanhamento das alterações de uma mesma realidade, do mesmo modo que as fotografias de uma mesma pessoa podem*

*ser comparadas ao longo do tempo. Por outro lado, pode-se também comparar localidades diferentes e estabelecer comparações entre elas, do mesmo modo que se podem comparar fotos de pessoas diferentes para observar suas semelhanças e diferenças. (KAYANO E CALDAS, 2002. p.2)*

### **2.3.4 CLASSIFICAÇÃO**

Analisando a literatura no que diz respeito aos vários sistemas de classificação dos indicadores sociais, com base em Carley (1985), Kayano e Caldas (2002); Costa e Castanhar (2003), Cohen e Franco (2004), Jannuzzi (2005) e Jannuzzi (2009) pode-se afirmar que as que mais se destacam são: área temática; natureza; caráter funcional; natureza do ente indicado; complexidade metodológica e avaliação dos programas sociais.

#### **2.3.4.1 ÁREA TEMÁTICA**

Segundo Carley (1985), entre os vários sistemas classificatórios para os indicadores sociais, a classificação mais comum é a divisão dos indicadores segundo a área temática da realidade social a que se referem. Jannuzzi (2005), acrescentou que a classificação quanto à área temática depende do objetivo de análise do pesquisador, e podem ser classificados em:

- a. Indicadores de saúde (leitos por mil habitantes, percentual de crianças nascidas com baixo peso, por exemplo);
- b. Indicadores educacionais (taxa de analfabetismo, escolaridade média da população de 15 anos ou mais, etc.);
- c. Indicadores de mercado de trabalho (taxa de desemprego, rendimento médio real do trabalho, etc.);
- d. Indicadores demográficos (esperança de vida, etc.); indicadores habitacionais (posse de bens duráveis, densidade de moradores por domicílio, etc.);
- e. Indicadores de segurança pública e justiça (mortes por homicídios, roubos à mão armada por cem mil habitantes, etc.); indicadores de infraestrutura urbana (taxa de cobertura da rede de abastecimento de água, percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública, etc.) e
- f. Indicadores de renda e desigualdade (proporção de pobres, índice de Gini, etc.).

#### 2.3.4.2 NATUREZA

Jannuzzi (2005), levando em conta a natureza dos indicadores classifica-os em objetivos e subjetivos, classificação esta que também é vista como divisão entre indicadores quantitativos e qualitativos:

- a. Os indicadores objetivos ou quantitativos - referem-se a ocorrências concretas ou a entes empíricos da realidade social, construídos a partir das estatísticas públicas disponíveis, como o percentual de domicílios com acesso à rede de água, a taxa de desemprego, a taxa de evasão escolar ou o risco de acidentes de trabalho;
- b. Os indicadores subjetivos ou qualitativos, por outro lado, correspondem a medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, levantados em pesquisas de opinião pública ou grupos de discussão, como a avaliação da qualidade de vida, o nível de confiança nas instituições, a percepção da corrupção, a performance dos governantes.

Para o autor:

*Ainda que se refiram a dimensões sociais semelhantes, indicadores objetivos e subjetivos podem apontar tendências diferentes. Famílias de baixa renda, quando instadas a avaliar suas condições de vida, podem emitir juízos paradoxalmente mais positivos que uma análise baseada em parâmetros normativos e com indicadores objetivos de rendimentos e de infraestrutura domiciliar. (JANNUZZI, 2005 p. 143).*

#### 2.3.4.3 CARÁTER FUNCIONAL

Segundo o caráter funcional dos indicadores, Jannuzzi (2009) classifica-os em:

- a. Descritivos, aqueles que descrevem características e aspectos da realidade, não possuindo a preocupação de agregar juízos de valor às informações disponíveis; como exemplo cita-se a taxa de mortalidade infantil e a taxa de evasão escolar;
- b. Normativos também se incube a tarefa de descrever os aspectos da realidade empírica, porém, em sua formulação há a agregação de conceitos normativos, de juízos de valor, que dizem respeito à dimensão social estudada, pois dependem de outros conceitos.

Para o autor:

*(...) A normatividade de um indicador é uma questão de grau, reservando-se o termo normativo a aqueles indicadores de construção metodologicamente mais complexa e dependentes de definições conceituais mais específicas” (JANNUZZI 2009, p.21).*

Schneider (2005) ponderou sobre importância da normatividade de um indicador, afirmando que além de avaliar e detalhar mudanças ocorridas, é necessário inferir se as condições de vida da sociedade têm melhorado ou piorado. Como exemplo desses indicadores tem-se a proporção de pobres e a taxa de desemprego.

#### **2.3.4.4 NATUREZA DO ENTE INDICADO**

Segundo Cohen e Franco (2004), uma outra lógica de classificação, interessante de se usar na análise de políticas públicas, é a diferenciação dos indicadores sociais quanto a natureza do ente indicado, se recurso (indicador-insumo), realidade empírica (indicador-produto) ou processo (indicador-processo). Para os autores:

- a. Os indicadores-insumo correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou de equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social. São tipicamente indicadores de alocação de recursos para políticas sociais como, por exemplo, o número de leitos hospitalares por mil habitantes, o número de professores por quantidade de estudantes ou ainda o gasto monetário *per capita* nas diversas áreas de política social;
- b. Os indicadores-resultado são aqueles mais propriamente vinculados aos objetivos finais dos programas públicos, que permitem avaliar a eficácia do cumprimento das metas especificadas, como, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil, cuja diminuição espera-se verificar com a implementação de um programa de saúde materno-infantil;
- c. Os indicadores-impacto referem-se aos efeitos e desdobramentos mais gerais, antecipados ou não, positivos ou não, que decorrem da implantação dos programas, como, no exemplo anterior, a redução da incidência de doenças na infância ou a melhoria do desempenho escolar futura, efeitos decorrentes de atendimento adequado da gestante e da criança recém-nascida em passado recente;

- d. Os indicadores-processo ou fluxo são indicadores intermediários, que traduzem, em medidas quantitativas, o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo) para a obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicadores-resultado e indicadores-impacto), como número de consultas pediátricas por mês, merendas escolares distribuídas diariamente por aluno ou ainda homens-hora dedicados a um programa social.

Jannuzzi (2005), esclareceu que a distinção entre essas dimensões operacionais – insumo, processo, resultado, impacto – pode não ser muito clara em algumas situações, especialmente quando os programas são muito específicos ou no caso contrário, quando os objetivos dos programas são muito gerais. Mas é sempre possível identificar indicadores mais vinculados aos esforços de políticas e programas e aqueles referentes aos efeitos (ou não efeitos) desses programas.

#### **2.3.4.5 COMPLEXIDADE METODOLÓGICA**

Segundo Kayano e Caldas (2002), de acordo com a complexidade metodológica, ou seja, a quantidade de informação utilizada em sua construção, os indicadores podem também ser classificados como simples ou complexos, ou, na terminologia que se tem empregado mais recentemente, como analíticos ou sintéticos. O que os diferencia é, como as denominações sugerem, o compromisso com a expressão mais analítica ou de síntese do indicador.

- a. Indicadores simples ou analíticos - são construídos a partir de uma estatística social específica, referente a uma determinada dimensão social;
- b. Compostos ou sintéticos - são elaborados pela aglutinação de dois ou mais indicadores simples, referentes a uma mesma ou a diferentes dimensões da realidade social, permitindo orientar de uma forma mais objetiva a priorização de recursos e ações de política social.

#### **2.3.4.6 AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS**

Outro sistema de classificação de especial interesse na formulação de políticas é aquele que diferencia os indicadores segundo os aspectos relevantes da avaliação dos



programas sociais, segundo essa ótica, os indicadores sociais podem ser classificados como indicadores de:

- a. Eficácia no cumprimento das metas - a eficácia pode ser vista como a medida do grau em que se alcança em um determinado período, os objetivos e as metas de um programa implementado;
- b. Eficiência dos meios e recursos empregados - A mensuração de eficiência considera a relação entre os produtos obtidos e os custos incorridos, também para um determinado período. A noção de eficiência está ligada a uma relação de otimização.
- c. Efetividade social do programa – são os indicadores utilizados para avaliação dos efeitos do programa em termos de justiça social, de contribuição para o aumento da sociabilidade e engajamento político, enfim, dos efeitos do programa em termos mais abrangentes de bem estar para a sociedade. Medir a efetividade é avaliar a relação entre os resultados alcançados e os objetivos esperados, o que muitas vezes é de difícil mensuração, já que pressupõe uma ideia precisa do que se deseja obter, ou seja, consiste na análise do impacto da política em questão, sendo que essa análise de impacto indicaria se o programa teve efeito no ambiente em que foi executado e quais são esses efeitos em termos técnicos, econômicos, institucionais, ambientais e etc.

A avaliação a eficiência dos meios e recursos empregados tem duas abordagens: a primeira diz respeito à minimização dos custos, por exemplo, quando defini-se como meta de um programa uma determinada quantidade de pessoas a serem beneficiadas, a eficiência estaria ligada ao custo de cada pessoa atendida pelo programa, quanto menor for o custo maior a eficiência; caso não seja determinado como meta um número específico de pessoas e sim uma quantidade de recursos, tem-se a segunda abordagem da eficiência: seria eficiente se conseguisse adequar os recursos a um número máximo de pessoas atendidas com o valor do recurso disponível. Então a eficiência seria a relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa executado.

### **2.3.5 PROPRIEDADES DESEJÁVEIS**

São inúmeras as propriedades que qualificam os indicadores para os formuladores de políticas públicas. Morse (2004) apontou a sensibilidade e a especificidade como as duas propriedades que qualificam os indicadores para os formuladores de políticas públicas.

Jannuzzi (2005) enfatizou que deve-se procurar empregar indicadores de boa cobertura territorial ou populacional. Salientou ainda que outras inúmeras propriedades podem ser descritas, e que tendo-se como base as características do sistema de produção de estatísticas públicas no Brasil, é muito raro dispor-se de indicadores sociais que gozem plenamente de todas essas propriedades concluindo que:

*“Na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais sensível; nem sempre o mais sensível é o mais específico; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala territorial e na periodicidade requerida. O importante é que a escolha dos indicadores seja fundamentada na avaliação crítica das propriedades anteriormente discutidas e não simplesmente na tradição de uso deles”.* (JANNUZZI; 2005; p. 143).

Ao estudar os indicadores sociais no Brasil, seus conceitos, fontes de dados e aplicações, Jannuzzi (2009), reafirmou que para ser empregado na pesquisa acadêmica ou na formulação e avaliação de políticas públicas o indicador social deve gozar de uma série de propriedades; apontando como a principal delas a relevância social; descreveu ainda outras propriedades que um bom indicador social deve apresentar tais como: validade; confiabilidade; transparência metodológica; comunicabilidade; periodicidade de atualização; factibilidade de sua obtenção a custos moderados; desagregabilidade e historicidade.

### **2.3.5.1 SENSIBILIDADE**

Para um indicador dispor de medidas sensíveis deve permitir mudanças tão facilmente, quanto mudam as circunstâncias que o compõem; isto é, um indicador é sensível se for capaz de refletir mudanças significativas, em momentos que as condições que afetam a dimensão social em estudo se alterarem. Ao realizar a avaliação do impacto de um programa social, é preciso verificar qual indicador responde mais às mudanças implementadas na realidade social.

Um indicador pode não apresentar mudanças estatisticamente significativas após a aplicação de políticas públicas, não somente porque não houve uma melhora nas condições de vida da população, mas talvez porque ele não possui sensibilidade suficiente para avaliação do tópico em estudo. Najar *et al.* (2008), afirmaram que o IDF é capaz de absorver e refletir a melhora no nível de desenvolvimento das famílias decorrente da adoção de políticas públicas eficientes na educação, saúde e na disponibilidade de recursos propiciada pela estabilização

monetária. Porém tal sensibilidade pode ser comprometida pela ausência de variáveis em algumas dimensões (vide item 4.2).

#### **2.3.5.2 ESPECIFICIDADE**

Um indicador deve apresentar os resultados que são buscados de forma clara e objetiva. Um indicador é específico se tem a propriedade de refletir alterações ligadas somente às mudanças relacionadas à dimensão social em estudo. Esta propriedade diz respeito ao grau de associação existente entre as estatísticas sociais usadas na construção do indicador. Se os indicadores constitutivos de indicadores compostos (sociais) têm baixa associação entre si, tais índices podem não ser específicos o suficiente para mostrar variações na direção esperada. Pode ser preferível utilizar um indicador parcial e limitado, mas que apresenta um significado claro de identificação com a realidade social.

#### **2.3.5.3 COBERTURA TERRITORIAL OU POPULACIONAL**

É preciso que os indicadores sejam representativos da realidade empírica em análise, sendo essa uma das características interessantes dos indicadores sociais produzidos a partir dos censos demográficos, o que os tornam tão importantes para o planejamento público no país. Os dados dos censos demográficos são importantes para o planejamento público justamente porque tem cobertura de todo o território nacional, além de possuir diversas variáveis para análise; mesmo dados de órgãos públicos com cobertura parcial (tanto geograficamente, como conceitualmente) podem gerar importantes indicadores para a análise da realidade social.

#### **2.3.5.4 RELEVÂNCIA SOCIAL**

É um atributo que justifica sua produção e legitima seu emprego, tanto no processo de análise, quanto de formulação e implementação de políticas. A pertinência de produção de um indicador deve ser historicamente determinada, sendo resultante de uma agenda de ampla discussão política e social de cada sociedade ao longo de sua trajetória. Tem-se produzido indicadores de mercado de trabalho mais específicos e geograficamente mais representativos, como forma de entender a questão do emprego. Os problemas de exclusão e desigualdade

social em países em desenvolvimento, como é o nosso grande Brasil, gera a necessidade de coleta de estimativas públicas e de construção de indicadores sobre intensidade de pobreza, níveis de carência, e acesso a bens e serviços públicos.

#### **2.3.5.5 CONFIABILIDADE**

Diz respeito à qualidade do levantamento dos dados usados na estimação do indicador. podendo ser comparado a uma balança, quando confiável sempre acusa mesma medida, o indicador confiável sempre exibirá a mesma cifra. Sabe-se que os indicadores calculados por pesquisas amostrais realizadas por agências públicas são medidas confiáveis, porque os dados são coletados de forma padronizada, por corpos técnicos qualificados, e seguindo uma metodologia de obtenção, registro e avaliação das informações.

Para que a confiabilidade seja preservada faz-se necessário eliminar toda variação não aleatória na coleta e processamento dos dados para garantir que mudanças no indicador, ao longo do tempo, sejam analisadas de forma consistente. Sem sombra de dúvida, os registros administrativos dos órgãos públicos ainda precisam melhorar a confiabilidade de seus indicadores.

#### **2.3.5.6 VALIDADE**

Um indicador é válido se estiver livre de erros e refletir somente o valor verdadeiro, a validade refere-se à qualidade entre a definição operacional e o conceito pretendido (ou a boa qualidade de ajuste). Em outras palavras pode-se dizer que a validade de um indicador corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida. É a capacidade que o indicador deve apresentar de refletir o conceito abstrato a que se propõe a substituir e operacionalizar.

Esta propriedade diz respeito à proximidade entre indicador e indicando, propriedade esta fundamental para justificar o emprego e a denominação de uma medida quantitativa qualquer como um indicador social, por exemplo, percentual de famílias com renda abaixo de um salário mínimo geralmente é um indicador mais adequado para retratar o nível de pobreza de uma população, do que a renda média per capita. Singleton Jr. e Straits (1999), afirmaram de que a tanto a validade, quanto a confiança sejam avaliadas num processo contínuo de estudos desenvolvidos por investigadores por um longo período de tempo.

### **2.3.5.7 TRANSPARÊNCIA METODOLÓGICA**

A boa prática da pesquisa social recomenda que os procedimentos de construção dos indicadores sejam claros e transparentes, que as decisões metodológicas sejam justificadas, que as escolhas subjetivas – invariavelmente frequentes – sejam explicitadas de forma objetiva.

### **2.3.5.8 INTELIGIBILIDADE E COMUNICABILIDADE**

É outra propriedade importante, com a finalidade de garantir a transparência das decisões técnicas tomadas pelos administradores públicos e a compreensão delas por parte da população. Faz-se necessário que um indicador seja facilmente compreensível aos demais, sendo este aspecto muito relevante para os indicadores voltados à formulação de políticas, já que a alocação de recursos públicos só pode se legitimar tecnicamente se os agentes envolvidos entenderem os critérios metodológicos utilizados, ainda que não concordem com os mesmos.

### **2.3.5.9 PERIODICIDADE DE ATUALIZAÇÃO**

Diz respeito à possibilidade de um indicador ser atualizado constantemente para que haja um acompanhamento regular das temáticas em estudo. Sem dúvida, um indicador se torna mais rico se há a possibilidade de coletar as estatísticas que o compõem com uma certa periodicidade, e é esta regularidade com que as estatísticas sociais são coletadas que indica se é factível ou não a utilização do indicador em estudos específicos.

### **2.3.5.10 FACTIBILIDADE DE SUA OBTENÇÃO A CUSTOS MODERADOS**

Sua obtenção não deve ser muito onerosa, é preciso que o indicador possa ser factível de obtenção a custos acessíveis pelos órgãos de coleta ou pesquisadores. É imprescindível que o custo e o tempo para obtenção do indicador sejam compatíveis com as necessidades e usos que se faz do mesmo.

### **2.3.5.11 DESAGREGABILIDADE**

É recomendável e necessária a construção de indicadores locais por subgrupos sócio demográficos (crianças, idosos, homens, mulheres,...), espaços geográficos em análise (estados, municípios, áreas de ponderação, setores censitários, ...) ou ainda para grupos

vulneráveis específicos (famílias, pobres, analfabetos, desempregados,...); em outras palavras é importante que os indicadores se refiram aos grupos sociais de interesse (população-alvo) dos programas.

#### **2.3.5.12 HISTORICIDADE**

É a propriedade que permite a comparabilidade e inferência de tendências ao longo do tempo, além de avaliar os efeitos de eventuais programas sociais implementados, devendo a coleta dos dados ser melhorada ao longo do tempo, seja pela resolução dos problemas de cobertura espacial e organização da logística de campo, como pelas mudanças conceituais que ajudem a precisar melhor o fenômeno social em questão. Historicidade de um indicador é a propriedade de se dispor de séries históricas extensas e comparáveis do mesmo. – Dessa forma é possível comparar os níveis atuais com os do passado, estimar tendências, e avaliar efeitos de políticas sociais implementadas, para que isto aconteça é importante que indicadores passados sejam compatíveis conceitualmente e tenham confiabilidade similar aos indicadores atuais.

Finalizando a revisão a respeito das propriedades dos indicadores faz-se necessário esclarecer que é muito raro dispor de indicadores sociais que possuam todas as propriedades expostas anteriormente. O analista deve avaliar as vantagens e limitações das diferentes medidas disponíveis para estudo. Não há uma teoria formal de escolha dos indicadores, o que torna essa decisão uma tarefa complexa e subjetiva, de todo modo, é importante garantir que haja: validade, confiabilidade e inteligibilidade, isto é, transparência das decisões tomadas em bases técnicas.

#### **2.3.6 – OS INDICADORES NO CICLO DE FORMULAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Os indicadores sociais são indispensáveis em todas as fases do processo de formulação e implementação de políticas públicas; cada fase do processo de formulação e implementação de políticas sociais requer o emprego de indicadores específicos, não se concebe mais que os recursos empregados na implementação de uma política pública, os métodos de alocação de recursos e os resultados obtidos não sejam avaliados mediante o uso indicadores adequados. Hoje, pode-se dizer que os indicadores sociais são instrumentos de empoderamento da sociedade civil, e de direcionamento das atividades públicas.

Em função do exposto, percebe-se que o interesse pela temática dos indicadores sociais e sua aplicação nas atividades ligadas ao planejamento governamental e ao ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas vêm crescendo no país, nas diferentes esferas de governo e nos diversos fóruns de discussão dessas questões. Tal fato se deve às mudanças institucionais por que a administração pública tem passado em muitos países. Como exemplo citamos o Brasil, que nos últimos anos, ‘viveu’ a experiência da consolidação da sistemática do planejamento plurianual, através do aprimoramento dos controles administrativos dos ministérios, com a mudança da ênfase da auditoria dos Tribunais de Contas, da avaliação da conformidade legal para a avaliação do desempenho dos programas, e com a reforma gerencial da gestão pública nos anos 90.

Esse interesse crescente por uso de indicadores na administração pública também está relacionado ao aprimoramento do controle societal do Estado brasileiro nos últimos 20 anos. Segundo Jannuzzi (2005, p. 138), *“A mídia, os sindicatos e a sociedade civil passaram a ter maior poder de fiscalização do gasto público e a exigir sua eficiência, eficácia e efetividade, demandando reorganização das atividades de planejamento em bases mais técnicas”*. Ainda de acordo com esses autores *“Contribui para a disseminação do uso dos indicadores o acesso crescentemente facilitado às informações mais estruturadas – de naturezas administrativa e estatística –, viabilizado pelas novas tecnologias de informação e comunicação”*.

O ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas, de acordo com Jannuzzi (2005) possui quatro etapas, o que pode ser evidenciado na figura 1 e cada um dessas etapas envolve o uso de um conjunto de indicadores de diferentes naturezas e propriedades, em razão das necessidades intrínsecas das atividades aí desenvolvidas. Assim, segundo o autor na etapa de elaboração do diagnóstico para a política ou programa social são necessários indicadores de boa confiabilidade, validade e desagregabilidade, cobrindo as diversas temáticas da realidade social. Afirmou o autor, que é preciso ter um retrato tão amplo e detalhado quanto possível acerca da situação social vivenciada pela população, para orientar posteriormente, as questões prioritárias a atender, os formatos dos programas a implementar, as estratégias e ações a desenvolver.

**Figura 1: Representação clássica do ciclo de formulação de programas sociais**



**Fonte:** Jannuzzi (2005)

Segundo Kayano e Caldas (2002), a formulação e construção de indicadores possuem objetivos e finalidades variados, porém não se pode perder de vista que o foco central do debate sobre indicadores é a questão da informação enquanto direito que permite o diálogo entre a gestão pública e a sociedade civil, portanto segundo os autores:

- a. A produção de indicadores deve democratizar as informações disponíveis e possibilitar uma leitura da realidade social sob a ótica dos grupos organizados da sociedade civil e
- b. A apropriação das informações por parte da sociedade civil deve possibilitar a ampliação do diálogo desta com o governo, favorecendo um eventual aumento da participação popular nos processos de formulação (e definição) de agendas, bem como de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Tem se notado que os indicadores sociais e as metodologias para a sua formulação voltaram a integrar a agenda das ciências sociais e a preocupação dos administradores públicos. Ainda de acordo com Kayano e Caldas (2002), dentre os motivos que justificam essa nova tendência, destacam-se, pelo menos, três:

- a. Exigência de organismos internacionais que financiam programas e projetos em políticas públicas, e que precisam medir, de certo modo, o desempenho dos referidos programas e projetos;
- b. A necessidade de legitimar (com dados empíricos) as políticas governamentais;
- c. A necessidade de democratizar informações sobre as realidades sociais para possibilitar a ampliação do diálogo da sociedade civil com o governo, favorecendo um eventual aumento de participação popular nos processos de formulação (e definição) de agendas, bem como de monitoramento e avaliação de políticas públicas.



Como visto anteriormente, os indicadores são construídos geralmente para medir, quantificar e qualificar determinada realidade. Os objetivos práticos da formulação de um indicador são, por um lado, analisar pesquisas de cunho acadêmico; por outro, avaliar desempenhos e legitimar determinada política pública. De acordo com Kayano e Caldas (2002), quando criados com a finalidade de avaliar desempenho e legitimar políticas públicas, os indicadores são importantes instrumentos para disponibilizar informações básicas para a construção de diagnósticos sobre a realidade social, e, portanto, são criados não apenas para avaliar, mas antes, para subsidiar e amparar o desenho de determinadas políticas e programas públicos. Portanto, a construção dos indicadores dependerá do uso específico a que deve servir e deve adequar-se com precisão àquilo que os gestores pretendem medir.

Na etapa de implementação e execução dos programas, segundo Jannuzzi (2005), são necessários indicadores de monitoramento, que devem primar pela sensibilidade, especificidade e, sobretudo, pela periodicidade com que estão disponíveis. Para o autor, este é um grande problema, pois muitas vezes as informações produzidas pelas agências estatísticas não são, em geral, específicas para os propósitos de monitoramento de programas, seja na escala territorial desejada, seja na regularidade necessária.

Assim, a lógica de acompanhamento de programas requer a estruturação de um sistema de indicadores que, além de serem específicos, sensíveis e periódicos, monitorem, segundo Jannuzzi (2005), a implementação processual segundo o raciocínio insumo-processo-resultado-impacto. Isto é, são necessários indicadores que permitam acompanhar o dispêndio realizado por algum tipo de unidade operacional prestadora de serviços ou subprojeto; o uso operacional dos recursos humanos, financeiros e físicos; a geração de produtos e a percepção dos efeitos sociais mais amplos dos programas. Assim, a distinção entre a terceira e quarta etapas do ciclo pode ser menos evidente que nas demais, sobretudo em programas de longa duração.

Dessa forma segundo Cohen e Franco (2004), o monitoramento e a avaliação de programas designam procedimentos de acompanhamento de projetos focados na análise da eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos. Para os autores, esses dois processos analíticos articulam-se organicamente, sucedendo-se no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público com informações acerca do ritmo e da forma de implementação dos programas (indicadores de monitoramento), e dos resultados e efeitos almejados (indicadores de avaliação). Para Roche (2002), outra demanda do ciclo de programas, em particular na etapa de avaliação, corresponde à identificação dos seus impactos. Para tanto, deve-se empregar

indicadores de diferentes naturezas e propriedades, de forma a garantir a maior vinculação possível entre as ações do programa e as mudanças percebidas (ou não) nas condições de vida da população, tarefa sempre difícil de realizar.

Assim Jannuzzi (2005) afirmou que, a menos que a realidade social vivenciada antes do início do programa seja muito trágica, ou que o programa receba recursos expressivos para serem gastos em curto espaço de tempo, não se pode esperar que os produtos e resultados gerados em seu âmbito possam ter impacto imediato sobre a sociedade. Desse modo, segundo o autor para distinguir os impactos dos programas, deve-se buscar medidas e indicadores específicos e sensíveis aos seus efeitos. Isso pode ser operacionalizado avaliando-se os impactos sobre grupos específicos da população, em termos de renda, idade, raça, sexo ou localização espacial. Se os programas têm públicos-alvo preferenciais, situados em determinadas regiões ou estratos de renda, privilegiam-se indicadores de impacto que favoreçam a avaliação de tais grupos, não do conjunto da população, que pode, inclusive, sofrer influência de aspectos estruturais mais gerais (os quais, por sua vez, talvez não afetem o público-alvo na mesma intensidade).

Para Kayano e Caldas (2002), é preciso, também, desenvolver estratégias metodológicas avaliativas de natureza qualitativa, com pesquisas de opinião ou grupos de discussão e a incorporação de indicadores subjetivos. Neste sentido, os impactos podem ser avaliados em uma perspectiva mais restrita ou mais ampla, considerando o tamanho da população afetada, o espaço de tempo para a referência dos indicadores e a natureza mais objetiva ou subjetiva dos impactos percebidos pela população.

Segundo os autores acima citados, avaliar a gestão é importante para corrigir rumos indesejados que podem estar sendo tomados despercebidamente. Avaliações periódicas permitem identificar e aproveitar oportunidades de ação para solucionar problemas, reduzir desperdícios ou realizar ações para atingir compromissos de governo; sendo para eles a transparência da administração um ponto fundamental para a democratização da relação Estado-sociedade e para a consolidação da cidadania. As ações que dizem respeito à maior transparência não podem ficar restritas à simples divulgação dos atos do governo. Isso não necessariamente democratiza a relação Estado-sociedade. Deve-se, para além da divulgação das informações, construir, em meio a um espaço público de debate, indicadores que possibilitem uma melhor comunicação do governo com a sociedade civil.

Portanto, as informações utilizadas para avaliação (tanto aquelas relativas às ações de governo quanto aquelas relativas à configuração espacial e socioeconômica da cidade), além

de se integrar ao sistema de informações para o planejamento, podem ser integradas a um sistema de informações para a cidadania permitindo que a sociedade se aproprie delas, interrompendo dessa forma, o monopólio que técnicos e dirigentes municipais detêm sobre a informação. Essa democratização das informações, além de auxiliar a sociedade a controlar as ações do governo municipal, permite também que os diferentes atores políticos e sociais, como movimentos e organizações, possam formular propostas pertinentes de prioridades e de intervenção, e proponham sua implantação por parte do poder público.

### 2.3.7 LIMITAÇÕES

Um sistema de indicadores sociais requer rigor na sua estruturação, haja vista sua grande importância enquanto sistema de informações. Segundo Souza (1999), os indicadores podem apresentar problemas cujas causas vão desde a má qualidade dos dados até diferenças nas metodologias empregadas na obtenção de um mesmo indicador. Para o autor:

*Os principais problemas relativos aos indicadores dos diversos países membros da ONU, são a falta de dados básicos, proliferação (aumento de volume sem aumento da capacidade de análise), sobrecarga dos sistemas nacionais, ausência de coordenação internacional, duplicidade e pouca integridade dos indicadores (fontes duvidosas, metodologia questionável, etc.). (SOUZA; 1999 p. 143)*

No que diz respeito aos indicadores produzidos no Brasil, afirmou que os mesmos não devem prender-se ao curto prazo, nem tampouco estar orientados por problemas socioeconômicos imediatos, apontou que outra limitação dos indicadores sociais ocorre quando há o descolamento dos indicadores da realidade dos países. Para tanto, deve-se primar pela qualidade em relação à cobertura que os indicadores devem proporcionar, bem como a capacidade de representar uma determinada realidade empírica, independentemente, se for total ou apenas parcial.

Deve-se ter presente o objetivo a ser alcançado no momento da escolha do indicador, pois, em situações com grandes desigualdades, indicadores desfocados podem mascarar a realidade. Além do já citado, Souza (1999) relacionou algumas questões técnicas que merecem destaque: “a duplicação, relação entre custos e benefícios de produção e análise, perspectivas de longo prazo, dimensões e características dos problemas sociais tratados, grau de importância e organização da produção dos indicadores” (SOUZA, 1999, p. 145). Assim, o ideal é que os indicadores não se prendam a prazos curtos, nem tampouco devem ser orientados por problemas socioeconômicos imediatos, tendo em vista que sempre

haverá demanda para análises futuras, especialmente na formulação de políticas públicas.

Carley, ao tratar das limitações do sistema de indicadores, referiu-se à possibilidade dos indicadores serem, ou não, passíveis de manipulação e, por vezes, não isentos de juízo de valor. Adverte que *“os indicadores sociais são parte de um sistema de informação que é usado pelos responsáveis pela formulação de políticas para compreender e avaliar as partes do sistema social sobre as quais exercem algum poder”* (CARLEY, 1985, p. 29).

Segundo Cobb (2000) *apud* Barden (2009), as teorias que têm fundamentado a construção de sistemas de indicadores por diversas gerações têm sido dominadas pela teoria utilitarista, baseada quase que exclusivamente em medidas de renda como PIB, que trata das preferências, das escolhas. Por outro lado, apesar de muitas medidas terem sido desenvolvidas como alternativas, acabaram se tornando extensão do utilitarismo.

Os indicadores, enquanto instrumentos da administração pública, estão sempre sujeitos a questionamentos, em relação à escolha dos aspectos da realidade a serem considerados, pois essas escolhas refletem, frequentemente, opções políticas e distintas visões da realidade. Concomitantemente chamaram a atenção para a possibilidade de os indicadores revelarem apenas ‘uma faceta da realidade’, devido à dimensão política da construção e da interpretação dos indicadores, pois, um sistema de indicadores é insuficiente para interpretar uma realidade, o que reforça a necessidade de análise e discussão qualitativa do fenômeno estudado. Logo, surge outro aspecto importante em relação aos indicadores, a característica de serem complementares, ou seja, além de sua leitura e interpretação, há necessidade de análise do fenômeno (KAYANO E CALDAS, 2002, p. 3).

Para evitar a interferência política num sistema de indicadores, Souza (1999), sugeriu que a decisão relativa à compilação, à produção e à organização das informações sejam repassadas à comunidade, as organizações não governamentais e a outras instituições pertinentes, pois, aos organismos nacionais de estatísticas, cabe a coordenação e não a execução. Dessa forma, haveria uma necessária separação entre esfera política e técnica.

Torres, Ferreira e Dini (2003), relataram que, apesar das limitações, a produção de indicadores serve para transformá-los em mensagens fortes, tornando-os, assim, importantes aliados nos processos de desenvolvimento; sendo que, em virtude dessa importância, um sistema de indicadores deve evitar a ausência de modelos explicativos.

De acordo com os autores, restrições desta natureza contribuem para que os indicadores sejam classificados como indicadores descritivos, ou seja, não refletem juízo de valor; apenas descrevem características e aspectos da realidade, mas carecem de

conceituações mais específicas. Um sistema de indicadores em que prevalecem indicadores descritivos é frágil, uma vez que não privilegia inferências sobre a evolução das condições de vida da sociedade. Já os indicadores normativos, têm o mérito de permitir tais inferências.

#### **2.4. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA FAMÍLIA – IDF**

Não é tarefa das mais simples estabelecer de forma clara e concisa a mediação dos conceitos de desenvolvimento social e pobreza. De acordo com Fontes de Andrade e Pereira Dias (2009) tais conceitos são multidimensionais e não podem ser resumidos a aspectos unicausais em seu conteúdo.

A necessidade de se ter um índice que além de levar em consideração diversas dimensões da pobreza como o IDH, pudesse ser construído para cada família individualmente, com o objetivo de produzir um indicador sintético das necessidades de cada família, levou os pesquisadores a construírem o IDF; que permite calcular o nível de desenvolvimento de uma família, bem como agregar dados sobre o grau de desenvolvimento de bairros, territórios, municípios, estados e países, podendo ser usado tanto em comparações em nível individual (entre famílias), quanto em nível agregado (entre regiões ou grupos demográficos).

O IDF é um indicador sintético que combina dimensões distintas, atribuindo pesos a cada uma, sendo que tanto o sistema de pesos como as próprias dimensões e indicadores devem ser debatidos e redefinidos pela sociedade. A utilidade de um indicador sintético para uma sociedade é enorme, pois pode monitorar o cumprimento das metas dos programas sociais, possibilitando a avaliação dos resultados obtidos. Atualmente, cada vez mais países fixam metas de desenvolvimento social, e para avaliar se a condição social de um país melhorou ou não, é preciso saber o que se passou com as dimensões e indicadores considerados mais relevantes pela sociedade.

Diversos autores apontam a utilização de índices sintéticos como uma forma de superar a concepção de pobreza unicamente como insuficiência de renda. Abres-se para uma pluralidade de perspectivas, mostrando-se como um caminho para influenciar a formulação de políticas públicas e construindo condições para buscar caminhos para o equacionamento de diferenças apontadas (POCHMANN e AMORIM, 2004; COSTA, 2003)).

Sendo um indicador sintético o IDF possibilita a comparação entre as avaliação de impacto de dois programas sociais distintos, além de possibilitar a criação de um juízo de valores, ou como Barros *et al.* (2003) afirmaram, “dar prioridade a alguns segmentos em

detrimento de outros”, ou seja, “colocar as pessoas numa fila em ordem de prioridade no atendimento”.

É de suma importância lembrar que o MDS tem utilizado o IDF para acompanhar as famílias inscritas no CadÚnico pelos gestores municipais, o que torna possível aos mesmos, priorizar as famílias mais vulneráveis para ações complementares ao Programa Bolsa-Família (Brasil, 2011).

#### 2.4.1 CONSTRUINDO O IDF

O IDF foi desenvolvido pelo IPEA com base nas informações da PNAD e do no Cadastro Único (CadÚnico)<sup>1</sup> do governo federal, tendo como objetivo principal, a construção de um indicador que sintetize as dimensões relevantes da pobreza no nível de cada família, com a possibilidade de agregação para qualquer grupo demográfico, tais como famílias chefiadas por mulheres, idosos, negros ou qualquer outro grupo que se especifique.

O IDF trabalha com 6 dimensões, 26 componentes e 48 indicadores. O questionário de construção é composto de 48 perguntas às famílias, as quais devem ser respondidas sim ou não. Cada sim é computado como algo positivo e aumenta a pontuação da família na direção de um maior índice de desenvolvimento, e vice-versa. O IDF pode variar entre 0 (para aquelas famílias na pior situação possível) e 1 (para as famílias na melhor situação possível). As seis dimensões das condições de vida, segundo Barros *et al.* (2003) analisadas a partir das informações reunidas na PNAD e sintetizadas no IDF são:

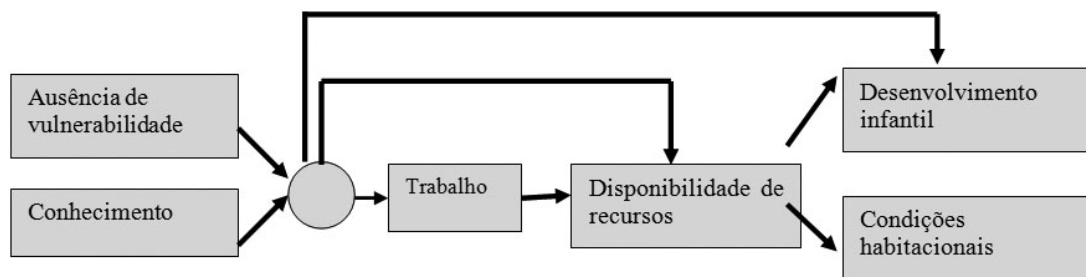
- a. Ausência de vulnerabilidade;
- b. Acesso ao conhecimento;
- c. Acesso ao trabalho;
- d. Disponibilidade de recursos;
- e. Desenvolvimento infantil;

<sup>1</sup> O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda; é uma base nacional que reúne os dados socioeconômicos das famílias com renda mensal de até meio salário mínimo per capita ou renda mensal familiar de até três salários mínimos com o objetivo de registrar as famílias em situação de pobreza de todos os municípios brasileiros que devem ser beneficiadas por programas sociais. As informações são coletadas pelas prefeituras municipais e permitem a identificação de potenciais beneficiários dos programas sociais. Ela é constituída por grupos de informações sendo os principais: (a) identificação da família e das pessoas que a compõem; (b) características familiares; (c) identificação da residência e de suas características; (d) renda da família; (e) gastos da família; e (f) informações sobre propriedades e participação em programas sociais. [www.secom.gov.br/sobre.../publicacoes/.../iii-cidadania-e-inclusao-social](http://www.secom.gov.br/sobre.../publicacoes/.../iii-cidadania-e-inclusao-social).

f. Condições habitacionais.

Como pode ser observado, todas as dimensões básicas das condições de vida, com exceção das condições de saúde, são incluídas e cada uma delas representa, em parte, o acesso aos meios necessários para as famílias satisfazerem suas necessidades e, em outra parte, a consecução de fins, isto é, a satisfação efetiva de tais necessidades. Na Figura 2 é apresentada a inter-relação entre as dimensões do IDF, partindo das mais relacionadas ao acesso a meios para concluir com as dimensões mais relacionadas à consecução de fins.

**Figura 2:** Dimensões do Índice de Desenvolvimento da Família



Fonte: Barros *et al.* (2003)

Importante lembrar que Carvalho *et al.* (2007) esclareceram que o IDF permite que os indicadores sejam retirados ou acrescentados e que podem ser atribuídos pesos diferentes a cada item, ficando isto na dependência do que se pretende estudar. Salientam ainda, que as modificações devem ser realizadas a partir do debate com a sociedade.

Além dos aspectos já mencionados a importância do IDF, encontra-se no fato de a política social brasileira ter matricialidade nas famílias e no território. Segundo Rodrigues *et al.* (2010) a matricialidade familiar ou o encontro da família com a proteção social estatal significa considerá-la enquanto espaço de cuidado, de aportes que precisam ser reforçados por meio de serviços, programas e ações planejadas que desencadeie nas famílias um novo comportamento; que reforce suas capacidades e habilidades e que não se estabeleça apenas nas suas fraquezas perante aquilo que ela deveria ser e não apresenta condições para ser. A PNAS assume a centralidade da família como referência para estruturação de suas ações, compreendendo esta como um espaço privilegiado de proteção e socialização primária, provedora de cuidados aos seus membros, que deve ser cuidada e protegida.

#### 2.4.1.1 AUSÊNCIA DE VULNERABILIDADE

Silva (2011) ao estudar avaliar a vulnerabilidade familiar na Atenção Básica, destacou que a mesma é compreendida como o resultado do conjunto de determinações que incluem aspectos individuais, coletivos, sociais e de disponibilidade de recursos, que podem resultar em suscetibilidade ao adoecimento ou a agravos de saúde.

Analisada através de uma perspectiva economicista, a vulnerabilidade pode ser classificada em socioeconômica e sociodemográfica, estando a primeira relacionada à posição que as pessoas ocupam na sociedade, às oportunidades e aos ativos de que dispõem para enfrentar possíveis desvantagens sociais. Já a sociodemográfica está relacionada ao entendimento das distintas categorias dos grupos socioeconômicos que influenciam as decisão individuais e familiares.

Segundo Najar *et al.* (2003), a ausência de vulnerabilidade de uma família se “expressa pelo volume adicional de recursos que uma família precisa dispor para satisfazer suas necessidades básicas”. Barros *et al.* (2003), acrescenta que se deve estabelecer uma família padrão para efeitos de comparação. A presença de certas classes de pessoas tais como: gestante, crianças, adolescentes, jovens e idosos inevitavelmente aumenta a vulnerabilidade das famílias, porque aumenta o volume de recursos necessários para a satisfação de suas necessidades básicas.

Com base nas informações da PNAD, Carvalho *et al.* (2007) identifica cinco componentes de ausência de vulnerabilidade de uma família:

- a. Fecundidade – Consiste de necessidades especiais nutricionais e em atendimento médico que surgem devido à presença de crianças em período de aleitamento;
- b. Atenção e cuidados com crianças, adolescentes e jovens – a presença desses grupos nas famílias certamente aumenta as despesas relacionadas a alimentação, segurança, educação, cuidados cotidianos e atendimento médico, aumentando desta forma a vulnerabilidade;
- c. Atenção e cuidados especiais com idosos – as famílias onde esse grupo se faz presente também possuem despesas adicionais com alimentação, segurança, cuidados cotidianos e cuidados com saúde;
- d. Razão de dependência econômica – as famílias que possuem número elevado de crianças e idosos em relação ao número de adultos, encontram em posição desvantajosa, pois muitos dependem da renda de poucos;



- e. Presença da mãe – crianças cujas mães são ausentes, sendo criadas por terceiros, tem maior probabilidade de estarem desprotegidas, podendo com mais facilidade vir a trabalhar em atividades penosa, ficar fora da escola, ou ter atendimento médico deficitário entre outros problemas;

No Quadro 2 são apresentados os indicadores utilizados pelo IDF, para mensurar a ausência de vulnerabilidade. Pode-se observar que, segundo a forma como os indicadores V1-V2 foram construídos, a presença de mulheres que tiveram filho no último ano é levada em consideração duas vezes. De forma semelhante, V3-V5, considera a presença de crianças três vezes, ao passo que a presença de jovens, apenas uma. Essa forma de construção é chamada de indicadores em cascata, e permite que, dentro do grau de vulnerabilidade das famílias, as crianças tenham peso três vezes maior que os jovens, mesmo quando cada indicador recebe peso igual.

**Quadro 2:** Indicadores de ausência de vulnerabilidade das famílias.

Fecundidade	V <sub>1</sub> . Nenhuma mulher teve filho nascido vivo no último ano
	V <sub>2</sub> . Nenhuma mulher teve filho nascido vivo nos últimos dois anos
Atenção e cuidados especiais com crianças adolescentes e jovens	V <sub>3</sub> . Ausência de criança
	V <sub>4</sub> . Ausência de criança ou adolescente
	V <sub>5</sub> . Ausência de criança, adolescente ou jovem
Atenção e cuidados especiais com idosos	V <sub>6</sub> . Ausência de idoso
Dependência econômica	V <sub>7</sub> . Presença de cônjuge
	V <sub>8</sub> . Mais da metade dos membros encontram-se em idade ativa
Presença da mãe	V <sub>9</sub> . Não existe criança no domicílio cuja mãe tenha morrido
	V <sub>10</sub> . Não existe criança no domicílio que não viva com a mãe

Fonte: Barros *et al.* (2003).

#### 2.4.1.2 ACESSO AO CONHECIMENTO

O acesso ao conhecimento possuiu grande importância na satisfação das necessidades de uma família. Com base nas informações da PNAD, são construídos indicadores para três componentes dessa dimensão: o analfabetismo, a escolaridade formal e qualificação profissional, porém para este último, não é possível obter índices diretos, se bem que um indicador indireto possa ser construído com base na informação sobre a ocupação exercida. Esta vertente do IDF nos dá a dimensão dos meios pelos quais as famílias podem

satisfazer suas necessidades. Com base neste fato, procura-se objetivar tal dinâmica por intermédio dos seguintes dados que estão dispostos no Quadro 3.

**Quadro 3:** Indicadores de acesso ao conhecimento.

Analfabetismo	C <sub>1</sub> Ausência de adulto analfabeto
	C <sub>2</sub> Ausência de adulto analfabeto funcional
	C <sub>3</sub> Ausência de pelo menos um adulto com fundamental completo
Escolaridade	C <sub>4</sub> Presença de pelo menos um adulto como secundário completo
	C <sub>5</sub> Presença de pelo menos um adulto com alguma educação superior
Qualificação Profissional	C <sub>6</sub> Presença de pelo menos um trabalhador com qualificação média ou alta

Fonte: Barros *et al.* (2003).

Novamente percebe-se o uso de indicadores em cascata. Os indicadores C1 e C2, captam a presença de analfabeto na família, ou seja, implicitamente, este componente recebe um peso duas vezes maior do que o analfabetismo funcional. O mesmo ocorre com os indicadores C3 e C5 onde a educação superior recebe um peso três vezes maior do que a educação fundamental, pois uma pessoa na família com educação superior, certamente possui o educação fundamental e média completa.

Considerando tais dimensões, ofertar às pessoas capacidades sem, no entanto, garantir que tais capacidades sejam efetivadas é um aspecto a ser respeitado e de suma importância quando entendemos o desenvolvimento social na perspectiva da ampliação das liberdades humanas.

#### **2.4.1.3 ACESSO AO TRABALHO**

Na construção do índice, o acesso ao trabalho significa a oportunidade que as pessoas têm de ativar e realizar suas capacidades adquiridas quando do investimento no seu capital humano. Segundo Fontes de Andrade e Pereira Dias (2009), ofertar às pessoas capacidades sem, no entanto, garantir que tais capacidades sejam efetivadas é um aspecto a ser respeitado e de suma importância quando se busca entender o desenvolvimento social na perspectiva da ampliação das liberdades humanas.

O acesso ao trabalho inclui vários componentes, sendo destacados:

- a. A disponibilidade de trabalho;
- b. A qualidade do trabalho;
- c. A produtividade dos postos de trabalho disponíveis.

Diante de tais componentes é possível desenvolver uma variedade de indicadores, entretanto os selecionados são apresentados no Quadro 4. Novamente nota-se o efeito cascata nos indicadores T5 e T6, onde a presença de pelo menos um ocupado com rendimento superior a dois salários mínimos implica a presença de ao menos um ocupado com rendimento superior a um salário mínimo.

**Quadro 4:** Indicadores de acesso ao trabalho

Disponibilidade de Trabalho	T <sub>1</sub> Mais da metade dos membros em idade ativa encontram-se ocupados
	T <sub>2</sub> Presença de pelo menos um trabalhador há mais de seis meses no trabalho atual
Qualidade do posto de trabalho	T <sub>3</sub> Presença de pelo menos um ocupado no setor formal
	T <sub>4</sub> Presença de pelo menos um ocupado em atividade não agrícola
Remuneração	T <sub>5</sub> Presença de pelo menos um ocupado com rendimento superior a 1 salário mínimo
	T <sub>6</sub> Presença de pelo menos um ocupado com rendimento superior a 2 salários mínimos

Fonte: Barros *et al.* (2003).

#### 2.4.1.4 DISPONIBILIDADE DE RECURSOS

A disponibilidade de recursos é outra dimensão presente na construção do IDF, pois para garantir a satisfação das necessidades básicas de uma família, também deve-se levar em conta o acesso a recursos. Dessa forma, entender como se dimensiona a renda dentro do âmbito familiar é de grande centralidade, posto que, na sociedade capitalista, de alguma forma a satisfação das necessidades passa pelo componente de renda, mesmo considerando que a satisfação das necessidades ultrapassa o aspecto monetário. Com base na PNAD, a seguir estão dispostos os indicadores sobre a disponibilidade de recursos.

**Quadro 5:** Indicadores de disponibilidade de recursos

Extrema pobreza	R <sub>1</sub> Renda familiar <i>per capita</i> superior à linha de extrema pobreza
Pobreza	R <sub>2</sub> Renda familiar <i>per capita</i> superior à linha de pobreza
Capacidade de	R <sub>3</sub> Maior parte da renda familiar não advém de

geração de renda	transferências
------------------	----------------

Fonte: Barros *et al.* (2003).

Como nas dimensões anteriores, pode-se a presença de indicadores em cascata, que neste caso é utilizado para dar maior peso a extrema pobreza, pois se R2 é verdadeiro, R1 também o é.

#### 2.4.1.5 DESENVOLVIMENTO INFANTIL

Outro ponto de desenvolvimento social mensurado no IDF é o desenvolvimento infantil, que consiste na capacidade de garantir, a cada criança, um desenvolvimento em sentido amplo, sendo esta é uma das principais metas de qualquer sociedade.

##### Quadro 6: Indicadores de desenvolvimento infantil

Trabalho Precoce	D <sub>1</sub> Ausência de criança com menos de 14 anos trabalhando
	D <sub>2</sub> Ausência de criança com menos de 16 anos trabalhando
Acesso à Escola	D <sub>3</sub> Ausência de criança de 0 a 6 anos fora da escola
	D <sub>4</sub> Ausência de criança de 7 a 14 anos fora da escola
	D <sub>5</sub> Ausência de criança de 7 a 17 anos fora da escola
Progresso Escolar	D <sub>6</sub> Ausência de criança de até 14 anos com mais de 2 anos de atraso
	D <sub>7</sub> Ausência de adolescente de 10 a 14 anos analfabeto
	D <sub>8</sub> Ausência de jovem de 15 a 17 anos analfabeto
Mortalidade Infantil	D <sub>9</sub> Ausência de mãe cujo filho tenha morrido
	D <sub>10</sub> Há, no máximo, uma mãe cuja filho tenha morrido
	D <sub>11</sub> Ausência de mãe com filho nascido morto

Fonte: Barros *et al.* (2003)

Assim sendo, com as informações desenvolvidas com base na PNAD, o índice de desenvolvimento infantil leva em consideração quatro componentes:

- a. Proteção contra o trabalho precoce;
- b. Acesso à escola;
- c. Progresso escolar;
- d. Mortalidade infantil.

Para representar esses componentes, foram utilizados os indicadores listados no Quadro 6, onde pode-se observar o efeito cascata em D1 e D2, para dar maior peso ao trabalho de crianças menores de 14 anos, e em D4 e D5, dando mais importância à frequência escolar de adolescente de 7 a 14 anos.

### 2.4.1.6 CONDIÇÕES HABITACIONAIS

A condição da habitação sob a qual a família vive, é o último fator a ser considerado na composição do IDF, sem sombra de dúvidas esta representa uma das principais dimensões das condições de vida de uma família, devido a sua relação com as condições de saúde. Dessa forma, procura-se entender não só as questões relacionadas à saúde e educação, mas também a qualidade de vida presente nas condições de moradia das famílias. Os dados analisados nas condições de habitação estão elencados no Quadro 7, onde mais uma vez vale atentar, para o uso do efeito cascata em H1 –H2, conferindo maior peso à condição de domicílio próprio.

**Quadro 7:** Indicadores de condições habitacionais

Propriedade	H <sub>1</sub> Domicílio próprio
	H <sub>2</sub> Domicílio próprio ou cedido
Déficit Habitacional	H <sub>3</sub> Densidade de até dois moradores por dormitório
Abrigabilidade	H <sub>4</sub> Material de construção permanente
Acesso a abastecimento de água	H <sub>5</sub> Acesso adequado à água
Acesso a Saneamento	H <sub>6</sub> Esgotamento sanitário adequado
Acesso a coleta de lixo	H <sub>7</sub> Lixo é coletado
Acesso a energia elétrica	H <sub>8</sub> Acesso à eletricidade
Acesso a bens duráveis	H <sub>9</sub> Acesso a fogão e geladeira
	H <sub>10</sub> Acesso a fogão, geladeira, televisão ou rádio
	H <sub>11</sub> Acesso a fogão, geladeira, televisão ou rádio e telefone
	H <sub>12</sub> Acesso a fogão, geladeira, televisão ou rádio e telefone e computador

Fonte: Barros *et. al.* (2003)

Ao se enfatizar o controle dessas seis dimensões demarcadas entende-se que , “*cada uma dessas seis dimensões representa, em parte, o acesso aos meios necessários para as famílias satisfazerem suas necessidades e, em outra parte, a consecução de fins, isto é, a satisfação efetiva de tais necessidades*” (BARROS *et al.*, 2003, p. 8).

---

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo visa descrever os procedimentos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos propostos no trabalho. Iniciou-se pela descrição dos métodos utilizados na operacionalização da pesquisa teórica, apresentando em seguida as técnicas de pesquisa de campo quantitativa, o universo da pesquisa, e os procedimentos de coleta de dados.

Os diferentes tipos de pesquisa implicam em diferentes procedimentos em termos de formulação das questões de pesquisa, métodos e análises. De acordo com Fleming (2008, p. 69) *apud* Mattar (1996), “existem diversas possíveis classificações de tipos de pesquisas, pois o tipo de pesquisa é um conceito complexo que não pode ser descrito de maneira única”.

Inicialmente, a pesquisa foi constituída de levantamentos bibliográficos e documentais, sendo contempladas as seguintes áreas da literatura: a) políticas públicas; e b) indicadores sociais. Faz-se inferências na PNAS e no IDF proposto pelo IPEA. Também foram realizadas pesquisas em base de dados que cobrem a área de ciências sociais, através do portal de Periódicos Capes, *Google Scholar* e acadêmico.

Em um segundo momento a pesquisa utilizada foi a descritiva, pois apresenta características da população do Estado de Mato Grosso do Sul, através das dimensões: ausência de vulnerabilidade; acesso ao conhecimento; acesso ao trabalho; disponibilidade de recursos; desenvolvimento infantil e condições habitacionais, utilizadas para a construção do IDF.

Andrade (2002) destaca que a pesquisa descritiva preocupa-se em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, compará-los, classificá-los e interpretá-los, e o pesquisador não interfere neles. Assim, os dados são estudados, mas não são manipulados pelo pesquisador. Oliveira (1985) afirma que a pesquisa descritiva possibilita o desenvolvimento de um nível de análise em que se permite identificar as diferentes formas dos fenômenos, sua ordenação e classificação.

Segundo Triviños (1987, p. 161), “(...) o estudo descritivo exige do pesquisador uma delimitação precisa de técnicas, métodos, modelos e teorias que orientarão a coleta e interpretação dos dados, cujo objetivo é conferir validade científica à pesquisa”. Neste contexto, para a mensuração do bem-estar social dos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul (MS), será o IDF.

A abordagem escolhida foi a quantitativa, amplamente utilizada no âmbito das ciências e atividades sociais humanas e o universo de estudo consiste nos municípios do Estado de MS. Creswell (2007, p. 24), define pesquisa quantitativa como uma “observação cuidadosa e mensuração da realidade objetiva [...] desenvolvendo medidas numéricas de observações”. Segundo Neves (1996) a abordagem quantitativa permite a mensuração de opiniões, reações, hábitos e atitudes em um universo, por meio de uma amostra que o represente estatisticamente.

Oliveira (1985) destaca que o método quantitativo é muito utilizado no desenvolvimento das pesquisas descritivas, na qual se procura descobrir e classificar a relação entre variáveis, assim como na investigação da relação de causalidade entre os fenômenos: causa e efeito. Nesta pesquisa objetiva-se verificar a intensidade ou o grau de influência que as variáveis, dentro das dimensões consideradas, contribuem ou não para a ausência de vulnerabilidade familiar.

A abordagem quantitativa caracteriza-se pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta quanto no tratamento dos dados. Richardson (1999) afirma que a abordagem quantitativa:

*“(...) caracteriza-se pelo emprego de quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio das técnicas estatísticas, desde as mais simples como percentual, média, desvio padrão, às mais complexas, como coeficiente de correlação, análise de regressão etc.” (RICHARDSON, 1999 p.70).*

Para o desenvolvimento desta pesquisa foram utilizados dados secundários. Os dados utilizados são provenientes dos resultados preliminares do Censo Demográfico 2010 do IBGE, do questionário da PNAD 2009, e do MDS em números. Segundo Malhotra (2001), a utilização de dados secundários justifica-se em virtude da sua grande abrangência e facilidade de acesso. Para Campos (2003), a construção de um indicador que utiliza dados secundários para elaboração das suas, viabiliza a sua aplicação em qualquer região, estado, município ou recorte do país.

### **3.1 METODOLOGIA PARA O CÁLCULO DO IDF.**

Como já mencionado anteriormente, a construção do IDF abrange 48 indicadores, que buscam representar os 26 componentes das 6 dimensões das condições de vida da população com que se pode trabalhar a partir da PNAD; em função da complexidade de utilizar um número tão elevado de indicadores e a necessidade de ordenar as condições sociais



das famílias, comunidades, municípios ou estados, surge a necessidade de se criar indicadores sintéticos que buscam sintetizar, em um único número, a informação de diversos indicadores básicos.

Existem inúmeras estratégias para a construção de indicadores sintéticos. Segundo Barros *et. al.* (2003) uma possibilidade, consagrada pelo IDH é obter o indicador sintético  $S$  a partir de uma série de indicadores básicos,  $\{B_i : i = 1, \dots, m\}$ , através de

$$S = \sum_i w_i \cdot \{(B_i - l_i)/(L_i - l_i)\}, \text{ onde:}$$

$L_i$  corresponde ao limite superior para o indicador  $i$ ,

$l_i$  corresponde ao limite inferior para o indicador  $i$ ,

$w_i$  corresponde ao peso dado a esse indicador.

Para se obter os limites e o peso de cada indicador, pode-se utilizar dos mais variados critérios, sendo alguns desses puramente estatísticos, outros uma mescla de conveniência e critérios substantivos e estatísticos. Em princípio, a escolha dos limites e dos pesos depende da utilização específica que se deseja dar ao indicador sintético, especificamente para construir o IDF utilizou-se o critério de atribuir o mesmo peso a:

- a. Todos os indicadores de cada componente de uma dimensão;
- b. Todos os componentes de uma dimensão; e
- c. Cada uma das seis dimensões que compõem o IDF.

Assim, se admitimos que cada indicador pode variar livremente entre 0 e 1, isto é, admitindo que  $l_i = 0$  e  $L_i = 1$ , o indicador sintético fica definido a partir dos indicadores básicos através de:

$$S = (1/6) \cdot \sum_k (1/m_k) \cdot \sum_j (1/n_{jk}) \cdot \sum_i B_{ijk}, \text{ onde:}$$

$B_{ijk}$  denota o  $i$ -ésimo indicador básico do  $j$ -ésimo componente da  $k$ -ésima dimensão,

$m_k$  o número de componentes da  $k$ -ésima dimensão, e

$n_{jk}$  o número de indicadores do  $j$ -ésimo componente da  $k$ -ésima dimensão.

Dessa equação decorre imediatamente que:

$$S = \sum_k \sum_j (1/(6m_k \cdot n_{jk})) \cdot \sum_i B_{ijk}, \text{ e, portanto, que:}$$

$$w_{ijk} = 1/(6m_k \cdot n_{jk})$$

Assim, conforme ilustra essa equação, indicadores básicos de componentes distintos terminam, em geral, tendo pesos também distintos, porque o número de indicadores por

componentes e o número de componentes por dimensão não são homogêneos. De fato, o peso de um indicador depende do componente e da dimensão a que pertence.

Implicitamente, essa equação também gera indicadores sintéticos para cada um dos componentes de cada dimensão,  $S_{jk}$ , assim como para cada uma das dimensões,  $S_k$ , por meio de:

$$S_{jk} = (1/n_{jk}) \cdot \sum_i B_{ijk} \text{ e:}$$

$$S_k = (1/m_k) \cdot \sum_j S_{jk} = (1/m_k) \cdot \sum_j (1/n_{jk}) \cdot \sum_i B_{ijk}$$

$$\text{Têm-se também que: } S = (1/6) \cdot \sum_k S_k$$

Em outras palavras, o indicador sintético de cada componente,  $S_{jk}$ , é a média aritmética dos indicadores utilizados para representar esse componente. Da mesma forma, o indicador sintético de cada dimensão,  $S_k$ , é a média aritmética dos indicadores sintéticos dos seus componentes. Por fim, o indicador sintético global,  $S$ , é a média aritmética dos indicadores sintéticos das seis dimensões que o compõem.

---

**O IDF PARA OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO  
DO SUL**

#### 4. O IDF PARA OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

O IDF e suas dimensões calculados para o Estado Mato Grosso do Sul (MS) é mostrado na tabela 1. Os dados baseiam-se no coeficiente estimador de cada item, como descrito na metodologia de construção do IDF, tendo como base a PNAD 2009 e os dados do Censo Demográfico do IBGE 2010. O Estado de MS é dividido pelo IBGE em quatro mesorregiões, subdivididas posteriormente em microrregiões.

Segundo Carvalho *et al.* (2007), o IDF abaixo de 0,50 indica situação muito grave, entre 0,50 e 0,67, situação grave e acima de 0,67 situação aceitável. Portanto verifica-se que o desenvolvimento familiar do Estado de MS (IDF=0,58) é grave, sendo que duas das seis dimensões, Acesso ao Conhecimento (AC=0,37) e Acesso ao Trabalho (AT=0,21), estão em situação muito grave e apenas duas, Desenvolvimento Infantil (DI=0,94) e Condições Habitacionais (CH=0,75) se encontram em situação aceitável.

**Tabela 1** – Índice de Desenvolvimento Familiar e suas dimensões para as mesorregiões do estado de Mato Grosso do Sul em 2010.

Mesorregiões	IDF	Ausência de Vulnerabilidade	Acesso ao Conhecimento	Acesso ao Trabalho	Disponibilidade de Recursos	Desenvolvimento Infantil	Condições Habitacionais
Centro-Norte	0,59	0,68	0,38	0,22	0,56	0,95	0,76
Leste	0,60	0,68	0,38	0,24	0,58	0,95	0,79
Sudoeste	0,57	0,68	0,36	0,20	0,51	0,94	0,74
Pantanal	0,57	0,66	0,40	0,21	0,44	0,94	0,75
<b>Média Estadual</b>	<b>0,58</b>	<b>0,68</b>	<b>0,37</b>	<b>0,21</b>	<b>0,52</b>	<b>0,94</b>	<b>0,75</b>

Fonte: Dados do IBGE e MDS 2010, elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Verifica-se através da análise dos dados que a mesorregião Leste é a mais desenvolvida segundo o IDF, superando levemente a média do estado, a dimensão mais desenvolvida é o Desenvolvimento Infantil e a que possui pior medida é o Acesso ao Trabalho.

A tabela 2 apresenta o IDF e suas dimensões para os municípios da mesorregião Centro-Norte do MS, composta por duas microrregiões, Alto Taquari e Campo Grande. Verifica-se que o IDF médio para as microrregiões é praticamente o mesmo, com leve vantagem para o Alto Taquari. A capital do estado, Campo Grande (IDF=0,64), faz parte

desta mesorregião, possuindo a segunda melhor medida do estado, sendo o maior destaque para a dimensão Acesso ao Conhecimento (AC=0,48).

**Tabela 2** – Índice de Desenvolvimento Familiar e suas dimensões para a mesorregião Centro-Norte e suas microrregiões, MS, 2010.

Mesorregiões	Microrregiões	Municípios	IDF	Ausência de Vulnerabilidade	Acesso ao Conhecimento	Acesso ao Trabalho	Disponibilidade de Recursos	Desenvolvimento Infantil	Condições Habitacionais
CENTRO-NORTE	Alto Taquari	Alcinópolis	0,59	0,70	0,31	0,25	0,48	0,96	0,81
		Camapuã	0,61	0,69	0,39	0,24	0,57	0,94	0,84
		Coxim	0,58	0,67	0,40	0,18	0,53	0,94	0,78
		Figueirão	0,59	0,68	0,35	0,21	0,54	0,94	0,80
		Pedro Gomes	0,58	0,65	0,34	0,19	0,55	0,96	0,78
		Rio Verde de Mato Grosso	0,61	0,68	0,36	0,22	0,56	0,96	0,86
		São Gabriel do Oeste	0,62	0,68	0,42	0,32	0,59	0,94	0,78
		Sonora	0,61	0,68	0,35	0,22	0,68	0,95	0,80
		<b>Média da Microrregião</b>	<b>0,60</b>	<b>0,68</b>	<b>0,37</b>	<b>0,23</b>	<b>0,56</b>	<b>0,95</b>	<b>0,81</b>
	Campo Grande	Bandeirantes	0,60	0,70	0,38	0,24	0,60	0,94	0,73
		Campo Grande	0,64	0,63	0,48	0,31	0,61	0,94	0,83
		Corguinho	0,58	0,71	0,39	0,19	0,58	0,94	0,68
		Jaraguari	0,55	0,72	0,40	0,18	0,50	0,94	0,54
		Rio Negro	0,60	0,71	0,37	0,24	0,51	0,96	0,80
		Rochedo	0,58	0,68	0,41	0,18	0,53	0,93	0,76
		Sidrolândia	0,57	0,68	0,40	0,22	0,55	0,94	0,63
		Terenos	0,57	0,67	0,40	0,19	0,52	0,95	0,66
		<b>Média da Microrregião</b>	<b>0,59</b>	<b>0,69</b>	<b>0,40</b>	<b>0,22</b>	<b>0,55</b>	<b>0,94</b>	<b>0,70</b>

Fonte: Dados do IBGE e MDS 2010, elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

A tabela 3 apresenta o IDF e suas dimensões para os municípios da mesorregião Leste de MS, que abrange quatro microrregiões: Cassilândia, Nova Andradina, Paranaíba e Três Lagoas. Esta mesorregião é a que possui o IDF mais alto do estado (0,63), sendo que nela estão inseridos dois municípios que estão entre os dez mais desenvolvidos segundo o índice estudado: Costa Rica (IDF=0,62), a quarta melhor medida, e Chapadão do Sul (IDF=0,65) que possui o melhor IDF do estado; estes municípios fazem parte da microrregião Cassilândia, que por esta razão possui o melhor IDF entre todas as microrregiões do estado.

**Tabela 3** – Índice de Desenvolvimento Familiar e suas dimensões para a mesorregião Leste e suas microrregiões, MD, 2010.

Mesorregiões	Microrregiões	Municípios	IDF	Ausência de Vulnerabilidade	Acesso ao Conhecimento	Acesso ao Trabalho	Disponibilidade de Recursos	Desenvolvimento Infantil	Condições Habitacionais
LESTE	Cassilândia	Cassilândia	0,61	0,67	0,42	0,25	0,51	0,96	0,86
		Chapadão do Sul	0,65	0,67	0,44	0,32	0,72	0,96	0,81
		Costa Rica	0,62	0,66	0,43	0,23	0,61	0,96	0,85
		<b>Média da Microrregião</b>	<b>0,63</b>	<b>0,67</b>	<b>0,43</b>	<b>0,27</b>	<b>0,61</b>	<b>0,96</b>	<b>0,84</b>
	Nova Andradina	Anaurilândia	0,58	0,68	0,40	0,22	0,57	0,95	0,67
		Bataguassu	0,60	0,69	0,39	0,19	0,55	0,96	0,84
		Batayporã	0,57	0,69	0,25	0,21	0,55	0,95	0,79
		Nova Andradina	0,59	0,70	0,37	0,24	0,58	0,94	0,71
		Taquarussu	0,59	0,72	0,35	0,18	0,53	0,97	0,80
		<b>Média da Microrregião</b>	<b>0,59</b>	<b>0,70</b>	<b>0,35</b>	<b>0,21</b>	<b>0,56</b>	<b>0,95</b>	<b>0,76</b>
	Paranaíba	Aparecida do Taboado	0,60	0,63	0,43	0,22	0,54	0,95	0,85
		Inocência	0,59	0,68	0,37	0,20	0,61	0,94	0,73
		Paranaíba	0,59	0,67	0,39	0,24	0,55	0,96	0,75
		Selvíria	0,56	0,68	0,25	0,24	0,50	0,94	0,76
		<b>Média da Microrregião</b>	<b>0,59</b>	<b>0,67</b>	<b>0,36</b>	<b>0,23</b>	<b>0,55</b>	<b>0,95</b>	<b>0,77</b>
	Três Lagoas	Três Lagoas	0,61	0,67	0,44	0,28	0,56	0,94	0,81
		Água Clara	0,63	0,68	0,38	0,31	0,66	0,94	0,79
		Brasilândia	0,62	0,71	0,41	0,23	0,60	0,95	0,82
		Ribas do Rio Pardo	0,59	0,70	0,34	0,23	0,58	0,93	0,73
		Santa Rita do Pardo	0,56	0,71	0,35	0,13	0,51	0,94	0,74
<b>Média da Microrregião</b>		<b>0,60</b>	<b>0,69</b>	<b>0,38</b>	<b>0,24</b>	<b>0,58</b>	<b>0,94</b>	<b>0,78</b>	

Fonte: Dados do IBGE e MDS 2010, elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

A mesorregião sudoeste, apresentada na tabela 4, é a que abrange maior número de municípios, 38 no total, quase 50% dos municípios do estado; é composta por três microrregiões, que possuem a mesma medida para o IDF (0,57). Nota-se grandes extremos, pois nesta mesorregião está inserido o município com pior desempenho segundo o IDF, Japorã (0,48), e municípios que estão entre os que possuem as melhores medidas do estado, Itaporã (0,64), Glória de Dourados (0,63) e Douradina (0,62), respectivamente a segunda,

terceira e quarta melhor medida. Outro destaque, desta feita negativo é a medida da dimensão acesso ao trabalho para o município de Ponta Porã (0,07), a pior entre todas as medidas aferidas, tendo como abrangência todas as dimensões.

**Tabela 4** – Índice de Desenvolvimento Familiar e suas dimensões para a mesorregião Sudoeste e suas microrregiões, MS, 2010.

Mesorregiões	Microrregiões	Municípios	IDF	Ausência de Vulnerabilidade	Acesso ao Conhecimento	Acesso ao Trabalho	Disponibilidade de Recursos	Desenvolvimento Infantil	Condições Habitacionais
Sudoeste	Bodoquena	Bela Vista	0,57	0,66	0,40	0,21	0,45	0,94	0,75
		Bodoquena	0,58	0,70	0,38	0,17	0,53	0,95	0,76
		Bonito	0,57	0,66	0,35	0,15	0,55	0,94	0,79
		Caracol	0,57	0,67	0,38	0,14	0,46	0,95	0,80
		Guia Lopes da Laguna	0,57	0,67	0,36	0,20	0,50	0,94	0,74
		Jardim	0,58	0,65	0,39	0,17	0,51	0,96	0,83
		Nioaque	0,53	0,70	0,34	0,16	0,45	0,94	0,62
		<b>Média da Microrregião</b>	<b>0,57</b>	<b>0,67</b>	<b>0,37</b>	<b>0,17</b>	<b>0,49</b>	<b>0,95</b>	<b>0,76</b>
	Dourados	Amambai	0,52	0,61	0,33	0,12	0,45	0,93	0,68
		Antônio João	0,57	0,69	0,33	0,24	0,46	0,96	0,77
		Aral Moreira	0,55	0,65	0,32	0,17	0,43	0,95	0,79
		Caarapó	0,56	0,65	0,32	0,22	0,56	0,94	0,65
		Douradina	0,62	0,71	0,39	0,30	0,63	0,96	0,73
		Dourados	0,58	0,65	0,41	0,23	0,50	0,93	0,75
		Fátima do Sul	0,61	0,71	0,42	0,22	0,51	0,96	0,84
		Itaporã	0,64	0,72	0,41	0,29	0,63	0,96	0,83
		Juti	0,58	0,70	0,32	0,24	0,54	0,94	0,73
		Laguna Carapã	0,56	0,66	0,37	0,20	0,51	0,93	0,67
		Maracaju	0,57	0,66	0,39	0,24	0,47	0,93	0,75
		Nova Alvorada do Sul	0,58	0,68	0,35	0,24	0,55	0,94	0,69
		Ponta Porã	0,51	0,65	0,32	0,07	0,41	0,92	0,70
		Rio Brillhante	0,59	0,69	0,36	0,24	0,52	0,94	0,77
	Vicentina	0,58	0,72	0,40	0,17	0,49	0,95	0,76	
	<b>Média da Microrregião</b>	<b>0,57</b>	<b>0,68</b>	<b>0,36</b>	<b>0,21</b>	<b>0,51</b>	<b>0,94</b>	<b>0,74</b>	
	Iguatemi	Angélica	0,60	0,69	0,39	0,19	0,53	0,96	0,82
		Coronel Sapucaia	0,54	0,65	0,27	0,23	0,48	0,93	0,69
		Deodópolis	0,63	0,69	0,44	0,26	0,60	0,94	0,84
		Eldorado	0,59	0,67	0,35	0,23	0,56	0,94	0,77
		Glória de Dourados	0,63	0,71	0,45	0,22	0,58	0,96	0,84
		Iguatemi	0,58	0,68	0,35	0,21	0,55	0,93	0,76
Itaquiraí		0,54	0,70	0,31	0,11	0,54	0,95	0,60	
Ivinhema		0,61	0,73	0,39	0,19	0,58	0,96	0,80	

Mesorregiões	Microregiões	Municípios	IDF	Ausência de Vulnerabilidade	Acesso ao Conhecimento	Acesso ao Trabalho	Disponibilidade de Recursos	Desenvolvimento Infantil	Condições Habitacionais
		Japorã	0,48	0,70	0,24	0,09	0,45	0,90	0,51
		Jateí	0,60	0,69	0,41	0,27	0,58	0,90	0,72
		Mundo Novo	0,58	0,70	0,33	0,17	0,48	0,96	0,85
		Naviraí	0,57	0,68	0,33	0,20	0,41	0,95	0,85
		Novo Horizonte do Sul	0,57	0,72	0,32	0,17	0,58	0,95	0,69
		Paranhos	0,51	0,61	0,27	0,27	0,41	0,93	0,61
		Sete Quedas	0,56	0,70	0,40	0,17	0,40	0,93	0,77
		Tacuru	0,51	0,67	0,29	0,13	0,38	0,95	0,62
		<b>Média da Microrregião</b>	<b>0,57</b>	<b>0,69</b>	<b>0,35</b>	<b>0,19</b>	<b>0,51</b>	<b>0,94</b>	<b>0,73</b>

Fonte: Dados do IBGE e MDS 2010, elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

A mesorregião pantanais-sul-matogrossense é a maior em extensão geográfica e a que possui menor número de municípios. Nela estão incluídas duas microrregiões, Aquidauna (IDF=0,56) e Baixo Pantanal (IDF=0,58), com quatro e três municípios cada uma. Na da tabela 5 verifica-se que a proximidade da medida do IDF para as duas microrregiões, sendo que o da microrregião Aquidauna é mais baixo, estando também aquém da medida nacional.

**Tabela 5** – Índice de Desenvolvimento Familiar e suas dimensões para a mesorregião Pantanais-Sul-Matogrossense e suas microrregiões, MS, 2010.

Mesorregiões	Microregiões	Municípios	IDF	Ausência de Vulnerabilidade	Acesso ao Conhecimento	Acesso ao Trabalho	Disponibilidade de Recursos	Desenvolvimento Infantil	Condições Habitacionais
PANTANAL	Aquidauna	Anastácio	0,59	0,67	0,37	0,23	0,55	0,96	0,79
		Aquidauna	0,54	0,67	0,38	0,12	0,35	0,94	0,76
		Dois Irmãos do Buriti	0,55	0,68	0,37	0,21	0,36	0,95	0,72
		Miranda	0,54	0,67	0,35	0,15	0,43	0,93	0,71
		<b>Média da Microrregião</b>	<b>0,56</b>	<b>0,67</b>	<b>0,37</b>	<b>0,18</b>	<b>0,42</b>	<b>0,95</b>	<b>0,75</b>
	B. Pantanal	Corumbá	0,58	0,64	0,46	0,27	0,43	0,95	0,73
		Ladário	0,58	0,64	0,47	0,22	0,44	0,93	0,78
		Porto Murtinho	0,58	0,62	0,41	0,27	0,49	0,94	0,73
		<b>Média da Microrregião</b>	<b>0,58</b>	<b>0,63</b>	<b>0,45</b>	<b>0,25</b>	<b>0,45</b>	<b>0,94</b>	<b>0,75</b>

Fonte: Dados do IBGE e MDS 2010, elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.



No município de Aquidauana dentro da microrregião que leva o mesmo nome tem-se a medida mais baixa entre todos os municípios na dimensão Disponibilidade de Recursos (DR=0,35). Verifica-se também que apesar da distância da capital do Estado, mais de 400 quilômetros, os municípios de Ladário (AC=0,47) e Corumbá (AC=0,46) possuem respectivamente a segunda e terceira medida na dimensão Acesso ao Conhecimento entre todos os municípios, à frente inclusive de municípios como Dourados (AC=0,41) e Três Lagoas (0,44), que reconhecidamente estão mais próximos de polos educacionais.

Na Tabela 6 verifica-se a distribuição das mesorregiões com suas respectivas microrregiões, sendo que a microrregião de Cassilândia se destaca (IDF = 0,63), apresentando os maiores valores das dimensões acesso ao conhecimento (AC = 0,43), acesso ao trabalho (AT = 0,27), disponibilidade de recursos (DR = 0,61) e desenvolvimento infantil (DI = 0,96). Verifica-se que apesar de possuir a maior medida na dimensão acesso ao trabalho, encontra-se como em todas as microrregiões em situação gravíssima.

O pior desempenho é encontrado na a microrregião de Aquidauana, que apresenta valores bem abaixo da média estadual nas dimensões acesso ao trabalho (AT = 0,18) e disponibilidade de recursos (DR = 0,42), no restante das dimensões apresenta valores dentro da média, sendo que nas dimensões condições habitacionais (CH = 0,75) e desenvolvimento infantil (DI = 0,95) apresenta inclusive, situação bastante favorável.

**Tabela 6** – Índice de Desenvolvimento Familiar e suas dimensões para as microrregiões do estado de Mato Grosso do Sul em 2010.

Mesorregiões	Microrregiões	IDF	Ausência de Vulnerabilidade	Acesso ao Conhecimento	Acesso ao Trabalho	Disponibilidade de Recursos	Desenvolvimento Infantil	Condições Habitacionais
CN*	Alto Taquari	0,60	0,68	0,37	0,23	0,56	0,95	0,81
	Campo Grande	0,59	0,69	0,40	0,22	0,55	0,94	0,70
LESTE	Cassilândia	0,63	0,67	0,43	0,27	0,61	0,96	0,84
	Nova Andradina	0,58	0,69	0,35	0,22	0,56	0,95	0,76
	Três Lagoas	0,60	0,69	0,38	0,24	0,58	0,94	0,78
SW*	Bodoquena	0,57	0,67	0,37	0,17	0,49	0,95	0,76
	Dourados	0,57	0,68	0,36	0,21	0,51	0,94	0,74
	Iguatemi	0,57	0,69	0,35	0,19	0,51	0,94	0,73
PTN*	Aquidauana	0,56	0,67	0,37	0,18	0,42	0,95	0,75
	Baixo Pantanal	0,58	0,63	0,45	0,25	0,45	0,94	0,75

Fonte: Dados do IBGE e MDS (2010), elaboração do autor a partir dos dados da pesquisa

\*CN – Centro-Norte, SW – Sudoeste e PTN – Pantanaís-sul-Matogrossense.

Na tabela 7 (APÊNDICE) , constam os 78 municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, onde estão dispostas em ordem crescente as medidas do IDF e suas dimensões. Através da tabela é possível visualizar as medidas abaixo da média, igual a média, e acima da média estadual, contida na tabela 1.

O município de Chapadão do Sul (IDF=0,65), pertencente a mesorregião Leste, microrregião Cassilândia é o mais desenvolvido segundo o índice estudado, sendo que também possui a maior medida em duas das seis dimensões (Acesso ao Trabalho e Disponibilidade de Recursos), quando comparado com o restante dos municípios. Itaporã (IDF=0,64), Campo Grande (IDF=0,64), Glória de Dourados (IDF=0,63), Deodápolis (IDF=0,63), Água Clara (IDF=0,63), São Gabriel do Oeste (IDF=0,62), Douradina (IDF=0,62), Costa Rica (IDF=0,62) e Brasilândia (IDF=0,62), juntamente com Chapadão do Sul compõem os dez municípios que possuem maior IDF do estado.

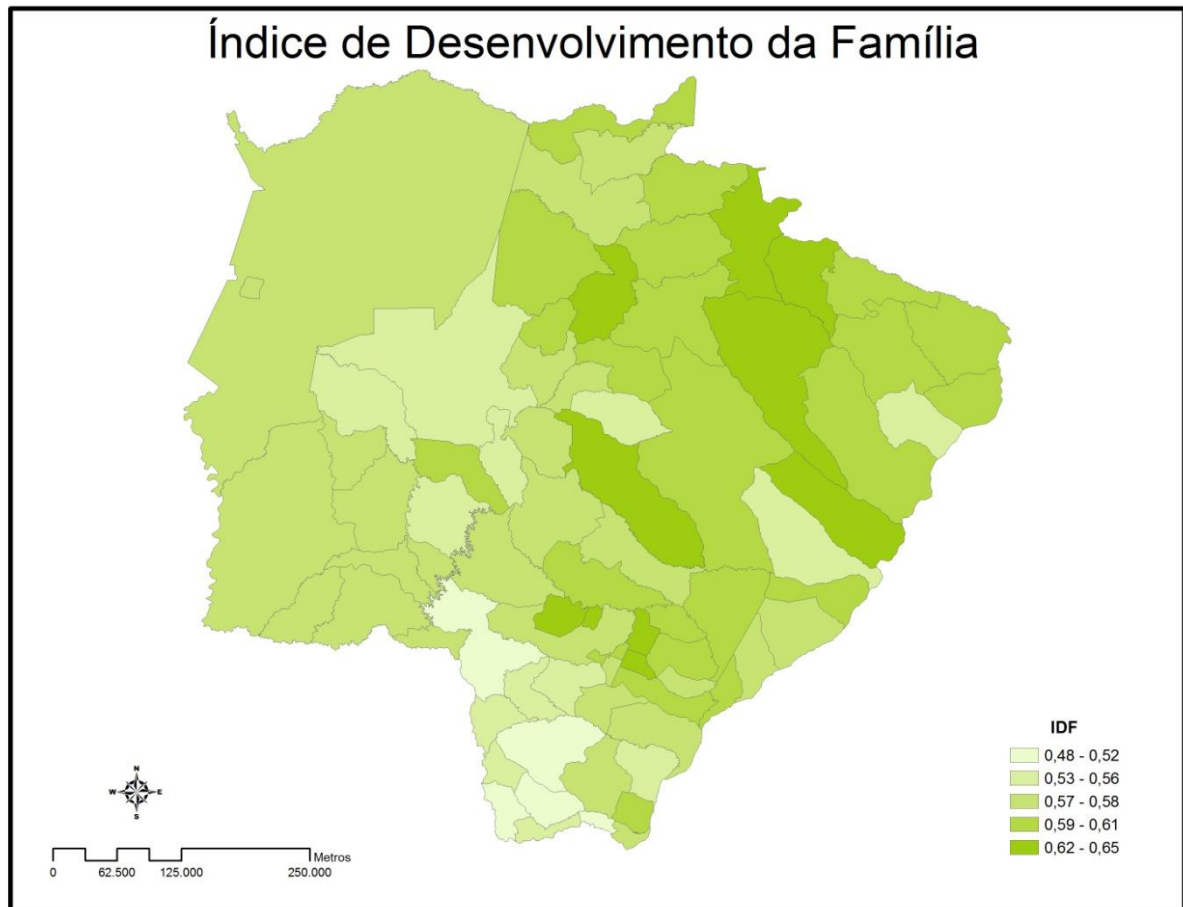
Na outra extremidade da tabela encontram-se os municípios de Japorã (IDF=0,48), Paranhos (IDF=0,51), Ponta Porã (IDF=0,51), Tacuru (IDF=0,51), Amambaí (IDF=0,52), Nioaque (IDF=0,53), Aquidauna (IDF=0,53), Coronel Sapucaia (IDF=0,54), Itaquiraí (IDF=0,54) e Miranda (IDF= 0,54), sendo que Japorã possui a menor medida em três das seis dimensões, quando comparado com o restante dos municípios.

Através das medidas do IDF para o Estado de Mato Grosso do Sul, verifica-se que nenhum dos 78 municípios possui medida aceitável (acima de 0,67), sendo que quase a totalidade dos municípios, com exceção de Japorã (IDF=0,48) classificado como apresentando situação gravíssima (IDF< 0,50), são classificados como estando em situação grave (IDF entre 0,50 – 067). A figura 3 mostra o mapa do desenvolvimento familiar para os municípios de Mato Grosso do Sul.

Em relação às dimensões que compõem o IDF pode-se afirmar que duas estão em situação muita grave, uma em situação grave e três em situação aceitável.:

- a. Ausência de vulnerabilidade – Aceitável;
- b. Desenvolvimento infantil – Aceitável;
- c. Condições habitacionais – Aceitável;
- d. Disponibilidade de recursos – Grave;
- e. Acesso ao conhecimento – Muito grave;
- f. Acesso ao trabalho – Muito grave.

**Figura 3** – Mapa do desenvolvimento familiar para os municípios do Mato Grosso do Sul, 2010.

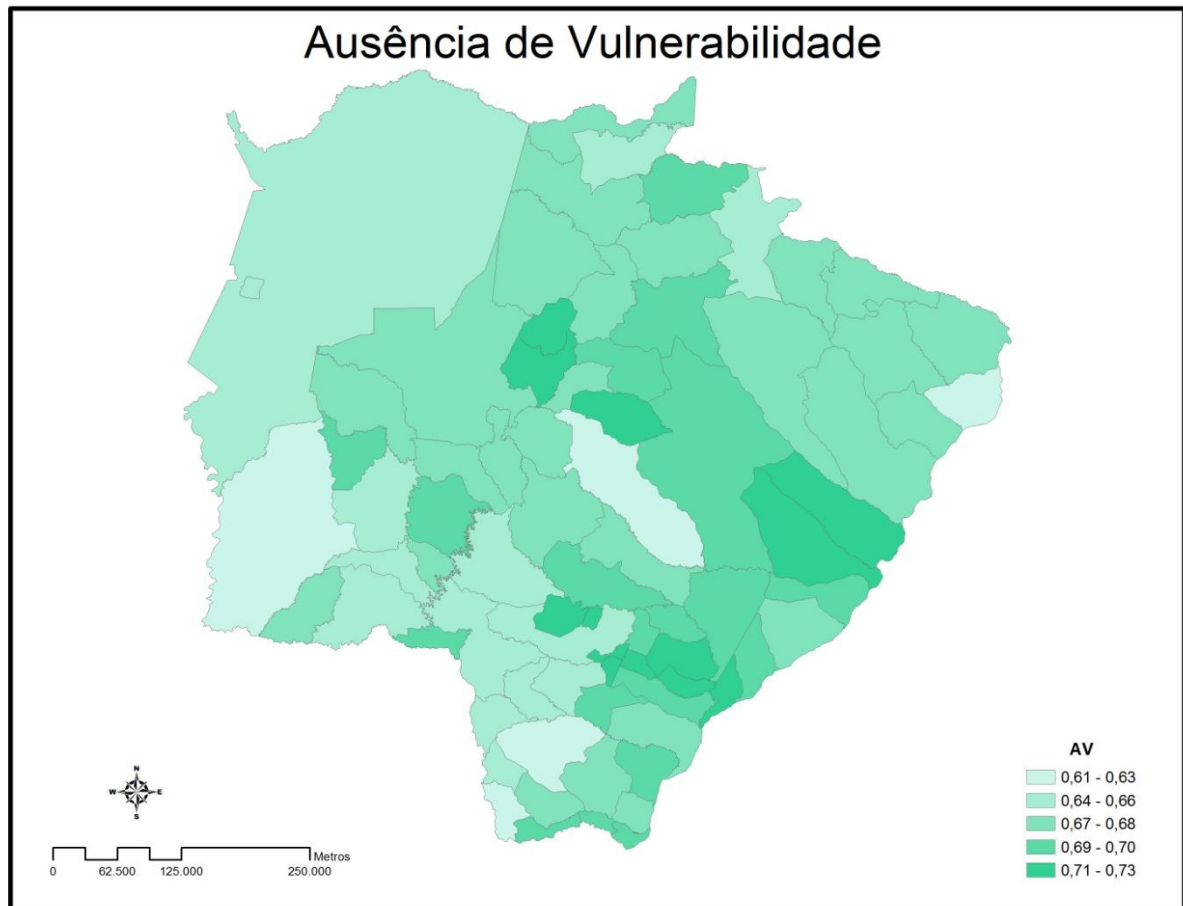


Fonte: Dados do MDS 2010, elaboração do autor a partir dos dados da pesquisa.

A figura 4 apresenta o mapa da dimensão Ausência de Vulnerabilidade (AV) para os municípios de Mato Grosso do Sul (AV=0,68). Nesta dimensão 32 (41%) municípios estão abaixo da média do estado, 14 (18%) na média e 32 (41%) acima da média estadual, sendo Paranhos (AV=0,61), Amambaí (AV=0,61), Porto Mortinho (AV=0,62), Aparecida de Taboado (AV=0,63), Campo Grande (AV=0,63), Corumbá (AV=0,64) e Ladário (AV=0,64), os municípios que possuem as piores medidas. Os municípios mais desenvolvidos nesta dimensão são: Ivinhema (AV=0,73), Itaporã (AV=0,72), Taquarussu (AV=0,72), Vicentina (AV=0,72), Novo Horizonte do Sul (AV=0,72), e Jaraguari (AV=0,72).

Observa-se também que municípios com maior população estão entre os que possuem menor medida nesta dimensão. Campo Grande (maior população do Estado) e Corumbá (4ª maior população) possuem respectivamente a 3ª e 4ª medida. Os municípios de Dourados e Três Lagoas, 2º e 3º mais populoso, não estão em situação muito diferentes, pois suas medidas são (AV= 0,65) e (AV = 0,67).

**Figura 4-** Mapa da dimensão Ausência da Vulnerabilidade do IDF, para os municípios de do Mato Grosso do Sul, 2010.



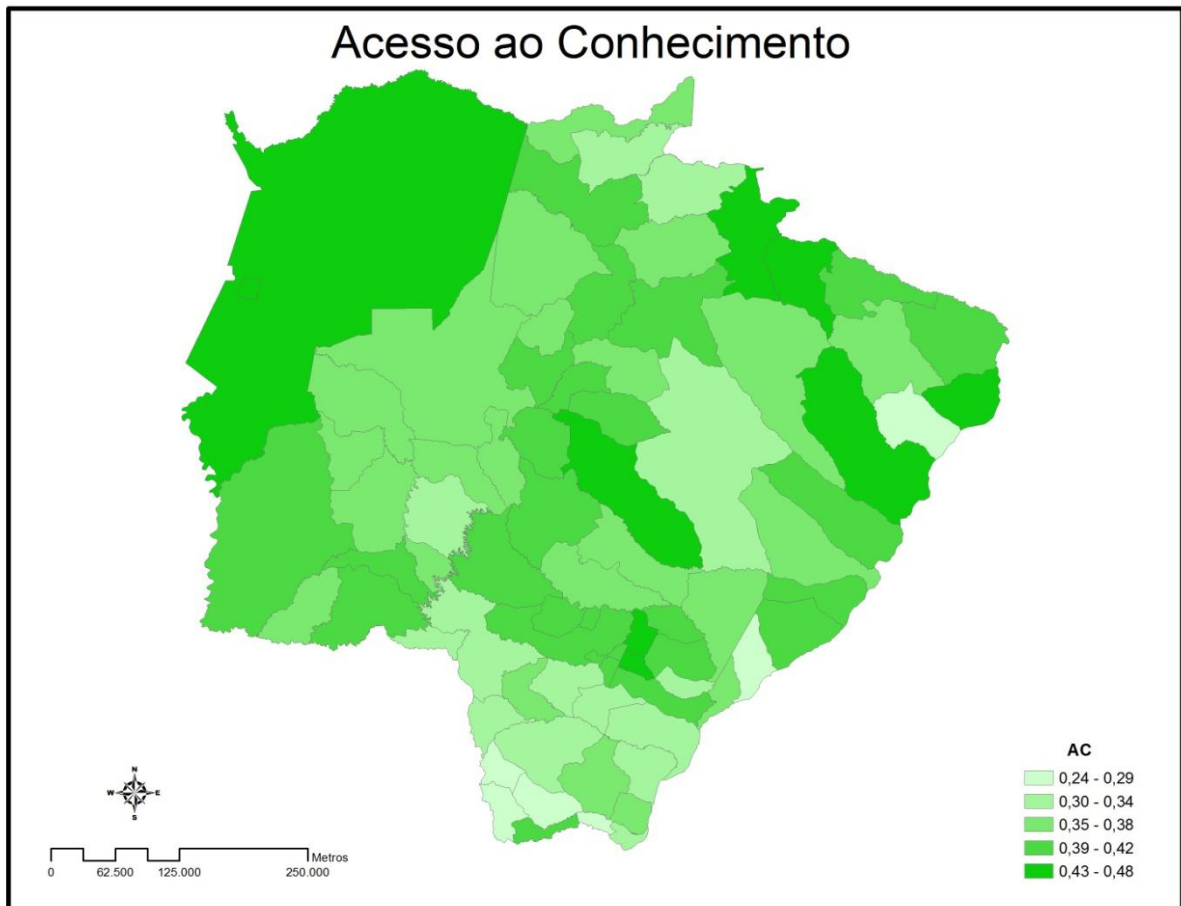
Fonte: Dados do MDS 2010, elaboração do autor a partir dos dados da pesquisa.

Na figura 5, tem-se o mapa da dimensão Acesso ao Conhecimento (AC) para os municípios de Mato Grosso do Sul. Está é uma das dimensões em situação crítica, pois a medida estadual é  $AC=0,37$ , bem abaixo do nível aceitável ( $AC>0,67$ ), sendo que Japorã ( $AC=0,24$ ), Selvíria ( $AC=0,25$ ), Batayporã ( $AC=0,25$ ), Paranhos ( $AC=0,27$ ), Coronel Sapucaí ( $AC=0,27$ ), Tacuru ( $AC=0,29$ ), são os municípios em pior situação. Os municípios com maior medida nesta dimensão são: Campo Grande ( $AC=0,48$ ), Ladário ( $AC=0,47$ ), Corumbá ( $AC=0,46$ ), Glória de Dourados ( $AC=0,45$ ), Chapadão do Sul ( $AC=0,44$ ), Deodápolis ( $AC=0,44$ ) e Três Lagoas ( $AC=0,44$ ).

Verifica-se que 32 (41%) municípios estão abaixo da média, 6 (7,7%) municípios possuem medida semelhante a média, e 40 (51,3%) municípios estão acima da média estadual para a dimensão. Como se pode observar até os municípios que possuem as medidas maiores, ainda estão em situação muito grave ( $AV<0,50$ ), portanto conclui-se que esta dimensão juntamente com dimensão Acesso ao Trabalho foram as responsáveis em puxar o IDF de MS

para baixo, pois quando excluídas do cálculo, o IDF se eleva de 0,58 para 0,72, entrando portanto na faixa aceitável.

**Figura 5-** Mapa da dimensão Acesso ao Conhecimento do IDF, para os municípios de Mato Grosso do Sul, 2010.

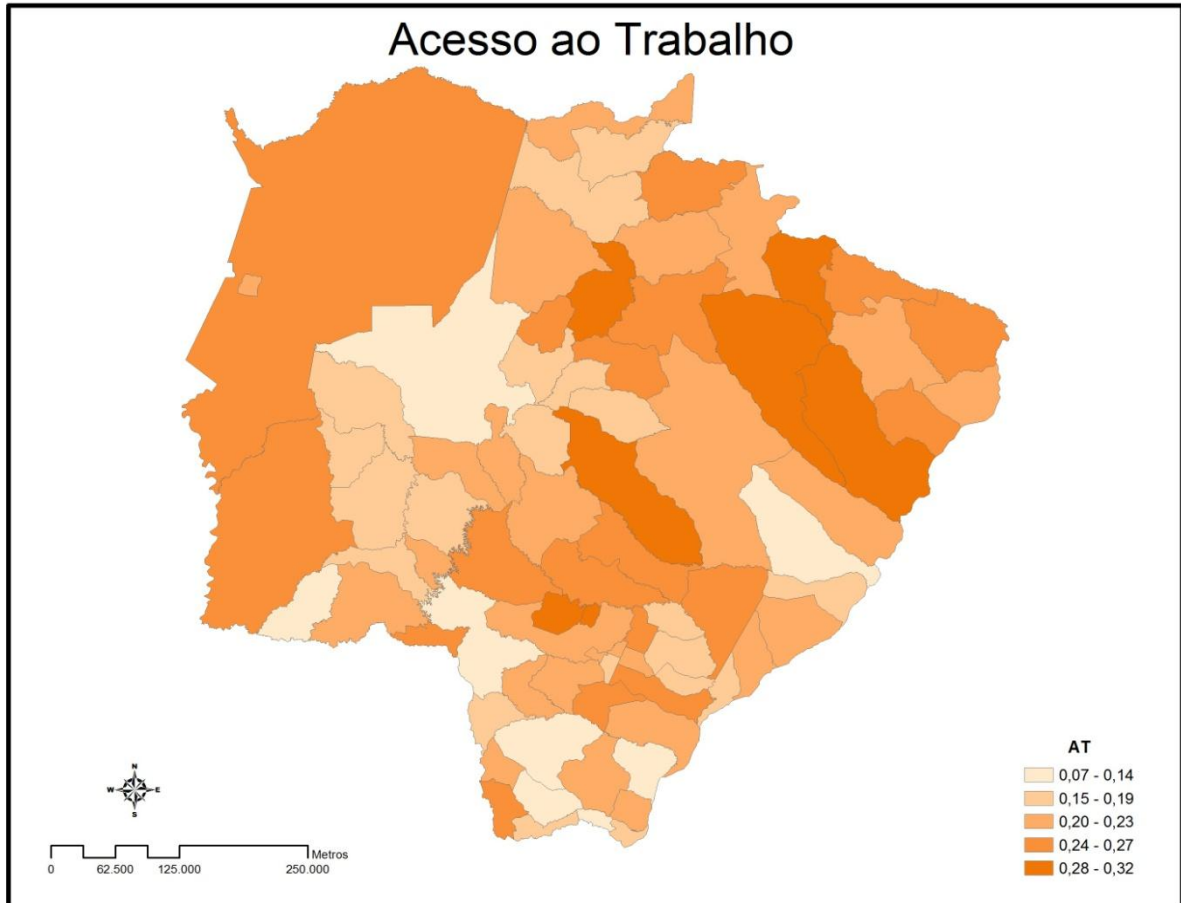


Fonte: Dados do MDS 2010, elaboração do autor a partir dos dados da pesquisa.

A dimensão Acesso ao Trabalho (AT) é apresentada na figura 6, onde se visualizam as piores medidas de desenvolvimento entre todas as dimensões. Os números revelam a grande dificuldade que a população sul-matogrossense encontra para se inserir no mercado de trabalho. A maior medida foi  $AT=0,32$ , verificada nos municípios de Chapadão do Sul e São Gabriel do Oeste, muito aquém do nível aceitável segundo Carvalho *et al.*(2007). Conforme já citado, para o autor, medidas inferiores a 0,50 são tidas como muito graves, entre 0,50 e 0,67 são consideradas grave e acima de 0,67, aceitáveis. Campo Grande ( $AT=0,31$ ), Água Clara ( $AT=0,31$ ), Douradina ( $AT=0,30$ ) e Itaporã ( $AT=0,29$ ) são os municípios em situação menos delicada. Já os municípios de Ponta Porã ( $AT=0,07$ ), Japorã ( $AT=0,09$ ), Itaquiraí ( $AT=0,11$ ), Amambaí ( $AT=0,12$ ) e Aquidauana ( $AT=0,12$ ), estão em situação bastante preocupante. Apesar de baixa a média desta dimensão, apresenta-se a agravante de que dos 78

municípios, 32(41%) estão abaixo da média encontrada para a dimensão ( $AT=0,21$ ), 5 (6,4%) possuem números igual a média e 41 (52,6) possuem medida superior.

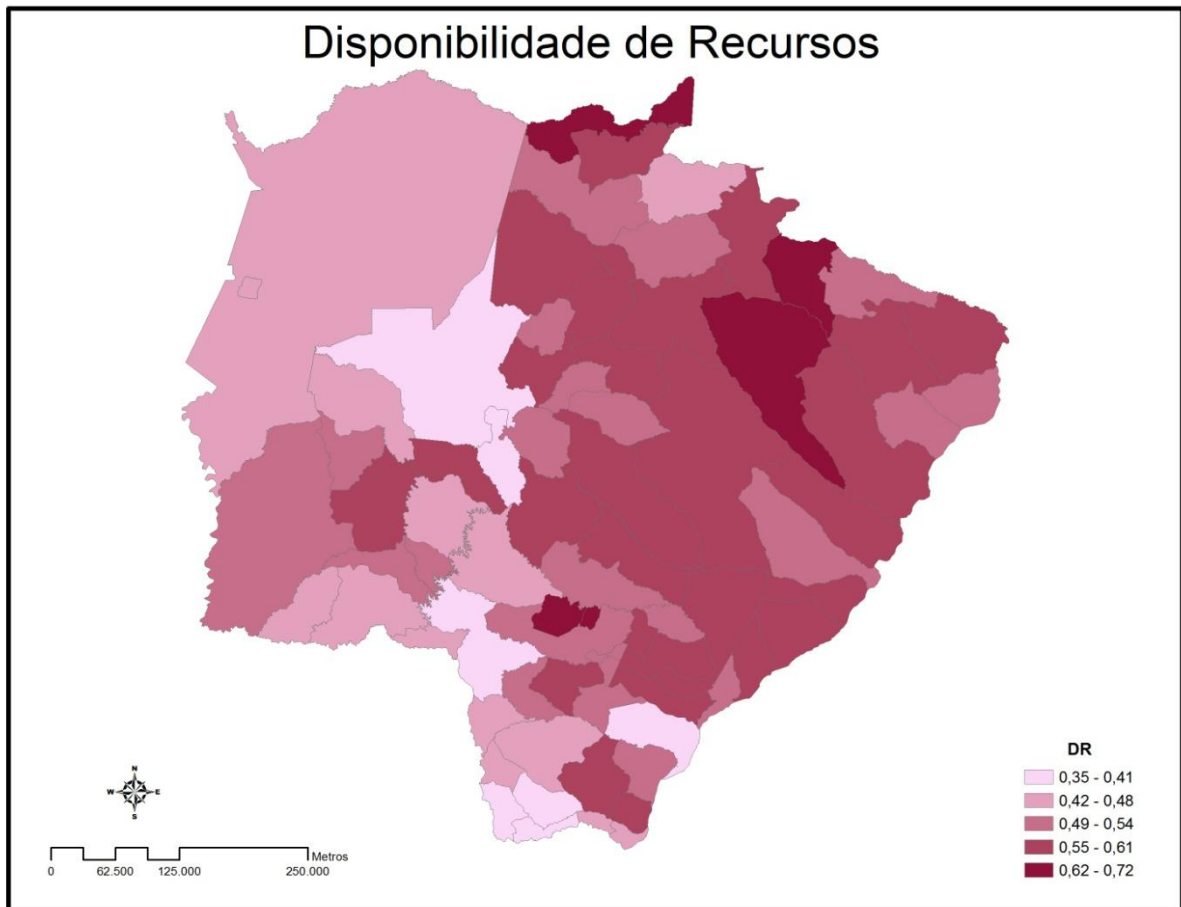
**Figura 6-** Mapa da dimensão Acesso ao Trabalho do IDF, para os municípios de Mato Grosso do Sul, 2010.



Fonte: Dados do MDS 2010, elaboração do autor a partir dos dados da pesquisa.

A figura 7 apresenta o mapa da dimensão Disponibilidade de Recursos (DR) para os municípios de Mato Grosso do Sul. Nesta dimensão 33(42,3%) municípios estão abaixo da média estadual ( $DR=0,52$ ), 2 (2,6%) se encontram na média e 43 (55,1) acima da média para a dimensão, sendo Chapadão do Sul ( $DR=0,72$ ), Sonora ( $DR=0,68$ ), Água Clara ( $DR=0,66$ ), Itaporã ( $DR=0,63$ ), Douradina ( $DR=0,63$ ), Campo Grande ( $DR=0,61$ ) Costa Rica ( $DR=0,61$ ) e Inocência ( $DR=0,61$ ), os municípios que possuem as medidas mais elevadas. Os municípios em pior situação nesta dimensão são: Aquidauana ( $DR=0,35$ ), Dois Irmãos do Buriti ( $DR=0,36$ ), Tacuru ( $DR=0,38$ ), Sete Quedas ( $DR=0,40$ ), Paranhos ( $DR=0,41$ ), Ponta Porã ( $DR=0,41$ ) e Naviraí ( $DR=0,41$ ).

**Figura 7-** Mapa da dimensão Disponibilidade de Recursos do IDF, para os municípios de Mato Grosso do Sul, 2010.

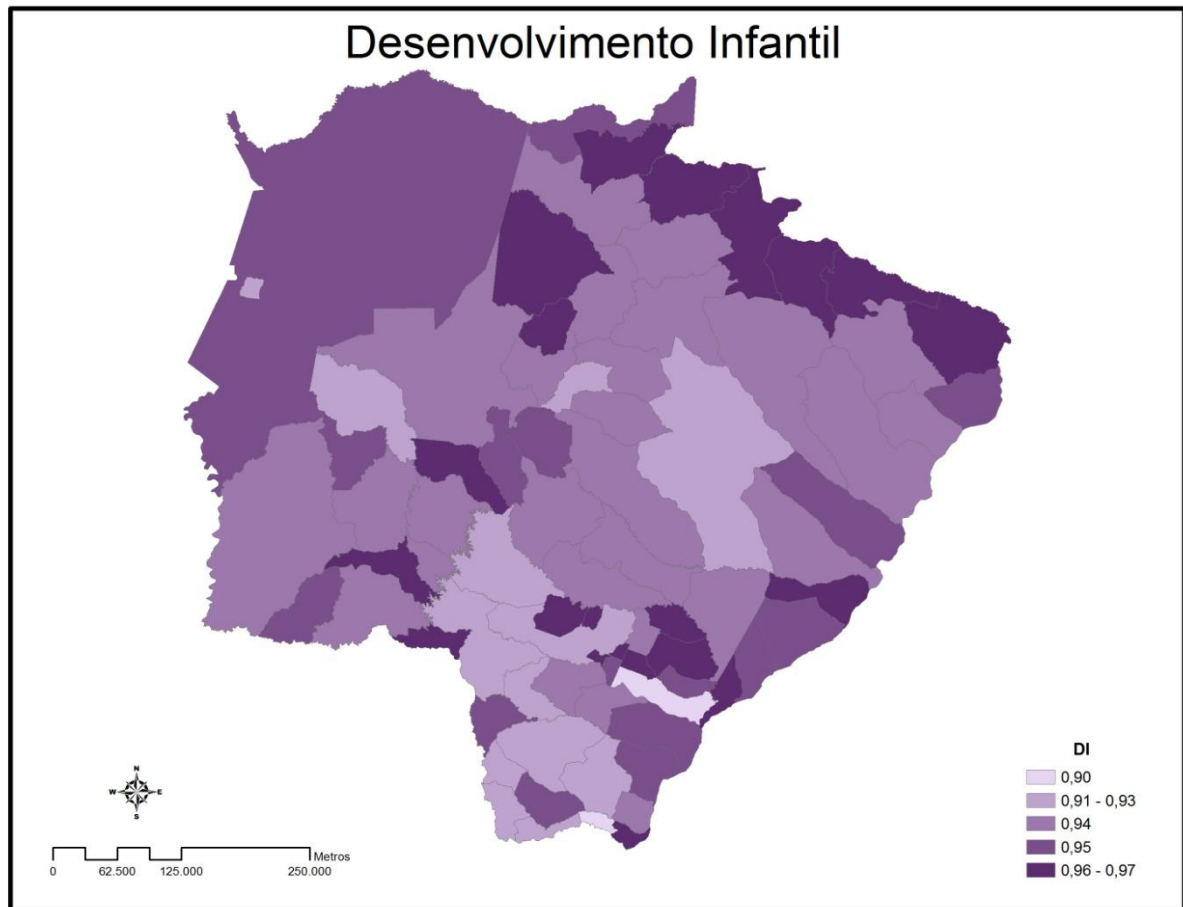


Fonte: Dados do MDS 2010, elaboração do autor a partir dos dados da pesquisa.

A dimensão Desenvolvimento Infantil (DI) é apresentada na figura 8, é onde se visualizam as melhores medidas de desenvolvimento entre todas as dimensões (DI=0,94). Verifica-se que todos os municípios estão em situação aceitável nesta dimensão (DI > 0,67). As medidas referentes a esta dimensão juntamente com a dimensão Condições Habitacionais (CH=0,75) elevaram o IDF do estado. A diferença entre a menor medida (DI=0,90), encontrada nos municípios de Japorã e Jateí, foi de apenas 0,07 para a maior medida (DI=0,97), revelada no município de Taquarussu. Dos 78 municípios, 27 apresentaram números idênticos a média estadual para a dimensão.

Apesar de possuir medidas bastante satisfatórias esta dimensão não avalia a qualidade do ensino oferecido. Acredita-se que se tal procedimento fosse adotado as medidas seriam bem mais modestas.

**Figura 8** - Mapa da dimensão Desenvolvimento Infantil do IDF, para os municípios de Mato Grosso do Sul, 2010.

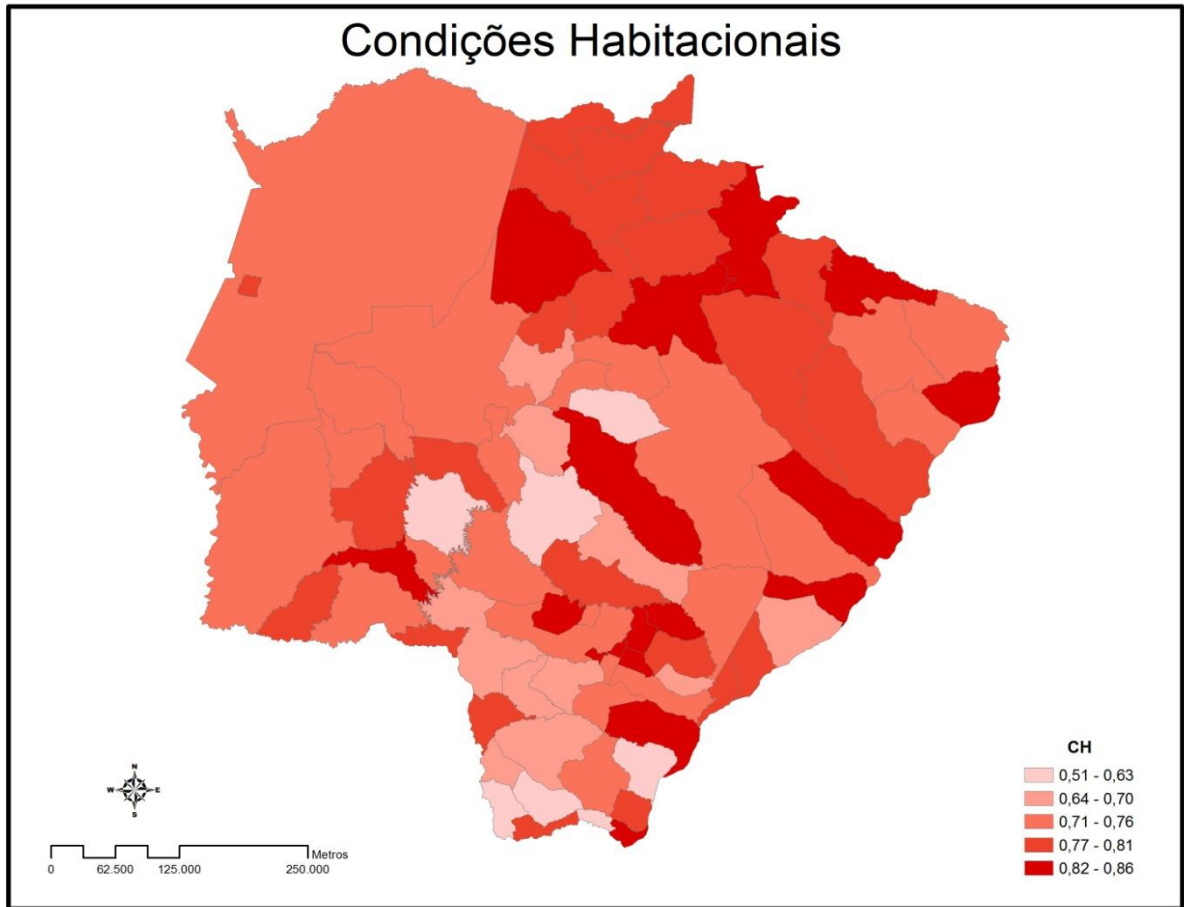


Fonte: Dados do MDS 2010, elaboração do autor a partir dos dados da pesquisa.

Na figura 9, tem-se o mapa da dimensão Condições Habitacionais (CH=0,75), sendo uma dimensão com medida bastante elevada, e segundo a classificação escolhida para este estudo, apresenta situação aceitável ( $CH > 0,67$ ). Apenas 9 (11,5%) municípios apresentam medidas inferiores a 0,67, desses, nenhum apresenta valor inferior a 0,50, portanto 69 (88,5%) municípios possuem situação aceitável nesta dimensão. Os municípios mais desenvolvidos neste quesito são: Rio Verde de Mato Grosso (CH=0,86), Cassilândia (CH=0,86), Costa Rica (CH=0,85), Aparecida do Taboado (CH=0,85), Mundo Novo (CH=0,85) e Naviraí (CH=0,85). Os municípios com medidas mais baixas são: Japorã (CH=0,51), Jaraguari (CH=0,54), Itaquiraí (CH=0,60), Paranhos (CH=0,61), Tacuru (CH=0,62), e Nioaque (CH=0,62).



**Figura 9-** Mapa da dimensão Condições Habitacionais para os municípios de Mato Grosso do Sul.



Fonte: Dados do MDS 2010, elaboração do autor a partir dos dados da pesquisa.

---

## **ABRANGÊNCIAS E LIMITAÇÕES DO IDF**

## 5. ABRANGÊNCIAS E LIMITAÇÕES DO IDF

### 5.1 PROPRIEDADES DESEJÁVEIS DOS INDICADORES SOCIAIS PRESENTES NO IDF.

As abrangências e as limitações de um indicador são diretamente proporcionais a sua aderência frente às propriedades desejáveis, que neste trabalho estão calcadas nas citações de Jannuzzi (2005, 2009) inseridas na revisão teórica, item 2.3.5.; portanto quanto maior for esta aderência, mais ampla será a abrangência do indicador e vice-versa. Buscou-se antes de analisar a quais propriedades desejáveis o IDF é mais aderente, classificá-lo segundo os sistemas descritos no item 2.3.4 e apresentados no Quadro 8, por acreditar ser útil fazer uma reflexão sobre a sua natureza, a fim de melhor entender o seu papel informativo em um sistema de indicadores utilizado para a formulação e avaliação de programas sociais.

O IDF busca avaliar aspectos da realidade, que por si próprios são subjetivos e qualitativos, portanto por se referir a ocorrências concretas e a entes empíricos da realidade social, sendo construído a partir de estatísticas públicas disponíveis, pode-se classificá-lo com sendo um indicador objetivo. Quanto ao caráter funcional, pode-se dizer que o IDF é um indicador descritivo, pois revelar características e aspectos da realidade, apesar de, em menor grau, também agregar conceitos normativos, de juízo de valor a respeito da condição social do objeto estudado. Quanto a complexidade metodológica pode ser classificado com um indicador composto ou sintético, tendo em vista que sua metodologia de cálculo possui seis dimensões para avaliar o desenvolvimento social das famílias, mas embora seja composto, demonstra objetividade e poder de síntese, o que possibilita a orientação de políticas públicas.

se é um indicador objetivo, pois

Quanto à área temática o IDF é classificado como um indicador de desenvolvimento social, pois busca refletir o nível de bem-estar social das famílias. Por estar vinculado aos objetivos finais dos programas de assistência social promovido pelo Estado, buscando avaliar a eficácia do cumprimento das metas específicas, também pode ser classificado como um indicador de resultado e eficácia.

Feita a classificação, passou-se a analisar o IDF com base na sua aderência às propriedades desejáveis de um sistema de indicadores. O IDF foi concebido a partir da ideia antiga de construir um indicador escalar que sintetizasse todas as dimensões da pobreza, dessa forma busca avaliar a evolução temporal, as diferenças geográficas, o perfil e as diversas características da pobreza no Brasil.

Segundo o IPEA a pobreza é indubitavelmente um fenômeno multidimensional de difícil ordenação, sendo que só é possível obter ordenações completas através de indicadores escalares, assim como já visto, o IDF propõe converter o conceito multidimensional da pobreza num escalar, utilizando para a medição do desenvolvimento familiar seis dimensões distintas: ausência de vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais. Dessa forma não há como não reconhecer a relevância social do indicador, pois sua produção é justificada tanto no processo de análise, quanto de formulação e implementação de políticas públicas.

Quadro 8: Identificação da natureza dos indicadores

<b>Classificação</b>	<b>IDF</b>
Caráter Funcional Descritivo Normativo	+
Natureza Processual Insumo/Recurso Processo/Fluxo Resultado/Produto Impacto/Efeito	+
Natureza objetiva/subjetiva Objetivo/Quantitativo Subjetivo/Qualitativo	+
Natureza analítica/sintética Analítico/Simples Sintético/Complexo	+

Fonte: Adaptado de Jannuzzi (2005), análise do autor.

Apesar do reconhecimento de que o bem-estar da família não deve ser uma medida unidimensional, existe uma limitação quando se utiliza uma quantidade grande de dimensões e subdimensões: pode ocorrer a desfocalização, sobretudo, quando os indicadores não se fundamentam em aporte teórico adequado que os sustentem, surgindo a necessidade de criar um sistema de ponderação adequada à definição de quais dimensões são, efetivamente, relevantes e as variáveis que melhor as representam. A falta de uma clara racionalidade na ponderação dos pesos das variáveis utilizadas é uma característica comum em muitos indicadores que se propõe a medir a pobreza no Brasil, tais como os IPHs e o IDH, e o IDF nada acrescenta em termos de superação dessa dificuldade.

Quanto a validade, segundo Jannuzzi (2009), é uma propriedade que reflete o grau de proximidade entre conceito e medida, ou seja, um indicador possui validade do seu construto quando existe um relação recíproca entre o indicando (conceito) as dimensões propostas (medida). As dimensões do IDF (ausência de vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso

ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais), buscam refletir a dinâmica de extrema vulnerabilidade dos indivíduos que se encontram na linha de pobreza, retratando a privação acentuada dos elementos básicos para sobrevivência humana tais como a falta de acesso a educação e ao trabalho, a carência de recursos, a falta de condições dignas de moradia, entre outros. Dessa forma, verifica-se a proximidade entre conceito e dimensões estudadas, apesar do IDF não buscar no objeto de sua investigação, dados e informações específicas sobre saúde e alimentação.

A confiança está relacionada à estabilidade, à consistência e à qualidade do levantamento dos dados utilizados, que segundo Jannuzzi (2009), pode ser comparada a uma balança que sempre acusa a mesma medida quando confiável; assim um indicador confiável sempre exibirá a mesma cifra; havendo ainda a necessidade segundo Singleton Jr. e Straits (1999), de que a tanto a validade, quanto a confiança sejam avaliadas num processo contínuo de estudos desenvolvidos por investigadores por um longo período de tempo.

O IDF pode utilizar tanto os dados do Censo Demográfico do IBGE como da PNAD, que veem sendo realizadas no Brasil desde longa data, sendo periodicamente feitos ajustes para garantir a qualidade dos dados levantados. Já o IDF tem menos de uma década de existência, podendo ser alvo de discordâncias e readequações por parte dos estudiosos.

Sob o ponto de vista da operacionalização, o IDF se destaca por ser quantitativo e ter a vantagem de utilizar dados disponíveis, o que viabilizada a sua obtenção a custos factíveis. A possibilidade de atualização dos dados é uma característica importante, uma vez que permite a periodicidade e a construção de séries históricas. Quando os dados utilizados são da PNAD, realizada anualmente (só não é realizada nos anos em que o IBGE realiza o censo demográfico), pode-se dizer que a periodicidade é adequada possibilitando uma boa construção de séries históricas, mas o mesmo não pode ser afirmado quando os dados utilizados forem do censo do IBGE, realizado decenalmente.

A desagregabilidade diz respeito à unidade mínima de análise para a qual se pode obter um indicador sintético. Nesse ponto o IDF avança significativamente em relação ao IDH, este último, devido à forma como agrega as informações, tem na unidade geográfica sua unidade básica de análise, assim pode-se calcular o IDH de um país, de uma cidade, ou mesmo de um bairro, mas não se pode fazer o mesmo para uma família. Isso ocorre porque o IDH agrega primeiro as informações espaciais e em seguida passa à agregação temática ou relativa às dimensões da pobreza. O IDF reverte essa ordem, dessa forma pode ser calculado o grau de desenvolvimento de qualquer grupo demográfico.

Dentre as propriedades desejáveis a especificidade e a sensibilidade do indicador talvez sejam as mais complexas de se verificar, pois por vezes, a utilização de várias dimensões para a construção de um indicador provoca a perda de identidade e função proposta inicialmente.

A especificidade é a arte de apresentar os resultados que são buscados de forma clara. A subjetividade das variáveis utilizadas por um indicador pode prejudicar o seu conceito original, mas no caso do IDF, isto não ocorre, pois o questionário utilizado na construção de suas dimensões é bastante claro, conciso e fiel ao que se propõe investigar, sendo que as respostas às questões são todas objetivas (positiva ou negativa), não provocando dúvidas ou dupla interpretação.

A sensibilidade de um indicador consiste na capacidade de absorção e retratação das mudanças ocorridas no universo analisado. Em uma análise feita por Najjar *et al.* (2008), onde foi realizada uma análise comparativa do desenvolvimento familiar em 21 municípios do estado do Rio de Janeiro, demonstrou que o IDF absorveu e refletiu a melhora no nível de desenvolvimento das famílias decorrente da adoção de políticas públicas eficientes na educação, saúde e na disponibilidade de recursos propiciada pela estabilização monetária. Porém tal sensibilidade pode ser comprometida pela ausência de variáveis em algumas dimensões (vide item 4.2).

Para o planejamento, acompanhamento e monitoramento de políticas públicas, segundo Jannuzzi (2009), deve-se procurar empregar indicadores de boa cobertura territorial ou populacional, que sejam representativos da realidade empírica em análise. Verifica-se que há cobertura adequada do IDF tanto quando se utiliza dos dados do IBGE, de periodicidade decenal, quanto da PNAD, de periodicidade anual, tendo em vista que ambos possuem abrangência nacional, sendo utilizados como parâmetro para a concessão de benefícios sociais, devido a sua importância para o planejamento público do país

De acordo com Barden (2009), quanto mais voltado para a formulação de políticas públicas, mais importantes são a inteligibilidade e comunicabilidade de um indicador, dado que a transparência da metodologia de construção do indicador é fundamental para que os agentes entendam os critérios adotados. No IDF a inteligibilidade é bastante notória, quando nas suas seis dimensões percebe-se que há uma clara divisão entre as que representam o acesso aos meios necessários para as famílias satisfazerem suas necessidades e as que representam a satisfação efetiva de tais necessidades.

Assim, segundo a concepção do IDF as dimensões ausência de vulnerabilidade e acesso ao conhecimento (acesso), possibilitam ou proporcionam o acesso ao trabalho e a disponibilidade de recursos (meios) que levam ao desenvolvimento infantil e condições habitacionais adequadas (fins). Essa inteligibilidade e transparência metodológica facilitam a tomada de decisões técnicas pelos administradores públicos e promovem a compreensão delas por parte da população.

No Quadro 9 são colocadas de forma resumida as 12 propriedades cuja avaliação de aderência pontuam a abrangência e as limitações do IDF; análise de suma importância, pois dela depende a tomada de decisão que pode determinar o uso, ou não, do indicador para os propósitos almejados.

Quadro 9: Avaliação da aderência do Índice de Desenvolvimento Familiar às propriedades desejáveis.

<b>PROPRIEDADES</b>	<b>IDF*</b>
Relevância social	+++
Validade do Construto	+++
Confiabilidade	++
Grau de Cobertura	
Com dados do IBGE	+++
Com dados do PNAD	++
Especificidade	+++
Sensibilidade	++
Comunicabilidade	+++
Inteligibilidade	+++
Periodicidade	
Dados do IBGE	+
Dados do PNAD	+++
Custos factíveis	+++
Desagregabilidade	+++
Historicidade	++

Fonte: Adaptado de Jannuzzi (2005), análise do autor.

\*Atribuído: + - pouca aderência;  
 ++ - média aderência;  
 +++ - alta aderência.

## 5.2 O IDF COMO FERRAMENTA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O monitoramento e avaliação de componentes estruturais e operacionais da política de assistência social constituem imprescindível condição para a maximização da qualidade dos serviços, da eficiência, eficácia e efetividade das ações da assistência social. Trata-se de

construção prioritária e fundamental que deve ser coletiva e envolver esforços dos três entes da federação.

A estruturação de um sistema de monitoramento e avaliação garante visibilidade à

PNAS e fornece elementos seguros para o desenvolvimento desta em todo o território nacional. A informação gerada por este sistema é potencializadora do acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios, possibilitando a progressiva participação dos usuários e da sociedade organizada na estrutura do SUAS.

É preciso que o monitoramento e avaliação das ações da assistência social sejam tratados como setores estratégicos de gestão, cessando a utilização tradicionalmente circunstancial e tão somente instrumental deste campo. As práticas de monitoramento e avaliação devem ser apreendidas como exercícios permanentes e comprometidos, promovendo dessa forma novos patamares de desenvolvimento da PNAS no Brasil, favorecendo a participação, o controle social e um gestão otimizada.

O MDS tem implementado ações, serviços e programas que objetivam beneficiar cidadãos que vivem em todas as regiões do Brasil, nas mais diversas realidades sociais, visando promover a melhoria das condições de vida da família brasileira de baixa renda e de toda a população como um todo.

O IDF foi a ferramenta escolhida para o monitoramento e a avaliação das ações de assistência sociais promovidas pelo MDS objetivando com isso, aprimorar o programas e políticas públicas, o cumprimento das metas, a otimização dos recursos públicos e o melhor atendimento aos usuários dos serviços socioassistenciais.

As dimensões do IDF coletam, processam e disponibilizam informações sobre os resultados e transformações decorrentes das ações e programas sociais desenvolvidos. Essas informações são analisadas e consolidadas servindo de subsídio para os gestores e formuladores das políticas sociais nas tomadas de decisão e implementação de melhorias.

Além disso, a utilização do IDF como ferramenta de monitoramento e avaliação das ações de assistência social, propicia a identificação de situações de alerta e janelas de oportunidade, sendo possível realizar intervenções planejadas para o aprimoramento das ações e programas.

Por ter sido estruturado a partir do IDH, o IDF é considerado um indicador de terceira geração, mas apesar da ampliação das dimensões na tentativa de focar mais



aspectos relacionados às condições sociais e econômicas, nota-se ainda algumas limitações, tais como:

- a. A ausência de dimensões que retratam as condições de saúde e segurança alimentar;
- b. A falta de uma variável na dimensão ausência de vulnerabilidade que identifique a presença de pessoas com deficiência;
- c. As variáveis utilizadas na dimensão acesso ao trabalho não são sensíveis para captar a situação de aposentadoria e pensão de idosos;

---

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

## CONSIDERAÇÃO FINAIS

Este trabalho foi realizado tendo como principal objetivo verificar as abrangências e limitação do IDF como função controle no planejamento e implementação de políticas públicas de assistência social, buscando verificar na prática a disponibilidade dos dados para a construção e cálculo do IDF, para os municípios de MS.

Sem dúvida, a disponibilidade dos dados para a análise do IDF para os 78 municípios do Estado de MS deixa implícito a consecução de um outro trabalho, sendo sugerido a realização do cálculo do IDF para dois momentos distintos, objetivando dessa forma a verificação da evolução do desenvolvimento social durante o período de estudo. Outra sugestão para trabalhos futuros é o cálculo do IDF para grupos com maior probabilidade de estar em condições de vulnerabilidade, tais como os negros, indígenas e as famílias chefiadas por mulheres ou idosos.

Verificou-se que o IDF, índice sintético desenvolvido pelo IPEA, que tem a intenção de facilitar o processo de tomada de decisão, controle, monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais, objetivando mensurar o desenvolvimento social e ao mesmo tempo desvendar o caráter multidimensional da pobreza, possui suas limitações.

O indicador apresentou em suas características grande parte das propriedades desejáveis, porém questiona-se sua confiança em virtude de ser um indicador bastante recente e ainda não possuir experimentos suficientes que possam validá-lo. A sensibilidade pode ser colocada em dúvida pela não abordagem de temas importantes tais como saúde, alimentação; pela ineficiência em mensurar indivíduos com deficiência, reconhecidamente um dos grupos em condições de maior vulnerabilidade social; e em virtude de deixar escapar a renda dos aposentados e pensionistas na dimensão recursos disponíveis.

A estruturação de pesos é outra questão crucial, uma vez que atribuir o mesmo peso para todas as dimensões não é adequado, pois para as pessoas elas não assumem a mesma importância. Porém esta é uma tarefa difícil, para não dizer impossível, pois o grau de importância varia conforme a necessidade.

Verificou-se que a PNAS consegue incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política. Nela são detalhadas as atribuições e competências do três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais. Nota-se a tentativa da implementação da gestão democrática, incentivando a descentralização como

forma de desenvolvimento de ações inovadoras e criativas. Assim percebe-se que a assistência social no Brasil configura-se como política de proteção social, buscando a identificação de quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções de assistência social, para então implementar os programas sociais.

A Política Nacional de Assistência Social tem sido, inclusive utilizada de modelo por outros países, muitos deles reconhecidamente com maior desenvolvimento social do que o Brasil. Porém verifica-se na prática que ainda existe muita coisa a fazer, e que apenas uma boa política de assistência social não promove o desenvolvimento social, é preciso vontade política e a implementação de programas efetivos direcionados para quem realmente precisa.

Portanto para a implementação dos programas inseridos na PNAS é preciso levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que risco e vulnerabilidades se constituem.

O grande trunfo do IDF está justamente em ser considerado um indicador sintético, no mesmo espírito do IDH, que pode ser calculado no nível de cada família, podendo ser facilmente agregado para qualquer grupo demográfico. A metodologia de construção do IDF permite que se identifiquem quais dimensões da pobreza são os principais responsáveis pelas diferenças existentes entre as unidades sociofamiliares ou grupos sociais. Assim pode se inferir, por exemplo, que a pobreza de um determinado município ou região é maior do que outra, em virtude da maior presença de famílias chefiadas por mulheres ou idosos, e não do acesso mais precário ao conhecimento.

Dessa forma, é possível elaborar programas e ações específicas para atender as dimensões mais críticas, possibilitando a melhoria dos serviços contemplados por tal dimensão ou promovendo a transferência de renda de forma mais adequada, promovendo o bem-estar social e conseqüente elevando o desenvolvimento.

Assim, apesar das deficiências apresentadas, o IDF é uma ferramenta adequada para ser utilizada como função controle da política pública de assistência social. Dessa forma é recomendável que sejam feitos os ajustes necessários nas dimensões propostas, incluindo quem sabe algumas variáveis não contempladas, aprimorando outras, estabelecendo um sistema de ponderação, a fim de identificar com maior precisão os demandatários de programas socioassistenciais.

O fato do (MDS) ter adotado o IDF como ferramenta de monitoramento e avaliação de suas ações e programas, utilizando-o inclusive como requisito para a concessão de benefícios sociais como o bolsa família e outros programas de inclusão social, revela um grande avanço na maneira de se pensar políticas públicas, afastando-se da época do coronelismo, aonde os ganhos sociais só chegavam às regiões cujos representantes eleitos pela população possuíam maior influência política. Além disso, esse processo dá ao MDS condições de organizar e disponibilizar as informações para consulta pública, fortalecendo a transparência sobre suas ações.

---

**REFERÊNCIAS**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, M.T. **Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família.** In LEAL, Mione (org) Política Social, Família e Juventude- Uma questão de direitos. Cortez Ed. São Paulo, 2006.
- ALTMANN, W. A temática dos indicadores sociais e sua resultante atual: a qualidade de vida. **Indicadores Sociais de Sergipe**, Aracaju, v.3, p.187-204. 1981.
- ANDRADE, M.M. **Como Preparar Trabalhos para Cursos de Pós-Graduação: noções práticas.** 5. ed. São Paulo: Editora Atlas 2002.
- ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil. Rio de Janeiro: PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro, 2003.
- BARDEN, J.E. **Indicador social para o Rio Grande do Sul: uma análise a partir da abordagem das capacitações,** Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós- Graduação em Economia, Porto Alegre, 2009.
- BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. **O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF).** Rio de Janeiro: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 986).
- BAUER, R.; **Social Indicators.** Cambridge: MIT Press, 1967.
- BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família.** Rio de Janeiro: Ipea, 2008
- Brasil. Congresso Nacional. **Constituição Federal do Brasil.** Brasília, 1989.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **MDS em números.** Disponível em (<http://aplicacoes.mds.gov.br>, acesso em 15 mai. 2011).
- BRASIL, **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/ 2004 e Norma Operacional Básica de Serviço Social – NOB/SUAS nov/2005,** Reimpresso em maio/2009 – MDS
- BRASIL, Lei Orgânica de Assistência Social – **LOAS Anotada – MDS,** disponível em <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca>. Acesso em 12/12/11.
- CAMPOS, M. S. **Desvendando o MINITAB.** Rio de Janeiro, Qualitymark, 2003.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-122.
- CARLEY, M. **Indicadores sociais: teoria e prática.** Rio de Janeiro, Zahar, 1985.
- CARVALHO, M.; BARROS R. P., FRANCO S. **Índice de Desenvolvimento da Família.** In: ACOSTA A. R.; VITALE M. A. F.; organizadores. Família: redes, laços e políticas. São Paulo: Instituto de Estudos Especiais/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; 2007.

p. 241-65.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. 6ª edição, Petrópolis – Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2004.

COMIM, F.; BAGOLIN, I.P. Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, p. 467-490, 2002.

COSTA, F.L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n.5, p.:969- 992, 2003.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**/ Jonh W. Creswell; trad. Luciana de Oliveira da Rocha. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

COSTA, T. C. N. A. Considerações teóricas sobre o conceito de indicador social: uma proposta de trabalho. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro, v.36, n.142, p.167-176, abr./júri. 1975.

DAGNINO, R. Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO, R. *et al.* **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Cabral Universitária, 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 09/02/2011.

DI GIOVANNI, G. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Campinas: NEPP/Unicamp, 2007.

DYE, T. D.; **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

ECKARDT, H. V. **Fundamentos de la política**. Luengo, Rafael (trad.). Barcelona: Editorial Labor, 1932.

FERNANDES, A. S. A. Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social. IN DANTAS, Humberto e JUNIOR, José Paulo M. (orgs). **Introdução à política brasileira**, São Paulo. Paulus. 2007.

FLEMING, M. C. N. C. **O papel da esperança na compra de crédito pessoa em consumidores de baixa renda**, Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdades Ibmecc, Rio de Janeiro, 2008.

FONTES DE ANDRADE, F.; PEREIRA D. C. R. **Desenvolvimento Social e Dimensões da Pobreza: Uma Análise do Índice de Desenvolvimento das Famílias (IDF) na Microrregião de Bocaiúva-MG**. Desenvolvimento em Questão 2009, vol. 7. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=75214490005>. ISSN 1678-4855. Acesso em 14/03/2012

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, Rio de Janeiro, **IPEA**: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 21, p. 211-259, ISSN 0103-138, jun 2000.



GUARESCHI, N. M. F.; OLIVEIRA, F. P.; GIANNECHINI, L. G.; COMUNELLO, L.N.; NARDINI, M.; PACHECO, M. L. **Problematicando as práticas psicológicas no modo de entender a violência**. Porto Alegre: Edipucrs, 2004.

HAMMOND, A.; ADRIAANSE, A.; RODENBURG, E.; BRYANT, D.; WOODWARD, R. **Environmental Indicators: A systematic to measuring and reporting on environmental policy performance in the context of sustainable development**. Washington, D.C.: World Resources Institut, 1995

IAMAMOTO. M. V.; CARVALHO, R. D. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 14 ed. São Paulo: Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Censo Demográfico IBGE, 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/> Acessado em: 10/011/2011.

JANNUZZI, P. M. Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília n °56 Ano 2: 137-160 Abr/Jun 2005

\_\_\_\_\_. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 4ª ed., Campinas: Alínea, 2009.

JANNUZZI, P.M.; PATARRA, N.L. **Manual para capacitação em indicadores sociais nas políticas públicas e em direitos humanos: textos básicos e guia de uso e referência do material multimídia** – São Paulo: Oficina Editorial, 2006.

JANNUZZI, P.M.; PASQUALI ,F.A. Estimação de demandas sociais para fins de formulação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.33, n.2, p.75-94, 1999.

JAUME, M.J.R. **Modelos sociodemográficos: atlas social de La ciudad de Alicante**, 2001. (Tese de doutorado). Disponível em: <http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.htm>. Acessado em: 10/04/2011.

KAYANO, J.; CALDAS, E.L. Indicadores para o Diálogo. Texto de Apoio da Oficina 2. **Série Indicadores**. São Paulo. n.2, outubro, 2002.

\_\_\_\_\_. Indicadores para o diálogo. In: SPINK, P; BAVA, S. C; PAULICS, V. **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Pólis, 2002. p. 291-308.

LASWELL, H. D. **Política: quem ganha o que, quando, como**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984

LIMA, A. A. **Política**. Petrópolis: Nova Editora. 1932.

LYNN, L. E. **Designing public policy: A casebook on the pole of policy analysis**. Santa Monica, Goodyear: Calif, 1980.

LOWI, T. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. Public Administration Review, 32: 298-310. 1972. (políticas públicas/

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 3ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARQUES, H. R. **Pesquisa e projeto de pesquisa**.. UCDB: Campo Grande, 2004.

MASLOW A. H. **Maslow no Gerenciamento**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2000.

MATTOS, E. J. **Pobreza rural no Brasil: um enfoque comparativo entre a abordagem monetária e a abordagem das capacitações**. Porto Alegre: PGDR/UFRGS, 2006. (Dissertação de Mestrado apresentada para o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS – Série PGDR – Dissertação n 59).

MEAD, L. M. “Public Policy: Vision, Potential, Limits”, **Policy Currents**, Fevereiro:1-4. 1995.

MILES, I. **Social indicators for human development**. New York: St. Martin’s Press, 1985.

MIOTO.R. **Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar**. In LEAL, Mione (org) Política Social, Família e Juventude- Uma questão d direitos Cotez Ed. São Paulo, 2006.

MORSE, S. **Índices and Indicators in developmente: an unhealthy obsession with numbers**. London: Earthscan Publication Ltd, 2004.

MITCHELL, G. **Problems and fundamentals of sustainable development indicators**. Sustainable Development, v. 4, n. 1, p. 1-11, 1996.

MUELLER, C.; TORRES, M.; MORAIS, M. **Referencial básico para a construção de um sistema de indicadores urbanos**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1997.

NAJAR, A. L., BAPTISTA T. W. F., ANDRADE, C. L. T.; Índice de desenvolvimento da família: uma análise comparativa em 21 municípios do Estado do Rio de Janeiro - Brasil: **Cad. Saúde Pública**. p.134-147, 2008.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Cadernos de Pesquisas em Administração**, v. 1, n.3,1996.

NUSSBAUM, M.C.; SEN, A.; **La calidad de vida**. México: Fondo de Cultura Económica, p. 54-83, 1996.

OLIVEIRA, F. Além da transição, aquém da imaginação. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.12, p.2-15, jun. 1985.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G.;- **Estado y Políticas Estatales en America Latina: hacia una Estratègia de Investigación**, Doc. CEDES GE, Clacso, nº 4, 1976.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

RATTNER, H. citado por ROCHA F. M. **Análise de Políticas Públicas Através da Utilização de Indicadores Sociais**. Campo Grande – MS, 2009. 13p Dissertação (Bacharelado em Ciências Econômicas). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

RAWLS, J.. **Uma teoria da justiça**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002. (Coleção Justiça e Direito).

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

RODRIGUES L.; ROCHA L.; MIRANDA H. Índice de desenvolvimento da família (IDF) e convergência da renda per capita nos municípios cearenses. **Revista Desenharia**, nº 12, 2010. P. 121-158.

ROCHE, C. **Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs**. São Paulo: Cortez, 2002.

SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SANTAGADA, S. Indicadores sociais: uma primeira abordagem social e histórica. **Pensamento Plural**. Pelotas: ISP/UFPel, v.1, n.1, p. 113-142, julho/dezembro de 2007

SCHNEIDER, M. The quality of life in large american cities: objective and subjective social indicators. In: MICHALOS, Alex C. Citation classics from social indicators research. **Social Indicators Research Series**. Prince George, Canada: Springer, University of Northern British Columbia, v.26, p. 101-115, 2005.

SETIÉN, M. L. **Indicadores Sociales de Calidad de Vida**. Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1993.

SICHE, R.; FENI, A.; ROMERO, A. **Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países**. Ambiente & Sociedade, Campinas v. X, n. 2, p. 137-148, jul.-dez. 2007.

SILVA, T. M. R. **Avaliação da vulnerabilidade de famílias na atenção básica**. Dissertação de Mestrado. Universidade São Paulo; 2011.

SINGLETON JR, R.; STRAITS, B. C. **Approaches to Social Research**. 3ª ed., New York: Oxford University Press, 1999.

SOUZA, C. Questões Temáticas e de Pesquisa, **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº16, jul/dez 2006, p. 20 – 45.

\_\_\_\_\_. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: Hochman, Gilberto; Arretche, Marta; Marques, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Editora Fiocruz, 2006 (a), p. 65-86.

SOUZA, M.M.C. Acompanhando as Conferências da ONU: notas sobre indicadores de desenvolvimento. **Revista REBEP**, São Paulo, v.16, n.1/2, jan./dez, p. 143-148, 1999. Disponível em: [www.abep.nepo.unicamp.br/docs/rev.inf/vol16](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/rev.inf/vol16). Acessado em: 04/01/11.

TEIXEIRA, V. L. **A Formação Continuada de Professores na Rede Municipal de Educação de Niterói:** Desafios para a Construção de uma Política Pública. 2009. 249 f. Tese (Doutorado) - Uff, Niteroi, 2009.

TORRES, H.G.; FERREIRA, M.P.; DINI, N.P. **Indicadores Sociais:** por que construir novos indicadores como o IPRS. São Paulo em Perspectiva, 17(3-4): 80-90, 2003.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A Pesquisa Qualitativa em Educação.** São Paulo: Editora Atlas, 1987.

VANZETTO, A. A. **O Sistema Único de Assistência Social e a centralidade na família,** 2005. Disponível em: <http://www.observatorioseguranca.org/documentos/metodologia>. Acesso em 09/10/11.

---

**APÊNDICE**

Tabela 7 – Índice de Desenvolvimento Familiar e suas dimensões para os municípios sul-matogrossenses, em ordem crescente de dados. MS, 2010.

Municípios	IDF	Municípios	Ausência de Vulnerabilidade	Municípios	Acesso ao Conhecimento	Municípios	Acesso ao Trabalho	Municípios	Disponibilidade de Recursos	Municípios	Desenvolvimento Infantil	Municípios	Condições Habitacionais
Japorã	0.48	Paranhos	0.61	Japorã	0.24	Ponta Porã	0.07	Aquidauana	0.35	Japorã	0.90	Japorã	0.51
Paranhos	0.51	Amambaí	0.61	Selvária	0.25	Japorã	0.09	Dois Irmãos do Buriti	0.36	Jateí	0.90	Jaraguari	0.54
Ponta Porã	0.51	Porto Murtinho	0.62	Batayporã	0.25	Itaquiraí	0.11	Tacuru	0.38	Ponta Porã	0.92	Itaquiraí	0.60
Tacuru	0.51	Aparecida do Taboado	0.63	Paranhos	0.27	Amambai	0.12	Sete Quedas	0.40	Paranhos	0.93	Paranhos	0.61
Amambaí	0.52	Campo Grande	0.63	Coronel Sapucaia	0.27	Aquidauana	0.12	Paranhos	0.41	Amambai	0.93	Tacuru	0.62
Nioaque	0.53	Corumbá	0.64	Tacuru	0.29	Tacuru	0.13	Ponta Porã	0.41	Coronel Sapucaia	0.93	Nioaque	0.62
Aquidauana	0.54	Ladário	0.64	Itaquiraí	0.31	Santa Rita do Pardo	0.13	Naviraí	0.41	Miranda	0.93	Sidrolândia	0.63
Coronel Sapucaia	0.54	Ponta Porã	0.65	Alcinópolis	0.31	Caracol	0.14	Miranda	0.43	Laguna Carapã	0.93	Caarapó	0.65
Itaquiraí	0.54	Coronel Sapucaia	0.65	Ponta Porã	0.32	Miranda	0.15	Aral Moreira	0.43	Sete Quedas	0.93	Terenos	0.66
Miranda	0.54	Aral Moreira	0.65	Aral Moreira	0.32	Bonito	0.15	Corumbá	0.43	Maracaju	0.93	Laguna Carapã	0.67
Aral Moreira	0.55	Caarapó	0.65	Caarapó	0.32	Nioaque	0.16	Ladário	0.44	Dourados	0.93	Anaurilândia	0.67
Dois Irmãos do Buriti	0.55	Dourados	0.65	Novo Horizonte do Sul	0.32	Aral Moreira	0.17	Japorã	0.45	Iguatemi	0.93	Amambai	0.68
Jaraguari	0.55	Jardim	0.65	Juti	0.32	Sete Quedas	0.17	Amambaí	0.45	Ladário	0.93	Corguinho	0.68
Caarapó	0.56	Pedro Gomes	0.65	Amambaí	0.33	Novo Horizonte do Sul	0.17	Nioaque	0.45	Rochedo	0.93	Coronel Sapucaia	0.69

Municípios	IDF	Municípios	Ausência de Vulnerabilidade	Municípios	Acesso ao Conhecimento	Municípios	Acesso ao Trabalho	Municípios	Disponibilidade de Recursos	Municípios	Desenvolvimento Infantil	Municípios	Condições Habitacionais
Laguna Carapã	0.56	Laguna Carapã	0.66	Antônio João	0.33	Bodoquena	0.17	Bela Vista	0.45	Ribas do Rio Pardo	0.93	Novo Horizonte do Sul	0.69
Santa Rita do Pardo	0.56	Bela Vista	0.66	Naviraí	0.33	Jardim	0.17	Antônio João	0.46	Nioaque	0.94	Nova Alvorada do Sul	0.69
Sete Quedas	0.56	Bonito	0.66	Mundo Novo	0.33	Mundo Novo	0.17	Caracol	0.46	Aquidauana	0.94	Ponta Porã	0.70
Selvíria	0.56	Maracaju	0.66	Nioaque	0.34	Vicentina	0.17	Maracaju	0.47	Jaraguari	0.94	Miranda	0.71
Antônio João	0.57	Costa Rica	0.66	Pedro Gomes	0.34	Jaraguari	0.18	Coronel Sapucaia	0.48	Caarapó	0.94	Nova Andradina	0.71
Batayporã	0.57	Tacuru	0.67	Ribas do Rio Pardo	0.34	Coxim	0.18	Mundo Novo	0.48	Santa Rita do Pardo	0.94	Dois Irmãos do Buriti	0.72
Bela Vista	0.57	Aquidauana	0.67	Miranda	0.35	Rochedo	0.18	Alcinópolis	0.48	Selvíria	0.94	Jateí	0.72
Bonito	0.57	Miranda	0.67	Santa Rita do Pardo	0.35	Taquarussu	0.18	Porto Murtinho	0.49	Bela Vista	0.94	Corumbá	0.73
Caracol	0.57	Caracol	0.67	Bonito	0.35	Terenos	0.19	Vicentina	0.49	Bonito	0.94	Juti	0.73
Guia Lopes da Laguna	0.57	Guia Lopes da Laguna	0.67	Iguatemi	0.35	Corguinho	0.19	Jaraguari	0.50	Guia Lopes da Laguna	0.94	Porto Murtinho	0.73
Maracaju	0.57	Terenos	0.67	Nova Alvorada do Sul	0.35	Pedro Gomes	0.19	Selvíria	0.50	Sidrolândia	0.94	Inocência	0.73
Naviraí	0.57	Coxim	0.67	Eldorado	0.35	Angélica	0.19	Guia Lopes da Laguna	0.50	Corguinho	0.94	Ribas do Rio Pardo	0.73
Novo Horizonte do Sul	0.57	Anastácio	0.67	Figueirão	0.35	Bataguassu	0.19	Dourados	0.50	Coxim	0.94	Bandeirantes	0.73
Sidrolândia	0.57	Eldorado	0.67	Taquarussu	0.35	Ivinhema	0.19	Laguna Carapã	0.51	Juti	0.94	Douradina	0.73
Terenos	0.57	Paranaíba	0.67	Sonora	0.35	Laguna Carapã	0.20	Santa Rita do Pardo	0.51	Nova Alvorada do Sul	0.94	Santa Rita do Pardo	0.74

Municípios	IDF	Municípios	Ausência de Vulnerabilidade	Municípios	Acesso ao Conhecimento	Municípios	Acesso ao Trabalho	Municípios	Disponibilidade de Recursos	Municípios	Desenvolvimento Infantil	Municípios	Condições Habitacionais
Anaurilândia	0.58	Cassilândia	0.67	Guia Lopes da Laguna	0.36	Guia Lopes da Laguna	0.20	Jardim	0.51	Porto Murinho	0.94	Guia Lopes da Laguna	0.74
Bodoquena	0.58	Três Lagoas	0.67	Rio Brillhante	0.36	Naviraí	0.20	Rio Negro	0.51	Eldorado	0.94	Bela Vista	0.75
Corguinho	0.58	Chapadão do Sul	0.67	Rio Verde de Mato Grosso	0.36	Inocência	0.20	Cassilândia	0.51	Figueirão	0.94	Maracaju	0.75
Corumbá	0.58	Dois Irmãos do Buriti	0.68	Dois Irmãos do Buriti	0.37	Dois Irmãos do Buriti	0.21	Fátima do Sul	0.51	Inocência	0.94	Dourados	0.75
Coxim	0.58	Selvíria	0.68	Laguna Carapã	0.37	Batayporã	0.21	Terenos	0.52	Nova Andradina	0.94	Paranaíba	0.75
Dourados	0.58	Naviraí	0.68	Anastácio	0.37	Bela Vista	0.21	Rio Brillhante	0.52	Rio Brillhante	0.94	Aquidauana	0.76
Iguatemi	0.58	Sidrolândia	0.68	Inocência	0.37	Iguatemi	0.21	Bodoquena	0.53	Bandeirantes	0.94	Selvíria	0.76
Jardim	0.58	Anaurilândia	0.68	Nova Andradina	0.37	Figueirão	0.21	Coxim	0.53	Camapuã	0.94	Bodoquena	0.76
Juti	0.58	Iguatemi	0.68	Rio Negro	0.37	Caarapó	0.22	Rochedo	0.53	Três Lagoas	0.94	Iguatemi	0.76
Ladário	0.58	Nova Alvorada do Sul	0.68	Aquidauana	0.38	Sidrolândia	0.22	Taquarussu	0.53	São Gabriel do Oeste	0.94	Rochedo	0.76
Mundo Novo	0.58	Rochedo	0.68	Caracol	0.38	Anaurilândia	0.22	Angélica	0.53	Água Clara	0.94	Vicentina	0.76
Nova Alvorada do Sul	0.58	Figueirão	0.68	Bodoquena	0.38	Ladário	0.22	Itaquiraí	0.54	Deodópolis	0.94	Sete Quedas	0.77
Pedro Gomes	0.58	Inocência	0.68	Bandeirantes	0.38	Aparecida do Taboado	0.22	Juti	0.54	Campo Grande	0.94	Antônio João	0.77
Porto Murinho	0.58	Rio Verde de Mato Grosso	0.68	Água Clara	0.38	Fátima do Sul	0.22	Figueirão	0.54	Tacuru	0.95	Eldorado	0.77
Rochedo	0.58	Sonora	0.68	Maracaju	0.39	Rio Verde de Mato Grosso	0.22	Aparecida do Taboado	0.54	Itaquiraí	0.95	Rio Brillhante	0.77
Vicentina	0.58	São Gabriel do Oeste	0.68	Corguinho	0.39	Sonora	0.22	Batayporã	0.55	Aral Moreira	0.95	Coxim	0.78



Municípios	IDF	Municípios	ausência de Vulnerabilidade	Municípios	Acesso ao Conhecimento	Municípios	Acesso ao Trabalho	Municípios	Disponibilidade de Recursos	Municípios	Desenvolvimento Infantil	Municípios	Condições Habitacionais
Alcinópolis	0.59	Água Clara	0.68	Jardim	0.39	Glória de Dourados	0.22	Bonito	0.55	Dois Irmãos do Buriti	0.95	Ladário	0.78
Anastácio	0.59	Antônio João	0.69	Paranaíba	0.39	Coronel Sapucaia	0.23	Sidrolândia	0.55	Batayporã	0.95	Pedro Gomes	0.78
Eldorado	0.59	Batayporã	0.69	Angélica	0.39	Dourados	0.23	Iguatemi	0.55	Caracol	0.95	São Gabriel do Oeste	0.78
Figueirão	0.59	Rio Brilhante	0.69	Bataguassu	0.39	Anastácio	0.23	Nova Alvorada do Sul	0.55	Naviraí	0.95	Aral Moreira	0.79
Inocência	0.59	Angélica	0.69	Camapuã	0.39	Eldorado	0.23	Pedro Gomes	0.55	Novo Horizonte do Sul	0.95	Batayporã	0.79
Nova Andradina	0.59	Bataguassu	0.69	Ivinhema	0.39	Ribas do Rio Pardo	0.23	Anastácio	0.55	Terenos	0.95	Bonito	0.79
Paranaíba	0.59	Jateí	0.69	Douradina	0.39	Brasilândia	0.23	Paranaíba	0.55	Anaurilândia	0.95	Anastácio	0.79
Ribas do Rio Pardo	0.59	Camapuã	0.69	Jaraguari	0.40	Costa Rica	0.23	Bataguassu	0.55	Bodoquena	0.95	Água Clara	0.79
Rio Brilhante	0.59	Deodópolis	0.69	Sete Quedas	0.40	Selvíria	0.24	Caarapó	0.56	Corumbá	0.95	Caracol	0.80
Taquarussu	0.59	Japorã	0.70	Bela Vista	0.40	Antônio João	0.24	Eldorado	0.56	Vicentina	0.95	Figueirão	0.80
Angélica	0.60	Nioaque	0.70	Sidrolândia	0.40	Maracaju	0.24	Rio Verde de Mato Grosso	0.56	Aparecida do Taboado	0.95	Taquarussu	0.80
Aparecida do Taboado	0.60	Itaquiraí	0.70	Terenos	0.40	Juti	0.24	Três Lagoas	0.56	Sonora	0.95	Rio Negro	0.80
Bandeirantes	0.60	Sete Quedas	0.70	Anaurilândia	0.40	Nova Alvorada do Sul	0.24	Anaurilândia	0.57	Brasilândia	0.95	Ivinhema	0.80
Bataguassu	0.60	Bodoquena	0.70	Coxim	0.40	Nova Andradina	0.24	Camapuã	0.57	Antônio João	0.96	Sonora	0.80
Jateí	0.60	Juti	0.70	Vicentina	0.40	Paranaíba	0.24	Novo Horizonte do Sul	0.58	Jardim	0.96	Alcinópolis	0.81

Municípios	IDF	Municípios	Ausência de Vulnerabilidade	Municípios	Acesso ao Conhecimento	Municípios	Acesso ao Trabalho	Municípios	Disponibilidade de Recursos	Municípios	Desenvolvimento Infantil	Municípios	Condições Habitacionais
Rio Negro	0.60	Mundo Novo	0.70	Dourados	0.41	Rio Brillhante	0.24	Corguinho	0.58	Mundo Novo	0.96	Três Lagoas	0.81
Camapuã	0.61	Alcinópolis	0.70	Porto Murtinho	0.41	Bandeirantes	0.24	Nova Andradina	0.58	Pedro Gomes	0.96	Chapadão do Sul	0.81
Cassilândia	0.61	Nova Andradina	0.70	Rochedo	0.41	Rio Negro	0.24	Ribas do Rio Pardo	0.58	Alcinópolis	0.96	Angélica	0.82
Fátima do Sul	0.61	Ribas do Rio Pardo	0.70	Jateí	0.41	Camapuã	0.24	Jateí	0.58	Anastácio	0.96	Brasilândia	0.82
Ivinhema	0.61	Bandeirantes	0.70	Brasilândia	0.41	Alcinópolis	0.25	Ivinhema	0.58	Paranaíba	0.96	Jardim	0.83
Rio Verde de Mato Grosso	0.61	Santa Rita do Pardo	0.71	Itaporã	0.41	Cassilândia	0.25	Glória de Dourados	0.58	Angélica	0.96	Campo Grande	0.83
Sonora	0.61	Corguinho	0.71	Cassilândia	0.42	Deodápolis	0.26	São Gabriel do Oeste	0.59	Bataguassu	0.96	Itaporã	0.83
Três Lagoas	0.61	Rio Negro	0.71	Fátima do Sul	0.42	Paranhos	0.27	Bandeirantes	0.60	Rio Negro	0.96	Bataguassu	0.84
Brasilândia	0.62	Fátima do Sul	0.71	São Gabriel do Oeste	0.42	Corumbá	0.27	Brasilândia	0.60	Cassilândia	0.96	Camapuã	0.84
Costa Rica	0.62	Brasilândia	0.71	Aparecida do Taboado	0.43	Porto Murtinho	0.27	Deodápolis	0.60	Fátima do Sul	0.96	Fátima do Sul	0.84
Douradina	0.62	Douradina	0.71	Costa Rica	0.43	Jateí	0.27	Inocência	0.61	Ivinhema	0.96	Deodápolis	0.84
São Gabriel do Oeste	0.62	Glória de Dourados	0.71	Três Lagoas	0.44	Três Lagoas	0.28	Costa Rica	0.61	Rio Verde de Mato Grosso	0.96	Glória de Dourados	0.84
Água Clara	0.63	Jaraguari	0.72	Deodápolis	0.44	Itaporã	0.29	Campo Grande	0.61	Costa Rica	0.96	Naviraí	0.85
Deodápolis	0.63	Novo Horizonte do Sul	0.72	Chapadão do Sul	0.44	Douradina	0.30	Douradina	0.63	Douradina	0.96	Mundo Novo	0.85
Glória de Dourados	0.63	Vicentina	0.72	Glória de Dourados	0.45	Água Clara	0.31	Itaporã	0.63	Glória de Dourados	0.96	Aparecida do Taboado	0.85

Municípios	IDF	Municípios	Ausência de Vulnerabilidade	Municípios	Acesso ao Conhecimento	Municípios	Acesso ao Trabalho	Municípios	Disponibilidade de Recursos	Municípios	Desenvolvimento Infantil	Municípios	Condições Habitacionais
Campo Grande	0.64	Taquarussu	0.72	Corumbá	0.46	Campo Grande	0.31	Água Clara	0.66	Itaporã	0.96	Costa Rica	0.85
Itaporã	0.64	Itaporã	0.72	Ladário	0.47	São Gabriel do Oeste	0.32	Sonora	0.68	Chapadão do Sul	0.96	Cassilândia	0.86
Chapadão do Sul	0.65	Ivinhema	0.73	Campo Grande	0.48	Chapadão do Sul	0.32	Chapadão do Sul	0.72	Taquarussu	0.97	Rio Verde de Mato Grosso	0.86

Fonte: Dados do IBGE e MDS (2010), elaboração do autor a partir dos dados da pesquisa.

Legenda:

	Abaixo da média estadual
	Igual à média estadual
	Acima da média estadual