

Indicadores no planejamento

Prof. Ricardo de Sampaio Dagnino

Departamento Interdisciplinar

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Tramandaí – Rio Grande do Sul, 2021

Nota: apresentação baseada no capítulo "Indicadores no planejamento público" de Paulo Jannuzzi (2010), publicado no livro "População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais" organizado por Rosana BAENINGER (Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.)

Sobre o autor

Paulo de Martino Jannuzzi



Fonte: <http://mds.gov.br>

- Ex-Secretário Nacional de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).
- Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE-IBGE), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais.
- Graduado em Matemática Aplicada e Computacional pela Unicamp
- Mestre em Administração Pública pela Eaesp/FGV
- Doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas.

Estrutura do texto

1. Introdução
2. Marco conceitual sobre Planejamento
3. Uso de indicadores na elaboração de Diagnósticos socioeconômicos
4. Fontes de dados e de indicadores
5. Propriedades e tipologias de indicadores
6. Considerações finais
7. Referências

1. Introdução

Planejar é preciso...

- Parodiando Fernando Pessoa, na vida pessoal e nas atividades governamentais “Planejar é preciso”.
- Como navegar, planejar não é uma atividade “exata”, que se possa realizar com conhecimento de todos os fatos e desafios a enfrentar e com pleno domínio das condições para realização das atividades programadas.
- Mas é “preciso” no sentido de desejável, necessário ou mesmo imprescindível, para poder antecipar obstáculos futuros, prever e acompanhar as atividades programadas para construção de um futuro idealizado.

1. Introdução

Planejamento e escolha do futuro

- Matus (1997, p.10-14):

Nós hoje vivemos o que antes era o futuro e todos os problemas que agora se colocam diante de nós puderam ser evitados ou resolvidos.

Se planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja qual for.

1. Introdução

Planejamento e improviso

- Sem planejamento nas atividades governamentais só resta a improvisação, o voluntarismo;
- E o conseqüente descrédito da população acerca do papel e da eficiência do Estado em cumprir suas funções:



1. Introdução

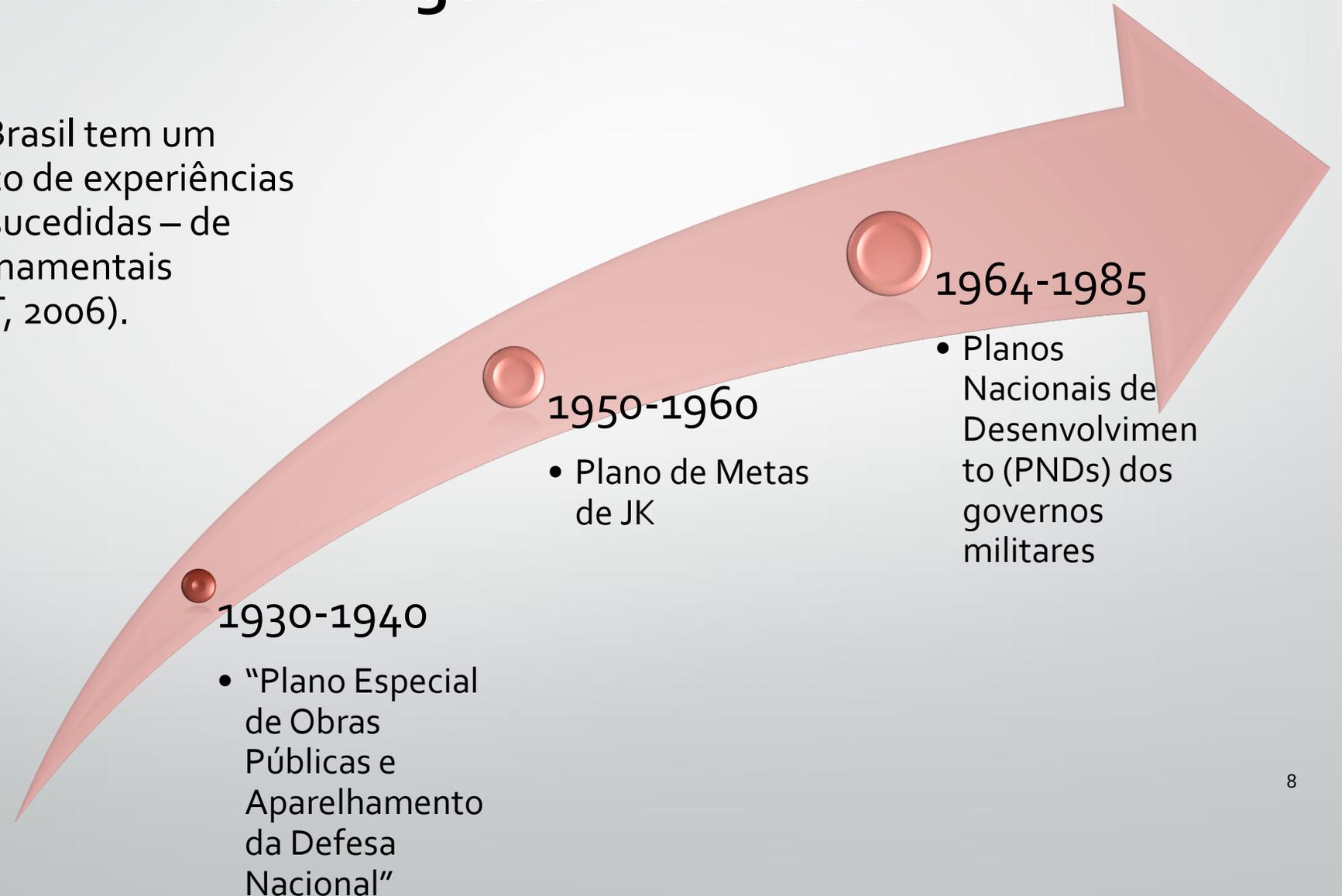
Planejamento ajustado às necessidades do público-alvo



2. Marco conceitual sobre Planejamento

Planos governamentais

- É fato que o Brasil tem um longo histórico de experiências – bem e mal sucedidas – de Planos Governamentais (PAGNUSSAT, 2006).



2. Marco conceitual sobre Planejamento

Marco: Constituição Federal de 1988

Antes

- Foco exclusivamente orçamentário, desenvolvimentista em termos de projetos econômicos ou voltado à estabilização monetária.

Depois

- Planejamento Público em perspectivas mais amplas de atuação do Estado Brasileiro, com as atividades de planejamento no setor público sendo revalorizadas.

2. Marco conceitual sobre Planejamento

Anos 2000

- Atividades de planejamento no setor público no país vem sendo revalorizadas, ainda que com matizes e ênfases diferenciadas nos diferentes contextos regionais e âmbitos de governo.



2. Marco conceitual sobre Planejamento

Anos 2000...

Não se trata do resgate do Planejamento nos moldes tradicionais:

do primado da racionalidade técnica sobre a política,

- com viés economicista
- sem diálogo com a sociedade e demais agentes públicos

que parte da premissa tecnocrática de que

- detém conhecimento exaustivo da realidade
- tem plena capacidade de antecipação de cenários
- tem total controle de atividades programadas

(DAGNINO, 2009; DE TONI, 2009).

2. Marco conceitual sobre Planejamento

Anos 2000...

Outra forma de planejamento

- Com mais visão das estratégias a perseguir e mais situado no contexto dinâmico da Gestão Pública.
- Não se trata também de um planejamento centralizado no Ministério ou Secretarias de Planejamento.
- É necessariamente setorial ou idealmente inter-setorial (face a multicausalidade das questões sociais).

2. Marco conceitual sobre Planejamento

Anos 2000 Planejamento Situacional

O técnico deve se valer de um conjunto diverso de técnicas (CKAGNAZAROFF, 2004):

da análise estratégica voltada à compreensão de macro-problemas e estruturação de Políticas

- Análise SWOT
- técnicas de Cenários Prospectivos
- Análise Situacional de Atores Relevantes

às ferramentas de aplicação a circunstâncias mais específicas e de formulação de projetos

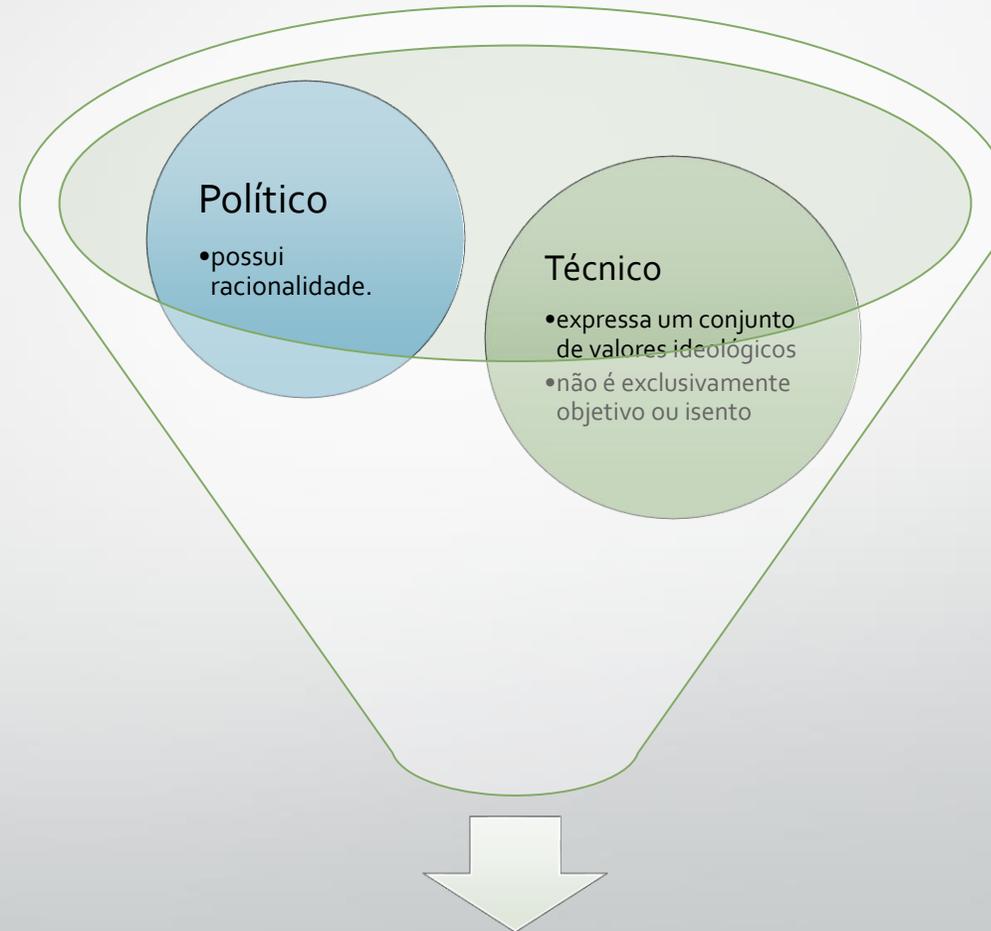
- Construção de Árvore de Problemas e Soluções
- Marco Lógico de Programas e Projetos
- Programação de atividades e recursos de projetos

2. Marco conceitual sobre Planejamento

Anos 2000

Abordagem técnico-política de planejamento

Não há prevalência do critério técnico sobre o político.



Abordagem técnico-política de planejamento

2. Marco conceitual sobre Planejamento

Anos 2000

Premissa da abordagem técnico-política de planejamento

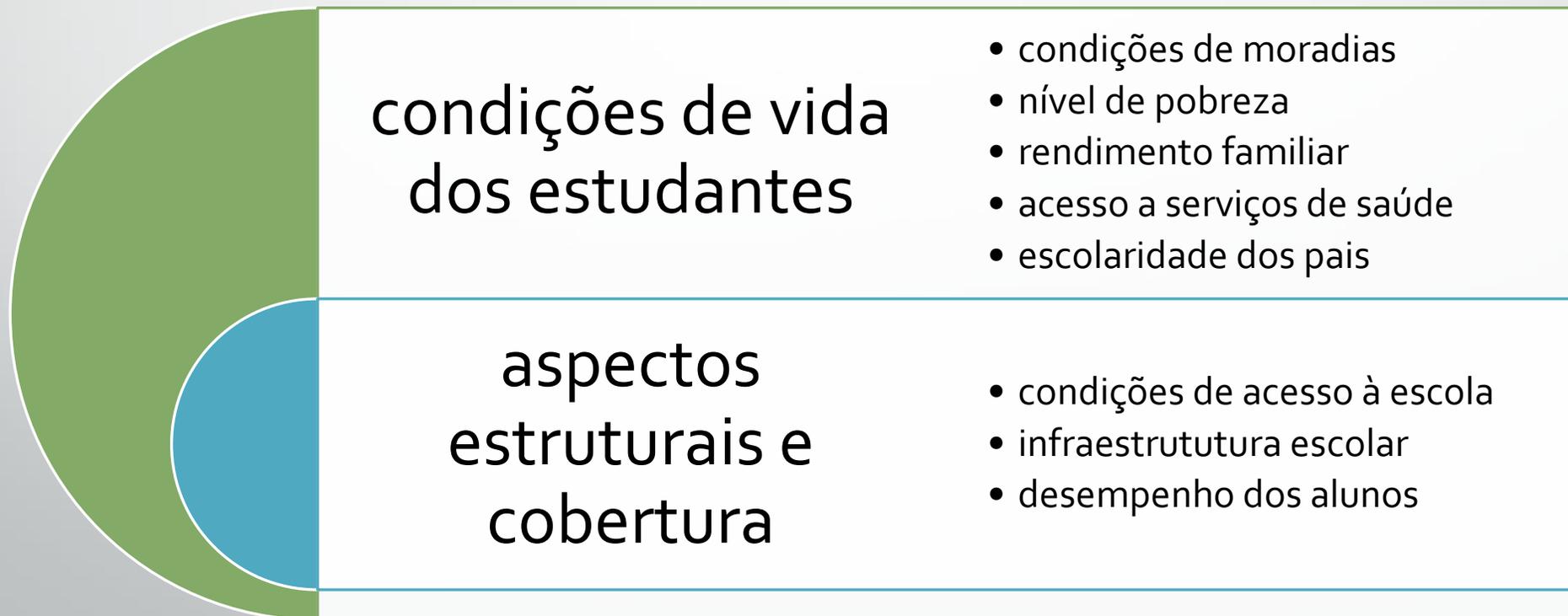


3. Indicadores para diagnósticos

Elaboração de diagnósticos

Na elaboração de diagnósticos empregam-se informações de várias áreas temáticas analíticas ou de atuação governamental.

Por exemplo, para desenvolver programas no campo da Educação Básica é preciso conhecer fatores que certamente podem afetar ou potencializar as ações programáticas específicas:



3. Uso de indicadores

Característica de um bom diagnóstico

Deve contemplar o levantamento de informações sobre as características do público-alvo:

as potencialidades e fragilidades da base econômica local e regional

os condicionantes ambientais

a capacidade e experiência de gestão local e regional

o nível de participação da sociedade

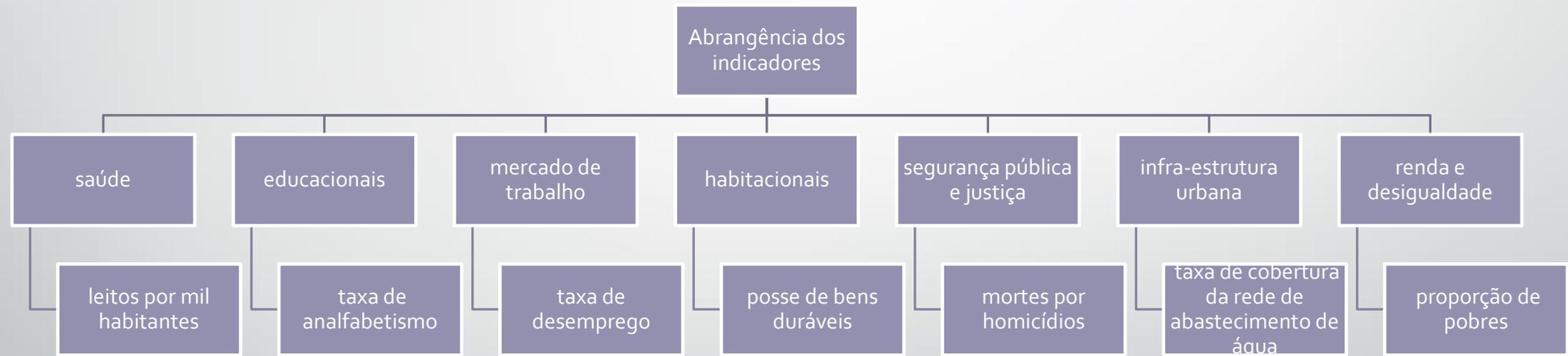
3. Uso de indicadores

Indicadores são como fotografias

- Tal como as fotografias, os indicadores procuram retratar um aspecto da realidade.
- Fotos reduzem a tridimensionalidade da realidade para o plano bidimensional do papel fotográfico.
- A imagem captada no indicador é também uma redução da realidade, isto é, uma representação simplificada de um aspecto da mesma.

3. Uso de indicadores

Característica de um bom diagnóstico



4. Fontes de dados

Escolha, combinação e cálculo

- Após escolher os indicadores sociais relevantes, é preciso buscá-los nas fontes de dados e pesquisas indicadas ou, se necessário, computá-los.
- A construção de indicadores a partir da combinação de dados e estatísticas provenientes de diferentes fontes e pesquisas, pode não ser tão simples.

4. Fontes de dados

O exemplo do cálculo da taxa de mortalidade infantil

- Em termos algébricos, o cálculo da taxa é bastante simples.
- Trata de uma razão entre o total de óbitos de crianças até um ano e o total de crianças nascidas vivas ao longo do mesmo ano de referência.

$$\text{Taxa de Mortalidade Infantil} = \frac{\text{Óbitos de Crianças} < 1 \text{ Ano}}{\text{Nascidos Vivos no Ano}} \times 1.000$$

- Contudo, em função da persistência de sub-registro significativo de óbitos infantis e de registros atrasados, não permite que se empregue essa fórmula, sem as devidas correções no numerador e denominador.
- O cômputo descuidado poderia produzir uma medida pouco confiável ou enviesada, orientando de forma equivocada a análise das condições de vida.

4. Fontes de dados

Uso de indicadores confiáveis

- Dessa forma, se não se dispôr de um bom conhecimento técnico das fontes e dados em determinada temática social, é melhor que se empregue na elaboração de diagnósticos socioeconômicos indicadores já computados anteriormente por instituições com tradição e credibilidade.
- Pior do que não ter nenhuma informação ou indicador para uma determinada dimensão da realidade social é dispôr de um dado pouco confiável, que conduza a análises ou decisões equivocadas.

4. Fontes de dados

Algumas das Principais Ferramentas e Publicações de Indicadores

IBGE

www.ibge.gov.br

Síntese de Indicadores Sociais; Brasil em Números; Cidades@; Estados@; Países@; Perfil dos Municípios Brasileiros;

IPEA

www.ipea.gov.br

IPEADATA; Relatório de Acompanhamento dos ODM; Boletim de Conjuntura

PNUD

www.pnud.org.br

Atlas do Desenvolvimento Humano; Relatório do Desenvolvimento Humano

QUADRO 2 – Algumas das Principais Ferramentas e Publicações de Indicadores

Fonte	Sítio	Conteúdo
IBGE	www.ibge.gov.br	Síntese de Indicadores Sociais; Brasil em Números; Cidades@; Estados@; Países@; Perfil dos Municípios Brasileiros; Comitê de Estatísticas Sociais
IPEA	www.ipea.gov.br	IPEADATA; Relatório de Acompanhamento dos ODM; Boletim de Conjuntura
ANIPES	www.anipes.org.br	Acesso aos sites de mais de 25 instituições subnacionais que compilam dados e indicadores sociais e econômicos, além de estudos para subsidiar o Planejamento Governamental
PNUD	www.pnud.org.br	Aplicativo Atlas do Desenvolvimento Humano; Relatório do Desenvolvimento Humano
Ministério da Saúde	www.datasus.gov.br	Indicadores e Dados Básicos; Cadernos de Informações Municipais; Painel Situacional
Ministério das Cidades	www.cidades.gov.br	Sistema Nacional de Informações sobre Cidades
Ministério da Educação	www.inep.gov.br	Edudata Brasil Sistema de Consulta ao IDEB
Ministério da Previdência	www.previdencia.gov.br	Infologo; Anuário da Previdência Social
Ministério do Trabalho	www.mte.gov.br	Perfil do Município; Acesso on-line à RAIS e CAGED ²⁴
Ministério do Desenvolvimento Social	www.mds.gov.br	Matriz de Informações Sociais; Censo CRAS

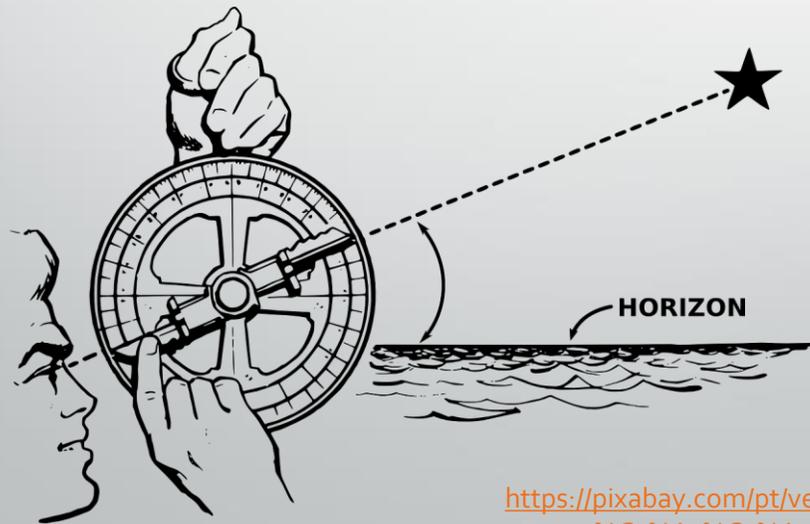
5. Propriedades e tipologias

Todo indicador é uma tentativa de síntese da realidade.

- Nem todas as fotografias são efetivamente usadas.
- São selecionadas as fotos mais nítidas, mais representativas e com os melhores ângulos dos aspectos que se quer destacar.
- A escolha de Indicadores deve ser pautada pela aderência dos mesmos a um conjunto de propriedades desejáveis: **relevância, validade e confiabilidade.**

6. Considerações finais

- Este texto procurou contribuir na sistematização de algumas idéias e técnicas acerca da aplicação dos Indicadores nas atividades de Planejamento no setor público, focando, sobretudo, o planejamento municipal, expostas de forma mais ampla em Jannuzzi (2004).
- Tal como os astrolábios, que no século XV permitiram orientar a navegação nos mares desconhecidos e descobrir novos mundos, os indicadores – devidamente escolhidos, computados e analisados – podem ser as bússolas a guiar o Planejamento Público no caminho de um Brasil mais justo e pujante.



7. Referências

- BORGES, A. S. et al. Projeções populacionais no Brasil: subsídios para seu aprimoramento. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu. Anais... Belo Horizonte: ABEP, 2006.
- BRONZO, C. et al. (Org.). Gestão Social: o que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v.1-2, 2004.
- BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, R. Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: AnnaBlume, 2007.
- CARLEY, M. Indicadores sociais: teoria e prática. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- CASTRO, J. A. Políticas sociais: acompanhamento e análise – vinte anos da Constituição Federal. Brasília: IPEA, 2009.
- CAVALCANTE, P. L. O plano plurianual: resultados da mais recente reforma de planejamento e orçamento no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, 58, n.2, p.129-150, 2007.
- CEPAM. Construindo o diagnóstico municipal. São Paulo, 2009.
- CKAGNAZAROFF, I. B. Gestão social: uma visão introdutória. In: BRONZO, C. et al. (Org.). Gestão Social: o que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v.2, 2004.
- DAGNINO, R. P. Planejamento estratégico governamental. Brasília: CAPES/UAB, 2009.
- DE TONI, J. Em busca do planejamento governamental do século XXI. In: REPETTO, F. et al. Reflexões para Ibero-America: planejamento estratégico. Brasília: ENAP, 2009.
- DOWBOR, L. Sistema local de informação e cidadania. Tecnologia Social, Rio de Janeiro, 2004.
- GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. IDH, Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Salvador, v.7, n.1, p.73-89, 2005.
- HAKKERT, R. Fontes de dados demográficos. Belo Horizonte: ABEP, 1996.
- JANNUZZI, P. M. Indicadores sociais no Brasil. Campinas: Alínea, 2004.
- JANNUZZI, P. M.; PASQUALI, F. A. Estimação de demandas sociais para fins de formulação de políticas públicas municipais. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.33, n.2, p.75-94, 1999.
- JANNUZZI, P. M. Indicadores no planejamento público. In: BAENINGER, R. População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.
- KEINERT, T. M. M.; KARRUZ, A. P. Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias. São Paulo: AnnaBlumme, 2002.
- KOGA, D. Medidas de Cidades. São Paulo: Cortez, 2005.
- MATUS, C. Política, planejamento e Governo. Brasília: IPEA, 1997. (Tomo I). NAÇÕES UNIDAS. Handbook of social indicators. New York, 1988.
- NAHAS, M. I. P. Metodologia de construção de índices e indicadores sociais como instrumentos balizadores da gestão municipal da qualidade de vida urbana: uma síntese da experiência de Belo Horizonte. In: HOGAN, D. J. et al. (Org.). Migração e ambiente nas aglomerações urbanas. Campinas: Nepo/Unicamp, 2001.
- PAGNUSSAT, J. L. Prefácio. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. Planejamento e orçamento governamental. Brasília: Enap, 2006.
- PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal. Brasília: Enap, 2000. (Texto para Discussão).
- RESENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.
- RESENDE, L. M.; JANNUZZI, P. M. Monitoramento e avaliação do PDE: IDEB e painel de indicadores. Revista do Serviço Público, Brasília, v.59, n.2, p.121-150, 2008.
- SANTAGADA, S. Indicadores sociais: uma primeira abordagem histórica. Pensamento Plural, Pelotas, n.1, p.113-142, jul./dez.2007.
- SCANDAR, W. J.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, P. L. N. Sistemas de indicadores ou indicadores sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais? Bahia Análise & Dados, Salvador, v.17, n.4, p.1191-1201, 2008.
- TAVARES, M. C. O Planejamento em economias mistas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTADO E PLANEJAMENTO: SONHOS E REALIDADE, 1988, Brasília. Anais... Cendec, 1988.
- TORRES, H. G. Demografia urbana e políticas sociais. Revista Brasileira de Estudos de População, São Paulo, v.23, n.1, p.27-42, jan./jun.2006.
- VITTE, C. C. S.; KEINERT, T. M. M. Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.