



## **Considerações sobre a importância do conceito de “qualidade de vida” para a construção e uso de indicadores sociais de desenvolvimento na formulação e análise de políticas públicas**

**Eliane Maria Monteiro da Fonte<sup>1</sup>**

### **Introdução**

Este artigo tem como objetivo fazer uma reflexão sobre o uso de indicadores sociais de desenvolvimento no campo da formulação e avaliação de políticas públicas. Se para a pesquisa acadêmica o indicador social é o elo entre os modelos explicativos da teoria social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados, em uma perspectiva pragmática, o indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Ph. D. in Social Policy and Administration - The London School of Economics and Political Science (University of London), Inglaterra. Professora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife – PE, Brasil.

Entretanto, algumas práticas recorrentes parecem indicar que a sofisticação da técnica e a busca por sintetização de medidas de conceitos abstratos complexos, como desenvolvimento humano, condições de vida e qualidade de vida, parecem estar colocando em segundo plano a profundidade do diagnóstico da realidade social e do processo de formulação e avaliação de políticas públicas. A reificação da medida em detrimento do conceito reforça a tendência de encará-la como isenta de valores ideológicos e políticos. A partir da discussão do conceito de “qualidade de vida” procura-se oferecer alguns subsídios para a definição de um marco teórico-metodológico para a construção e utilização de indicadores sociais de desenvolvimento na formulação e avaliação de políticas públicas.

O artigo está estruturado em 4 seções: na primeira seção são introduzidos alguns aspectos conceituais relevantes para a construção de indicadores sociais; a segunda seção apresenta sucintamente a evolução do conceito de desenvolvimento e as dificuldades para incorporação dos indicadores sociais na mensuração do desenvolvimento; a terceira seção discute o uso do conceito de qualidade de vida como parâmetro de desenvolvimento e as limitações do índice de desenvolvimento humano (IDH) como medida síntese de bem-estar. Nas considerações finais são apresentadas algumas sugestões de caráter prático para a construção e uso de indicadores sociais na formulação e avaliação das políticas públicas.

### **Indicadores sociais: aspectos conceituais**

Na pesquisa social os indicadores surgem como uma mediação entre teoria e evidência empírica, ou seja, como instrumentos que permitam identificar e, se possível, medir algum tipo de fenômeno social, estabelecido a partir de uma concepção teórica. Os indicadores permitem a identificação de determinados processos sociais e a sua mensuração. O seu processo de construção tem, portanto, como premissas básicas uma formulação teórica prévia, que qualifique o problema e as

hipóteses relevantes e, ainda, uma adequação rigorosa entre o quadro conceitual e as informações disponíveis ou a serem coletadas.

Para a pesquisa acadêmica, o indicador social é o elo entre os modelos explicativos da teoria social e a evidencia empírica dos fenômenos sociais observados. Em uma perspectiva pragmática, o indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas (Carley, 1985; Miles, 1985). Neste caso os indicadores sociais tanto podem servir como informação básica para a construção de diagnósticos sobre a realidade social, dirigindo o desenho das políticas e programas, quanto como instrumento de medida da eficiência, eficácia e impactos das políticas públicas.

O conhecimento do significado, dos limites e potencialidades dos indicadores sociais pode ser de grande utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidos na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do orçamento público. Os indicadores podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais. Na negociação de prioridades sociais, esses indicadores podem contribuir no dimensionamento das carências e atender nas diversas áreas de intervenção. Entretanto, como salienta Januzzi (2002: 53), apesar do esforço de atualização tecnológica para armazenamento, tratamento e consulta dos indicadores, isto não parece ter sido acompanhado de um aprofundamento analítico efetivo no uso desses indicadores no processo e formulação de políticas públicas.

Aparentemente há um certo deslumbramento com as novas tecnologias e a crença de que estas ferramentas e a disponibilidade de novos indicadores garantiriam *per si*, uma melhor gestão dos recursos e programas sociais.

Embora a assertiva “*indicador social apenas indica*” pareça óbvia, parece estar se consolidando em uma prática corrente a substituição do conceito indicado pela medida supostamente criada para operacionalizá-lo, sobretudo no caso de conceitos abstratos complexos como desenvolvimento humano

e qualidade de vida. Embora definidos de forma abrangente, os conceitos são operacionalmente banalizados, como se os indicadores e índices criados fossem a expressão exata, mais válida ou ideal dos conceitos indicados. Assim, a avaliação da melhoria das condições de vida ou desenvolvimento humano em países, regiões ou municípios reduz-se a uma apreciação da variação do indicador construído (Januzzi, 2002: 56).

Os indicadores sociais foram concebidos para responder a inquietudes muito particulares, definidas como unidimensionais, quando na realidade, a dinâmica social é complexa e requer a integração e medição de sinergias entre os diferentes componentes que atuam na mesma sociedade. Os indicadores não podem ser peças de informações isoladas, sem que respondam a um conceito. Seu nome o indica, contam uma história sobre algo, porém este algo tem que ser previamente definido. Se se vai medir algo, se deve fazer com que este fenômeno possa ser explicado ou analisado com maior profundidade, não apenas descrito. Existem grupos de pesquisadores que propõem indicadores com a intenção de que estes ajudem a elucidar o problema, sem haver previamente definido qual é o problema a ser investigado. Estes grupos se focalizam na medição por si mesma.

Um indicador consistente deve estar referido a um modelo teórico ou, no caso das políticas sociais, a um modelo de intervenção social mais geral, em que estejam explicitados as variáveis e categorias analíticas relevantes e o encadeamento causal ou lógico que as relaciona. De acordo com Cardoso (1998: 44), a questão central para a construção de indicadores sociais adequados à avaliação de políticas refere-se à definição do padrão normativo, que permitirá identificar os problemas e prioridades a serem tratadas ou medir o grau em que as políticas ou programas de intervenção tenham sido bem sucedidos. A seleção de indicadores é uma tarefa delicada, pois não existe uma teoria formal que permita orientá-la com estrita objetividade. Fundamentalmente, é preciso garantir que existe, de fato, uma relação recíproca entre indicando (conceito) e os indicadores propostos.

Avançando além das análises de desempenho em seu sentido estrito (análises de custo benefício, eficiência ou eficácia), Dahl (1981) estabelece uma diferença crucial entre análises empíricas e normativas, a primeira buscando elementos objetivos, a partir dos quais se estabeleçam previsões sobre as conseqüências prováveis de cada curso de ação assumido, e, a segunda, buscando construir um quadro de valores, a partir do qual as diferentes alternativas sejam avaliadas. Fiqueredo e Fiqueredo (1986) comentam as tendências dominantes na área da avaliação das políticas públicas, que estariam introduzindo um “viés comportamental e neutralista: estuda-se a eficácia das políticas descartando a avaliação política dos princípios que a fundamentam e, em decorrência, o próprio conteúdo substantivo das mesmas”.

Para Vedung, (1997) a avaliação consiste em uma análise cuidadosa e retrospectiva do mérito e valor da administração, produtos e impactos de intervenções governamentais, que tem por objetivo ter um papel em situações futuras de ação prática. Esta definição mantém o enfoque da avaliação como análise sistemática e rigorosa da gestão e dos resultados de uma iniciativa, com a finalidade prática de ser útil aos processos gerenciais e decisórios. Entretanto, ela resgata também o conceito de valor, nos desafiando não só a verificar o cumprimento de objetivos propostos, como também a validar continuamente o valor social incorporado no cumprimento de tais objetivos.

De acordo com Mokate, (2002: 103), o “*marco conceitual ou teórico*” de uma iniciativa social parte de uma definição da transformação desejada, que se define a partir do contraste de um detalhado conhecimento e análise da situação existente e a previsão de uma situação melhorada, desejada e viável. A transformação esperada pode ser denominada de “*objetivo final*”. São definidos como “*objetivos intermediários*” os relacionados com a participação da população em uma atividade ou consumo de um determinado bem ou serviço, baseado no raciocínio (tendo por base conhecimentos teóricos, conceituais e experiências acumuladas) de que o sucesso de tal objetivo intermediário irá provocar o sucesso do objetivo final. O planejamento da iniciativa propõe os investimentos e

estratégias necessárias para realizar os objetivos intermediários, ou seja, os “*objetivos operacionais*”. O marco teórico se converte, portanto, no mapa do processo de monitoria e avaliação. Nos indica o fenômeno que temos que analisar e acompanhar e guia nossa necessidade de informação.

Cabe destacar que nesta definição se faz necessário resgatar explicitamente o conceito de valor ou do mérito da intervenção, não se centrando na mera verificação do cumprimento de um plano de trabalho, mesmo se pressupondo que a intervenção ou seus objetivos tenha um valor reconhecido ou aceito.

Para desenvolver essa avaliação política é necessário estabelecer critérios de avaliação baseados em alguma concepção de bem-estar, no qual a questão central seria estabelecer valores e normas que expressassem esse padrão mínimo de bem-estar. Neste sentido, Fiqueredo e Fiqueredo (1986) apontam que os princípios relativos ao bem-estar devem refletir, em algum nível, um certo consenso social em torno dos valores ali pressupostos, como fundamento da objetividade avaliativa. A avaliação política, a partir de um modelo normativo básico pressupõe, pois, a importância do debate público como instância de determinação das normas e valores consensuais. O importante é destacar que a criação de indicadores pressupõe a definição normativa de valores e normas e que essas podem e devem, preferencialmente, ser definidas em fóruns ampliados de participação popular. Um exemplo de critérios normativos que orientam a criação de indicadores é a idéia de *expansão de capacidades* que permeia o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>2</sup>. Como será discutido na próxima seção, antes da criação do IDH, o principal critério para avaliação de desenvolvimento era o Produto Interno Bruto (PIB), ou PIB *per capita*, o qual indicava como valor normativo a criação de riquezas, independente de seus fins.

---

<sup>2</sup> Amartya Sen, um dos idealizadores do IDH, enfatiza o aspecto valorativo do desenvolvimento e argumenta que o conceito pode e deve ser redefinido na medida que os investigadores percebem claramente que espécie de mudanças estão tentando promover. O conceito de desenvolvimento é impregnado de valor, no sentido de que produz critérios para avaliar o que conta como uma boa mudança social, como uma *mudança benéfica* e, mais fundamentalmente, o que permite a *realização de uma vida melhor para seres humanos* (Sen, 1988; 1992).

O IDH, por outro lado, não avalia o desenvolvimento por meio da obtenção da riqueza como finalidade, mas como meio que propicia a expansão das capacidades humanas.

### **A evolução do conceito de desenvolvimento e a questão dos indicadores sociais**

A lenta evolução dos indicadores sociais como instrumentos efetivos de tomadas de decisão se explica pelo fato destes não poderem ser vistos isolados da evolução do conceito de desenvolvimento social<sup>3</sup>. Desde sua criação, em 1946, a Organização das Nações Unidas utiliza o conceito de desenvolvimento, cuja acepção é relacionado ao crescimento econômico. Durante a década de cinquenta, as contas nacionais e o conceito de Produto Interno Bruto (PIB) inicia sua prevalência nas análises do desenvolvimento dos países do sul. Em 1962, O Conselho Social e Econômico das Nações Unidas propôs que o social e o econômico deveriam se integrar como componentes fundamentais do desenvolvimento. Durante os anos sessenta, essa visão se manteve, porém a via recomendada para optar pelo desenvolvimento foi o crescimento econômico. No final dessa década, era evidente que o rápido crescimento havia trazido um sem número de desigualdades e, portanto, os atributos que demandavam a integração do econômico e o social se haviam ampliado, com as condições sociais sendo vistas como obstáculos ao desenvolvimento.

Em 1970 as Nações Unidas proclamaram a necessidade de um enfoque unificado de desenvolvimento, cuja estratégia era de integrar completamente os componentes econômico e social na formulação de políticas e programas. Em 1974, a Declaração de Cocoyoc, no México, enfatizou que o objetivo do desenvolvimento deveria ser a humanidade e não os objetos materiais, considerando que todo processo de desenvolvimento que não leve a satisfação de necessidades básicas, ou que as interrompa,

---

<sup>3</sup> Para um análise contextualizada da evolução das estatísticas e indicadores sociais dentro das transformações do termo “desenvolvimento” e sua relação com a ordem predominante na esfera internacional, ver o artigo de Gutiérrez-Espeleta, (2002).

seria uma paródia do desenvolvimento. Entretanto, de acordo com a declaração de Declaração de Cocoyoc,

*“El desarrollo no debería estar limitado a la satisfacción de las necesidades básicas. Hay otras necesidades, otras metas y otros valores; o derecho a dar y recibir ideas y estímulos. Hay una profunda necesidad de participar en la formación de la base de existencia de uno mismo, y hacer alguna contribución en la consolidación del futuro del mundo.”* (citado por Gutiérrez-Espeleta., 2002: 110) <sup>4</sup>

A declaração também enfatizou a necessidade da busca de um crescimento harmônico diferenciado para os países, em função das características culturais e ecológicas de cada região. A busca de diferentes caminhos de desenvolvimento teria como requisito à efetivação de mudanças nas esferas políticas, sociais e econômicas. Só a partir de 1975 se começou a falar em desenvolvimento centrado no homem.

Durante a segunda metade da década de 70, muitas definições de desenvolvimento surgiram. Entretanto, se reconhecia que o desenvolvimento não iria resolver o problema da miséria do homem, mas, ao contrario, poderia até piorar. Em lugar de se solucionar este problema se deveria tratar de satisfazer, no que se pudesse, as necessidades básicas<sup>5</sup>. No final dos anos setenta, os especialistas da UNESCO se empenharam em promover o conceito de desenvolvimento endógeno, que se opunha ao conceito de desenvolvimento como um processo linear que levaria as sociedades a imitar o percurso das sociedades industrializadas. A década de 80 é chamada de década perdida, pois os processos de ajustes significaram para muitos países o abandono parcial ou total de muitos ganhos obtidos no passado em nome do desenvolvimento.

Durante os anos noventa surge um novo paradigma, chamado re-desenvolvimento do norte, querendo dizer com isto, que se deve desenvolver aquilo que não se fez bem no passado.

---

<sup>4</sup> A Declaração de Cocoyoc foi fruto do simpósio sobre *“Los modelos de utilización de los recursos: estrategias para el ambiente y el desarrollo”*, que reuniu um importante grupo de personalidades mundiais no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, realizada em outubro de 1974.

<sup>5</sup> Nesta perspectiva surge a idéia de grupos metas, adotada pelo Banco Mundial desde 1973, quando o desenvolvimento rural foi indicado como prioridade do banco e os pobres rurais e pequenos agricultores foram definidos como “grupo meta” dos programas de desenvolvimento rural integrado (Fonte, 1980).

Conceitualmente e politicamente, o re-desenvolvimento é interpretado como desenvolvimento sustentável, para um futuro comum, como sugerido pela Comissão Brundtland. Nasce também o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das Nações Unidas, o qual toma para seu cálculo medida de renda ajustada, a esperança de vida e o sucesso educacional das nações. Nos confrontamos então com uma iniciativa em escala internacional, dirigida pela Organização das Nações Unidas, a qual faz uma proposta de um conjunto mínimo de indicadores sociais, embora também reconheça a necessidade de que os países definam seus próprios indicadores. Com ele se tem posicionado mais de 160 países, usando uma escala numérica, com variadas informações sobre estes países. Embora se possa ponderar que o IDH possibilitou a emergência de um novo conceito de desenvolvimento que vai além da dimensão puramente econômica, não foi resolvido o problema do PIB dentro do índice<sup>6</sup>. De acordo com Gutiérrez-Espeleta,

*“El concepto del PIB expresa a creencia de que el mundo es un mercado enorme, en cual las naciones compiten por respetabilidad económica y por un lugar de preferencia. Considerada como una norma del comportamiento, la productividad se ha convertido en la nueva condición antropológica de la legitimidad de cada persona. El PIB extiende esa condición a escala nacional y gracias a la magia de los números, los expertos ven la economía mundial como un juego en donde el PIB de los países produce las anotaciones. [...] Sin embargo, la ideología predominante, incluso en las esferas de las Naciones Unidas, lleva en la práctica a la adopción de posiciones e escenarios, donde el ingreso per cápita sigue siendo a única vía aceptada para la resolución de las iniquidades y problemas sociales contemporáneos (Gutiérrez-Espeleta, 2002: 111-112).”*

De fato, com a possível e limitada exceção da economia, não se tem nas ciências sociais um sistema de medições que possam ser coerentemente descritos em termos de um número pequeno de dimensões. Como assinala Duncam (1984), o “papel auxiliar do social ao econômico tem resultado em que os indicadores sociais têm sido subordinados a explicar como se distribuem os recursos e não para explicar a satisfação de nossa gente em nossas sociedades”. Apesar de se falar no paradigma centrado

---

<sup>6</sup> No relatório de 2001, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o cálculo do IDH incluiu 161 países. É importante salientar o fato de que na formação do *ranking* dos países foram considerados vários outros indicadores, além da *renda per capita*: a) *esperança de vida ao nascer, representando vida longa e saudável*; b) *Nível educacional (frequência e taxas de analfabetismo, representando o conhecimento)*; c) *PIB real (em paridade do poder de compra), representando um padrão de vida decente*. Atualmente o informe de Desenvolvimento Humano oferece medições complementares do IDH, tais como o Índice de Pobreza Humana (IPH) e o Índice de Desenvolvimento Relacionado com Gênero (IDG). Ver mais sobre IDH na homepage do PNUD: [www.unpd.org.br](http://www.unpd.org.br).

no homem, se carecem de mecanismos internacionais que efetivamente fiscalizem e reorientem o futuro das presentes e próximas gerações trazendo níveis maiores de satisfação, respeitando a diversidade de culturas.

Segundo Andrews (1989), é importante monitorar mudanças no tempo de inúmeras qualidades de vida, tanto ao nível da população como um todo, como para subgrupos significativos, e, que tal informação, quando combinada com outros dados, podem gerar novo conhecimento acerca de como incrementar a qualidade de vida por meio de políticas sociais mais efetivas. Uma das dificuldades para isso, porém, é a séria limitação conceitual, incluindo os problemas de desenvolver um sistema de indicadores sociais mais precisos, considerando, a ausência de uma unidade comum de medida em relação a fenômenos sociais.

Gutiérrez-Espeleta (2002: 117) salienta que o êxito dos indicadores econômicos, tanto na esfera privada como pública, se resume ao fato de que tem uma medida comum, o dinheiro, o qual provê um elo unificador. Obedecem a uma forma de conceber o mundo que foi, de forma consensual, previamente estabelecida nos fóruns internacionais. Uma vez que se obtiveram as regras para jogar o jogo da economia mundial, os “jogadores” (países) as seguiram e estabeleceram seus sistemas estatísticos com esse fim. Portanto, o sistema de indicadores econômicos é possível porque obedece a um modelo previamente estabelecido. No âmbito social não existe um sistema preconcebido sobre como devem funcionar as inter-relações e comportamentos sociais para um país em particular. Os atores que estão em jogo são os habitantes, os seres humanos, todos diferentes e com diferentes aspirações, que coletivamente constroem as aspirações sociais em seu entorno. As inter-relações se dão de forma espontânea e livre e se manifestam de mil formas.

Outra dificuldade na construção de indicadores sociais é a exigência de satisfazer as demandas internacionais de informação social, em um mundo cada vez mais globalizado, e ao mesmo tempo atender aos requerimentos nacionais e até locais. Existe a necessidade de se contar com uma linguagem

comum de classificação, porém, por outro lado existe a necessidade de manter a diversidade que enriquece as culturas. Além disso, a bifurcação de enfoques faz mais difícil a tarefa de harmonização: existe uma tendência para a medição objetiva de indicadores centrados em como vive a população e outra de medição subjetiva de experiências e avaliação de qualidade de vida. Isto nos leva a questionar a possibilidade da construção de um sistema internacional harmônico de prestação de contas sociais. O desafio é se permitir à satisfação de um conjunto de demandas da sociedade com relação a ela mesma, no sentido de se poder fazer valer valorações acertadas sobre suas formas de integração, inclusão e participação no processo de tomadas de decisões, e, ao mesmo tempo, atender a demanda da comunidade internacional na geração de estatísticas oficiais comparáveis a nível internacional, de forma a dar seguimento a um conjunto de temas fundamentais para o desenvolvimento humano.

### **Qualidade de vida como parâmetro de desenvolvimento: o caso do índice de desenvolvimento humano**

A qualidade de vida é o tema – dentro do debate sobre indicadores sociais – sobre o qual mais se tem publicado recentemente. Tomando como fonte o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>7</sup>, produzido e divulgado sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU), proliferam na mídia resultados de pesquisas em que se estabelecem *rankings*, diferenciando países, estados, municípios, etc. Como foi visto na seção anterior, IDH foi criado com a intenção de deslocar o debate sobre o desenvolvimento dos aspectos puramente econômicos (nível de renda, produto interno bruto,

---

<sup>7</sup> Na concepção do índice de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), criado nos anos 1990, o desenvolvimento humano é entendido como um processo dinâmico e permanente de ampliação das oportunidades dos indivíduos para a conquista de níveis crescentes de bem-estar. Para tanto, o processo de desenvolvimento deveria garantir, entre outros aspectos, oportunidades crescentes de acesso à educação, e cultura, a condições de desfrutar uma vida saudável e longa e a condição de dispor de recursos suficientes para o consumo adequado de bens e serviços (Januzzi, 2002: 67).

nível de emprego, etc.) para aspectos de natureza social, aqui entendido principalmente qualidade de vida.

O problema que se coloca para o IDH, diz respeito à possibilidade de se estabelecerem padrões mínimos universais de *qualidade de vida*, válidos para todos os países e culturas. O IDH se baseia em uma metodologia comparativa que identifica as diferenças sem indicar parâmetros mínimos. Para estabelecer o conteúdo da idéia de qualidade de vida, o IDH baseia-se na noção de *capacidades*, ou seja, tudo aquilo que uma pessoa está apta a realizar ou fazer. O desenvolvimento humano teria como significado mais amplo, não apenas a expansão da riqueza, mas da capacidade das pessoas serem responsáveis por atividades e estados mais valiosos e valorizados. O IDH é um índice social sintético que incorpora como medida de desenvolvimento, além da renda, os níveis de saúde e educação, por considerar que tratá-se de estados ou habilidades que permitem uma expansão das capacidades. Ou, inversamente, que a limitação da saúde e da educação colocam-se como obstáculos à plena realização das potencialidades humanas.

Todavia, se questiona o alcance restrito do IDH enquanto tentativa de captar em um único índice a complexa realidade do desenvolvimento humano, das privações, e de todo o contexto que circunscreve a vida das pessoas. Questiona-se também a relevância destes indicadores para aferir qualidade de vida, considerando-se as diferenças culturais, pois revelam um viés etnocêntrico que toma padrões ocidentais modernos como modelos a serem atingidos por todas as nações. Em sociedades de baixo grau de institucionalização das relações mercantis, a renda é um critério pouco efetivo para avaliar a produção e a circulação de bens e mercadorias. Assim como existem sociedades em que o acesso ao conhecimento se dá a partir de meios ligados à tradição ou a transmissão oral, mais eficazes para lidar com as realidades locais do que a alfabetização (Cardoso, 1998: 46). A qualidade de vida é um conceito que também pode ser discutido a partir da percepção que os sujeitos constroem do seu

viver cotidiano no meio no qual estão inseridos. Esta perspectiva sugere que se deva conhecer o que os indivíduos, em cada contexto, esperam e desejam da vida.

Quantificar necessidades, desejos e sonhos individuais ou coletivos é algo extremamente difícil. Como salienta Gomes (2002: 266), “a dificuldade aumenta quando o local é um rural, onde a tradição camponesa, algumas vezes esquecida, é um aspecto importante e definidor das necessidades básicas do prazer, do lazer e da cultura, que uma pessoa ou grupo querem ver satisfeitas”. Compreender a qualidade de vida pelo viés da cultura significa aceitar que necessidades tomadas como universais não podem ser generalizadas como algo capaz de satisfazer a qualidade de vida de qualquer sociedade. Scanlon (1996) ressalta que desejos e valores devem ser considerados indicadores subjetivos importantes na percepção da qualidade de vida dos indivíduos, sugerindo algumas questões a serem investigadas: que circunstâncias proporcionam boas condições para viver; identificar o que faz com que uma vida seja boa para quem a vive; e identificar o que faz com que uma vida seja valiosa.

Como afirma Sen (2004),

*“É certo que todas as pessoas tem ‘necessidades’, mas também tem valores e, especialmente, valorizam a capacidade de arrazoar, avaliar, agir e participar. Ver os seres humanos apenas em termos de suas necessidades pode nos dar uma visão um tanto insuficiente da humanidade. Para retomar uma questão medieval, somos não apenas ‘pacientes’, cujas demandas requerem atenção, mas também ‘agentes’, cuja liberdade de decidir qual valor atribuir às coisas e de que maneira preservar esses valores pode se estender muito além do atendimento de nossas necessidades”.*

Desde o início dos anos 70, Sen vem refletindo sobre os conceitos morais pressupostos na economia do desenvolvimento, no *policy making* e na ação pública. Ele também vem desenvolvendo uma perspectiva normativa original para aperfeiçoar a teoria e prática do desenvolvimento internacional. Conforme assinala Crocker (1993: 99), “essa perspectiva normativa é bastante tributária da tradição aristotélica/marxista e de sua concepção aristotélica da existência e do florescimento humanos”. A retomada de Sen dessa tradição ética é informada pelo diálogo com a filósofa Martha

Nussbaum<sup>8</sup>. Ainda que existam certas diferenças teóricas entre ambos, os trabalhos de Sen e Nussbaum convergiram para uma *ética da capacidade* e criaram o que se chama de *uma estrutura conceitual e filosófica na qual discutem alguns problemas que emergem no curso do desenvolvimento, sobretudo do desenvolvimento econômico*. Sen e Nussbaum também discutem certas questões meta-éticas concernentes à natureza, ao método, as limitações de informação e à objetividade da investigação moral, especialmente diante de discordâncias éticas e diferenças culturais e globais, ajudando-nos na compreensão sobre como a investigação moral poderia superar fronteiras nacionais e culturais e contribuir para a criação de uma ética global.

Sen (1981) reconhece que a ética do desenvolvimento precisa ser elaborada em relação dialética com a investigação empírica sobre o que causa e impede o (bom) desenvolvimento, assim como o que produz e evita a pobreza, a carência de alimentos, a fome endêmica, a exploração, o sexismo e outras deficiências do desenvolvimento. As ciências sociais precisam da ética para esclarecer o que devemos entender por *privação humana, bem-estar, padrão de vida, qualidade de vida e desenvolvimento*. E a ética necessita de investigação empírica para saber o que está ocorrendo (e porque) no mundo e o que pode ser efetivo para tornar o mundo melhor. Por fim, Sen e Nussbaum, não estão preocupados apenas como o desenvolvimento teórico normativo e empírico, mas também com a prática e as políticas do desenvolvimento. A luz de sua linha teórica de capacitação, Sen argumenta que *o objeto da ação pública pode ser entendido como ampliação das capacidades das pessoas de serem responsáveis por atividades e estados valiosos e valorizados*. Aquilo que entendemos valer a pena promover, como algo intrinsecamente valioso, será importante tanto para a análise causal como para as recomendações de políticas públicas.

Sem dúvida, são necessários critérios objetivos para classificar países, regiões, municípios e áreas para direcionar esforços de políticas. Entretanto, se reconhece que o IDH ainda é um instrumento

---

<sup>8</sup> Ver a respeito, Crocker, 1993

insuficiente para revelar aspectos de natureza subjetiva que influenciam a vida das pessoas. Além do mais, como salienta Januzzi (2002: 64), os índices sintéticos são pouco transparentes e podem não refletir adequadamente as dimensões empíricas relevantes para determinadas políticas. A operação de sintetização da informação costuma incorrer em crescente distanciamento entre conceito e medida e perda de transparência para seus potenciais usuários, podendo tornar ainda o indicador menos sensível e específico ao esforço de políticas sociais direcionadas<sup>9</sup>.

Os argumentos apresentados acima certamente não invalidam o uso do IDH como medida síntese de qualidade de vida, mas nos apontam suas limitações e falta de especificidade para retratar avanços e retrocessos em certas políticas sociais. O que se sugere é a criação de indicadores em diferentes categorias prioritárias: a primeira categoria diz respeito ao conjunto de indicadores fundamentais para a supervisão das políticas a nível mundial e nacional, cuja compilação se recomenda a todos os países, possibilitando comparações internacionais e nacionais; a segunda categoria seria composta de indicadores que acrescentem informações a primeira categoria, abarcando os distintos objetivos das políticas (educação, saúde, segurança, meio ambiente, etc); e, por fim, a criação de indicadores necessários para formar uma imagem mais precisa da situação de acordo com as circunstâncias nacionais ou locais, que permitam a incorporação dos valores culturais e das percepções subjetivas que as pessoas tem do que seja qualidade vida e o que faz uma vida valiosa.

## **Considerações Finais**

O conhecimento do significado, dos limites e potencialidades dos indicadores sociais pode ser de grande utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidas na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do orçamento público. Os indicadores podem enriquecer a

---

<sup>9</sup> Além de questionamentos em relação à utilidade efetiva destas medidas sintéticas, existem uma série de outros problemas metodológicos apresentados por Carley (1985) e Januzzi (2002) que não é nosso propósito discutir.

interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais. Mas, a crucial importância da definição de indicadores para a elaboração de políticas e a avaliação efetiva dos programas sociais é nos assinalar se estamos indo na direção correta. Sem dúvida, ir na direção correta depende de qual é essa direção e de quem a definiu. Dentro deste contexto, a direção correta é aquela que foi definida pelo coletivo social, formado pela participação de grupos organizados, o governo e a classe política representada pelos partidos políticos.

Se for verdade que os indicadores sociais não tem um marco conceitual que os integre, é importante reconhecer que a sociedade, suas organizações, com espaços para a participação individual, são os que devem definir para onde se quer ir, quais são as metas ou prazos e, em consequência, avaliar os indicadores que permitam acompanhar o coletivo social neste trajeto. Se o objetivo é os indicadores sirvam para fazer a valoração específica dos parâmetros sociais considerados de relevância para a sociedade, é de importância fundamental que isto seja considerado na construção e utilização de indicadores sociais de desenvolvimento na formulação e avaliação de políticas públicas.

Considerando-se que a qualidade de vida não pode ser definida a partir de critérios puramente científicos ou técnicos, a discussão deve ser remetida para o âmbito político. Diante disto, efetivamente o governo não é o melhor cenário para desenvolver indicadores sociais, requerendo mais atores. A participação dos diferentes grupos organizados, possibilitando a participação individual, é necessária para a definição de um sistema de monitoramento do progresso nacional ou local.

As análises recentes, relativas ao processo de formulação e avaliação de políticas, sugerem que no Brasil, desde a década de 80, está ocorrendo um deslocamento de critérios e instituições de caráter mais técnico para a criação de fóruns políticos, com ampla incorporação dos grupos e atores sociais que apresentem interesses concretos na implementação das políticas. Uma tendência crescente vem sendo a criação de conselhos com participação popular, onde são formuladas e implementadas as agendas políticas em diversos setores de ações. Na medida em que os conselhos tornam-se mais representativos

e começam a intervir mais intensamente na elaboração e implementação das políticas públicas e os vários grupos sociais e movimentos populares também se organizam para intervir na realidade social, a utilização de indicadores sociais que oriente o processo de discussão da política pode ser, nesse caso, extremamente significativa.

Deve-se levar em conta que indicadores não são processos neutros, não respondem a tudo, e, para serem efetivos, dependem muito de processos mais racionais de formulação e implementação da ação pública. Neste sentido, como sugere Cardoso (1998: 52), se faz necessário que instale entre as burocracias uma cultura avaliativa democrática, que permita aumentar a transparência e o controle social, ampliando os campos de ação da população e a sua relação com os aparatos estatais. Torna-se relevante também à capacitação das lideranças populares de forma a permitir uma intervenção mais consequente e efetiva nos conselhos ou outros fóruns de deliberação política, pois a possibilidade de maior efetividade da participação popular depende, em grande medida, que se saiba exatamente o que se está decidindo e quais as consequências de cada decisão.

### **Bibliografia**

ANDREWS, F. M. (1989). *The Evolution of a Movement*. Citado por Edgar E. Gutiérrez-Espeleta, “Indicadores Sociales: una breve interpretación de su estado de desarrollo”. In Carlos Sojo (ed.). *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. San José, Costa Rica, FLACSO: Banco Mundial, 2002.

CARDOSO, A. L. (1998) “Indicadores Sociais e Políticas Públicas: algumas notas críticas”. In: *Revista Proposta*. N. 77, agosto, pp. 42-53, Rio de Janeiro: FASE.

CARLEY, M. (1985). *Indicadores Sociais: teoria e prática*. Rio de Janeiro, Zahar.

CROCKER, D. (1993). “Qualidade de vida e desenvolvimento: o enfoque normativo de Sen Nussbaum”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 31. Cedec.

DAHL, Robert (1981). *Análise da Política Moderna*. Brasília, Editora UNB.

DUNCAM, O. D. (1984). *Notes on social measurement: historical and critical*. New York, Russel Sage Foundation. Citado por Edgar E. Gutiérrez-Espeleta, “Indicadores Sociales: una breve interpretación de

- su estado de desarrollo”. In Carlos Sojo (ed.). *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. San José, Costa Rica, FLACSO: Banco Mundial, 2002.
- FIQUEREDO, M. e FIQUEREDO, A. M. B. (1986). “Avaliação de políticas: um quadro de referência teórica”. *Cadernos IDESP*, São Paulo, n. 15.
- FONTE, E. M. M. (1998). *Public Policies and Private Gains: Integrated Rural Development in North-East Brazil*. Ph. D. Thesis. University of London (digitada eletronicamente).
- GOMES, R. A. (2002). “Representações sociais e culturais de qualidade de vida entre famílias de agricultores”. In: *Raízes, Revista de Ciências Sociais e Econômicas*. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFCG – Campina Grande - PB, Vol. 21, n. 2, jun./dez.
- GUTIÉRREZ-ESPELETA, E. E. (2002). “Indicadores Sociales: una breve interpretación de su estado de desarrollo”. In Carlos Sojo (ed.). *Desarrollo Social en America Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. San José, Costa Rica, FLACSO: Banco Mundial.
- JANNUZZI, Paulo M. (2002). “Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de Políticas Publicas Municipais”. In: *RAP*, Rio de Janeiro, 36 (1)..
- MILES, I. (1985). *Social indicators for human development*. New York, St. Martin’s Press.
- MOKATE, K. M. (2002). “Covertiendo el “monstro” em aliado: la evaluation como ferramenta de la gerencia social. In: *Revista do Serviço Público*, 53 (1), jan./mar.
- SCANLON, T. (1996). “El valor, el deseo y la calidade de vida. In: Martha Nassbaum & Amartya Sen (compiladores). *La calidade de vida*. México, D.F., Fundo de Cultura Económica, 1996.
- SEN, A. (1981). *Poverty and Famine: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford, Claredon.
- SEN, A. (1992). “Comportamento econômico e sentimentos morais”. *Lua Nova*, n. 25. Cedec.
- SEN, A. (2004). “Por que é necessário preservar a coruja-pintada? *Jornal da Ciência*. (consultado em , 26/03/2004 em [www.jornaldaciencia.org.br](http://www.jornaldaciencia.org.br) )
- SEN, A. (1998). “The concept of development”. In: Chenery, H. e Srinivasan, T. N. (orgs.) *Handbook of development economics*. Vol. 1. Amsterdan, North Holland.
- VEDUNG, E. (1997). *Public Policy and and Program Evaluation*. New Brunswick: Transation Publishers.