

# Acompanhando as Conferências da ONU: notas sobre indicadores de desenvolvimento

Marcelo Medeiros Coelho de Souza\*

Monitorar a implementação dos diversos programas de ação e demais compromissos das Conferências das Nações Unidas<sup>1</sup> demanda uma série de indicadores socioeconômicos e ambientais. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e Desenvolvimento (Rio 1995), por exemplo, requer que 134 indicadores de desenvolvimento sustentável sejam monitorados até o ano 2001. Outras, como a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher e a Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Hábitat II), requerem aproximadamente 80 e 50 indicadores, respectivamente. Mesmo considerando que há alguma interseção nessas demandas, o Brasil, assim como diversos outros países signatários, deve compilar, analisar e publicar um número bastante grande de indicadores.

Indicadores socioeconômicos e ambientais são indispensáveis para qualquer nação. Apenas através deles é possível estimar adequadamente o impacto de determinadas medidas na sociedade e antecipar tendências futuras. No caso das conferências, os indicadores permitem avaliar o progresso em direção às metas propostas, capacidade fundamental para ressaltar a determinação de honrar os compromissos assumidos pelos países e garantir os fluxos de ajuda inter-

nacional. Para monitorá-los as agências internacionais recorrem a publicações ordinárias e informes analíticos divulgados pelos países e compilações realizadas por organismos especializados<sup>2</sup> e pela Secretaria das Nações Unidas, por intermédio de sua Comissão de Estatística.

Os indicadores obtidos, no entanto, apresentam problemas cujas causas vão desde a má qualidade dos dados a diferenças nas metodologias empregadas na obtenção de um mesmo indicador. Os principais problemas relativos aos indicadores dos diversos países membros da ONU são a falta de dados básicos, proliferação (aumento de volume sem aumento na capacidade de análise), sobrecarga dos sistemas nacionais, ausência de coordenação internacional, duplicidade e pouca integridade dos indicadores (fontes duvidosas, metodologia questionável, etc.). No plano internacional, as dificuldades para a montagem de um sistema generalizado de acompanhamento podem ser classificadas em dois grandes grupos: o de problemas relacionados à *disponibilidade* de dados e o de problemas referentes à *incongruência* entre indicadores.

A indisponibilidade dos dados dificulta o acompanhamento do desenvolvimento das

---

\*Pesquisador do IPEA. O autor agradece aos diplomatas da Missão Brasileira nas Nações Unidas pela colaboração na compilação de documentos.

<sup>1</sup>As principais Conferências consideradas são Saúde para Todos, Cúpula Mundial da Infância, Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Hábitat II), Educação para Todos, Quarta Conferência Mundial da Mulher, Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 1995).

<sup>2</sup>Organização das Nações Unidas para a Educação, UNESCO, OIT, FAO, OMS, ONUDI e departamentos, e secretarias regionais como a CEPAL, no caso brasileiro.

nações. Deve-se a pelo menos três razões principais. A primeira, a falta de dados no plano nacional é talvez o problema de mais difícil solução, pois a formação de capacidades de coleta e compilação é uma operação bastante trabalhosa. A segunda, a falta de resposta dos países à solicitação da ONU, deve-se a limitações na comunicação entre as agências internacionais e os responsáveis pelos indicadores no país. Isso pode ser causado por simples questões administrativas, mas também por motivações estratégicas e políticas. A terceira diz respeito à falta de um esforço internacional para compilar os indicadores que existem em nível nacional. Trata-se, evidentemente, de um problema de administração das agências internacionais, possivelmente o mais simples de ser resolvido no grupo das questões referentes à disponibilidade.

A superposição de atividades das organizações internacionais e nacionais muitas vezes gera duplicidade na compilação de um mesmo indicador. Essa duplicidade é indesejada, pois, por um lado, representa custos desnecessários e, por outro, descredita os indicadores quando há discrepância em seus resultados. A incongruência entre indicadores deve-se a cinco causas básicas:

a) Indicadores mal qualificados. É o caso de um mesmo indicador refletindo fenômenos muito distintos (caso típico do erro induzido pelo uso de valores em moeda nacional corrente convertida para dólares americanos e não em unidades paritárias de poder de compra - PPP);

b) Definições diferentes para indicadores com o mesmo nome. A solução passa por compatibilizar definições ou renomear indicadores com maior especificidade;

c) Divergências nas fontes nacionais. Pode ocorrer por duplicidade na produção dos indicadores a partir de conjuntos de dados diferentes. Quando a divergência é expressiva, a decisão sobre qual das fontes é mais fidedigna ganha relevância;

d) Diferenças técnicas na compilação internacional (estimação de indicadores não disponíveis a partir de técnicas diferentes). Obviamente um indicador manifesta as técnicas utilizadas para obtê-lo. Quando as diferenças técnicas produzem discrepâncias significativas nos resultados, a comparação de indicadores nacionais produzidos a partir de metodologias diferentes é comprometida. Há mais de uma solução para o caso, a mais simples envolve ajustes e correções e a mais complexa requer a produção de novos dados; e

e) Diferenças nos períodos de referência ou correções de dados divulgados. A solução desejável é sincronizar períodos na produção dos indicadores, mas um paliativo pode ser obtido por ajustes e estimativas. O problema das correções é mais simples, exige apenas uma boa coordenação entre produtores e divulgadores.

Com o intuito de contornar esses problemas no plano nacional, as Nações Unidas recomendam aos países que incrementem sua capacidade de produção de indicadores através de medidas de execução regular (período mínimo de dez anos) de recenseamentos, em especial os Censos Demográficos, de realização de Pesquisas Amostrais que reúnam informações sobre questões econômicas, sociais, demográficas, ambientais e de outros tipos, de implantação ou melhoria da qualidade dos registros administrativos como o registro civil, os registros de educação, hospitalização, judiciários, de emprego, etc., garantia da cobertura de virtualmente toda a população pelas pesquisas, adaptação das recomendações internacionais às circunstâncias nacionais específicas no que se refere à construção de indicadores, garantia de compatibilidade entre as diversas pesquisas nacionais e aproximação com os conceitos internacionalmente utilizados e ampla divulgação e acessibilidade aos resultados das pesquisas, inclusive na forma de microdados<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>Ver Documentos de Referência.

Para auxiliar as nações na compilação de seus indicadores de desenvolvimento, a ONU utiliza-se tanto de programas internacionais para a reunião de dados sobre temas concretos e programas de fortalecimento do sistema estatístico de um país. Em ambos os casos, o apoio se dá na forma de auxílio financeiro e cooperação técnica. Para o futuro próximo, a ONU indica a possibilidade de serem adotadas medidas de criação de uma capacidade estatística nacional em matéria de obtenção de dados básicos e difusão de indicadores, reuniões entre os organismos de financiamento e a Secretaria das Nações Unidas e o desenvolvimento de um sistema de conjuntos de indicadores básicos (*basic data set*), para satisfazer as necessidades de informação em nível nacional e internacional.

### **Questões técnicas que merecem atenção nos debates sobre indicadores**

Algumas questões técnicas merecem atenção das autoridades políticas dos países signatários das conferências da ONU. O Brasil possui um excelente sistema de estatísticas e boa capacidade de produzir indicadores não-estatísticos. Todavia, alguns aspectos como 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 merecem atenção especial por parte do governo brasileiro e das organizações da sociedade civil comprometidas com as metas das conferências.

A introdução de novos indicadores não deve duplicar indicadores já existentes no país. Preferivelmente, o movimento deve ser de ajuste dos indicadores nacionais às demandas internacionais, quando conveniente. A duplicidade de indicadores deve ser vista como extremamente negativa. Todo indicador possui uma "autoridade" que é seriamente afetada por um "duplo", especialmente quando a divergência entre dois ou mais indicadores de

um mesmo fato é grande. Há casos clássicos de multiplicidade de cálculos indicadores com forte discrepância entre seus resultados que levaram não só ao descrédito dos indicadores, mas também ao questionamento da capacidade técnica das instituições que os produziam.

Os custos de produção e análise de novos indicadores ou de aumento de precisão dos indicadores existentes devem, necessariamente, ser computados para a decisão do Brasil em apoiar ou não a inclusão de um indicador no *basic data set* da ONU<sup>4</sup>. Estatísticas costumam ser custosas e, do ponto de vista alocativo, só fazem sentido quando os benefícios com elas auferidos são maiores do que os custos. A simples proliferação de indicadores não é de interesse de uma nação, exceto quando essa nação vê nessa proliferação um investimento com maior capacidade de acompanhamento de condições sociais de sua população que claramente implicará, no futuro, melhoria das condições de vida dessa população.

É importante ter em mente que, devido ao custo elevado de obtenção de um determinado indicador dentro de um contexto de recursos escassos para os sistemas de estatística, o privilégio de uma determinada perspectiva implica menos recursos para as demais. Isso quer dizer que investir na compilação de um determinado indicador significa deixar de melhorar a qualidade ou até mesmo interromper a compilação de um segundo. Não se trata de defender que os custos de obtenção de estatísticas sejam mantidos ao mínimo, atitude que indica uma má vontade no acompanhamento das recomendações das conferências internacionais, mas sim de afirmar que esses custos sejam justificáveis por benefícios estimados. De uma forma ou de outra, o debate sobre a adoção de um *basic data set* deve passar necessariamente por uma estimativa dos custos (econômicos e não-econômicos, como os organizacionais) da compilação dos indicadores pelas instituições nacionais responsáveis por sua produção.

<sup>4</sup>Sobre conjuntos básicos de indicadores ver Hammond (1999).

Atentar para a relação de custo e benefício dos indicadores não implica, no entanto, perder a perspectiva histórica do uso de indicadores. A compilação sistemática de informações ao longo do tempo é muito importante para o processo de formulação de políticas públicas. A existência dessas informações permite pesquisas sobre os determinantes de um problema. Para que essas pesquisas sejam realizadas é importante que a coleta das informações seja iniciada muito antes de o fato se tornar problemático. Assim, a coleta de indicadores não deve ser simplesmente orientada por problemas de natureza socioeconômica imediatos, mas pelo potencial analítico desses indicadores no longo prazo para a formulação de políticas.

O custo e a utilidade limitada de séries históricas curtas recomendam que, salvo casos especiais, os sistemas estatísticos nacionais dêem preferência à compilação de indicadores para o acompanhamento de questões sociais que não apresentam solução iminente. É importante frisar isso porque o uso adequado de indicadores na formulação de políticas requer, comumente, séries históricas que se referem a períodos longos (como décadas), o que sugere que a compilação "emergencial" de indicadores seja realizada somente em situações muito específicas.

É importante, também, que a decisão sobre a compilação de indicadores não seja tomada de forma tecnocrática. A burocracia possui compromissos específicos com o Estado que não refletem, necessariamente, os interesses da população. Vale ressaltar que não são apenas os Governos Nacionais e as Organizações Internacionais os demandantes por informação socioeconômica. Esse tipo de informação é também objeto de interesse das empresas, das organizações políticas, dos movimentos sociais, organizações da sociedade civil de caráter não-governamental e mesmo das esferas infra-nacionais de governo, sendo, portanto, importante que a efetividade da coleta de um determinado indicador seja não só demonstrada como também reconhecida por aqueles que de fato arcarão com as despesas de sua compilação.

As diferentes nações não apresentam as mesmas demandas por indicadores. Os blocos regionais de nações possuem peculiaridades no seu desenvolvimento que sugerem que o acompanhamento de um determinado fato em um grupo de países tenha menor prioridade do que em outro. Não se trata de preocupação com possíveis incongruências na comparação de indicadores mal qualificados, mas sim de preocupação com as implicações da compilação de indicadores menos relevantes para um determinado conjunto de países. Assim, é recomendável que um *common data set* a todas as nações da ONU seja reduzido ao mínimo possível. Uma posição interessante seria a de apoiar um *basic data set* mínimo para todas as nações e um *basic data set* para os blocos regionais que comportassem suas demandas específicas de acompanhamento do desenvolvimento, evitando assim submeter recomendações irrealistas ou desnecessárias aos países.

Garantir a existência dos indicadores em diversos países não esgota o problema de acompanhamento das implementações dos resultados das conferências internacionais. Há diversas razões pelas quais os indicadores estão sujeitos a incongruências, dentre elas as relacionadas à qualidade e metodologia de compilação. É recomendável que, ao definir os *basic data sets* com os quais pretende trabalhar, as Nações Unidas sejam realistas quanto ao seu papel de apoio tanto à coleta e processamento como aos aspectos técnicos da construção de indicadores, pois conjuntos maiores e mais complexos de indicadores recomendados tendem a gerar maiores custos de implementação. É fundamental que a compilação e a análise dos indicadores sejam feitas a partir de instituições nacionais. A capacitação das instituições nacionais não só facilita a manutenção do processo no tempo como permite adaptações às necessidades locais. Porém, a necessidade de limitar o número de indicadores compilados por um país à capacidade constituída localmente para analisá-los não deve se prender à miopia do curto prazo, uma vez que a existência de séries históricas referentes a períodos razoáveis de tempo fatalmente será uma das demandas dos analistas nacionais no futuro.

As Nações Unidas devem definir com mais clareza se sua prioridade é a comparação internacional ou a utilização em nível nacional, visto que muitas vezes não há coincidência entre essas esferas. Há uma tendência natural de que a preocupação da ONU seja com a produção de macroindicadores (indicadores em nível nacional que agregam uma grande variedade de informações) para a análise na perspectiva internacional. Todavia, sob a perspectiva do desenvolvimento nacional, a melhoria de outros tipos de dados pode ser de grande interesse (dados em nível municipal, registros institucionais, etc.). Além disso, indicadores referentes a agregados raramente consideram as desigualdades na distribuição daquilo que estão indicando. O exemplo clássico é o de renda per capita indicando capacidade de consumo dos indivíduos. Quanto pior for a distribuição de um elemento do bem-estar da sociedade (como a renda, os serviços de água e esgoto, o acesso à saúde e à proteção jurídica e policial), pior é a capacidade do indicador de refletir a realidade. Neste sentido, países caracterizados por profundas desigualdades internas, como o Brasil, devem priorizar indicadores que reflitam a má distribuição do bem-estar na sociedade na construção dos *data sets*.

Não se deve deixar de lado a preocupação com os aspectos do desenvolvimento que não são facilmente quantificáveis (como, por exemplo, mudanças de valores sociais). Essa dimensão que não é apreendida facilmente pelas estatísticas pode ser até mesmo mais importante para o acompanhamento das recomendações das conferências, que diversas outras para as quais indicadores bem assentados vêm sendo coletados. Em última instância, a questão principal a ser resolvida não está nos indicadores, mas nas metas de desenvolvimento perseguidas. Isso, obviamente, não significa confundir os "indicadores" com os "determinantes" dos problemas sociais. As causas de problemas sociais são particulares a cada país e os indicadores são apenas um instrumento técnico de controle do desempenho das políticas de desenvolvimento.

Uma vez definidos os *basic data sets*, é também importante definir prioridades entre

eles. É fundamental especular sobre quais os indicadores mais importantes para que, na impossibilidade da adoção de todos, se dê preferência aos mais relevantes. Se todos os indicadores de um *basic data set* são "prioritários", não há hierarquia entre eles e, portanto, não faz sentido falar pragmaticamente de relevância. Em uma situação como essa, a impossibilidade real de obter todos pode levar a dar preferência aos indicadores de menor custo, por exemplo. A hierarquização de indicadores enfrenta, no entanto, dois problemas. Em primeiro lugar, a importância varia de país a país, o que talvez reforce a necessidade de organização dos *data sets* de acordo com os blocos regionais. Em segundo lugar, a importância do indicador (seu benefício potencial) depende de parâmetros que não são facilmente controláveis, daí advindo a necessidade de orientação técnica não só por parte das instituições produtoras das estatísticas, mas, principalmente, das instituições analistas das estatísticas.

Assim como a decisão sobre a compilação de indicadores não deve ser centralizada nos organismos nacionais de estatística, é recomendável que as estratégias de formação de competências (*capacity building*) considerem os diversos níveis locais relevantes para a produção e organização da informação. O sistema nacional de estatística deve coordenar, mas não necessariamente executar a coleta e o processamento dos dados. Relevância deve ser dada à comunidade, organizações não-governamentais e outras instituições pertinentes, pois isso contribui para a separação de uma esfera política (Governo Nacional) de uma esfera técnica (os compiladores e analistas), evitando assim a interferência política no acompanhamento técnico do desenvolvimento. Também é importante que se desenvolvam competências no nível dos executores das políticas e dos administradores locais, pois muitas vezes são eles os responsáveis por atividades como a coleta dos dados.

A discussão não deve se centrar em o que é possível, mas em o que é importante para o processo de desenvolvimento. Cabe perguntar se os indicadores são bons para o

desenvolvimento dos países ou simplesmente para satisfazer as demandas das conferências. Essa é uma posição que deve ser tratada com delicadeza, pois afirma implicitamente que desenvolvimento não é necessariamente o que é apregoado pelas conferências. Não se trata exatamente de contestar a legitimidade das recomendações das conferências, mas de admitir que, dadas as circunstâncias de escassez, a perseguição de uma meta ambiciosa e quiçá irrealista de uma conferência pode prejudicar o sucesso de ou-

tras propostas dessa mesma conferência ou, ainda, que as demandas das diversas conferências não são necessariamente compatíveis entre si. Em outras palavras, a experiência de diversas nações nos anos 70 e 80 mostrou que o desenvolvimento social e econômico de um povo não se dá por partes, mas em conjunto e, portanto, a melhoria de uma dimensão isolada pode ser questionada como inócua em termos de desenvolvimento, quando se consideram as dimensões que permaneceram inadequadas.

---

### **Bibliografia**

- Asthana, Murli D. Strengthening National Statistical Capacity and Collaboration. Conference Room Paper, ECOSOC Indicators/CRP.6. New York. 1999.
- Badiee, Shaida. Remarks by Shaida Badiee, director of the Development Data Group, The World Bank. mimeo. New York. 1999
- Charumbira, Guest M. Strengthening National Statistical Offices. Conference Room Paper, ECOSOC Indicators/CRP.5. New York. 1999.
- DSD-DESA. CSD Work Programme on Indicators of Sustainable Development Progress Report. Commission on Sustainable Development, 7th session. New York. 1999..
- FAO-FIVMIS. Guidelines for National Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems: background and principles. Committee on World Food Security, 24th session. Rome. 1998.
- Hammond, Brian. Measuring Development Progress: a working set of core indicators. Conference Room Paper, ECOSOC Indicators/CRP.1. New York. 1999.
- Talbot, George. Statement on Behalf of the Group of 77 and China at the ECOSOC Informal Meeting on Basic Indicators for Monitoring the Integrated and Coordinated Implementation and Follow-up of the Major United Nations Conferences. New York. 1999.
- Williams, Tony. Means of Implementation and Looking to the Future. Conference Room Paper, ECOSOC Indicators/CRP.2. New York. 1999.