

População e Cidades

subsídios para o planejamento e para as políticas sociais

Rosana Baeninger

organizadora



Campinas, setembro de 2010

Núcleo de Estudos de População (NEPO) - Unicamp
Av. Albert Einstein, 1.300 – CEP: 13081-970 – Campinas, SP – Brasil
Fone (19) 3521 5890 – Fax: (19) 3521 5900
www.nepo.unicamp.br

Apoio

Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)
Harold Robinson - Representante Brasil e Diretor Argentina e Paraguai
Taís Freitas Santos - Representante Auxiliar

Organização e Revisão Geral Rosana Baeninger

Comitê de Publicação Taís Freitas Santos (UNFPA)
Rosana Baeninger (IFCH-NEPO/UNICAMP)
Fabiola Rodrigues (CEM-CEBRAP)

Colaboração Maria Ivonete Z. Teixeira

Capa, Produção Editorial e Diagramação Fabiana Grassano
Traço Publicações e Design

Leandra Cardoso
Flávia Fábio

Foto da capa Flávio Sampaio

Padronização Bibliográfica e Ficha Catalográfica Adriana Fernandes

FICHA CATALOGRÁFICA

População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais / Rosana Baeninger (Org.). - Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.
304p.

ISBN 978-85-88258-23-5

1.População. 2.Cidades. 3.Políticas Sociais. I.Baeninger, Rosana (Org.). II.Título.

Indicadores no planejamento público

Paulo de Martino Jannuzzi

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. Como bem coloca Matus (1997):

Somos arrastados ou conduzimos? Nós hoje vivemos o que antes era o futuro e todos os problemas que agora que se colocam diante de nós puderam ser evitados ou resolvidos. Pudemos conduzir e fomos conduzidos para onde não queríamos? Eu governo meu destino? Meu país governa seu destino?

....

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 (MATUS 1997, p.10-14).

Sem planejamento nas atividades governamentais só resta a improvisação, o voluntarismo e o conseqüente descrédito da população acerca do papel

e eficiência do Estado no cumprimento de suas funções na alocação e coordenação de esforços na distribuição de bens e serviços públicos e garantia de níveis crescentes de bem estar à população. Com toda a incerteza que cerca o contexto econômico contemporâneo, com toda movimentação e reposicionamento cotidiano dos agentes políticos, com toda a pressão social por programas e serviços públicos mais efetivos e eficientes, o Planejamento Público é, ao contrário do que se poderia supor em uma perspectiva mais liberal-conservadora, cada vez mais necessário. Como já alertava a Profa. Maria Conceição Tavares, no contexto da discussão muito ativa na década de 1980 acerca do papel e tamanho do Estado e, por conseguinte, da legitimidade e abrangência do Planejamento Governamental:

É preciso ter claro que a intervenção do Estado sempre foi absolutamente relevante, seja para dar lugar a um processo de industrialização e acumulação capitalista, seja em situações de guerra ou reconstrução. De maneira que não adianta que o paradigma liberal diga que o mercado funciona bem, que a intervenção deve ser a mínima possível, porque em crise, em guerra, ou no surgimento industrial de qualquer nação, o Estado intervém sempre” (TAVARES, 1988, p.26).

A construção, pois, de uma sociedade mais desenvolvida, mais justa, menos desigual, com maior bem estar depende, em boa medida – ainda que não somente – da capacidade de Planejamento nas diversas instâncias do setor público: no governo federal, nos estados, nas prefeituras, nas secretarias e órgãos públicos. Valendo-se ainda de Matus, um bom governo deve dispor, além de um projeto político viável, de meios e recursos que assegurem sua governabilidade e de capacidade técnica de planejamento, gestão e adequação das atividades programadas para construção do projeto almejado (DE TONI, 2009).

Essa rápida digressão conceitual sobre Planejamento Governamental é importante para contextualizar a contribuição mais específica e pontual desse artigo, que trata de uma das ferramentas de trabalho do gestor público na condução de suas atividades de planejamento: os indicadores para elaboração de diagnósticos setoriais. Ter um conhecimento estruturado da realidade sociodemográfica, das potencialidades e fragilidades da economia, da dinâmica conjuntural do emprego, das restrições e condicionantes ambientais de um município, região ou estado é um bom ponto de partida para assegurar que os programas e outras ações públicas estejam mais ajustadas às necessidades de seus públicos-alvo e ao contexto da intervenção social, ampliando as chances de sucesso e de efetividade das Políticas Públicas no país.

O texto está estruturado em quatro tópicos, além dessa introdução e das considerações finais. Inicia-se com a apresentação de um marco conceitual sobre Planejamento, base para orientar, em seguida, a discussão sobre o

uso de indicadores na elaboração de Diagnósticos socioeconômicos para Políticas e Programas Públicos. Apresentam-se então as principais fontes de dados e de indicadores, finalizando-se com uma discussão conceitual acerca das propriedades e tipologias de indicadores.

Planejamento no setor público e a demanda por informação estruturada

É fato que o Brasil tem um longo histórico de experiências – bem e mal sucedidas – de Planos Governamentais, começando no final dos anos 1930 com o “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional” do governo Vargas, passando pelo Plano de Metas de JK nos anos 1950 aos PNDs – Planos Nacionais de Desenvolvimento – dos governos militares (PAGNUSSAT, 2006). Mas é a partir dos anos 1990 que o foco exclusivamente orçamentário, desenvolvimentista em termos de projetos econômicos ou voltado à estabilização monetária, cede espaço para Planejamento Público em perspectivas mais amplas de atuação do Estado Brasileiro. Respondendo às demandas de atuação mais abrangente da esfera social, inscritas na Constituição Federal de 1988, as 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.

Não se trata, vale ressaltar, 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 e tem total controle de atividades programadas (DAGNINO, 2009; DE TONI, 2009). É um processo de planejamento com mais visão das estratégias a perseguir e mais situado no contexto dinâmico na Gestão Pública.

Trata-se de uma abordagem de planejamento que, reconhecendo a complexidade e diversidade da realidade socioeconômica brasileira, da multicausalidade dos problemas e iniquidades sociais e dos limites cognitivos para propor soluções para as questões colocadas na agenda pública, cede espaço da “boa e neutra técnica de planejamento” ao “fazer” e “refazer” técnico-político da análise situacional, de leituras mais multidisciplinares e plurais da realidade, construído com maior participação de outros atores relevantes, com visão mais estratégica das oportunidades e obstáculos externos, que vão orientar a programação, monitoramento e reprogramação – periódica, se necessário – das atividades previstas em um programa ou ação idealizados para solucionar os problemas inscritos na agenda. Nesta abordagem de Planejamento Situacional, o técnico deve se valer de um conjunto diverso de

técnicas, da análise estratégica voltadas à compreensão de macro-problemas e estruturação de Políticas – Análise SWOT, técnicas de Cenários Prospectivos, Análise Situacional de Atores Revelantes – 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 (CKAGNAZAROFF, 2004). Aqui não há prevalência do critério técnico sobre o político, pois mesmo o primeiro não é exclusivamente objetivo ou isento, mas expressa um conjunto de valores ideológicos, nem o segundo é desprovido de racionalidade. A abordagem técnico-política de planejamento aqui advogada parte da premissa de que nem tudo que é politicamente desejável é tecnicamente exequível, nem tudo o que seria tecnicamente viável é politicamente legítimo.

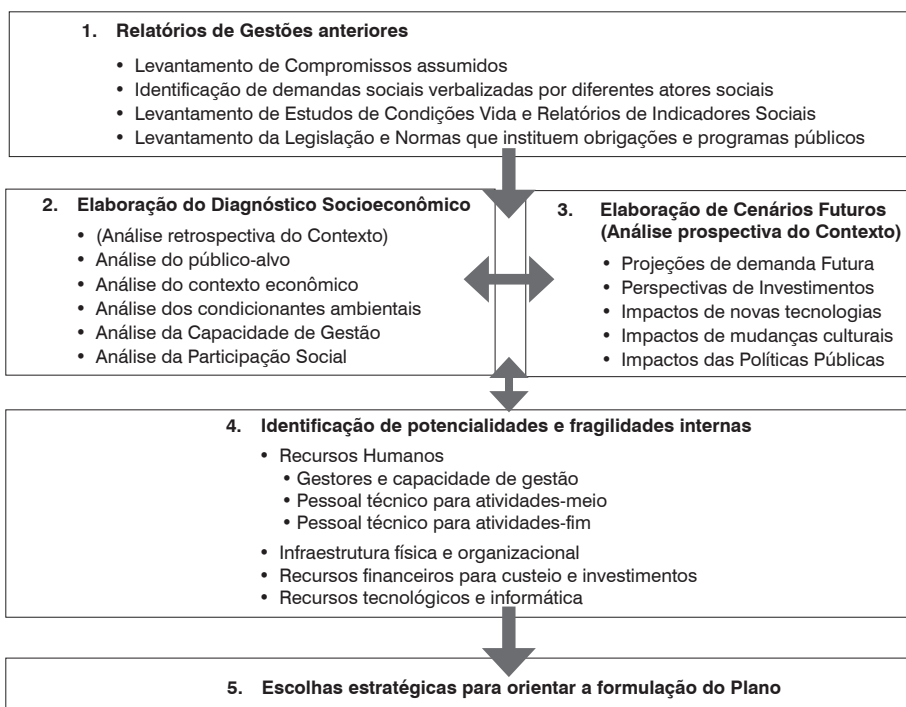
Não se trata também de um planejamento centralizado no Ministério ou Secretarias de Planejamento. É necessariamente setorial ou idealmente inter-setorial (face a multicausalidade das questões sociais). Na realidade, Ministério de Planejamento e Seplans cumprem hoje atividades mais ligadas à coordenação estratégica, monitoramento da ação governamental e apoio ao planejamento setorial como a produção de insumos (metodologias, cenários futuros etc). E não poderia ser diferente, afinal, só no que diz respeito às Políticas Sociais, a complexidade das intervenções públicas aumentou consideravelmente. A análise da evolução e da natureza do gasto social elaborada por Castro (2009) revela um aumento real de 74% do gasto federal na área entre 1995 e 2005, com ampliação de beneficiários e/ou programas nos diversos setores da Política Social.

Também não é – ou não deveria ser – um planejamento centrado no Governo Federal. Afinal, as políticas públicas operam em uma lógica cada vez mais descentralizada, levando a expansão do funcionalismo municipal de forma muito significativa pelo país. Dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) revelam que, de 2002 a 2008, houve um crescimento de 66% nos quadros técnicos de nível superior nas três esferas de governo, com especial destaque no âmbito municipal. Também nessa esfera há que se deter a capacidade de planejamento em perspectiva mais estratégica e inter-setorial, a fim de que os corpos técnicos municipais não constituam apenas a “burocracia avançada” dos Ministérios setoriais, respondendo mais à Brasília que a seu próprio executivo e sociedade local.

Sem dúvida, do ponto de vista institucional, a introdução da obrigatoriedade da elaboração de Planos Plurianuais (PPA) a cada quatro anos nos três entes federados, a necessidade de especificação de ajustes e readequações a cada ano por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), constituem bases importantes para fomentar a cultura de

planejamento de médio e longo prazos no Brasil e superação dos vieses que, de longa data, acometem os técnicos da área¹. Efetivamente, pelo menos na esfera federal, isso vem se concretizando, como mostra Cavalcante (2007) em sua análise do processo de formulação e abrangência dos PPAs ao longo dos últimos 20 anos. Em que pesem ainda na qualidade e atualização dos indicadores reportados, os PPA federais têm sido cada vez mais abrangentes nas temáticas cobertas, mais consistentes na articulação das metodologias de formulação e avaliação de programas, mais participativos na elaboração e mais transparentes nos relatórios de gestão produzidos. Isso tem sido possível graças ao esforço do corpo técnico do Ministério do Planejamento em desenvolver e disseminar técnicas e ferramentas na área².

DIAGRAMA 1 – Etapas e Atividades do Planejamento no Setor Público



¹ Na área, tais vieses, são por vezes referidos como os sete pecados capitais do Planejamento, a saber: Voluntarismo utópico, Reduccionismo econômico, Ritualização de normas e procedimentos, Pretensão globalizante, Viés setorializante, Inconsistência macroenômica ou de financiamento, Vulnerabilidade institucional (pela descontinuidade administrativa).

² Veja, neste sentido, o Manual de Elaboração do PPA (federal e de municípios) e o Guia metodológico para construção de Indicadores. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

Essas abordagens mais modernas de Planejamento Público, com foco mais estratégico e situacional, assentam-se em um processo de trabalho de cinco conjunto de atividades, iniciando-se com a definição da Agenda de Prioridades da ação governamental – do órgão setorial, prefeitura, governo estadual ou federal – passando pela elaboração da Análise Retrospectiva, da Análise Prospectiva, da Análise de Potencialidade e Fragilidades internas e terminando com a sistematização de informações para as escolhas de estratégias a seguir na formulação do Plano de Médio e Longo Prazo (Diagrama 1). Em todas as etapas, demanda-se um conjunto específico de informações de natureza mais estruturada ou semi-estruturada, mais gerais ou mais específicas.

Na Formação da Agenda é preciso dispor de informações sobre os principais problemas e avanços no município, região ou área setorial objeto do planejamento. Anuários estatísticos, audiências públicas, revisão de planos de governo e levantamento da legislação que regulamenta ou orienta as ações do poder público – Estatuto da Cidade, Plano Diretor, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para citar dois exemplos – são instrumentos indispensáveis para isso. Com a identificação da agenda prioritária de ação pública definida, passa-se ao detalhamento do diagnóstico socioeconômico para formulação das Políticas, programas e projetos – temática que interessa mais discutir neste texto e, portanto, abordada em tópico a seguir.

Tão importante quanto conhecer de forma mais estruturada a realidade passada, sistematizada no diagnóstico, é dispor de informações acerca do futuro a médio prazo, em termos das perspectivas de expansão da demanda populacional por bens e serviços públicos, os prognósticos de desenvolvimento econômico regional e possíveis impactos tecnológicos e das políticas públicas sobre a realidade analisada. Conhecer os pontos fortes e fracos do governo municipal, estadual ou do órgão setorial em termos de recursos humanos, recursos financeiros e de equipamentos sociais é outra etapa relevante para que, dimensionados os problemas e conhecidos os desafios a enfrentar, sejam escolhidas as estratégias mais viáveis dentre as formuladas para solucionar as questões compromissadas na agenda.

Os indicadores na elaboração dos diagnósticos socioeconômicos

Ouve-se com alguma frequência nos meios políticos e técnicos de que “não é por falta de diagnósticos que a Política Pública não é mais efetiva” ou ainda “De diagnósticos para programas, não precisamos mais”. Grande equívoco, de técnicos ou dirigentes que não sabem ou querem diferenciar estudos gerais de condições de vida, produzidos pelos centros de pesquisa e agências estatísticas, dos relatórios de pesquisa elaborados nas universidades

– parte deles na forma de dissertações e teses – e das análises situacionais ou diagnósticos propositivos para programas. O que os diferencia é o compromisso mais panorâmico e descritivo do primeiro tipo de documento – certamente útil e relevante para o público geral a quem se destina e para a primeira etapa do processo de planejamento, como apresentado; o foco mais aprofundado e analítico de questões mais específicas do segundo – afinal, este é o critério de avaliação de uma dissertação e tese – e o balanceamento entre a análise mais macro/abrangente do contexto em que se insere uma determinada temática que será objeto de intervenção pública e as demandas de informação mais específicas para formulação da lógica de enfrentamento de tal questão social. Exemplificando: a publicação “Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira”, atualizada todo ano pelo IBGE, com base nos dados de suas pesquisas amostrais e registros administrativos dos Ministérios, ou as edições do “Relatório de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio” do IPEA e outros órgãos estaduais de planejamento e pesquisa são bons exemplos de estudos gerais acerca da situação socioeconômica da população brasileira; uma pesquisa sobre a diminuição da pobreza e seus determinantes ou as causas do baixo rendimento escolar na região X no período Y, resultantes de trabalhos de pesquisa nas universidades, são outros bons exemplos do segundo tipo de investigação diagnóstica; por fim, como estudos e subsídios para programas sociais, vale citar, por exemplo, o Diagnóstico para o Programa Estadual de Qualificação Profissional realizado pela Fundação Seade para a Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho no final dos anos 2000, ou ainda, os modelos de diagnósticos setoriais sugeridos pela interessante publicação “Construindo o Diagnóstico Municipal” do CEPAM (2009)³.

De modo geral, na elaboração de diagnósticos socioeconômicos para programas públicos empregam-se informações de várias áreas temáticas analíticas ou de atuação governamental. Afinal, para desenvolver programas no campo da Educação Básica, por exemplo, é preciso conhecer não apenas as condições de acesso à escola, a infraestrutura escolar, o desempenho dos alunos, mas também aspectos relacionados às condições de vida dos estudantes como as condições de moradias, nível de pobreza e rendimento familiar, acesso a serviços de saúde, escolaridade dos pais, fatores esses que certamente podem afetar ou potencializar as ações programáticas específicas. Como mostrado no Quadro 1, um bom diagnóstico para programas públicos, deve contemplar o levantamento de informações sobre as características do

³ Veja essas publicações citadas e outros estudos na área nos sítios seguintes: <www.ibge.gov.br>; <www.ipea.gov.br>; <www.abep.org>; <www.emprego.sp.gov.br>; <www.cepam.sp.gov.br>.

público-alvo a atender, as potencialidades e fragilidades da base econômica local e regional (que pode criar condições melhores ou mais desafiadoras para o programa), os condicionantes ambientais (que restringem certas estratégias de desenvolvimento e potencializam outras), a capacidade e experiência de gestão local e regional (fator da maior importância face a complexidade das intervenções públicas) e o nível de participação da sociedade (que pode garantir maior controle social dos recursos e dos resultados dos programas). A amplitude temática de um bom diagnóstico é sempre uma decisão crítica: muito abrangente perde-se o foco, a objetividade; muito restrito, pode comprometer a formulação do programa público, ao não explicitar as dimensões que determinam ou afetam a problemática social, econômica ou ambiental em questão.

Assim, um diagnóstico socioeconômico que se proponha a ser útil e propositivo para Políticas Públicas deve se caracterizar como um estudo da situação de uma determinada população e sua região, com textos descritivos ou analíticos, tabelas de dados, cartogramas e, especialmente, indicadores específicos sobre vários aspectos da realidade local e regional. Mas o que são indicadores?

Indicador – social, econômico, ambiental – pode ser definido como uma medida em geral quantitativa usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais, econômicas ou ambientais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Eles se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida, da conjuntura econômica e qualidade de vida da população (CARLEY, 1985; NAÇÕES UNIDAS, 1988). Proporção de pobres, taxa de analfabetismo, rendimento médio do trabalho, taxa de mortalidade infantil, taxa de desemprego, variação média de compras no comércio, taxas de inadimplência, índice de preços ao consumidor, taxa de desmatamento, índice de salubridade das praias são, neste sentido, indicadores, ao traduzir em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade de interesse da sociedade e do gestor público⁴.

⁴ Uma introdução multimídia ao conceito de indicadores pode ser acessada através do Portal de vídeos do Yahoo <http://br.video.yahoo.com>, digitando no campo de busca os termos Indicador, Seade. Uma apresentação um pouco mais detalhada pode ser assistida no mesmo sítio, digitando no campo de busca os termos Indicador, Introdução.

QUADRO 1 – A estrutura de tópicos tratados em um diagnóstico para programa social

<p>Análise do público-alvo a atender</p> <ul style="list-style-type: none">• Tendências do crescimento demográfico• Perspectivas de crescimento futuro da população e público atendido• Características educacionais, habitacionais e saúde da população• Condição de atividade da força de trabalho, ocupação e rendimentos• Beneficiários de outros programas sociais <p>Análise do contexto econômico regional</p> <ul style="list-style-type: none">• Tendências do desenvolvimento regional (indústria, comércio, agropecuária)• Perspectivas de investimento público e privado• Infraestrutura viária, transporte e comunicações• Estrutura do emprego e ocupações mais e menos dinâmicas <p>Análise dos condicionantes ambientais</p> <ul style="list-style-type: none">• Identificação de áreas de Proteção e restrições• Passivos e agravos ambientais• Oportunidades de exploração do turismo e desenv. sustentável <p>Análise da Capacidade de Gestão Local</p> <ul style="list-style-type: none">• Estrutura administrativa já instalada• Quantidade e Características do pessoal técnico envolvido ou disponível• Experiência anterior na gestão de programas <p>Análise da Participação Social</p> <ul style="list-style-type: none">• Comissões de Participação Popular/Social existentes• Histórico/Cultura de Participação

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. Podem ser preto e branco ou coloridas, com maior nitidez, luminosidade ou contraste dependendo da resolução da máquina fotográfica e da destreza do fotógrafo em escolher o momento e contexto adequado para o que ele quer destacar. A imagem captada no indicador é também uma redução da realidade, isto é, uma representação simplificada de um aspecto da mesma, tão melhor quanto mais específico for o aspecto de interesse e quanto mais confiável e precisas as informações usadas para cômputo do indicador.

Bons diagnósticos socioeconômicos empregam, com maior ou menor abrangência, indicadores de saúde (leitos por mil habitantes, percentual de crianças nascidas com baixo peso adequado, por exemplo), indicadores educacionais (taxa de analfabetismo, escolaridade média da população de quinze anos ou mais etc), indicadores de mercado de trabalho (taxa de desemprego, rendimento médio real do trabalho etc), indicadores habitacionais (posse de bens duráveis, densidade de moradores por domicílio etc), os indicadores de segurança pública e justiça (mortes por homicídios, roubos a mão armada por cem mil habitantes etc), indicadores de infra-estrutura urbana (taxa de cobertura da rede de abastecimento de água, percentual de

domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública etc), indicadores de renda e desigualdade (proporção de pobres, índice de Gini etc).

Além dos indicadores multitemáticos para “retratar” as condições de vida, referentes à saúde, habitação, mercado de trabalho etc, também devem ser fazer parte do diagnóstico os indicadores demográficos, em especial, aqueles que permitem apresentar as tendências de crescimento populacional passado e as projeções demográficas futuras (que dimensionam os públicos-alvo dos diversos programas em termos de idade e sexo no futuro). As mudanças demográficas foram bastante intensas pelo país nos últimos 30 anos, a ponto de que se prevê que a população brasileira estaria se estabilizando por volta de 2040 com 215 milhões de habitantes, cifra muito inferior ao que se imagina chegar nos estudos elaborados na década de 1970. Tais tendências tem impacto significativo e regionalmente diferenciado sobre a demanda de vagas escolares, postos de trabalho, crianças a vacinar, idosos a atender nos hospitais etc. Como cada público-alvo de programas sociais apresenta suas características em termos etários é preciso dimensioná-los e analisar suas perspectivas de crescimento futuro de maneira específica. Assim, diagnósticos para programas voltados à educação infantil devem estar trazer informações sobre o quantitativo e tendências do crescimento da população de 4 a 6 anos; para programas de qualificação profissional deve-se dispor de informações sobre o tamanho e evolução passada e futura da força de trabalho de 16 a 64 anos; para programas de vacinação contra gripe, a população de pessoas de 60 ou mais anos; etc⁵.

As fontes de dados e de indicadores para os diagnósticos

Vencido o desafio de escolher os indicadores sociais relevantes para delinear um retrato das Condições de Vida de uma região, é preciso buscá-los nas fontes de dados e pesquisas indicadas ou, se necessário, computá-los. Tal tarefa, a construção de indicadores a partir da combinação de dados e estatísticas provenientes de diferentes fontes e pesquisas, pode não ser tão simples como pode parecer à primeira vista.

O caso do cômputo da taxa de mortalidade infantil é emblemático nesse sentido. Em termos algébricos, o cálculo da taxa é bastante simples, pois se trata de uma razão entre o total de óbitos de crianças até um ano e o

⁵ As informações sobre Projeções Populacionais para Brasil e estados – dados e metodologias – podem ser consultados no sítio do IBGE, na barra horizontal superior População. Uma discussão sobre as “Projeções Populacionais no Brasil: subsídios para seu aprimoramento” pode ser consultada em Borges et al. (2006).

total de crianças nascidas vivas ao longo do mesmo ano de referência, como apresentado na fórmula a seguir:

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

Contudo, em função da persistência de sub-registro significativo de óbitos infantis e de registros atrasados de nascimentos em boa parte dos municípios do país, não permite que se empregue essa fórmula, sem as devidas correções no numerador e denominador. O cômputo descuidado desse indicador poderia produzir uma medida pouco confiável ou enviesada, orientando de forma equivocada a análise das condições de saúde ou de vida da população e a tomada de decisões acerca de programas e ações nessa área.

Um outro exemplo de aparente simplicidade é a do cálculo da taxa de frequência escolar. Para analisar o atendimento do sistema escolar frente à demanda potencial de estudantes no Ensino Fundamental, por exemplo, emprega-se a fórmula abaixo, que relaciona o número de alunos de 6 a 14 anos com o público-alvo normativo desse nível de ensino:

$$\text{Taxa de Frequência Escolar no Ensino Fundamental} = \frac{\text{Alunos matriculados de 6 a 14 anos no Ens. Fund.}}{\text{Público alvo normativo (população de 6 a 14 anos)}} \times 100$$

Se é possível dispor de dados de boa confiabilidade para o numerador, coletadas no Censo Escolar do INEP, o mesmo pode não ocorrer com o denominador, sobretudo se for de interesse computar indicadores em nível municipal, em anos não coincidentes com o momento de realização dos Censos Demográficos. Em que pesem os esforços do IBGE e outras instituições, a elaboração de estimativas populacionais para o período intercensitário envolve dificuldades técnicas bastante significativas em função da mobilidade intensa da população brasileira. Se a estimativa de população em idade escolar estiver superestimada pode-se chegar a um indicador de atendimento escolar muito abaixo da cobertura universal esperada (próximo a 100%); se a estimativa populacional estiver subestimada, a taxa de frequência computada poderia indicar que o município estaria atendendo mais alunos que supostamente deveria. De um jeito ou de outro, a medida estaria apontando tendências errôneas para o gestor educacional.

Dessa forma, se não se dispor 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 dispor de um dado pouco confiável, que conduza a análises ou decisões equivocadas.

Dada a quantidade de indicadores disponíveis não é possível apresentá-los aqui com suas definições e avaliações metodológicas, como realizado

acima para a Taxa de Mortalidade Infantil e a Taxa de Frequência Escolar. Mas um material abrangente e de fácil disponibilidade acerca disso é apresentado no livro “Indicadores básicos para saúde no Brasil: conceitos e aplicações”, em cujas páginas são relacionadas fichas de qualificação dos indicadores⁶.

Felizmente, há um conjunto amplo de instituições que disponibilizam indicadores para diversos níveis territoriais e que também publicam dicionários de variáveis ou glossários técnicos, trazendo definições, fórmulas de cômputo e considerações metodológicas sobre as medidas. Algumas dessas instituições são apresentadas no Quadro 2, como os “canais de informação” Cidades@, Estados@ e Países@, acessíveis pelo sítio do IBGE, que sistematizam um conjunto amplo de dados e indicadores para diferentes unidades territoriais. A “Síntese de Indicadores Sociais”, já citada, disponível para *download* no sítio do IBGE, e o conjunto de tabelas organizadas em “Indicadores e Dados Básicos”, elaboradas pela RIPSA e disponibilizadas no DATASUS, são publicações de referência na área, pelo cuidado metodológico na computação dos indicadores e pela periodicidade anual de atualização dos dados estaduais apresentados. Também se enquadra nessa categoria o portal IPEADATA do IPEA, que permite a produção de vários indicadores sociais e econômicos para o país, estados e municípios. Indicadores municipais já previamente computados podem ser obtidos, entre outros nos sítios do PNUD – por meio do aplicativo Atlas do Desenvolvimento Humano –, nas planilhas dos Cadernos de Informações Municipais do Ministério da Saúde e nos sistemas de informações das instituições estaduais e municipais de planejamento, pesquisa e estatísticas, acessadas através do Portal da Anipes⁷.

Esses sistemas de indicadores são atualizados a partir das diversas pesquisas do IBGE, registros administrativos e cadastros públicos dos Ministérios e Secretarias Estaduais. Pela abrangência temática e possibilidades de desagregação espacial, a principal fonte de informação para construção de indicadores municipais no país é o Censo Demográfico, realizado a cada dez anos (HAKKERT, 1996). A finalidade original dos Censos Demográficos nos séculos passados era o de contabilizar o tamanho da população de um país e suas regiões para fins militares e fiscais. Modernamente, além de quantificar a demanda potencial de bens e serviços públicos e privados, os Censos se prestam ao levantamento de uma gama variada de informações. No Censo 2000 foram levantados mais de 65 quesitos de informações nos boletins da amostra, versando sobre diversos temas: características demográficas da

⁶ O livro poder ser acessado através da página principal do Datasus – www.datasus.gov.br. Vide também as definições de alguns indicadores sociais. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtml>>.

⁷ Vide <www.anipes.org.br>.

população (sexo, idade, migração, nupcialidade, fecundidade, mortalidade), características socioeconômicas (rendimento, posse de bens de consumo, situação de trabalho, ocupação, escolaridade, etc) e características dos domicílios particulares (composição material, número de cômodos, dormitórios, banheiros, formas de ligação de água e esgoto, etc).

No Censo 2010, o escopo temático foi ainda mais ampliado, com outras informações sobre migração e características pessoais e familiares, além da possibilidade de dispor do registro da posição geográfica do setor censitário ou quadra do domicílio. Os setores censitários são pequenas divisões territoriais criadas pelo IBGE por ocasião dos Censos e constituem-se em uma área geográfica contígua de cerca de 300 domicílios na zona urbana e, por questões de sigilo estatístico, isto é, para não expor publicamente as características específicas de cada domicílio recenseado, eles representam a menor unidade de divulgação dos resultados do Censo. Naturalmente, as informações estatísticas disponíveis nessa escala geográfica são apenas aquelas levantadas no questionário básico do Censo. As informações coletadas por meio do questionário da amostra do Censo – certamente as mais ricas do ponto de vista analítico – são divulgadas em unidades agregadas de 10 ou mais setores, as chamadas Áreas de Ponderação, para garantir que as estatísticas e indicadores computados não sejam apresentadas com erro amostral muito elevado.

Esse detalhamento geográfico da informação estatística possibilita a formulação de programas sociais com nível de detalhamento e alcance bastante variados, adequados ao tamanho, volume de recursos, abrangência geográfica e aos objetivos políticos das diferentes esferas de governo. Eles permitem delimitar com uma razoável precisão geográfica, em uma escala infra-municipal, as áreas não atendidas por serviços públicos, os bolsões de pobreza, os pontos ou manchas urbanas que requerem programas de ação pública. Com esses dados pode-se estimar demandas sociais para programas de atendimento universal nas áreas da saúde, educação, emprego, assim como também o tamanho do público-alvo específico de alguns programas sociais focalizados como Bolsa-Família, Frente de trabalho ou outros programas na área da Assistência Social. Foram essas as motivações que levaram o Ministério do Desenvolvimento Social a desenvolver juntamente com o IBGE o aplicativo “Indicadores territoriais da população de baixa renda por setores censitários”, que permite a elaboração de cartogramas e tabelas com indicadores sociais em nível inframunicipal.

Esta possibilidade de dispor de informação estatística por setor censitário (ou área de ponderação) não parece ter sido explorada em toda sua potencialidade por parte de formuladores e gestores de programas

sociais, seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Quando se trata de fazer diagnósticos sociais mais detalhados territorialmente emprega-se, em geral, indicadores médios computados para os municípios, “escondendo-se” os bolsões de iniquidades presentes dentro de cada um dos municípios brasileiros. Os indicadores médios de rendimentos ou infraestrutura urbana do Município de São Paulo ou do Rio de Janeiro são, por exemplo, bem melhores que a média geral dos municípios brasileiros. Contudo, se os indicadores forem computados ao nível de setores censitários se poderá constatar no território paulistano a diversidade de situações de condições de vida encontrada pelo território nacional. Ou seja, é possível encontrar bolsões de pobreza na capital paulistana ou fluminense com características de alguns municípios no Nordeste.

Além dos Censos, o IBGE realiza outra importante pesquisa, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, a PNAD. Esta pesquisa tem o objetivo de atualizar anualmente as informações levantadas pelo Censo Demográfico ao nível do país, unidades da Federação e principais regiões metropolitanas. Como a amostra é muito menor que a usada por ocasião do censo – por questões de custo e agilidade na coleta – a pesquisa não prevê a desagregação de seus dados na escala municipal. Foi criada em 1967 e, desde então, vem passando por reformulações conceituais e metodológicas, constituindo-se em um levantamento fundamental para atualizar os indicadores sociais do país e dos estados. Mercado de trabalho, Educação, Características Demográficas, Migração e outros temas são, pois, investigados todo ano na pesquisa, além de outros temas mais específicos, de interesse dos ministérios. Um dos aprimoramentos importantes da pesquisa foi realizado no início dos anos 1990, com a modificação de conceitos e protocolos de coleta de informações acerca da condição de atividade e trabalho, além de ampliação do conjunto de quesitos básicos, levantados anualmente. Em 2004 a pesquisa passou a coletar dados na zona rural dos estados da região Norte, superando os desafios logísticos e financeiros que a operação de campo apresenta nessa extensa e pouca adensada região brasileira. Há planos para, a partir de 2011, tornar a pesquisa contínua, com levantamentos mensais, com maior possibilidade de detalhamento e coleta de novas informações. Anualmente, além de publicação com resultados gerais para o país e regiões, seus dados compõem a já citada Síntese de Indicadores Sociais e o Brasil em Números, publicações fundamentais para acompanhamento da conjuntura social brasileira.

Dentre as pesquisas sociais de natureza institucional do IBGE, um levantamento particularmente importante é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, ou simplesmente MUNIC. Trata-se de uma pesquisa anual de caráter censitário junto às prefeituras dos mais de 5 mil municípios

brasileiros, levantando um conjunto básico de informações sobre a estrutura administrativa, nível de participação e formas de controle social (existência de conselhos municipais), existência de legislação e instrumentos de planejamento municipal (como a institucionalização do Plano de Governo, Plano Plurianual de Investimentos, Plano Diretor, Lei de Parcelamento do Solo, dentre outros) e outros temas gerais ou mais específicos como, a disponibilidade de recursos para promoção da justiça e segurança (existência da delegacia de mulheres, juizados de pequenas causas etc.), existência de equipamentos específicos de comércio, serviços da indústria cultural e lazer, como bibliotecas públicas, livrarias, jornais locais, ginásios de esporte.

Vale registrar que uma das fontes mais antigas de informação periódica para construção de indicadores sociais no país é o Registro Civil. As informações básicas sobre nascimentos e óbitos são compiladas pelo IBGE e, em alguns casos, também pelos órgãos estaduais de estatística. A qualidade desses registros – sobretudo a cobertura efetiva dos eventos – ainda não está plenamente assegurada pelo país, afetando o cômputo de indicadores de interesse para a área de saúde como as taxas de mortalidade infantil e mortalidade por causas.

Além do IBGE, há também esforços de várias instituições públicas em disponibilizar informações de seus cadastros e registros de forma mais periódica, fato que se deve à necessidade não só de monitoramento da ação governamental, mas também de facilidades que as novas tecnologias de informação e comunicações têm proporcionado. Os órgãos estaduais de estatística, o Ministério da Saúde, da Educação, do Trabalho, do Desenvolvimento Social, da Previdência Social, das Cidades, a Secretaria do Tesouro Nacional disponibilizam, pela Internet, informações bastante específicas – em escopo temático e escala territorial – a partir de seus registros e sistemas de controle internos, que podem ser úteis para construir indicadores de monitoramento de programas. No próprio site do IBGE é possível conhecer essas fontes de informação, consultando os documentos do Comitê de Estatísticas Sociais.

O Ministério do Trabalho foi uma das instâncias federais da Administração Pública pioneiras no uso de dados administrativos para monitoramento social, já no final dos anos 1970. Os dois sistemas de informação do Ministério são RAIS – Relação Anual de Informações Sociais – e CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. A Base de Dados RAIS é constituída e atualizada a partir dos dados que as empresas e empregadores de mão-de-obra são obrigados a enviar, anualmente, ao Ministério do Trabalho. Estes dados dispõem sobre as características básicas dos empregados como sexo, idade, escolaridade, salário, funções exercidas, e dos estabelecimentos

como setor de atividade, número de admissões e desligamentos. O sistema RAIS é, em tese, um censo administrativo sobre mercado de trabalho, já que todos estabelecimentos e pessoas físicas que, mesmo não tendo organização empresarial, tenham mantido como empregadores alguma relação de emprego, em algum momento do ano, devem apresentar, no início do ano subsequente, declaração anual à RAIS. Inclui-se, pois nestes termos os empregados celetistas, estatutários, trabalhadores temporários e avulsos, mas estão fora do seu universo investigado parte significativa da força de trabalho ocupada, como os trabalhadores autônomos, empresários sem vínculo empregatício formal com sua organização e a mão de obra sem registro em carteira de trabalho⁸.

Embora já existam há algumas décadas, as bases de dados nas áreas de Educação e Saúde – áreas mais avançadas em termos da descentralização dos programas – passaram por reformulações muito expressivas nos últimos anos. Fazendo uso dos novos recursos tecnológicos da informática e telecomunicações, os Ministérios da Educação e o da Saúde criaram interfaces de fácil operação na consulta de suas bases de informação.

Na área da Educação, a principal base de dados e indicadores é o EDUDATABRASIL, organizado e mantido pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, a partir de informações levantadas anualmente no Censo Escolar (ensino pré-escolar, fundamental e médio) e no Censo do Ensino Superior.

No sítio do INEP há informações acerca das matrículas, evasão e aprovação, volume de alunos e suas características básicas, equipamentos e edificações existentes, pessoal técnico-administrativo, professores e suas características de formação e titulação. As séries históricas permitem análises e diagnósticos para avaliação de programas implementados em estados e municípios. Outras informações importantes para avaliação das políticas na área são os resultados dos sistemas de avaliação do desempenho dos alunos e instituições como o SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), o ENEM (Exame Nacional de Ensino Médio), a Prova Brasil e o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, já apresentado. Estas fontes de dados passarão a ter papel cada vez mais importante na avaliação de políticas na área, na medida em que a ênfase da avaliação passe a

⁸ O acesso a estas fontes de dados é viabilizado por meio da página do Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho do Ministério – www.mte.gov.br/pdet – pela qual se pode obter também instruções didáticas de uso, vídeos e cuidados na interpretação das tabelas produzidas com dados RAIS e CAGED. Há vários produtos informacionais desenvolvidos como os boletins eletrônicos, o ISPER – Informações para o Sistema Público de Emprego e Renda –, o Perfil do Município e os recursos on-line para tabulação específica, conforme necessidades do usuário.

focar a qualidade de ensino e não apenas a questão da universalização da educação básica⁹.

O sistema de informações para diagnóstico, monitoramento e ação do Ministério da Saúde é composto de vários registros administrativos: Estatísticas de Mortalidade, Programa de Vacinações, Notificação de Nascimentos e as informações produzidas no âmbito dos Municípios e no Sistema Único de Saúde, como os dados sobre internações hospitalares na rede conveniada. Todos eles estão integrados em uma interface comum no sistema Datasus. Com isso, é possível obter-se, por exemplo, informações desagregadas por estado ou município (de residência ou ocorrência) da mortalidade por causas específicas, cobertura vacinal, equipamentos físicos e leitos hospitalares por especialidade, volume de internações hospitalares e consultas ambulatoriais, taxas de morbidade por grupos de doenças, referidos a sexo e faixas etárias específicas. Algumas séries históricas são relativamente extensas (em se tratando de estatísticas públicas no Brasil). Estas bases constituem-se, pois, em fontes fundamentais para planejamento de ações na área de saúde em todas as esferas de governo no país. Um dos produtos informacionais importantes, além do relatório “Indicadores e Dados Básicos” já apresentado anteriormente, que sistematiza informações em saúde na escala estadual, é o Caderno e Informação em Saúde, que apresenta numerosos dados e indicadores para diagnóstico e monitoramento em Saúde ao nível municipal. Há ainda o Painel Situacional de Saúde, com principais indicadores de acompanhamento dos programas do Ministério¹⁰.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome também vem se esforçando em disponibilizar as informações de seus cadastros e programas para o público, sobretudo a sua Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Em sua página há uma série de recursos para consulta de consulta entre os quais vale citar a Matriz de Informações Sociais. A MI Social é um sistema de monitoramento dos programas, projetos e ações sociais conduzidos pelo Ministério, no qual são disponibilizadas informações e indicadores sociais para municípios, microrregiões e estados. Outro material importante disponível é o acervo de publicações técnicas e os resultados de pesquisas de avaliação dos programas sociais implementados pelo MDS.

Há ainda uma série de outros sítios onde se pode buscar informações sobre diferentes temáticas de interesse para Políticas Públicas nos estados

⁹ O acesso ao EDUDATABRASIL se dá pela página principal do INEP ou pelo endereço www.edudatabrasil.inep.gov.br. Nesse sítio há um manual de ajuda para utilização do sistema e um Glossário de Indicadores Educacionais.

¹⁰ Os Cadernos de Informações em Saúde podem ser obtidos em www.datasus.gov.br, apontando para Informações em Saúde e, em seguida, Indicadores de Saúde.

e municípios, como aqueles pertencentes à ANIPES – Associação Nacional de Instituições de Planejamento Pesquisa e Estatística, acessíveis por intermédio de seu portal. Vale citar, neste sentido, os sistemas de indicadores desenvolvidos pela Fundação Seade – como o aplicativo IMP – Informações dos Municípios Paulistas –, Perfil Municipal e SIM-Trabalho¹¹, assim como o sistema de indicadores e metas da Prefeitura de São Paulo¹².

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.previdência.gov.br	Infologo Anuário da Previdência Social
Ministério do Trabalho	www.mte.gov.br	Perfil do Município Acesso on-line à RAIS e CAGED
Ministério do Desenvolvimento Social	www.mds.gov.br	Matriz de Informações Sociais Censo CRAS

¹¹ Os dois primeiros sistemas podem ser acessados em <www.seade.gov.br> e o último em <www.emprego.sp.gov.br>.

¹² Vide em <www.agenda2012.com.br>.

Discussão sobre propriedades e tipologia de indicadores

Em geral, nem todas as fotografias tiradas para compor um relatório de acompanhamento de projeto social ou diagnóstico socioeconômico de uma comunidade são efetivamente usadas. Acabam sendo selecionadas as fotos mais nítidas, mais representativas e com os melhores ângulos dos aspectos que se quer destacar. O mesmo se dá com os indicadores e nesse caso, valemo-nos de suas propriedades. Como discutido em Jannuzzi (2004), a escolha de Indicadores Sociais para uso no processo de formulação e avaliação de Políticas Públicas deve ser pautada pela aderência dos mesmos a um conjunto de propriedades desejáveis, particularmente a relevância, validade e confiabilidade.

Relevância para a Agenda Político-Social é uma das propriedades fundamentais que devem gozar os indicadores escolhidos para a elaboração de diagnósticos socioeconômicos ou avaliação de programas sociais específicos. Indicadores como a taxa de mortalidade infantil, a proporção de crianças com baixo peso ao nascer, a proporção de domicílios com saneamento adequado são, por exemplo, relevantes e pertinentes para elaboração de diagnósticos e para acompanhamento de programas no campo da Saúde Pública no Brasil, na medida em que referem às dimensões e aspectos priorizados na agenda governamental na área nas últimas décadas. Indicadores de desempenho educacional (como os resultados da Prova Brasil ou do SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica) são outros exemplos de indicadores relevantes para a agenda de Políticas Públicas no Brasil Contemporâneo.

Validade é outro critério fundamental na escolha de indicadores, pois é desejável que se disponha de medidas tão “próximas” quanto possível do conceito abstrato ou demanda política que lhes deram origem. Em um programa de combate à fome, por exemplo, indicadores antropométricos – peso, altura – ou referidos ao padrão de consumo familiar de alimentos certamente gozam de maior validade que uma medida baseada na renda disponível, como a proporção de indigentes. Afinal, Índice de Massa Corpórea, baixo peso ao nascer ou quantidade de alimentos efetivamente consumidos estão mais diretamente relacionados à nutrição adequada e desnutrição que a disponibilidade de rendimentos. Por outro lado, é operacionalmente mais complexo e custoso levantar informações para cálculo desses indicadores de maior validade, comprometendo o uso dos mesmos para fins de monitoramento periódico do grau de “fome” na comunidade (daí o uso de indicadores de rendimento como medidas de acompanhamento).

Confiabilidade da medida é outra propriedade importante para legitimar o uso do indicador. Na avaliação do nível de violência em uma comunidade, por exemplo, indicadores baseados nos registros de ocorrências policiais ou

mesmo de mortalidade por causas violentas tendem a ser menos confiáveis (e menos válidos) que aqueles passíveis de serem obtidos a partir de pesquisas de vitimização, em que se questionam os indivíduos acerca de agravos sofridos – roubos, agressões etc – em determinado período. Naturalmente, mesmo nessas pesquisas, as pessoas podem se sentir constrangidas a revelar situações de violência pessoal sofrida no contexto doméstico, assédio sexual, discriminação por raça/cor etc¹³.

Relevância, validade e confiabilidade são atributos que podem ser melhor avaliados para indicadores analíticos ou primários, o que deveria torná-los ainda mais preferíveis que os indicadores sintéticos na elaboração de diagnósticos socioeconômicos. Como as denominações o sugerem, indicadores analíticos e sintéticos guardam compromisso com a expressão mais analítica ou de síntese do indicador. Taxa de evasão escolar, taxa de mortalidade infantil, taxa de desemprego, exemplos de indicadores analíticos, são medidas comumente empregadas para análise de questões sociais específicas no campo da educação, da saúde e do mercado de trabalho. Medidas como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ou o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), por outro lado, procuram sintetizar várias dimensões empíricas da realidade social em um só indicador.

No caso do IDH, medidas relacionadas à cobertura escolar nos diferentes níveis de ensino, alfabetização, renda média e esperança de vida são combinadas e sintetizadas para produção de um indicador com escala de variação de 0 (pior situação de Desenvolvimento Humano) a 1 (melhor situação de Desenvolvimento Humano). O IDEB, por sua vez, é construído mediante a multiplicação da taxa de promoção e nota padronizada de desempenho em avaliações de conhecimento em Português e Matemática, situando-se em uma escala de 0 a 10¹⁴.

Há uma idéia subjacente a essa diferenciação entre indicadores analíticos e sintéticos de que esses últimos, ao contemplarem no seu cômputo um conjunto mais amplo de medidas acerca da realidade social de uma localidade, tenderiam a refletir o comportamento “médio” ou situação “típica” da mesma em termos do Desenvolvimento Humano, Qualidade de Vida, Vulnerabilidade Social ou outro conceito operacional que lhes deu origem. Têm havido muitas propostas de indicadores sintéticos no Brasil, com maior ou menor grau de

¹³ Uma discussão mais extensa sobre as propriedades e outros aspectos metodológicos dos Indicadores Sociais pode ser assistida na biblioteca digital multimídia da PUC-Minas, acessando o sítio <www.virtual.pucminas.br/videoconferencia>, buscando no acervo a palestra “Indicadores sociais na formulação e avaliação de Políticas Públicas”.

¹⁴ Para uma discussão metodológica acerca do IDEB vide o texto de Rezende e Jannuzzi (2008). Disponível em: <www.enap.gov.br>.

sofisticação metodológica, elaborados por pesquisadores de universidades, órgãos públicos e centros de pesquisa, motivadas, por um lado, pela necessidade de atender as demandas de informação para formulação de políticas e tomada de decisões nas esferas públicas e, por outro, pelo sucesso do IDH e seu impacto nesses últimos 15 anos na disseminação da cultura de uso de indicadores junto aos círculos políticos.

Contudo, a aplicabilidade dos indicadores sintéticos como instrumentos de avaliação da efetividade social das políticas públicas ou como instrumentos de alocação prioritária do gasto social está sujeita a fortes questionamentos (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2005). Ao partir da premissa de que é possível apreender o “social” através da combinação de múltiplas medições do mesmo não se sabe – ao fim e ao cabo – quais as mudanças específicas ocorridas e qual a contribuição ou efeito dos programas públicos específicos sobre sua transformação. Além disso há questionamento acerca do grau de “proximidade” entre a medida e o conceito original e da usual subsunção do último pelo primeiro, em que o indicador adquire o status de conceito, como no caso da proporção de famílias com renda abaixo de determinado valor, que passou a designar a população indigente, que passa fome etc. Há questionamentos acerca do grau de arbitrariedade com que se define os pesos com que os indicadores devem ser ponderados no cômputo da medida final. Há ainda críticas com relação às distorções na seleção de públicos-alvo que o uso destes indicadores sintéticos podem levar, sobretudo em casos de programas setoriais.

Por mais consistentes que sejam essas críticas é preciso reconhecer que os indicadores sintéticos acabaram por se legitimar em diversos aspectos (SCANDAR; JANNUZZI; SILVA, 2008). A legitimidade social dessas propostas de indicadores tem se demonstrado pela visibilidade e frequência que os Indicadores Sintéticos têm conferido às questões sociais na mídia – pelo formato apropriado para a síntese jornalística – e à instrumentalização política do movimento social e ONGs no monitoramento os programas sociais. O fato de que alguns desses indicadores foram criados sob encomenda – e mesmo com a participação – de Gestores Públicos e Legisladores certamente lhes confere legitimidade política. O fato de que os índices acabam aparentemente “funcionando bem, apontando o que se espera que mostrem – as iniquidades, os bolsões de pobreza etc – garantem-lhes também legitimidade técnica. Também desfrutam de legitimidade científica, já que vários desses projetos têm obtido financiamento de agências nacionais e internacionais de fomento à pesquisa. Por fim, a legitimidade institucional dessas propostas se sustenta no fato de terem servido de instrumento de garantia do espaço institucional das instituições de estatística e planejamento em um quadro de forte contingenciamento e corte de verbas no setor público nos últimos 20 anos.

Todo indicador é, em si, uma tentativa de síntese da realidade. Analíticos ou sintéticos, os indicadores podem ser instrumentos úteis para o gestor se ele conhecer as potencialidades e limitações da medida e se ele não se deixar levar pela burocratização da atividade de elaboração de diagnósticos propositivos para programas sociais. Cada programa social tem seu público-alvo a atender, com suas características específicas. É preciso, pois, buscar os indicadores sociais mais relevantes, válidos e confiáveis para que o diagnóstico seja o mais consistente e adequado possível. Se isso não garante o sucesso de um programa, potencializa, com certeza, as chances de uma boa implementação.

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).

Há outros livros e textos que estendem essa discussão para outros domínios do Planejamento, como o Planejamento Urbano e Regional, Planejamento Estratégico Municipal ou Planejamento Estratégico Governamental. Neste sentido, vale consultar a rica produção acadêmica e técnica na temática ao longo dos últimos anos, com enfoques mais conceituais, normativos ou analíticos ou com propósitos mais didáticos ou críticos, como os reunidos em Vitte e Keinert (2009); CEPAM (2009); Dagnino (2009); De Toni (2009); em Bueno e Cymbalista (2007); Santagada (2007); Torres (2006); Koga (2005); Pfeifer (2000); em Bronzo et al. (2004); Resende e Castor (2006); Dowbor (2004); em Keinert e Karruz (2002); Nahas (2001), dentre tantos outros.

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.

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-América**: 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.
- _____; 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.
- 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.; _____. **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.