

# Indicadores para o diálogo

Jorge Kayano\*

Apresento três notícias interessantes sobre indicadores:

1) Segundo Nahas (2003), o grande motivador da elaboração e uso de indicadores para avaliar o meio urbano foi o IDH, o Índice de Desenvolvimento Humano, lançado pelo PNUD em 1990. O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Ele parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, dada pelo Produto Interno Bruto (PIB) per capita, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

Aos poucos, o IDH tornou-se referência mundial. É um índice-chave nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e, no Brasil, tem sido utilizado pelo governo federal e por administrações estaduais como critério para distribuição de recursos dos programas sociais, com a criação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) dos 5.507 municípios.

De acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano<sup>1</sup> de 2003, o Brasil é o país que ganhou mais posições na classificação do IDH desde 1975. Foram 16 postos ganhos ao longo de 26 anos, levando o país à 65ª posição, com IDH de 0,777 referente ao ano de 2001.

Essa escalada brasileira no ranking do IDH aconteceu apesar de uma taxa medíocre de crescimento da renda per capita. Entre 1975 e 2001 o aumento foi, em média, de 0,8% ao ano, ficando abaixo das médias mundial (1,2%), dos países ricos (2,1%) e dos países em desenvolvimento (2,3%). E já sabemos que em 2002 a renda per capita cresceu apenas 0,2%; em 2003 sofremos uma redução de 1,5%! Mas, o que incomoda mais é o fato de o Brasil ser citado no Relatório como paradigma de iniquidade no que se refere à distribuição da renda, que só não é pior do que a de quatro países da África sub-saariana.

No indicador longevidade, que reflete as condições de saúde geral da população, o Brasil teve resultados melhores. Em duas décadas e meia os brasileiros ganharam mais de 8 anos na sua esperança de vida ao nascer – de 59,5 anos para 67,8 anos. Mas por ter partido de um patamar muito baixo, esse avanço foi insuficiente para elevar o país a uma posição de destaque: o Brasil ocupa apenas a 110ª posição entre 175 países no ranking da longevidade.

2) A longevidade *'puxa'* a questão da saúde – e vale a pena contar sobre a polêmica criação, pela OMS, de um “Índice Geral de Desempenho do Sistema de Saúde” (Overall System Performance Index), calculado para os seus 191 países membros, e publicado no WHR (Informe sobre a Saúde no Mundo) 2000 na forma de um *rank* entre esses países.

Houve uma contestação generalizada de governos e pesquisadores sobre este Índice de Desempenho, que colocou por exemplo o Brasil numa humilhante 125ª posição, junto com a Bolívia, e bem atrás – não por acaso – da Colômbia (22º). Em resposta, um amplo grupo de pesquisadores trabalhou no projeto PRO-ADESS<sup>2</sup>, “Desenvolvimento de metodologia de avaliação do desempenho do sistema de saúde brasileiro”, apresentando em seu relatório final, entre outras, as seguintes críticas:

- Aparentemente, a OMS assumiu a advocacia de determinados modelos de reforma setorial anteriormente preconizados pelo Banco Mundial, como parte de uma agenda mais ampla de mudanças na política social e de saúde. Com a publicação do WHR 2000, a OMS passa a balizar os termos do debate político e ideológico na política de saúde mundial, e induzir a aplicação de determinada agenda de reforma;
- O emprego de um único indicador para orientar as políticas voltadas para os sistemas de saúde parece ser excessivamente reducionista. A ênfase que o WHR 2000 atribui aos indicadores compostos, caminha na direção oposta aos desenvolvimentos científicos recentes e às tendências de pensamento predominantes na academia, uma vez que há hoje uma forte convergência sobre a necessidade de desagregar indicadores, tornando-os mais expressivos e capazes de mensurações mais finas;
- A avaliação foi realizada com uma enorme insuficiência de dados, pois apenas 5 (cinco) dos 191 países membros possuíam todas as informações necessárias para o cálculo dos cinco indicadores, dentre eles o Brasil. A precariedade dos dados e a fragilidade metodológica da avaliação realizada desqualificam os resultados apresentados e obscurecem um debate político e teórico útil ao desenvolvimento dos sistemas de saúde dos países membros;

- Uma das críticas centrais ao WHR 2000 é a validade do índice Overall Health System Performance como medida da efetividade dos sistemas de saúde, uma vez que, surpreendentemente, não inclui nenhum indicador de uso de serviços de saúde, elemento fundamental para refletir o acesso. Não há evidências científicas que demonstrem que mudanças no estado de saúde, reflitam predominantemente a forma como os sistemas de saúde operam. Expressariam antes as condições sociais e econômicas vigentes nas diferentes sociedades;
- O índice de desempenho (Overall Health System Performance) não permite identificar os principais problemas a serem enfrentados nas distintas realidades nacionais. Dessa forma, não avança na direção de definir parâmetros válidos para o monitoramento do desenvolvimento do sistema de saúde de cada país e, muito menos, para a realização de comparações internacionais.

Mais do que dar razão aos argumentos, interessa registrar que está sendo criticada uma atitude "extra-técnica" do pessoal da OMS na produção de seu Índice.

3) No começo de fevereiro de 2002, o Brasil recebeu uma boa notícia: ocupa, em 2002, a 20ª posição, entre 142 países, no Índice de Sustentabilidade Ambiental (ESI, na sigla em inglês), elaborado, pelo segundo ano consecutivo, por especialistas das universidades norte-americanas Yale e Columbia. A lista, com a Finlândia como primeira colocada, seguida pela Noruega e Suécia, foi divulgada em Nova York, no Fórum Econômico Mundial, responsável pela encomenda do trabalho. E possui alguns dados reconfortantes para a auto-estima nacional. Por exemplo: o Brasil, com uma pontuação geral de 59,6, numa escala de zero a cem, situou-se 31 posições à frente dos Estados Unidos, que obtiveram 52,8. E registre-se que a poderosa nação ocupava, em 2001, o 11º lugar na lista, enquanto estávamos no modesto 51º lugar hoje tomado pelos EUA. Na composição do ESI versão 2002 entraram 20 indicadores, obtidos a partir de 68 variáveis. Elas incluem informações ambientais, propriamente, sociais e institucionais.

Segundo Carlos Alfredo Joly<sup>3</sup>, coordenador do projeto Biota e professor titular de ecologia vegetal, do Instituto de Biologia da Unicamp, "apresentaram esse índice pela primeira vez em 2001. E começam essa nova versão de 2002 dizendo para esquecermos a de 2001, porque a metodologia foi completamente modificada".

"Pesou muito para a posição do Brasil o fato de termos a maior área florestal tropical do mundo, com algo em torno de 80% de seu total intactos. Não temos informações efetivas para vários dos parâmetros, mas teve também uma influência forte a qualidade da água. No estado de São Paulo discutimos essa questão como um problema, dentro de uma visão do esforço que está sendo feito para recuperação das bacias e manutenção do potencial hídrico". Ele alerta também que "o país pode ter a falsa

impressão de que as coisas estão melhores do que efetivamente estão. E que portanto não necessitamos de um esforço ou de um investimento tão significativo, porque os ambientalistas teriam pintado o quadro muito mais sombrio do que é".

Essas três histórias recentes envolvendo indicadores, em temas bastante relevantes, não foram contadas para ilustrar diferentes exemplos de legitimação ou contestação, mas sim para alertar-nos de uma característica comum a todos - a de serem construções sociais. Deixamos apenas assinalado que para Telles (2003), "os indicadores não medem a realidade, algo que estaria lá, pronto para ser descrito, mas participam da construção social da realidade".

Seguem, como decorrências: a necessária explicitação da intencionalidade dos atores na e para a produção de indicadores; e a ênfase dada aos indicadores como resultantes e produtores de um processo de diálogo, de informação e comunicação pautados pela transparência de intenções e ações e pela perspectiva do empoderamento da população e das organizações da sociedade civil.

## Referências Bibliográficas

NAHAS, MARIA INÊS P. (2003) Indicadores intra-urbanos como instrumentos de gestão da qualidade de vida urbana em grandes cidades: discussão teórico-metodológica. Disponível em: [http://www.virtual.pucminas.br/idhs/site/conteudo/pobreza\\_artigos.htm](http://www.virtual.pucminas.br/idhs/site/conteudo/pobreza_artigos.htm). Acesso em março/2004.

TELLES, VERA S. (2003) Indicadores Sociais entre Objetividade e Subjetividade, *In* Passos, CAK (Org.) *Indicadores, ONGs e Cidadania – contribuições sociopolíticas e metodológicas*. Curitiba: ADITEPP/Pólis [GT Indicadores da Plataforma Contrapartes Novib].

\* Médico Sanitarista e pesquisador no Núcleo de Investigação em Serviços e Sistemas de Saúde, do Instituto de Saúde. Email: [jorgekaiano@polis.org.br](mailto:jorgekaiano@polis.org.br)

<sup>1</sup> <http://www.undp.org.br>

<sup>2</sup> <http://www.proadess.cict.fiocruz.br>

<sup>3</sup> Revista Pesquisa Fapesp N° 73 – Entrevista: Em favor do meio ambiente – disponível em: <http://www.revistapesquisa.fapesp.br>