

FOLHA DE ROSTO

POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DE VIDA

“FULANO DE TAL”

Arquiteta e Urbanista (UFMG/California State University/PUC-MG/Universidade de Bolonha)

Mestranda em Ciências Sociais – Gestão de Cidades – PUC- Minas

Professora de Planejamento Urbano e Regional do UNIHENDRIX

“BELTRANDO”

Arquiteta e Urbanista (UFMG/California State University/PUC-MG/Universidade de Bolonha)

Mestranda em Ciências Sociais – Gestão de Cidades – PUC- Minas

Professora de Planejamento Urbano e Regional do UNIHENDRIX

“CICLANO”

Arquiteta e Urbanista (UFMG/California State University/PUC-MG/Universidade de Bolonha)

Mestranda em Ciências Sociais – Gestão de Cidades – PUC- Minas

Professora de Planejamento Urbano e Regional do UNIHENDRIX

INTRODUÇÃO

Em um contexto de escassez de recursos econômicos, como se observa no Brasil, torna-se relevante a importância da análise das Políticas Públicas na definição da alocação dos recursos e na priorização das ações a serem implementadas na gestão pública. Tal importância já foi considerada por vários autores: Draibe (1989); Jannuzzi (2004); Rocha (2001) entre outros.

O objetivo deste trabalho é fazer uma reflexão sobre o conceito de qualidade de vida, os possíveis indicadores e índices utilizados para avaliar tal qualidade e como os mesmos podem contribuir na evolução das Políticas Públicas voltadas para a gestão urbana.

Qualidade de vida – em busca de um conceito:

Quando se trata de *qualidade de vida* corre-se o risco de se falar de uma panacéia, de uma categoria difusa, muito ampla, subjetiva. Para a definição deste conceito buscou-se, além da observação empírica, as reflexões de vários autores dos quais destacam-se Jannuzzi (2004); Lefebvre (2002); Lynch (1994); Schwartzman (1974) e Souza (2002).

Ao refletir sobre as dificuldades para se fazer uma avaliação da qualidade de vida, Schwartzman (1974) aponta alguns critérios possíveis: liberdade de escolha, satisfação de necessidades psicológicas fundamentais e a extensão do conceito de participação. Retomando Marshall e Bendix, Schwartzman considera que *qualidade de vida* tem a ver com expansão e consolidação dos direitos civis, políticos e sociais. Para ele o problema da *qualidade de vida* não é prioritariamente de consumo e implica em “uma noção clara e explícita de uma política de desenvolvimento social” (SCHWARTZMAN, 1974, p. 107).

Leva-se também em consideração as observações de Jannuzzi sobre o conceito de “Condições de Vida”. Segundo ele tal conceito “poderia ser operacionalmente traduzido como o nível de atendimento das necessidades materiais básicas para sobrevivência e reprodução social da comunidade”. Nesse caso as dimensões operacionais de interesse seriam as condições de saúde, habitação, trabalho e educação dos indivíduos da comunidade, dimensões para as quais existiriam estatísticas públicas disponíveis que possam ser combinadas em um sistema de indicadores sociais que represente, aproximada e operacionalmente, o conceito de condições de vida inicialmente idealizado (JANNUZZI, 2004, p. 19).

Lefebvre discutiu a questão do *optimum* urbano criado por teóricos soviéticos em 1925 para mensurar, em termos de superfície e de número de habitantes, o tamanho ideal de uma cidade para se ter qualidade de vida. O autor apontou as objeções a esse tipo de medida dada a dificuldade de definição de critérios para esse *optimum*. Ele também chamou a atenção para o fato de que o *optimum* desejável na verdade é o *optimum* administrável, ou seja, exequível em determinado local e contexto

(LEFEBVRE, 2002, p.90). Tal discussão nos remete a questões de difícil resposta. Quais seriam as referências para criação de critérios de qualidade de vida: biológicas, tecnológicas, físicas ou filosóficas? Ou tais referências se encontrariam em um somatório de todas as outras citadas?

No questionamento do controle de demandas, vale considerar o pensamento de Marcelo Lopes de Souza, que além de apontar a relação entre *qualidade de vida* e satisfação de necessidades de uma parcela cada vez maior da população, faz uma importante vinculação entre qualidade de vida, justiça social e autonomia:

Uma vez que o caminho democraticamente mais legítimo para se alcançarem **mais justiça social e melhor qualidade de vida** é quando os próprios indivíduos e grupos específicos definem os conteúdos concretos e estabelecem as prioridades com relação a isso, podem-se considerar justiça social e qualidade de vida como subordinados à autonomia individual e coletiva enquanto princípio e parâmetro. Daí as duas faces da autonomia, a individual e a coletiva deverem ser entendidas como parâmetros subordinadores [...]. Mais **justiça social e uma melhor qualidade de vida são**, de um ponto de vista operacional, **parâmetros subordinados** àquele que é o parâmetro essencial do desenvolvimento sócio-espacial, que é **a autonomia**. (SOUZA, 2002, p.66, grifo nosso).

Considera-se também o trabalho de Lynch que define um equilíbrio entre cinco dimensões para se avaliar a eficiência de um assentamento urbano, a saber: vitalidade, significado, adequação, acesso e **controle** (LYNCH, 1994., p.221 apud SOUZA, 2002, p.71).

Identifica-se aqui uma ambigüidade em relação à qualidade de vida urbana. Como se discute, para que um espaço tenha qualidade é necessário que se tenha controle sobre ele, entretanto, a qualidade de vida depende da autonomia tanto individual quanto coletiva. Tal qualidade refere-se então a escolhas e preferências. Não é objetivo deste trabalho discutir a dimensão desta autonomia e deste controle. Entretanto, tais considerações são importantes para se delimitar um *conceito de qualidade de vida*.

Parece pertinente, ao se estudar as possibilidades de mensuração da *qualidade de vida* de uma população, a diferenciação que se reconhece entre demanda e necessidade. “A **necessidade**, definida no dicionário como carência ou precisão, é conhecida intelectualmente, analisada tecnicamente e identificada profissionalmente. Já a **demanda**, definida no dicionário como procura ou busca, é conhecida por experiência, é vivenciada situacionalmente e é identificada pelo cidadão que vive a situação que se pretende mudar. Nesse sentido, demanda é muito mais que necessidade, pois é a necessidade real do momento, sentida e vivenciada pelos cidadãos, para os quais todo planejamento deve ser destinado” (MURTA, 2004, p. 14). Vale registrar que a necessidade está sempre contida na

demanda, mas que nem sempre a demanda está contida na necessidade técnica ou cientificamente identificada.

Schwartzman (1974) considera que é muito mais fácil planificar a satisfação de necessidades que o atendimento de preferências, ou seja, das demandas.

Easton define as demandas como “expressões articuladas dirigidas às autoridades propondo que algum tipo de alocação autoritária precisa ser realizado” (EASTON, 1968, p.164). O mesmo autor aponta a importância das demandas sociais: “mudanças no volume e na variedade de demanda representam um grande e fundamentalmente negligenciado tipo de pressão e as mudanças do meio ambiente podem ser consideradas responsáveis pela sua presença no sistema político” (EASTON, 1968, p.159). Reforça esta ideia ao afirmar que “na medida em que as demandas não são atendidas, elas teriam importantes conseqüências para o *input* de suporte” do sistema (EASTON, 1968, p.163).

Acredito que a eficiência do Planejamento Urbano esteja diretamente relacionada à satisfação de demandas e à sua materialização em espaços urbanos que propiciem melhores condições de vida para seus habitantes. Assim, para efeito deste trabalho, o conceito de *qualidade de vida* será entendido como um conjunto de condições pessoais, grupais e comunitárias de liberdade, justiça social e direito à participação dos bens de uma sociedade de acordo com suas características próprias.

A medida da qualidade de vida

Sabe-se da dificuldade em avaliar objetivamente um conceito abstrato e complexo como qualidade de vida. É possível, então, se medir tal qualidade?

Acredita-se que esta mensuração se dê “no plano dos parâmetros subordinados particulares ou das adaptações singularizantes. Esses parâmetros darão lugar a indicadores, elaborados para fazerem face a objetivos bem determinados. Não se trata, de todo modo, de uma construção apriorística de indicadores pretensamente universais; [...] a construção de indicadores deverá, bem ao contrário, se dar tão próxima quanto possível da realidade dos contextos valorativos dos grupos sociais específicos envolvidos”. (SOUZA, 2002, p.82).

Infere-se que a escolha adequada de indicadores e a criação de índices específicos para se medir qualidade de vida são um desafio. Na tentativa de enfrentar tal desafio busca-se, então, conhecer os indicadores e índices sociais já elaborados pela Ciência Social no Brasil.

Os indicadores e índices sociais

Um indicador social é “um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. [...] É o

elo de ligação entre os modelos explicativos da teoria social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados” (JANUZZI, 2004, p.15).

Na escolha de indicadores sociais, vale considerar que há na sua produção “uma série de imperfeições, ambigüidades e contradições inerentes à escolha metodológica utilizada. Esses indicadores são apenas representações de determinados aspectos da realidade social, as quais invariavelmente incluem uma série de relações complementares. São simplificações que nos oferecem parâmetros para uma discussão mais profunda” (LOBO e SANTOS, 2002).

Jannuzzi (2004, p.26-31) analisa as propriedades desejáveis de um indicador social, das quais se destacam: a relevância social, a validade, a confiabilidade, a cobertura, a sensibilidade, a comunicabilidade, a periodicidade na atualização e a historicidade.

O citado autor também apresenta a classificação básica dos indicadores entre objetivos (ou quantitativos) e subjetivos (ou qualitativos). Os primeiros se referem a “ocorrências concretas ou entes empíricos da realidade social, construídos a partir das estatísticas públicas disponíveis [...] 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, levantadas em pesquisas de opinião pública ou grupos de discussão” (JANNUZZI, 2004., p.20-21)

Considera-se também a distinção existente entre indicadores diretos e indiretos (COHEN & FRANCO, 1999, p. 152-154). Os indicadores indiretos devem ser construídos, uma vez que a relação entre indicador e meta é de caráter probabilístico e não de implicação lógica.

Sabe-se que “a liberdade de escolha é um dos critérios mais comumente propostos para a aferição da qualidade de vida de uma população dada [...] a implicação deste conceito é que não se deve tentar planificar de antemão as necessidades de consumo de uma população determinada, mas sim estabelecer um sistema pelo qual estas necessidades são continuamente aferidas e atendidas” (SCHWARTZMAN, 1974, p.105).

Como aponta publicação do Instituto Polis (1994), os indicadores são informações quantitativas que expressam e procuram descrever um determinado aspecto da realidade ou apresentam uma relação entre vários aspectos desta. Estão sempre sujeitos a opções políticas e a distintas visões dos aspectos da realidade. Assim, os indicadores de *qualidade de vida* não podem e não devem ser considerados uma forma absoluta de explicação e comparação. Deve-se levar em conta as especificidades de cada situação, considerando-se variáveis tais como a configuração econômica, a localização geográfica e outras condicionantes da qualidade de vida.

Schwartzman considera duas dificuldades básicas para se estabelecer indicadores de *qualidade de vida*:

a) a dificuldade de um conceito positivo de bem estar (limita-se a mensurações conceitualmente triviais de carências);

b) a vinculação entre estes indicadores e os sistemas de planejamento econômico e social em desenvolvimento e implantação (as variáveis sociais são consideradas como difíceis de precisar e quantificar sendo avaliadas e tratadas, quando possível, “a posteriori”) (SCHWARTZMAN, 1974, p. 107).

Jannuzzi classifica os indicadores de qualidade de vida em:

1- Indicadores subjetivos: “são construídos a partir do levantamento de um conjunto amplo de impressões, opiniões e avaliações sobre diferentes aspectos do ambiente sócio-espacial da população, abordando a satisfação quanto ao domicílio, às facilidades existentes no bairro e às economias e deseconomias da vida do município, das condições materiais às aspirações pessoais” (JANNUZZI, 2004, p.112). Ex: satisfação com a moradia, satisfação com o bairro, vizinhança ou cidade, intenção de mudar-se de domicílio, de cidade.

2- Indicadores objetivos:

a) Indicadores de criminalidade e homicídios: nível de segurança pessoal calculado a partir dos registros administrativos das Secretarias de Segurança Pública;

b) Indicadores de alocação de tempo: controle individual do tempo diário, em especial para atividades de convívio familiar e social, lazer, esporte e cultura a partir do indicador de tempo gasto com transporte de casa para o trabalho ou escola;

c) Indicadores Ambientais: aqueles que dizem respeito à disponibilidade de recursos naturais, à forma de uso destes e aos resíduos gerados no seu consumo. Derivam-se de informações censitárias sobre infra-estrutura urbana, mortalidade por causas específicas, além de pesquisas institucionais com prefeituras ou concessionárias de serviços públicos sobre o destino final e tratamento de dejetos e de coleta de lixo (JANNUZZI, 2004, p.112-119).

Apesar das limitações em termos de validade e confiabilidade, um indicador muito utilizado em relatórios de indicadores sociais é a *taxa de urbanização* a qual “dimensiona a parcela da população nacional ou regional que reside em áreas urbanas, e portanto, em tese, com maior acessibilidade aos bens públicos, serviços básicos de infra-estrutura urbana [...] e serviços sociais” (JANNUZZI, 2004, p.71).

Vale observar que a confiabilidade de vários indicadores é questionável em função de que no Brasil o padrão de difusão de banco de dados públicos é caracterizado por “pouca transparência na produção e disseminação de dados e apropriação de informações públicas por consultores de instituições” (MELO, 1999, p. 66). Tal fato possibilita a homogeneização e a manipulação de demandas.

Para a definição de parâmetros e construção de indicadores para qualidade de vida é bastante útil o quadro sinótico apresentado por Souza (2002, p.78) a partir dos estudos de Rainer Maderthaner (vide Quadro 1).

Ao comentar a elaboração deste quadro, Souza chama a atenção para o fato de que “tanto os parâmetros particulares e, sobretudo, as adaptações singularizantes, não deverão ser especificados à revelia dos sentimentos, dos valores e das expectativas dos cidadãos” (SOUZA, 2002, p.78). Entendo, assim, que o autor reforça a idéia de se planejar a partir das demandas da população, e não apenas das suas necessidades.

Sabe-se que “todo conhecimento humano guarda seus laivos de subjetividade” (Rocha, 1995, p. 52). Embora reconhecendo que o conceito de qualidade de vida gere análises subjetivas, acredito que as evidências empíricas possibilitem a aferição desta qualidade, ou pelo menos a definição de demandas mais próximas das reais.

Necessidades	Aspectos particulares	Possíveis conseqüências da não-satisfação
1- Regeneração	Insolação, luz do dia, aeração, proteção contra barulho, espaços para atividades corporais, locais para a prática de esportes e brincadeiras	Esgotamento físico e psicoquímico, vulnerabilidade face a doenças, insônia, estresse, depressão
2- Privacidade	Proteção da esfera privada, proteção contra roubos e assaltos	Raiva, medo, estresse, agressão. Isolamento, atritos com vizinhos, fraca topofilia.
3- Segurança		
4- Funcionalidade	Necessidade de espaço, conforto, senso de orientação	Raiva, desperdício de tempo e dinheiro, desorientação, insatisfação com a moradia e a vida, fraca topofilia
5- Ordem		
6- Comunicação	Conversas, ajuda dos vizinhos, participação e engajamento	Preconceitos e conflitos sociais, insatisfação com a moradia, vandalismo, segregação
7- Apropriação		
8- Participação		
9- Estética	Aspectos dos prédios e fachadas, arruamento, presença de praças e parques	Fraca topofilia, insatisfação com a moradia, mudança de local, vandalismo.
10- Criatividade		

Quadro 1: Parâmetros para definição de qualidade de vida

Fonte: SOUZA, Marcelo. *Mudar a Cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002, p.78.

Dada à subjetividade e ao caráter abstrato do conceito de qualidade de vida, há controvérsias sobre a utilização de indicadores e a construção de índices que se propõem a avaliar tal qualidade de forma mais objetiva. Na tentativa de entender as limitações e possibilidades de sucesso nesta avaliação, torna-se necessário conhecer os principais índices que se propõem a mensurar a qualidade de vida e assim verificar as possibilidades de sua utilização.

Internacionalmente conhecido e utilizado, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 1990, “gerou iniciativas de formulação de indicadores para avaliar as regiões de um país, os estados e, posteriormente, os municípios” (NAHAS, 2001, p.1). Para cálculo do IDH são considerados indicadores de educação

(taxa de alfabetização e frequência escolar), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda per capita.

Kayano & Caldas (2005, p.3) apontam que o próprio Amartya Sen (pesquisador fundamental no projeto do IDH) fez comentários sobre o alcance restrito deste índice enquanto tentativa de captar em um simples número a complexa realidade do desenvolvimento humano e de todo o contexto que envolve e determina as condições de vida das pessoas. Sen reconhece, entretanto, a importância do IDH no debate ideológico em contraposição ao PIB e também como um instrumento persuasivo.

De fato, a concisão da informação apontada pelo IDH tem “um poder mobilizador muito grande da sociedade, obrigando o governo a esclarecer as suas iniciativas no campo social e justificar suas prioridades políticas” (JANNUZZI, 2004, p.123). Nesse sentido percebe-se no IDH o potencial para a busca de maior transparência na gestão pública e para o fortalecimento da accountability.

Uma limitação para a utilização do IDH é a sua falta de sensibilidade para medidas de curto prazo e para temas gerados por ações puramente municipais. A pertinente análise do IDH feita por Kayano e Caldas aponta as dificuldades inerentes a todos os indicadores compostos para se obter consenso sobre os temas incluídos, uma vez que decisões tomadas a priori são medidas por juízo de valor. Tal análise aponta também o desrespeito às peculiaridades regionais ao definir padrões mínimos universais de qualidade de vida. Nesse sentido o IDH desconsidera a relatividade concernente aos hábitos de consumo e satisfação (KAYANO e CALDAS, 2005, p. 5-6), e, acredito também de autonomia .

Para efeito desta reflexão é importante considerar ainda a realização das seguintes pesquisas:

- Pesquisa de Condições de Vida (PCV) desenvolvida pela Fundação SEADE na Região Metropolitana de São Paulo em 1990. Esta pesquisa foi novamente aplicada em 1994 e, em 1998, foi ampliada para municípios de grande porte do interior do estado (JANNUZZI, 2004, p.50).

- Pesquisa de Padrão de Vida do IBGE entre 1996 e 1997 nas regiões sudeste e nordeste do Brasil a qual levantou dados relevantes para a caracterização sócio-demográfica e ocupacional (JANNUZZI, 2004, p.50).

- Pesquisa “Evolução Comparada da Qualidade de Vida nos Municípios Brasileiros - O Melhor Desempenho de uma Prefeitura” realizada pelo Núcleo de Gestão Municipal do Instituto Polis. Esta pesquisa, que se desenvolveu em 14 municípios brasileiros, possibilitou a construção e o teste de dois índices municipais: um abrangendo aspectos da qualidade de vida e outro de gestão municipal. A metodologia utilizada baseou-se no conceito formulado por Amartya Sen o qual possibilitou a construção do IDH. (POLIS, 1994, p. 3).

Na construção do Índice Municipal do Instituto Polis foram levantados 10 indicadores os quais foram sistematizados em 4 índices a saber: de Renda, de Habitação, Ambiental e de Alfabetização. 181 municípios foram avaliados a partir de um ranking de *qualidade de vida*. Tal pesquisa “aponta a

capacidade potencial que a construção de índices tem de auxiliar a administração municipal e a organização da sociedade civil” (POLIS, 1994).

Através de uma parceria entre o PNUD, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Instituto Brasileiro de Estatística (IBGE) foi publicado o relatório *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros* (RDH, 1998) o qual enfocou a situação do desenvolvimento no país. Dentre os diversos indicadores utilizados, além do IDH, destacaram-se o Índice de Condições de Vida (ICV) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (LOBO e SANTOS, 2002, p. 49). A utilização destes índices para análise comparativa de fatos mais recentes fica prejudicada ou até impossibilitada em função da sua periodicidade, uma vez que os mesmos são decenais.

Em Belo Horizonte, observa-se a construção de índices para dimensionar a qualidade de vida com o objetivo de instrumentalizar o poder público municipal na gestão e alocação de recursos, tais como o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e o Índice de Salubridade Ambiental (ISA), todos calculados a partir de indicadores georeferenciados. Os dois primeiros foram formulados pela Secretaria Municipal de Planejamento juntamente com uma equipe da PUC – Minas. O ISA foi desenvolvido por técnicos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), especialmente do Grupo Gerencial de Saneamento (GGSAN) com o objetivo de dar suporte para a produção do Plano Municipal de Saneamento (PMS).

“O IQVU e o IVS foram formulados de maneira a possibilitar uma comparação entre as diferentes condições de vida existentes em B.H., permitindo o estabelecimento de uma hierarquia intra-urbana de unidades espaciais previamente definidas [...]. O primeiro passo foi o estabelecimento dos limites conceituais para o que se buscava dimensionar e, assim, tornar claros os objetivos da construção de cada instrumento” (NAHAS, 2001, p.1).

O Índice de qualidade de vida urbana (IQVU) “resume uma série de indicadores referentes às diversas dimensões da realidade intra-municipal. Trata-se de um indicador que visa avaliar a distribuição dos serviços e recursos urbanos, associado a acessibilidade da população local aos mesmos” (LOBO e SANTOS, 2002., p.50).

O cálculo do IQVU e do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) possibilitou o estabelecimento de hierarquias entre as unidades espaciais (UPs), definidas para o Plano Diretor de Belo Horizonte, bem como a percepção das prioridades do município e o monitoramento da qualidade de vida na cidade (NAHAS, 2001).

Considerando que o saneamento básico é esteio para a construção de indicadores sociais, especialmente de qualidade de vida, destaca-se o Índice de Salubridade Ambiental de Belo Horizonte (ISA), o qual se caracteriza por:

- ser um dos três eixos de priorização que orientaram a metodologia de definição das bacias elementares nas quais se mostram mais urgentes os investimentos em infra-estrutura e serviços de

saneamento em B.H.. Tal índice quantifica a cobertura por serviços de saneamento nas diversas unidades territoriais do município: quanto maior o ISA, menor a deficiência da área em termos de saneamento básico e maior a salubridade da região avaliada (PBH, 2004, p. 20);

- é um índice composto construído a partir do somatório ponderado de índices setoriais referentes aos cinco aspectos tradicionalmente identificados como componentes do saneamento ambiental, a saber: de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores (PBH, 2004, p.21);

- os indicadores usados pelo Grupo Gerencial de Saneamento (GGSAN) são dinâmicos e possuem atualização automática dos dados¹;

- a partir do ISA, de outros indicadores sociais (IDH, IQVU) e de programas da PBH (Orçamento Participativo, Planos Globais de Vilas, Áreas de risco) o GGSAN está construindo um indicador para *inversão de prioridades*, diretamente proporcional à carência e vulnerabilidade social da área. Foram definidas quatro faixas de prioridades. Quase todas as obras do Orçamento Participativo encontram-se nas duas faixas prioritárias de atendimento, fato que aponta a coerência das Políticas Sociais adotadas pela PBH e a validade da utilização do IQVU, IVS e Índice de Salubridade Ambiental (ISA)² na definição de políticas públicas.

O estudo do Plano Municipal de Saneamento (PMS) de Belo Horizonte considera a “possibilidade de atualização permanente do banco de dados gerador dos indicadores escolhidos, desde que se mantenha a **decisão política**, a **unidade de propósitos** e a **disposição das instituições envolvidas** na produção do PMS [...] que deve ser encarado não como um documento acabado, mas como um processo em constante transformação e aperfeiçoamento” (PBH, 2004, p. 22, grifo nosso).

Os técnicos responsáveis pela elaboração do PMS e construção do ISA apontam, assim, importantes aspectos para a validade, eficiência e confiabilidade de indicadores e índices sociais:

a) a **decisão política** deriva de um jogo de poder, estando, portanto, contaminada por valores e interesses. Considera-se que uma “decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis” (RUA, 1997, p.1);

b) a **unidade de propósitos** refere-se à necessidade de consensos entre os formuladores de Políticas Públicas. O consenso é aqui entendido como a capacidade que as pessoas têm de minimizar diferenças a partir de uma área de identificação ou de um objetivo comum. Deve-se considerar, entretanto, a dificuldade em se construir consensos conforme apontam Stark e Bruszt: “onde as deliberações são reais, os interesses não são facilmente conciliáveis. Eles cantam em tons diferentes,

¹ Informação obtida através de entrevista aos técnicos do GGSAN realizada pela autora em maio e junho de 2005.

² Dados obtidos através de pesquisa da autora aos arquivos da PBH em junho de 2005.

eles calculam em racionalidades diferentes, eles se utilizam de diferentes princípios de legitimação” (1998, p. 32).

c) a maior ou menor **disposição das instituições envolvidas** para a manutenção da atualização do indicador e, assim, a credibilidade e eficiência do mesmo dependem de como serão solucionados os dilemas da ação coletiva, conforme apontou Putnam (apud FLEURY, 2003, p.89). Dependem, portanto, da capacidade de se promover a cooperação entre as instituições envolvidas. Uma vez que o desenho das instituições não é neutro e as oportunidades de acesso às decisões são desiguais (SKOCPOL, 1995), a promoção desta cooperação não é tarefa fácil e permanece como desafio.

Os resultados obtidos a partir da construção e aplicação destes índices (IQVU, IVS e ISA) têm sido utilizados pela PBH como instrumento para a formulação de Políticas Públicas e para a distribuição de recursos do Orçamento Participativo. Desde 2002 o IQVU é utilizado para balizar a distribuição de recursos entre as regiões de Belo Horizonte: quanto menor o IQVU e maior população, maior o montante de recursos alocados para a região (GOMES, 2004, p.7).

Inferese-se que a aplicação, as análises e avaliações possibilitadas por tais índices representam assim “um ganho qualitativo na gestão pública, pois permitem elucidar, quando adequadamente conduzidas por especialistas, pontos que decisivamente fazem a diferença para a tomada de decisão e gestão dos recursos públicos aplicados em programas governamentais” (NEPP, 1999, p.51).

Índices Sociais e Políticas Públicas

O estudo dos indicadores e índices sociais aponta as possibilidades e os limites para sua utilização na formulação e implementação de Políticas Públicas.

Entre as limitações destacam-se:

- as características, a oferta e a disponibilidade das estatísticas sociais e demográficas existentes;
- o fato dos diagnósticos serem retratos parciais e enviesados da realidade, refletindo a visão de mundo e a formação teórica dos técnicos;
- a cobertura geográfica restrita das pesquisas amostrais;
- a periodicidade muito extensa entre as medições, muitas vezes decenal (JANNUZZI, 2004, p.30-51).

Como se discute nesse trabalho, limitações de outra ordem surgem, entretanto, na utilização dos indicadores sociais pelos formuladores de Políticas Públicas. Considera-se, então, o pensamento de Lindblom (1981, p. 57) quando ele afirma que não há uma relação direta entre o que os cidadãos desejam e as políticas que eles obtêm, uma vez que os formuladores de políticas escolhem alternativas possíveis tendo em vista não o controle popular, mas suas próprias necessidades.

A visão neoinstitucionalista, que demonstra o papel fundamental da burocracia na formulação das Políticas Públicas, chama a atenção para o fato de que a autonomia da sociedade depende da

capacidade do Estado (SKOCPOL, 1985). Nesse sentido, retomo as considerações de Souza (2002, p. 66) sobre autonomia como parâmetro essencial do desenvolvimento sócio-espacial para questionar em que medida a capacidade de atendimento às demandas da população significa a possibilidade de se ter ou não qualidade de vida.

Tal questão somada a outra consideração do neoinstitucionalismo *polity-centered*: a relação entre instituições políticas e identidades sociais na formação da agenda dos grupos de interesse (SKOCPOL, 1995 apud ROCHA, Tese, p.22) nos fazem refletir sobre quais grupos definem “a priori” os parâmetros de qualidade de vida, como o fazem, ou ainda, qual o tipo de condição de vida interessa a cada grupo e ao Estado.

Nesse contexto, a subjetividade presente no conceito de qualidade de vida do cidadão comum perde importância e dificilmente é considerada. Na formulação das Políticas Públicas, então, talvez seja possível (e desejável) considerar uma subjetividade coletiva, aquela que motiva a coesão de um grupo ou comunidade e que faz com que este (a) se diferencie dos demais.

Apesar de todas as limitações e incertezas apontadas neste trabalho, acredito que, na busca de atendimento das demandas da população por melhores condições de vida – ou por *qualidade de vida* –, é fundamental se considerar o pensamento de Hall no que se refere ao processo de elaboração de políticas públicas como um *processo de aprendizado social* (HALL, 1996). Tal aprendizado, somado à capacidade técnica e à valorização dos saberes locais, pode apontar para a possibilidade de se produzir Políticas Públicas mais eficientes³.

As reflexões deste trabalho destacam a relação entre a qualidade das Políticas Públicas e a qualidade de vida da população. Apesar das dificuldades identificadas para se “medir” e definir tal qualidade, creio ser possível a definição de parâmetros, indicadores e escalas que favoreçam a investigação de processos nos quais os cidadãos tenham a possibilidade de acesso a melhores condições de vida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. 3 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999. p. 137-167.

³ Eficiência é aqui entendida como o atendimento às reais demandas da população, ou seja, a produção de Políticas Públicas capazes de entender e atender a subjetividade típica de cada comunidade, valorizando não só os valores locais, como também a capacidade de atuação dos agentes públicos. Tal reflexão é ampliada por TENDLER (1999. p.33-71).

DRAIBE, Sônia Míriam. O welfare state no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice, 1989. p.13-61.

EASTON, David. *Uma Teoria de Análise Política*. Tradução Gilberto Velho. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968. p. 143-183.

FLEURY, Sônia. Reforma del Estado. *Revista Instituciones y desarrollo*. n. 14-15. Disponível em: <<http://www.iigov.org>>. Acesso em 2003.

GOMES, Maria Auxiliadora. Orçamento Participativo de Belo Horizonte: um instrumento de Planejamento da Gestão Democrática. In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo B. (Orgs.). *Orçamento Participativo: Construindo a Democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C.R. Political Science and the three new institucionalisms. *Political Studies*. Vol. XLIV, p. 936-957, 1996.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores Sociais no Brasil. Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações*. 3.ed. Campinas, SP: Ed. Alínea, 2004. 141 p.

KAYANO, Jorge e CALDAS, Eduardo. *Indicadores Sociais*. Disponível em: <<http://www.aditepp.org.br/gtindicadores/pdf/gt8.pdf>> Acesso em: 30 jul. 2005.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução Urbana*. UFMG, 2002. 178 p.

LINDBLOM, Charles E. *O processo de Decisão Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LOBO, Carlos F.; SANTOS, Ivan Sergei M. Desenvolvimento e qualidade de vida: a utilização de indicadores sociais. *Pensar BH – Política Urbana e Ambiental*, Belo Horizonte, n.4, p. 49-50, ago/out 2002.

LYNCH, Kevin (1994[1981]): *Good City Form*. Cambridge (MA): The MIT Press.

MELO, Marcus André. Estado, Governo e Políticas Públicas. MICELI, S. (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. Ciência Política, v. 3. São Paulo: Ed. Sumaré, Brasília, ANPOCS & CAPES, 1999. p. 59-100.

MURTA, Anamaria Sant'Anna. *Projeção inversa: da prática do Orçamento Participativo à apropriação do espaço urbano*. 2004. p.14. Projeto de Pesquisa: Mestrado em Gestão de Cidades. PUC-Minas. Belo Horizonte.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa. *Experiência de construção e perspectivas de aplicabilidade de índices e indicadores na gestão urbana da qualidade de vida: uma síntese da experiência de Belo Horizonte*. Disponível em: <http://portal1.pbh.gov.br/pbh/pgedocument_> Acesso em: 16 maio 2005.

NEPP. *Modelo de avaliação de programas sociais*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, NEPP, mimeo, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (PBH). *Plano Municipal de Saneamento de Belo Horizonte 2004/2007. Saneamento para todos*. Belo Horizonte, 2004. CD-ROM.

POLIS, Instituto. *Dicas nº 27*. São Paulo: Polis, 1994.

ROCHA, Carlos V. Idéias dispersas sobre o significado de políticas sociais. In: Stengel, M. et al. *Políticas públicas de apoio sociofamiliar*. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2001. p.7-42.

_____. Marx Weber e a objetividade nas Ciências Sociais. *Temáticas*, Campinas, Ano 3, n.5/6, 2º sem. 1995.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Washington, INDES/BID, mimeo, 1997.

SCHWARTZMAN, Simon. Seminário sobre Política de Desenvolvimento Social. *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza: v. 5, n. 2, p. 101-111, 1974.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS,

RUESCHEMEYER e SKOPCOL (comps.) *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p 3-43.

_____. *Protecting Soldiers and mothers: the political origins of social policy in United States*. Harvard: Harvard University Press, 1995.

SOUZA, Marcelo. *Mudar a Cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

STARK, David e BRUSZT, Laszlo. Enabling Constraints: Fontes Institucionais de Coerência nas políticas Públicas no Pós-socialismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Ano 13, n. 36, p. 13-39, 1998.

TENDLER, Judith. Mitos da Reforma do Estado e a Descentralização: Conclusões de um Estudo de Caso no Brasil. In: MELO, Marcus André (org.). *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife: Ed. Massangana, 1999. p.33-71.