

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Especialização em Gestão Pública

INDICADORES SOCIOECONÔMICOS NA GESTÃO PÚBLICA

Paulo de Martino Jannuzzi



© 2009. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

J34i Jannuzzi, Paulo de Martino
Indicadores socioeconômicos na gestão pública / Paulo de Martino Jannuzzi. –
Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES :
UAB, 2009.
112p. : il.

Especialização – Módulo Básico
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-61608-87-3

1. Administração pública – Indicadores. 2. Indicadores sociais. 3. Política social – Brasil –
Indicadores. 4. Brasil – Condições econômicas. 5. Educação a distância. I. Coordenação de
Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil.
III. Título.

CDU: 304

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Álvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

João Nilo Linhares

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Carlos Eduardo Bielschowsky

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Celso José da Costa

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Nara Maria Pimentel

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Francisco das Chagas Miranda Silva

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelon
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelon
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTOR DO CONTEÚDO

Paulo de Martino Jannuzzi

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenador do Projeto
Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos
Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos
Flavia Maria de Oliveira

Designer Instrucional
Denise Aparecida Bunn
Andreza Regina Lopes da Silva

Supervisão Administrativa
Erika Alessandra Salmeron Silva

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Igor Baranenko

Projeto Gráfico e Editoração
Annye Cristiny Tessaro

Revisão Textual
Sergio Meira

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do país são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado Brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação está enfrentando o primeiro desafio através do Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de ensino fundamental e médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse Programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do país, através dos Polos da UAB.

O PNAP é um Programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal Programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), do Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de ensino superior, vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico dos cursos. Em segundo lugar, esse Projeto será aplicado por todas as instituições e pretende manter um padrão de qualidade em todo o país, mas abrindo

margem para que cada Instituição, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das instituições um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da administração pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das instituições para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático; e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do ensino superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira, compromisso deste governo.

Celso José da Costa
Diretor de Educação a Distância
Coordenador Nacional da UAB
CAPES-MEC

SUMÁRIO

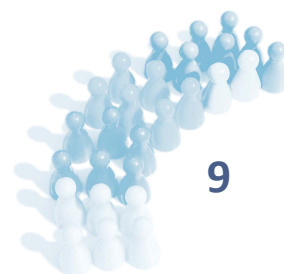
Apresentação.....	9
Unidade 1 – Conceitos básicos sobre indicadores sociais	
Introdução.....	15
Uma breve caracterização histórica.....	17
Indicadores sociais: do conceito às medidas.....	22
Indicadores e os diagnósticos socioeconômicos.....	37
Unidade 2 – Principais pesquisas e fontes de dados e indicadores	
Introdução.....	57
Principais produtores de dados e indicadores no Brasil.....	58
Principais pesquisas amostrais e institucionais do IBGE.....	66
Registros Administrativos, Cadastros Públicos e Dados de Programas.....	73
Unidade 3 – Introdução às fontes de dados e indicadores econômicos	
Introdução.....	89
Dados e Indicadores Econômicos.....	90
Principais boletins de conjuntura.....	94
Principais pesquisas econômicas do IBGE.....	97
Considerações finais.....	107
Referências.....	109
Minicurrículo.....	112

APRESENTAÇÃO

Prezado estudante!

Qualquer profissional, técnico ou gestor que atue no setor público ou em áreas próximas, que queira compreender melhor o debate atual sobre desemprego, pobreza, desenvolvimento econômico local, impactos ambientais ou que precise formular e implementar programas, projetos e ações nessas áreas necessita entender mais profundamente o que são os Indicadores Socioeconômicos, para que servem, como são construídos e como podem ser usados na elaboração de diagnósticos e em outras atividades do Planejamento Governamental e da Gestão Pública.

Indicadores, como taxa de mortalidade infantil, proporção de pobres, nível de atividade industrial, índice de preços ao consumidor ou Índice de Desenvolvimento Humano, aparecem com regularidade nos jornais, na mídia eletrônica, nos debates acadêmicos, nos fóruns de discussão técnico-política e nas propostas de projetos encaminhadas aos Ministérios, Secretarias Estaduais e Prefeituras. É cada vez mais comum jornalistas e lideranças populares e sindicais se utilizarem de indicadores para avaliar os avanços ou retrocessos nas condições de vida da população ou nas oportunidades de empregos. Também vem se tornando uma necessidade frequente o emprego de indicadores para justificar a demanda de recursos para um determinado projeto social a ser encaminhado a alguma instância de governo ou agência de fomento, para sustentar tecnicamente a relevância dos programas especificados nos Planos Plurianuais ou para monitorar periodicamente os efeitos da ação governamental.

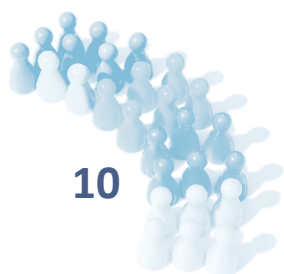


É com o objetivo de ajudar você, que é técnico e/ou gestor público, a buscar, construir e analisar indicadores para atender a essas demandas que se desenvolveu este livro-texto. Por meio deste texto e das indicações de consulta, de leitura e exercícios, procuramos trazer a você, aluno do Curso de Especialização em Gestão Pública, uma sistematização das noções básicas para construção, uso e interpretação de indicadores socioeconômicos e discutir as potencialidades e limites da sua aplicação nas diversas etapas do ciclo de formulação e avaliação de Políticas Públicas no Brasil. Ao apresentar as diferentes fontes de dados, pesquisas, relatórios sociais e sítios de informação estatística e indicadores procuramos oferecer a você os insumos básicos para a elaboração de diagnósticos socioeconômicos abrangentes que subsidiem a proposição de programas sociais, bem como permitir a construção de sistemas de indicadores que viabilizem o monitoramento contínuo da ação governamental.

Assim, organizamos o texto em três Unidades, tratando dos conceitos básicos sobre indicadores sociais – Unidade 1, das principais pesquisas e fontes de dados e de indicadores sociais – Unidade 2 – e uma introdução às fontes de dados e indicadores econômicos – Unidade 3.

Iniciamos, na primeira Unidade, com uma apresentação de natureza conceitual sobre os indicadores, suas potencialidades e suas limitações para representação da realidade social. Sistematizamos, então, um conjunto dos principais indicadores usados na elaboração de diagnósticos para programas e projetos sociais no Brasil, e finalizamos com uma discussão de natureza metodológica acerca das propriedades e tipologia dos indicadores.

Trazemos, na segunda Unidade, algumas das principais pesquisas e fontes de dados para construção de indicadores sociais no Brasil, assim como os relatórios sociais mais referidos e sítios onde buscar indicadores na internet. Destacamos, em particular, as pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e fontes de dados dos Ministérios.

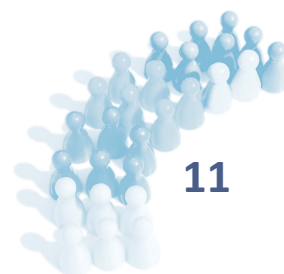


Na terceira e última Unidade introduzimos as fontes de dados e de indicadores econômicos, a fim de que você possa complementar o diagnóstico socioeconômico com informações acerca das tendências e da estrutura econômica da região em que a população-alvo do programa social reside e trabalha.

Nas três Unidades procuramos trazer referências complementares acerca de textos, publicações e sítios na internet nos quais você poderá aprofundar o estudo das questões aqui introduzidas. Não deixe de explorar essas indicações, pois poderão ser úteis em suas atividades profissionais ou acadêmicas, como na elaboração de uma monografia na temática dos Indicadores Sociais, Diagnósticos ou Avaliação de Programas.

Os conceitos e discussões tratados aqui são certamente úteis para várias outras disciplinas do curso. No módulo básico do Curso de Especialização em Gestão Pública, o conhecimento sobre fontes de dados, sobre a fórmula de cômputo e limitações dos indicadores pode ser útil para a prática efetiva do modelo conceitual proposto na disciplina *Planejamento Estratégico Governamental*, para a compreensão de exemplos práticos de programas sociais na disciplina *Políticas Públicas* e para entendimento das questões sociais discutidas na disciplina *Estado e os Problemas Contemporâneos*. Outras disciplinas dos módulos específicos – como *Plano Plurianual e Orçamento Público* e *Elaboração e Avaliação de Projetos* – também podem se valer de conceitos e discussões aqui introduzidas. Bom estudo!

Professor Paulo de Martino Jannuzzi.



UNIDADE 1

CONCEITOS BÁSICOS SOBRE INDICADORES SOCIAIS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade você deverá ser capaz de:

- ▶ Entender a importância dos indicadores socioeconômicos como instrumentos de gestão no Setor Público;
- ▶ Propor e construir medidas para avaliar as condições de vida de uma população; e
- ▶ Monitorar os efeitos de uma determinada ação governamental.

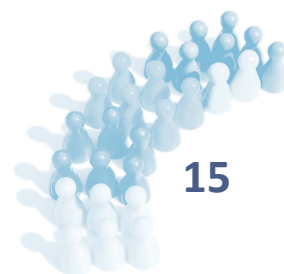
INTRODUÇÃO

A elaboração de um diagnóstico da realidade social vivenciada por famílias de uma comunidade, bairro, município ou estado é certamente uma tarefa bastante complexa, especialmente quando se requer que tal realidade seja representada por um conjunto de medidas quantitativas ou indicadores sociais.

Através de fotografias de diferentes locais e posições da comunidade, os indicadores permitem reconstituirmos um retrato aproximado de determinadas dimensões da realidade social vivenciada. Assim como filmagens, indicadores coletados de forma periódica podem permitir o monitoramento da mudança social na comunidade. Enfim, se é fato que um conjunto de fotografias bem tiradas – a cores, nítidas, com ângulos e luminosidade adequados – das moradias, das ruas, das crianças e idosos pode nos fornecer uma visão geral da situação social da comunidade ou região de interesse, indicadores construídos ou selecionados com base em critérios técnicos também podem retratar de forma aproximada tal situação.

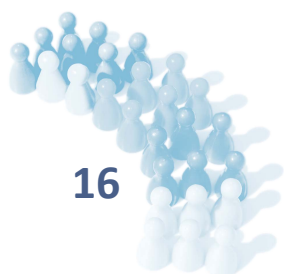
Contudo, não podemos sobre-estimar a capacidade de síntese e objetivação da realidade que as fotos e os indicadores podem proporcionar. Centenas de fotos – ou horas e horas de filmagens – não conseguem captar toda a dinâmica e complexidade da realidade vivenciada pelas famílias; tampouco o fazem um indicador ou um conjunto exaustivo de indicadores sociais. Fotos, filmes e indicadores são recursos metodológicos que permitem “modelizar” a realidade social, focando os aspectos priorizados pelo fotógrafo ou analista social.

Mostrar a potencialidade do uso dos indicadores na elaboração de diagnósticos socioeconômicos e para formulação de



programas públicos, sem descuidar de evidenciar suas limitações na “representação” da realidade social, são as discussões apresentadas a seguir.

Por isso, nesta Unidade, iremos tratar dos seguintes tópicos: iniciamos com um breve histórico acerca dos indicadores sociais, introduzimos os conceitos básicos e terminamos com uma discussão sobre o uso dos indicadores na elaboração de diagnósticos para programas sociais. Vamos então iniciar!



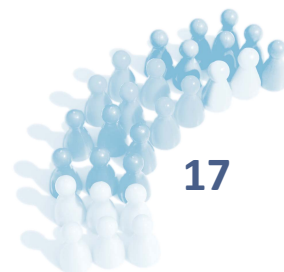
UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA

O aparecimento e o desenvolvimento dos indicadores sociais estão intrinsecamente ligados ao surgimento do Estado de Bem-Estar Social e à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX. Embora possamos citar algumas contribuições importantes para a construção de um marco conceitual sobre os indicadores sociais nas primeiras décadas do século passado, como os estudos do sociólogo Emile Durkheim, o desenvolvimento da área é recente, tendo ganhado corpo científico em meados dos anos 1960 no bojo das tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas.

Nesse período começaram a se avolumar evidências do descompasso entre crescimento econômico e melhoria das condições sociais da população em países do terceiro mundo. A despeito do crescimento do **Produto Interno Bruto (PIB)** correspondente ao valor dos bens e serviços finais produzidos no país e região – persistiam altos os níveis de pobreza e acentuavam-se as desigualdades sociais em vários países. O crescimento econômico não era, pois, condição suficiente para garantir o desenvolvimento social. O indicador PIB *per capita*, até então usado como **proxy*** de nível de desenvolvimento socioeconômico pelos países, mostrava-se cada vez menos apropriado como medida representativa do bem-estar social. Nos países centrais, tal medida tampouco se prestava aos objetivos de monitoramento efetivo da mudança social em seus múltiplos aspectos e de formulação de políticas sociais de cunho redistributivo ou compensatório nas diversas áreas (CARLEY, 1985).

Medida básica da produção econômica.

***Proxy** – termo em inglês que se refere, no contexto deste livro, a uma medida aproximada, um indicador. Fonte: Elaborado pelo autor.



Em face deste quadro, empreendeu-se um imenso esforço conceitual e metodológico para o desenvolvimento de instrumentos de mensuração do bem-estar e da mudança social nas agências estatísticas dos diversos países, como no IBGE, no Brasil, sob os auspícios das instituições multilaterais como o IBGE – um dos principais produtores de pesquisas, estatísticas e indicadores sociais no Brasil, responsável pela coordenação geral do Sistema Nacional Estatístico. Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e Divisão de Estatística das Nações Unidas (UNSD).

A publicação dos livros *Social Indicators e Toward a Social Report* – veja a capa e o sumário da obra *Toward a Social Report* na Figura 1 – elaborados sob encomenda do governo americano em meados dos anos 1960, representou um marco importante no processo, inaugurando o que se chamou de “Movimento de Indicadores Sociais” na época.



Saiba mais

Toward a Social Report

O documento *Toward a Social Report*, publicado em 1969 pelo Departamento de Saúde e Educação dos EUA, pode ser consultado na íntegra pelo portal de publicações na área educacional do governo americano ERIC no sítio <www.eric.ed.gov>. Vale a pena você conhecer este documento pelas recomendações em termos de produção de informação estatística e indicadores necessários para a formulação de Políticas Sociais.



Figura 1: Capa e Sumário de uma das publicações precursoras do Movimento dos Indicadores Sociais nas décadas de 1960 e 1970

Fonte: <www.eric.ed.gov>

Os sistemas nacionais de produção e disseminação de Estatísticas Públicas passaram a incorporar novas dimensões investigativas e produzir Relatórios Sociais de forma sistemática. Depositamos grandes esperanças de que, com a organização de sistemas abrangentes de indicadores sociais, os governos nacionais possam orientar melhor suas ações, proporcionando níveis crescentes de bem-estar social, redistribuindo melhor as riquezas geradas e superando as **iniquidades*** do desenvolvimento econômico acelerado.

***Iniquidade** – ato contrário à justiça, à equidade.
Fonte: Houaiss (2007).

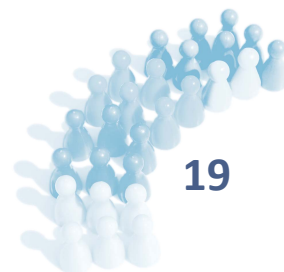
O otimismo exacerbado com as potencialidades do Planejamento Governamental – e do uso dos indicadores sociais nas Políticas Públicas – acabou gerando expectativas acima do que era passível de realização em curto e médio prazo, sobretudo no contexto de crise fiscal do Estado a partir dos anos 1970. Os insucessos, sucessos parciais e excessos do planejamento tecnocrático no período criaram um grande ceticismo com relação às atividades de planejamento público e, portanto, com relação à finalidade e utilidade dos indicadores sociais.

No Brasil, este descrédito durou pouco, já que a institucionalização de um Sistema de Proteção Social mais inclusivo e abrangente na Constituição Federal de 1988 e o aprimoramento de experiências de formulação e implementação de políticas públicas em estados e municípios, passaram a demonstrar a pertinência instrumental dos indicadores sociais em todas as fases do ciclo de Políticas Públicas, da elaboração de diagnósticos socioeconômicos à avaliação de resultados e impactos dos programas sociais. Universidades, sindicatos, centros de pesquisa e as agências vinculadas ao Sistema de Planejamento Público – cada um ao seu tempo e modo – passaram a desenvolver esforços para aprimoramento conceitual e metodológico de instrumentos mais específicos de quantificação e qualificação das condições de vida,



Saiba mais Sistema de Proteção Social

Conjunto de instrumentos legais e instituições voltadas à regulação e provimento de direitos sociais à população. Na Constituição Federal de 1988 as principais diretrizes e abrangência de nossa Proteção Social estão definidas nos artigos 1º, 5º, 6º e 7º – que tratam dos direitos civis fundamentais e direitos sociais de modo geral; nos artigos 192 a 204 – atinentes aos direitos relacionados à saúde, previdência e assistência social; e nos artigos 205 a 215 – que definem os direitos relacionados à educação e cultura. Para saber mais sobre aspectos históricos acerca dos indicadores sociais leia Rattner, (2003) e Santagada (2007).



da pobreza estrutural e de outras dimensões da realidade social, dando origem aos Sistemas de Indicadores Sociais, ou seja, ao conjunto de indicadores sociais referidos a uma temática social específica, para análise e acompanhamento de políticas ou da mudança social.

Mais recentemente, como decorrência da Constituição de 1988, as informações sociais e demográficas para fins de formulação de políticas públicas municipais vêm apresentando uma demanda crescente no Brasil, no contexto da descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local. Diversos municípios de médio e grande porte passaram a demandar com maior frequência uma série de indicadores sociodemográficos às agências estatísticas, empresas de consultoria e outras instituições ligadas ao planejamento público. Afinal, indicadores ao nível municipal são necessários para subsidiar a elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano, de planos plurianuais de investimentos, para permitir a avaliação dos impactos ambientais decorrentes da implantação de grandes projetos, para justificar o repasse de verbas federais para implementação de programas sociais ou, ainda, pela necessidade de disponibilizar equipamentos ou serviços sociais para públicos específicos, por exigência legal (para portadores de deficiência, por exemplo) ou por pressão política da sociedade local (melhoria dos serviços de transporte urbano, por exemplo).

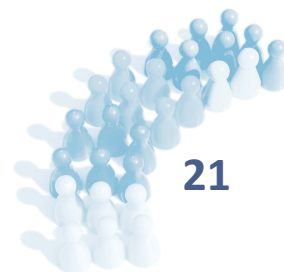
O interesse crescente pela temática dos indicadores sociais e sua aplicação nas atividades ligadas ao Planejamento Governamental e ao Ciclo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas também se deve, em boa medida, às mudanças institucionais pelas quais a Administração Pública tem passado no país, como: os formatos de implementação descentralizada de programas sociais; a preocupação da auditoria dos **Tribunais de Contas** na avaliação do desempenho dos programas, além da análise na conformidade legal; e a reforma gerencial da Gestão Pública em meados dos anos 1990 (GARCIA, 2001).

O Tribunal de Contas da União disponibiliza em seu sítio <www.tcu.gov.br> os relatórios de avaliação de programas do governo federal, executados pelos diversos Ministérios. Nesses relatórios são analisados os aspectos relativos à implementação dos programas, os seus impactos efetivos na sociedade, além da economicidade e eficiência no uso dos recursos públicos.

Esse interesse crescente pelo uso de indicadores na Administração Pública também está relacionado ao aprimoramento do controle social do Estado Brasileiro nos últimos 20 anos. A mídia, os sindicatos, a sociedade civil e os conselhos municipais de políticas setoriais passaram a ter maior poder de fiscalização do gasto público e a exigir o uso mais eficiente, eficaz e efetivo do mesmo, com reorganização das atividades de planejamento em bases mais técnicas.

Também tem contribuído para a disseminação do uso dos indicadores, o acesso crescentemente facilitado às informações mais estruturadas – de natureza administrativa e cadastral – que as novas tecnologias de informação e comunicação viabilizam.

Dados cadastrais antes esquecidos em armários e fichários passam a transitar pela rede, transformando-se em informação estruturada para análise e tomada de decisão. Dados estatísticos antes inacessíveis em enormes arquivos digitais passam a ser “customizados” na forma de tabelas, mapas e modelos quantitativos construídos por usuários não especializados. Sem dúvida, a internet, os CD-ROMs inteligentes e os arquivos de microdados potencializaram muito a disseminação da informação administrativa compilada por órgãos públicos e a informação estatística produzida pelas agências especializadas.



INDICADORES SOCIAIS: DO CONCEITO ÀS MEDIDAS

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 e Seade. Uma apresentação um pouco mais detalhada pode ser assistida no mesmo sítio, digitando no campo de busca os termos Indicador e Introdução.

No campo aplicado das Políticas Públicas, os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou demanda de interesse programático na área social. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Eles se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. Proporção de pobres, taxa de analfabetismo, rendimento médio do trabalho, taxas de mortalidade infantil, taxas de desemprego, índice de Gini, proporção de crianças matriculadas em escolas são, neste sentido, indicadores sociais, ao traduzir em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social.

Como observamos no início desta Unidade, tal como as fotografias, os indicadores procuram retratar – em geral, na forma de um número – um aspecto da realidade social. Você concorda?

Em geral a imagem captada no indicador é uma “modelização” da realidade, isto é, uma representação simplificada de um aspecto da mesma, tão melhor quanto mais específico o aspecto de interesse e quanto mais confiável e precisas forem as informações utilizadas para cômputo do indicador. Podemos observar na Figura 2 um retrato típico da inadequação de moradias em favelas de grandes centros urbanos. Podemos verificar ainda, de acordo com a imagem, a fragilidade das fundações e da estrutura de sustentação das moradias, a precariedade do material empregado para a construção das paredes e tetos, a inexistência de área comum para movimentação, passeio e recreação, a falta de canalização adequada do esgoto e a presença de lixo e material descartado próximos aos domicílios.



Figura 2: Representação de inadequação de moradia

Fonte: <<http://tinyurl.com/ktvs83>>

Em uma análise mais acurada da fotografia podemos identificar inferências muito além das condições das moradias e entorno retratados, como as relativas às condições de saúde e de vida das famílias lá residentes. Podemos perceber ainda que há um número significativo de crianças na foto, vestidas, mas sem calçados – os chilenos, estão nos degraus – o que certamente não garante

***Doenças de veiculação hídrica** – são aquelas doenças em que o contágio se dá pelo contato com água poluída ou não tratada, como amebíase, giardíase, gastroenterite, febres tifóide e paratífóide, hepatite infecciosa e cólera. São doenças que podem levar à morte e sua incidência em uma região é uma indicação de más condições de infraestrutura urbana e de atendimento básico à saúde. Fonte: Elaborado pelo autor.

boa proteção ao risco de **doenças de veiculação hídrica***. Pelo padrão das moradias podemos afirmar que o rendimento médio familiar é baixo, com consequências óbvias sobre o consumo alimentar diário das famílias.

Outras fotografias, tiradas em outras posições da favela, no interior das moradias ou de seus moradores, certamente nos desvelaria de forma mais abrangente a realidade social vivenciada por essa comunidade. De fato, o conjunto de fotografias de comunidades de baixa renda semelhantes em diversas partes do mundo, reunidas na Figura 3, permite-nos visualizar outros aspectos das condições de vida das famílias lá residentes: a precariedade dos espaços de circulação, a inadequação da declividade do terreno para construções tão frágeis, o tipo de ocupação e estratégia de geração de renda de boa parte da população, o contraste das condições de moradias de famílias pobres e de classe média.



Figura 3: Representação de comunidades de baixa renda
 Fonte: <<http://www.urban-age.net/galleries/images/>>

Observe que cada ângulo, cada cena, mais próxima ou mais distante compõe uma face do quadro social dessas comunidades de **baixa renda**. Assim, podemos afirmar que a realidade multifacetada das condições de vida de uma comunidade não pode ser captada e retratada por apenas uma fotografia, da mesma forma, um diagnóstico socioeconômico consistente não pode se resumir em apenas um ou alguns indicadores quantitativos. Precisamos construir indicadores sociais referidos aos distintos aspectos da realidade social de interesse.

É importante também você lembrar que a construção de um indicador social – ou melhor, de um Sistema de Indicadores Sociais – para elaboração de diagnósticos propositivos em Políticas Públicas se dá a partir da explicitação do conceito de interesse programático que se quer investigar ou mensurar objetivamente. Observe a Figura 4.

Ao acrescentarmos sons e movimentos podemos melhor ilustrar aspectos da realidade social. Para você ver sob este ângulo assista, no sítio <<http://www.urban-age.net>>, vídeos de cenas do cotidiano de pessoas e famílias residentes em algumas cidades do mundo: Mumbai na Índia, Cidade do México e São Paulo na América Latina, Joanesburgo na África do Sul.

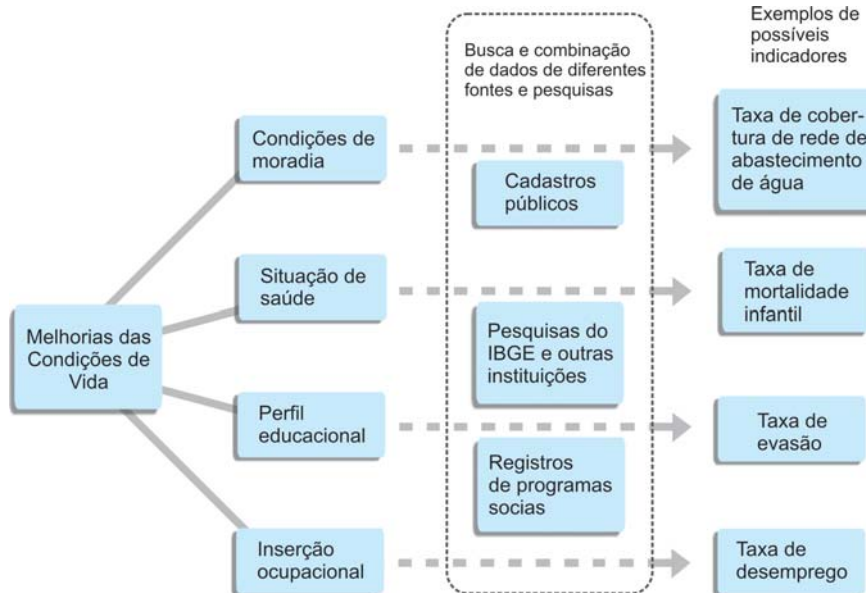
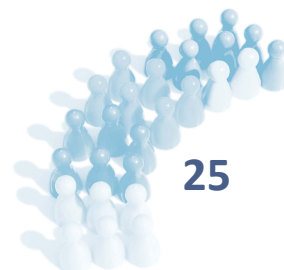


Figura 4: Do conceito de interesse programático aos indicadores sociais
 Fonte: Elaborada pelo autor

Agora vamos supor, uma situação hipotética, em que precisássemos investigar as condições de vida de uma comunidade – favela, bairro, município – a fim de subsidiar a proposição de um conjunto de ações governamentais, como a implementação de um programa de ampliação do atendimento à saúde materno-infantil,

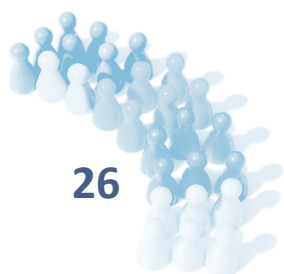


um programa para redução do *deficit* habitacional e adequação domiciliar e outro para aprimoramento do desempenho escolar das crianças de 7 a 14 anos.

O que você proporia? Por onde começar?

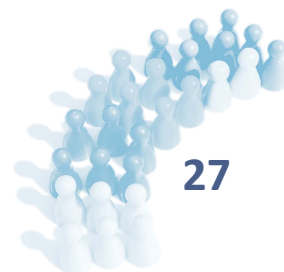
A partir da definição do objetivo programático de avaliar as condições de vida você poderia começar por delinear as dimensões e componentes analíticos que interessam detalhar. Para cada dimensão é necessário, em seguida, construirmos medidas objetivas e operacionais. No caso em questão, certamente seria importante conhecer melhor as características das moradias lá existentes – quantos são os domicílios lá situados, qual o tipo de material usado nas paredes, tetos e pisos, quantas moradias são servidas ou não por água encanada e ligação de esgotos. Conviria, ainda, conhecer a situação de saúde das crianças – nível de mortalidade de recém-nascidos, incidência de doenças infecto-parasitárias e grau de desnutrição. Seria, também, importante conhecermos o perfil educacional da população em idade escolar – quantos estão frequentando a escola, o nível de reprovação e evasão, o desempenho em provas de avaliação de conhecimentos e habilidades. A inserção ocupacional dos pais no mercado de trabalho, avaliada através do nível de desocupação, rendimentos e formalidade do contrato de trabalho, seria também outro aspecto de interesse na elaboração do diagnóstico, pois permite-nos analisar a potencialidade e sustentabilidade dos efeitos dos programas ao longo da implantação dos mesmos.

Explicitadas tais dimensões analíticas é necessário buscarmos dados administrativos, gerados no âmbito dos programas públicos, em cadastros oficiais, em registros de atendimento de serviços e estatísticas públicas, produzidas pelo IBGE e outras instituições congêneres para que, combinados na forma de taxas, proporções, índices ou mesmo em valores absolutos, transformem-se em indicadores sociais.



Os indicadores guardam, pois, relação direta com o objetivo programático original, na forma viabilizada pelos dados administrativos e estatísticas públicas disponíveis, temática a ser tratada no tópico seguinte.

Com base, ainda, na Figura 4 para cada uma das dimensões referidas podemos observar vários indicadores – cada um procurando retratar um aspecto ainda mais específico relacionado às condições de vida. Na elaboração de um diagnóstico das condições habitacionais das famílias, a taxa de cobertura domiciliar da rede de abastecimento de água é, entre outras medidas, um indicador relevante, calculado como a razão entre o número de ligações (ou economias) residenciais – informado pela concessionária responsável por tal serviço público – pelo total de domicílios existente na localidade de interesse, estimados por meio de algum procedimento técnico com base no Cadastro Imobiliário Municipal ou nas informações levantadas nos Censos Demográficos pelo IBGE. Na avaliação das condições de saúde a que as crianças estão sujeitas, podemos utilizar, a taxa de mortalidade infantil, calculada como a divisão dos óbitos infantis de até um ano pelo total de crianças nascidas vivas no ano de referência, informações essas disponíveis em cartórios, hospitais e em outras instâncias públicas, como as Secretarias de Saúde e o Departamento de Informática do Ministério da Saúde (DATASUS). Além do IBGE, há várias outras instituições que produzem estatísticas ou compilam dados administrativos em áreas temáticas ou espaços geográficos mais específicos, como: DATASUS, Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), Sistema Estadual de Análise de Dados, em São Paulo (Seade), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) etc. A situação educacional de crianças e adolescentes, por sua vez, pode ser retratada por diversas medidas, como a taxa de reprovação ou a relação entre alunos que figuram como reprovados nos registros escolares ou no Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o total de matrículas no início do período



Nesse caso, para garantir a confiabilidade, esses indicadores são computados a partir de informações levantadas em pesquisas

domiciliares como as que o IBGE, Seade/Dieese e outros institutos realizam regularmente, em que os indivíduos são inquiridos sobre sua condição de ocupação, busca de emprego etc.

letivo. Por fim, a taxa de desemprego é um dos vários indicadores para caracterizar a situação de inserção ocupacional de jovens e adultos. Para entendermos melhor estes indicadores de qualidade de vida observe o Quadro 1.

CONCEITO OU OBJETIVO PROGRAMÁTICO	DIMENSÕES SOCIAIS OU COMPONENTES OPERACIONAIS DE PROGRAMAS	ALGUNS DOS INDICADORES SOCIAIS POSSÍVEIS	ESTATÍSTICAS E DADOS DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS REQUERIDOS PARA CÔMPUTO DOS INDICADORES
Condições de Vida	Condições de moradia das famílias	Proporção de domicílios com paredes e teto construídos com material adequado	Total de domicílios na localidade e domicílios que satisfazem normas de “habitabilidade”, conforme levantado em pesquisa específica ou pelo IBGE
		Taxa de cobertura domiciliar da rede de água	Total de domicílios estimados pelo IBGE e total de ligações residenciais de água informado pela Concessionária de Serviços de Abastecimento e Saneamento
		Número de moradores por dormitório	Número de moradores e quartos para dormir em cada domicílio, conforme levantado em pesquisa específica ou pelo IBGE
	Situação de saúde das crianças	Taxa de mortalidade infantil	Nascimentos e óbitos de crianças até 1 ano registradas em Cartórios ou em Hospitais
		Cobertura vacinal de crianças de 0 a 3 anos	Registros de vacinações dos Postos e Secretarias de Saúde e população de 0 a 3 anos estimada pelo IBGE
		Desnutrição em crianças de até 5 anos	Registro de medidas de peso e altura de crianças de até 5 anos em pesquisa específica ou registros de programas de nutrição infantil

Quadro 1: Alguns dos possíveis indicadores de condições de vida

Fonte: Elaborado pelo autor

CONCEITO OU OBJETIVO PROGRAMÁTICO	DIMENSÕES SOCIAIS OU COMPONENTES OPERACIONAIS DE PROGRAMAS	ALGUNS DOS INDICADORES SOCIAIS POSSÍVEIS	ESTATÍSTICAS E DADOS DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS REQUERIDOS PARA CÔMPUTO DOS INDICADORES
Condições de Vida	Perfil educacional de crianças e adolescentes	Taxa de frequência escolar	Estudantes com idade na faixa X do nível escolar Y nos registros das Escolas e Secretarias de Educação e população com idade na faixa X estimada pelo IBGE
		Taxa de evasão escolar	Estudantes evadidos ao final do período letivo e matrículas no início do período letivo, registradas nas Escolas e Secretarias de Educação
		Razão alunos por professor	Número de alunos no nível escolar Y e total de professores no nível escolar Y, registrados nas Escolas e Secretarias de Educação
	Inserção ocupacional de jovens e adultos	Taxa de desemprego	Total da força de trabalho disponível e de pessoas que procuram trabalho, conforme levantado em pesquisa específica ou IBGE
		Taxa de assalariamento formal	Total de ocupados e total de assalariados com registro em carteira, conforme levantado em pesquisa específica ou pelo IBGE
		Rendimento do trabalho	Soma dos salários, gratificações e retiradas dos ocupados e total de pessoas ocupadas, conforme levantado em pesquisa específica ou pelo IBGE

Quadro 1: Alguns dos possíveis indicadores de condições de vida

Fonte: Elaborado pelo autor

***Constructo** – é um termo que se refere a um conceito abstrato, ideia-força ou construção mental, em geral, bastante ampla, como as referidas neste texto: condições de vida, qualidade de vida urbana, desenvolvimento sustentável, qualidade da educação etc. Fonte: Elaborado pelo autor.

Outros três exemplos de construção de medidas para conferir operacionalidade a **constructos*** são apresentados nos quadros a seguir. No Quadro 2, extraído de Neto (2006), estão relacionados indicadores representativos de diversas dimensões e temas relacionados ao conceito de desenvolvimento sustentável, ideia entendida aqui, de forma simplificada, como o processo de produção econômica regulamentado institucionalmente de modo a promover conquistas sociais e manejo adequado dos recursos do meio-ambiente físico. O autor relacionou 30 medidas, cada uma referida a uma dimensão, tema e aspecto da realidade social (saúde, educação, trabalho etc.), ambiental, econômica e institucional, computando-as para cada um dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

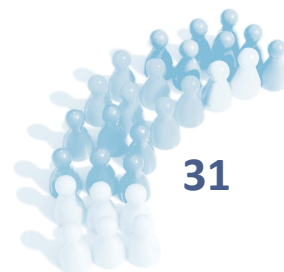
INDICADORES PRIMÁRIOS	TEMAS	DIMENSÕES
Proporção da população com renda familiar <i>per capita</i> de ½ salário mínimo	Rendimento	Social
Rendimento médio mensal		
Taxa de ocupação		
Índice de Gini do rendimento domiciliar <i>per capita</i>		
Razão entre a média dos rendimentos da mulher/homem		
Razão entre a média dos rendimentos pretos e pardos/brancos		
Taxa de mortalidade infantil	Saúde	
Esperança de vida ao nascer		
Número de leitos por mil habitantes		
Número de empregos médicos por mil habitantes		
Número de estabelecimentos de saúde por mil habitantes		
Número de internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado – DRSAI – por cem mil habitantes	Educação	
Taxa de escolarização das crianças de 7 a 14 anos		
Escolaridade de adultos		
Taxa de alfabetização de adultos		

Quadro 2: Indicadores, temas e dimensões do desenvolvimento sustentável
Fonte: Scandar Neto (2006)

INDICADORES PRIMÁRIOS	TEMAS	DIMENSÕES
Proporção de domicílios particulares permanentes com densidade de até 2 moradores por dormitório	Habitação	Social
Coeficiente de mortalidade por homicídios	Violência	
Mortalidade por acidente de transporte		
Frota de veículos automotores por cem habitantes	Atmosfera	Ambiental
Potencial de poluição industrial por 1.000 habitantes		
Percentual de área de vegetação remanescente sobre área total	Terra	
Proporção de moradores em domicílios com acesso a sistema de abastecimento de água	Saneamento	
Proporção de moradores em domicílios com acesso à coleta de lixo doméstico		
Proporção de moradores em domicílios com acesso a esgotamento sanitário		
PIB <i>per capita</i>	Quadro econômico	
Proporção do setor de construção civil sobre o total do PIB		
Consumo de energia elétrica <i>per capita</i>	Padrões de produção e consumo	
Consumo de energia elétrica por unidade de PIB		
Proporção de domicílios com possibilidade de acesso à internet	Capacidade institucional	Institucional

Quadro 2: Indicadores, temas e dimensões do desenvolvimento sustentável
Fonte: Scandar Neto (2006)

E, no Quadro 3 temos a proposta de operacionalização do conceito de qualidade de vida urbana para os municípios brasileiros, proposto por Nahas *et al.* (2006) para atender a demanda do Ministério das Cidades, interessado em dispor de indicadores municipais para orientar suas ações na produção habitacional, expansão da rede de saneamento, infraestrutura de transportes etc. Partindo de conceitos de bem-estar social, qualidade de vida, qualidade ambiental, pobreza, desigualdades sociais, exclusão social, vulnerabilidade social, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade e interagindo com especialistas nas diversas áreas



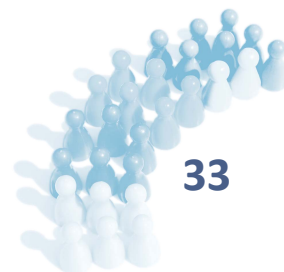
relacionadas através de oficinas e dinâmicas de grupo, a autora desenvolveu uma matriz com mais de 50 indicadores específicos, abordando a acessibilidade a equipamentos comerciais, aos de saúde e a todos os demais serviços inerentes a uma vida digna, em um município brasileiro.

VARIÁVEIS	COMPONENTES	INDICADORES
1. Comércio e serviços	Comércio de alimentos	1.1.1 Comércio atacadista de produtos alimentícios, bebidas e fumos.
		1.1.2 Existência de supermercados ou hipermercados.
		1.1.3 Existência de padeiros.
		1.1.4 Comércio varejista de produtos alimentícios, bebidas e fumo.
	1.2 Comércio e serviços pessoais	1.2.1 Agências bancárias.
		1.2.2 Comércio de produtos farmacêuticos.
	1.3 Comércio e serviços de comunicação	1.3.1 Comércio de equipamentos de informática.
1.3.2 Número de estações de rádio AM/FM.		
2. Cultura	2.1 Equipamentos de cultura	2.1.1 Equipamentos culturais.
3. Economia	3.1 Economia local	3.1.1 PIB <i>per capita</i> municipal.
		3.1.2 Renda Média Familiar <i>per capita</i> .
	3.2 Finanças públicas	3.2.1 Capacidade de investimento.
		3.2.2 Receita corrente <i>per capita</i> .
	3.3 Mercado de trabalho	3.3.1 Taxa de ocupação.
		3.3.2 Taxa de formalidade da ocupação.
4. Educação	4.1 Ensino fundamental	4.1.1 Taxa de escolarização líquida no Ensino Fundamental.
		4.1.2 Proporção de jovens de 15 a 17 anos sem Ensino Fundamental completo.
	4.2 Ensino médio	4.2 Taxa de escolarização líquida no Ensino Médio.

Quadro 3: Dimensões e Indicadores de Qualidade de Vida Urbana
Fonte: Nahas *et al.* (2006)

VARIÁVEIS	COMPONENTES	INDICADORES
5. Habitação	5.1 Condições Habitacionais	5.1.1 Domicílios não precários.
		5.1.2 Domicílios com banheiro.
		5.1.3 Densidade média de moradores por município.
	5.2 Saneamento básico	5.2.1 Percentual de domicílios servidos por rede de água.
		5.2.2 Percentual de domicílios servidos por rede de esgotamentos sanitários.
		5.2.3 Percentual de domicílios servidos com algum tipo de coleta de lixo.
6. Saúde	6.1 Recursos humanos, equipamentos e serviços de saúde	6.1.1 Número de médicos.
		6.1.2 Prof. de saúde de nível superior (exceto médicos e dentistas).
		6.1.3 Número de técnicos em saúde por 1.000 habitantes.
		6.1.4 Leitos hospitalares/SUS.
		6.1.5 Unidades de média complexidade.
		6.1.6 Unidades de atenção básica.
		6.1.7 Equipamentos odontológicos do SUS.
		6.1.8 Consultas do SUS.
		6.1.9 Taxa média de internação total (2002/03/04).
		6.1.10 Taxa de mortalidade por doenças circulatórias, respiratórias e infecto-parasitárias.
7. Instrumentos de Gestão Urbana	7.1 Organização das informações locais	7.1.1 Base digital de informações.
	7.2 Legislação urbanística	7.2.1 Existência de legislação básica.
8. Participação e Organização Sócio-Política	8.1 Participação e associativismo	8.1.1 Existência de entidades sindicais.
		8.1.2 Existência de organizações da sociedade civil de interesse público.
	8.2 Organização e cooperação político-institucional	8.2.1 Articulações interinstitucionais.
		8.2.2 Existência de conselhos.
9. Meio Ambiente Urbano	9.1 Problemas e ações ambientais	9.1.1 Problemas ambientais urbanos.
		9.1.2 Ações ambientais municipais.

Quadro 3: Dimensões e Indicadores de Qualidade de Vida Urbana

Fonte: Nahas *et al.* (2006)

VARIÁVEIS	COMPONENTES	INDICADORES
10. Segurança Pública	10.1 Proteção contra violência	10.1.1 Profissionais de segurança pública.
		10.1.2 Taxa de mortalidade por homicídios.
	10.2 Assistência jurídica	10.2.1 Profissionais de justiça no setor público.
		10.2.2 Órgãos de defesa do consumidor.
11. Transportes	11.1 Transporte coletivo	11.1.1 Motoristas de ônibus urbanos, metropolitanos e rodoviários.
	11.2 Outros tipos de transportes	11.2.1 Motorização no município: número de veículos motorizados de pequeno e médio porte.
	11.3 Infraestrutura de transportes	11.3.1 Percentual de domicílios em vias pavimentadas.

Quadro 3: Dimensões e Indicadores de Qualidade de Vida Urbana
Fonte: Nahas *et al.* (2006)

Como último exemplo, observe o Quadro 4, que apresenta uma proposta de indicadores de monitoramento que avaliam os efeitos de curto, médio e longo prazo de programas e ações na Educação básica, desenvolvidos pelo Ministério da Educação, além de Secretarias Estaduais e Municipais da área. Diferentemente dos quadros anteriores, não se trata propriamente de conferir operacionalidade a um *constructo* – ainda que possa se remeter, nesse caso, ao conceito de Qualidade da Educação –, mas de atender a um objetivo pragmático de dispor de medidas objetivas de acompanhamento periódico do esforço governamental e de sua efetividade no aprimoramento da Educação básica, através de indicadores que dimensionem o volume de recursos públicos alocados (indicadores de insumo), os produtos das ações desenvolvidas (indicadores de processos), os efeitos de médio prazo obtidos (indicadores de resultados) e os efeitos de mais longo prazo que tal esforço poderá proporcionar à sociedade brasileira (indicadores de impacto).

DIMENSÃO	INDICADOR	DESAGREGAÇÃO GEOGRÁFICA DO INDICADOR	
Insumo	Gasto próprio municipal/ estadual em educação em relação ao gasto público total.	Estados e Municípios	Anual
	Gasto total incluindo o Fundeb	Estados e Municípios	Anual
	Gasto médio por aluno	Estados e Municípios	Anual
	Gasto por aluno com recursos do PDDE	Estados, Municípios e Escola	Anual
Processo	Percentual de docentes com formação superior	Estados, Municípios e Escola	Anual
	Número de docentes capacitados em relação ao total de alunos	Estados, Municípios e Escola	Anual
	Percentual de alunos atendidos pelo ensino integral	Estados, Municípios e Escolar	Anual
	Percentual de alunos beneficiados por laboratórios de informática	Estados, Municípios e Escola	Anual
Resultado	Proficiência no Saeb ou Prova Brasil em português	Estados, Municípios e Escola	Bianual
	Proficiência no Saeb ou Prova Brasil em matemática	Estados, Municípios e Escola	Bianual
	Proficiência na Provinha Brasil (Alfabetização de Adultos)	Estados, Municípios e Escola	Anual
	Taxa de Aprovação	Estados, Municípios e Escola	Anual
	Taxa de Abandono	Estados, Municípios e Escola	Anual
	Índice de Desenvolvimento da Educação	Estados, Municípios e Escola	Bianual
	Defasagem idade/série	Estados e Municípios	Anual
Impacto	Alunos ingressantes no ensino superior	Estados e Municípios	Anual
	Ocorrências policiais envolvendo jovens entre 15 e 24 anos	Estados	Anual
	Taxa de desemprego de jovens de 16 a 24 anos	Estados	Anual

Quadro 4: Painel de indicadores sugeridos para monitoramento dos efeitos dos programas e ações para Desenvolvimento da Educação Básica

Fonte: Rezende; Jannuzzi (2008)

 **Saiba mais** **Publicações**

Para conhecer estas publicações acesse o sítio referenciado em cada obra



<www.ibge.gov.br>



<www.ibge.gov.br>



<www.ibase.br>



<www.ipea.gov.br>



<www.seade.gov.br>

Como procuramos ilustrar nos quadros anteriores, os conceitos – de condições de vida, qualidade de vida urbana etc. – podem ser operacionalmente avaliados por um conjunto maior ou menor de dimensões e indicadores. A amplitude do conjunto de indicadores certamente dependerá do foco do problema a ser retratado e da disponibilidade de dados e de estatísticas. Duas boas ilustrações de conjuntos abrangentes de indicadores são as [publicações](#) do IBGE, *Síntese de Indicadores Sociais e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável*, úteis para análise das condições de vida e do desenvolvimento sustentável no país e seus estados. Outra publicação importante para análise

Conjunto de compromissos sociais – como a eliminação da fome e a universalização da educação básica – acordados por grande número de países na Cúpula do Milênio, em 2000, e que no Brasil são acompanhados em relatórios produzidos por diferentes instituições.

da conjuntura social no país é o *relatório de acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)*, produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – órgão do governo federal responsável pela elaboração de estudos e análises econômicas, sociais e de Políticas Públicas – para o Brasil e os publicados por instituições de pesquisa nos estados, como o do Seade.

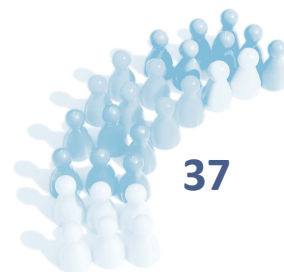
Uma última observação antes de finalizar esse tópico: dados administrativos e cadastrais e as estatísticas advindas de pesquisas de campo podem se constituir, em si, em indicadores sociais, pois podem já aportar informação de interesse analítico ou programático para o gestor público na elaboração de um diagnóstico ou proposta de um programa. Neste sentido, temos como exemplos de indicadores o tamanho de uma população, o número de pessoas em desemprego, o total de óbitos em uma região, assim como as taxas, índices ou razões computadas a partir deles.

INDICADORES E OS DIAGNÓSTICOS SOCIOECONÔMICOS

Caro estudante!

Agora que você foi introduzido ao tema dos indicadores sociais, da construção dos mesmos a partir de um conceito geral – condições de vida, por exemplo, ou demanda política – Monitoramento de Programa Público – vamos fazer algumas considerações metodológicas sobre a construção, busca e seleção dos mesmos para a elaboração de diagnósticos socioeconômicos, antes de passarmos à apresentação das principais pesquisas e fontes de dados para construção de indicadores sociais, na próxima Unidade.


Um diagnóstico socioeconômico que se proponha a ser útil e propositivo para Políticas Públicas deve se caracterizar como um estudo da situação social de uma determinada população, com textos descritivos ou analíticos, tabelas de dados, cartogramas e indicadores específicos, voltados a subsidiar um ou mais programas sociais já previamente delineados. O termo “propositivo” aqui empregado é usado para diferenciá-los dos diagnósticos de escopo mais geral, elaborados normalmente nas universidades ou em instituições estatísticas, destinados a apresentar um balanço da mudança socioeconômica ou das condições de vida da população. Um exemplo de um diagnóstico propositivo é o elaborado para o Programa Estadual de Qualificação Profissional em São Paulo, cujo sumário de itens analisados está apresentado no Quadro 5.



1. Análise do público-alvo a atender
 - a. Tendências do crescimento demográfico da força de trabalho
 - b. Perspectivas de crescimento futuro da força de trabalho
 - c. Características educacionais da força de trabalho
 - d. Condição de atividade, ocupação e rendimentos
2. Análise do ambiente econômico regional
 - a. Tendências do desenvolvimento regional
 - b. Perspectivas de investimento público e privado
 - c. Estrutura produtiva (estabelecimentos existentes e produção)
 - d. Infraestrutura viária, transporte e comunicações
3. Análise do mercado de trabalho regional
 - a. Estrutura do emprego e ocupações
 - b. Ocupações mais dinâmicas
 - c. Ocupações menos dinâmicas
4. Análise de experiências passadas e estrutura de gestão
 - a. Cursos de qualificação oferecidos
 - b. Estrutura de apoio à intermediação de mão de obra
 - c. Características do pessoal técnico envolvido ou disponível

Quadro 5: A estrutura de tópicos tratados em diagnóstico para programa de qualificação profissional

Fonte: Elaborado pelo autor



O relatório *Diagnóstico do Programa Estadual de Qualificação – Estado de São Paulo* está no sítio <www.emplo.sp.gov.br> e você encontra ainda um resumo metodológico do diagnóstico no periódico on-line *Políticas Públicas em Foco*, n. 1 em <www.boletim-fundap.cebrap.org.br/n1>.

Podemos observar que tal diagnóstico foi iniciado pela análise das características do público-alvo (tendências do crescimento demográfico, seu perfil socioeconômico), a base econômica regional e a dinâmica da contratação e desligamento das ocupações na região em que o programa será operado. O diagnóstico foi complementado com uma análise da oferta de cursos de qualificação no passado recente e a estrutura de apoio à gestão nos municípios onde o programa poderia ser implantado, com o objetivo de se avaliar a viabilidade ou efetividade da implementação do programa na região.

De modo geral, na elaboração de diagnósticos socioeconômicos propositivos para programas públicos empregam-se indicadores de várias áreas temáticas analíticas ou de atuação governamental. Afinal, para desenvolvermos programas no campo da Educação básica, por exemplo, precisamos conhecer não só as condições de acesso à escola, a infraestrutura escolar, o desempenho dos alunos, mas

também os aspectos relacionados às condições de vida dos estudantes, como as condições de moradia, 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.

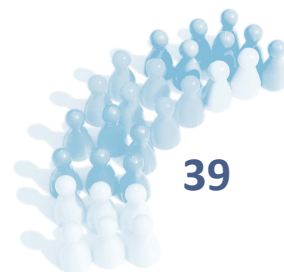
Assim, é comum observarmos em bons **diagnósticos** socioeconômicos o emprego, com maior ou menor abrangência, de indicadores de saúde (leitos por mil habitantes, percentual de crianças nascidas com baixo peso adequado, por exemplo), indicadores educacionais (taxa de analfabetismo, escolaridade média 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.), indicadores de segurança pública e justiça (mortes por homicídios, roubos a mão armada por cem mil habitantes etc.), indicadores de infraestrutura urbana (taxa de cobertura da rede de abastecimento de água, percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública etc.) e 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 fazer parte do diagnóstico os indicadores demográficos, em especial, todos 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 só por volta de 2040 com 215 milhões de habitantes, cifra muito inferior ao que se imaginava chegar nos estudos elaborados na década de 1970. Veja na Figura 5 a evolução da população total, segundo os censos demográficos e projeções Brasil – 1950/2050.

Para conhecer a estrutura, indicadores e fontes de dados de diagnósticos socioeconômicos usados no Planejamento Municipal consulte a página da Fundação CEPAM ou aponte para www.cepam.sp.gov.br/arquivos/Diagnostico_Municipal/diagnostico_municipal_TR.pdf

Informações sobre projeções populacionais para o 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), disponível em www.abep.org.br, apontando Publicações, Anais dos Encontros Nacionais de Estudos Populacionais



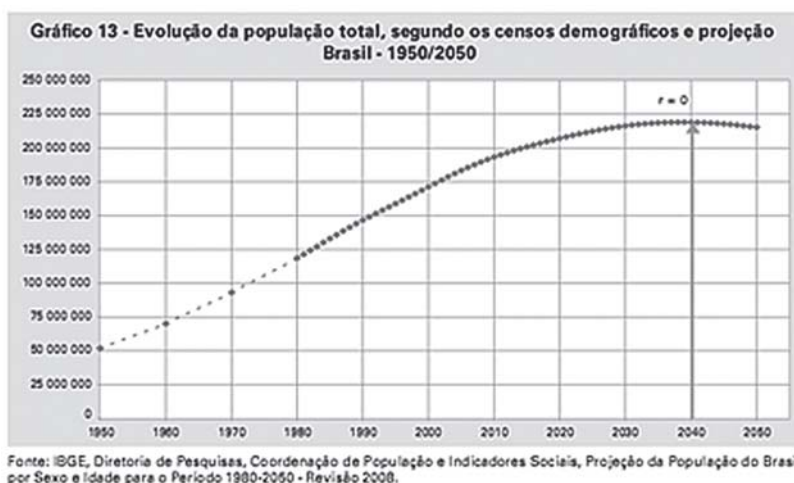


Figura 5: Evolução da população total – 1950/2050

Fonte: IBGE (2008)

Estas tendências têm 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 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; etc.

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

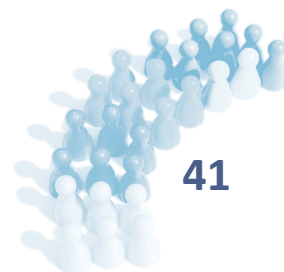
$$\text{Taxa de mortalidade Infantil} = \frac{\text{Óbitos de criança < 1 ano}}{\text{Nascidos vivos no ano}} \times 1.000$$

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 podemos empregar essa fórmula sem as devidas correções no numerador e no 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.

Outro exemplo de aparente simplicidade é o 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:

$$\text{Taxa de frequência escolar no Ensino Fundamental} = \frac{\text{Alunos matriculados de 6 a 14 anos no Ensino Fundamental}}{\text{Público alvo normativo (População de 6 a 14 anos)}} \times 100$$

Podemos dispor de dados de boa confiabilidade para o numerador, através do 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 da população em idade escolar estiver superestimada, podemos ter 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 do que supostamente deveria. Logo, de um jeito ou de outro, a medida estaria apontando tendências errôneas para o gestor educacional.

Se não tivermos um bom conhecimento técnico das fontes e dados em determinada temática social, é melhor que empreguemos, na elaboração de diagnósticos socioeconômicos, indicadores já computados anteriormente por instituições com tradição e credibilidade. Pior do que não termos nenhuma informação ou indicador para uma determinada dimensão da realidade social é dispormos de um dado pouco confiável, que nos conduza a análises ou decisões equivocadas.

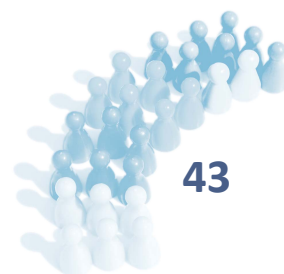
Atualmente já contamos com um conjunto amplo de instituições que disponibilizam indicadores sociais já computados para diversos níveis territoriais e que também publicam dicionários de variáveis ou glossários técnicos, trazendo definições, fórmulas de cômputo e considerações metodológicas sobre as medidas. Algumas dessas instituições estão apresentadas no Quadro 6 e outras serão relacionadas na próxima Unidade.

FONTE	Sítio	CONTEÚDO
IBGE	< www.ibge.gov.br >	Síntese de Indicadores Sociais Indicadores de Desenvolvimento Sustentável Indicadores Sociais Municipais Cidades Estados Países
IPEA	< www.ipea.gov.br >	IPEADATA Radar Social Relatório de Acompanhamento dos ODM
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
Portal ODM	< www.portalodm.com.br >	Sistema de Indicadores Municipais
Muninet	< www.muninet.org.br >	Banco Estatístico dos Municípios Brasileiros

Quadro 6: Algumas das principais publicações periódicas e portais de indicadores sociais

Fonte: Elaborado pelo autor

Vale antecipar, neste sentido, 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 Rede Interagencial de Informações para a Saúde (RIPSA) – que congrega instituições responsáveis por informação em saúde no Brasil, com o objetivo de produzir subsídios para políticas públicas de saúde – 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.



Organização multilateral que promove atividades para promoção do desenvolvimento social e combate à pobreza e produz anualmente o Relatório do Desenvolvimento Humano.

Esta obra pode ser acessada através da página principal do Datasus <www.datasus.gov.br>. E, você pode ainda consultar as definições de alguns indicadores sociais no sítio e documentos do IBGE.

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 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (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 do Portal ODM e da Rede Brasileira de Desenvolvimento Municipal (Muninet).

Dada a quantidade de indicadores sociais disponíveis não é possível apresentá-los aqui com suas definições e avaliações metodológicas, com o fizemos com 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 indicadores, como mostrado no Quadro 7 para a medida Proporção de Pobres.

PROPORÇÃO DE POBRES
<p>1. Conceituação</p> <p>Percentual da população residente com renda familiar mensal <i>per capita</i> de até meio salário mínimo, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.</p>
<p>2. Interpretação</p> <p>Expressa a proporção da população geral considerada em estado de pobreza, de acordo com a renda familiar mensal <i>per capita</i>.</p>
<p>3. Usos</p> <ul style="list-style-type: none">▶ Dimensionar o contingente de pessoas em condições precárias de sobrevivência.▶ Analisar variações geográficas e temporais da proporção de pobres, identificando situações que podem demandar avaliação mais aprofundada.▶ Contribuir para a análise da situação socioeconômica da população, identificando estratos que requerem maior atenção de políticas públicas de saúde, educação e proteção social, entre outras.▶ Subsidiar processos de planejamento, gestão e avaliação de políticas de distribuição de renda.

Quadro 7: Ficha de qualificação do indicador proporção de pobres

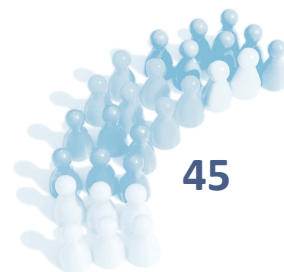
Fonte: <<http://www.opas.org.br/sistema/arquivos/matriz.pdf>>

PROPORÇÃO DE POBRES	
4. Limitações	<ul style="list-style-type: none"> ▶ A informação está baseada na “semana anual de referência” em que foi realizada a pesquisa, refletindo apenas a renda informada naquele período. ▶ A fonte usualmente utilizada para construir o indicador (Pnad) não cobre a zona rural da região Norte (exceto em Tocantins) e não permite desagregações dos dados por município. ▶ Séries históricas defrontam-se com eventuais mudanças do poder aquisitivo do salário mínimo. As comparações intertemporais devem ser feitas com valores corrigidos, com relação a um salário mínimo específico.
5. Fonte	IBGE: Censo Demográfico e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).
6. Método de cálculo	$\frac{\text{população residente com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo}}{\text{população total residente}} \times 100$

Quadro 7: Ficha de qualificação do indicador proporção de pobres
 Fonte: <<http://www.opas.org.br/sistema/arquivos/matriz.pdf>>

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, valemos de suas propriedades. Como discutido em Jannuzzi (2001), 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.

No que tange à **relevância**, para a Agenda Político-Social, esta é uma das propriedades fundamentais de 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 a elaboração de diagnósticos e para o acompanhamento de programas no campo da Saúde Pública no Brasil, na medida em que referem as dimensões e aspectos priorizados na agenda governamental na área nas últimas décadas. Indicadores de desempenho educacional (como os resultados da Prova Brasil ou do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB) são outros exemplos de indicadores relevantes para a agenda de Políticas Públicas no Brasil Contemporâneo.

Já a **validade** é uma questão 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 à 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).

E no que diz respeito à **confiabilidade** da medida esta é outra propriedade importante para legitimar o uso do indicador. Por exemplo, na avaliação do nível de violência em uma comunidade, os indicadores baseados nos registros de ocorrências policiais ou mesmo de mortalidade por causas violentas tendem a ser menos confiáveis (e menos válidos) do 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 etc.

Uma discussão mais ampla 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.

Diante do exposto podemos afirmar que a relevância, a validade e a 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. Então, como as denominações 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 e taxa de desemprego são 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. Já medidas como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ou o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), por outro lado, sintetizam diferentes 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). Já o IDEB é construído mediante a multiplicação da taxa de promoção e nota padronizada de desempenho em avaliações de conhecimento em Português e Matemática, situando-se numa escala de 0 a 10.



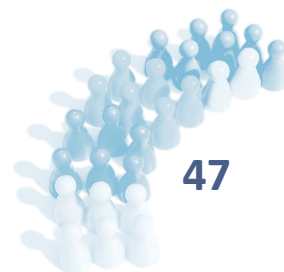
Saiba mais

IDH

Para você conhecer uma apresentação crítica do IDH acesse o artigo de Guimarães; Jannuzzi (2005), disponível em <www.anpur.org.br>.

IDEB

Para uma discussão metodológica acerca do IDEB leia o texto de Rezende e Jannuzzi (2008), disponível em <www.enap.gov.br>, apontando Publicações, *Revista do Serviço Público* - n. 59, v. 2.



Contudo há uma ideia subjacente a essa diferenciação entre indicadores analíticos e sintéticos de que estes 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 de desenvolvimento humano, qualidade de vida, vulnerabilidade social ou outro conceito operacional que lhes deu origem.

Como você pode observar no Quadro 8, tem havido muitas propostas de indicadores sintéticos no Brasil, com maior ou menor grau de sofisticação metodológica, elaboradas por pesquisadores de universidades, órgãos públicos e centros de pesquisa, motivadas, por um lado, pela necessidade de atender às 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.

INSTITUIÇÃO PROMOTORA	ÍNDICE PROPOSTO
Fundação João Pinheiro MG	IDH-M: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal ICV: Índice de Condições de Vida Municipal
Fundação CIDE RJ	IQM: Índice de Qualidade Municipal – Verde IQM: Índice de Qualidade Municipal – Carências IQM: Índice de Qualidade Municipal – Necessidades Habitacionais IQM: Índice de Qualidade Municipal – Sustentabilidade Fiscal
Fundação SEADE – SP	IPRS: Índice Paulista de Responsabilidade Social IVJ: Índice de Vulnerabilidade Juvenil IPVS: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
Fundação Economia e Estatística RS	ISMA: Índice Social Municipal Ampliado
Sup. Estudos Econômicos e Sociais da Bahia SEI BA	IDS: Índice de Desenvolvimento Social IDE: Índice de Desenvolvimento Econômico
Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/ PUC-Minas MG	IQVU: Índice de Qualidade de Vida Urbana IVS: Índice de Vulnerabilidade Social
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais	IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Quadro 8: Alguns dos Indicadores sintéticos propostos no Brasil


Fonte: Elaborado pelo autor

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 partirmos da premissa de que é possível apreender o “social” através da combinação de múltiplas medições do mesmo, não sabemos – 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 a que o uso destes indicadores sintéticos pode levar, sobretudo em casos de programas setoriais.

Uma medida síntese que não padece desses problemas conceituais e metodológicos – pois não é, de fato, um indicador sintético – é o indicador trazido na última tabela da **publicação** *Indicadores Sociais Municipais do IBGE* (IBGE 2002).

Mas a que se refere este indicador? Você já ouviu falar sobre ele?

Trata-se de um indicador agregado, construído a partir do cruzamento simultâneo de diversos critérios: proporção dos domicílios particulares permanentes que não têm escoadouros ligados à rede geral ou fossa séptica, não são servidos de água por rede geral, não têm coleta regular de lixo, e seus responsáveis (chefes) têm menos de 4 anos de estudo e rendimento médio mensal até 2 salários mínimos. Seria possível chamarmos tal medida (uma proporção que varia de 0 a 100%) de Indicador de *Deficit Social*



A publicação referida está disponível para download no sítio do IBGE.

 **Saiba mais**
Deficit Social

Para a discussão sobre *Deficit Social* nos municípios brasileiros consulte o *Boletim de Estatísticas Públicas*, n.1, disponível em: <www.anipes.org.br>. Neste mesmo sítio veja também o aplicativo Programa para Apoio à Tomada de Decisão Baseada em Indicadores (Pradin), disponível para *download*, que permite a construção de indicadores de priorização social por meio da Análise Multicritério. Você pode ainda ter uma rápida descrição dessa técnica nos textos de discussão da ENCE, disponível em: <www.ence.ibge.gov.br>.

Indicadores

Para você ter uma visão mais positiva acerca da utilidade dos indicadores sintéticos leia o texto Sistema de Indicadores ou Indicadores Sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais (SCANDAR *et al.* 2008), disponível na revista *Bahia Análise e Dados*, v. 17, n. 4, no sítio <www.sei.ba.gov.br>.

básico. Assim, municípios com tal medida em torno de 20% teriam *Deficit Social* baixo; já os que apresentarem em média 76%, teriam alto *Deficit Social*.

Certamente essas magnitudes são bem mais fáceis de entender que as do IDH. Contudo é importante destacarmos que, por mais consistentes que sejam as críticas, precisamos reconhecer que os indicadores sintéticos acabaram por se legitimar em diversos aspectos. 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 dos programas sociais.

O fato de os índices estarem aparentemente “funcionando bem”, apontam o que se espera que apontem – as iniquidades, os bolsões de pobreza etc. – garantindo também legitimidade técnica. Alguns desses indicadores foram criados sob encomenda – e mesmo com a participação – de Gestores Públicos e Legisladores – o que lhes confere legitimidade política. Desfrutam ainda 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.

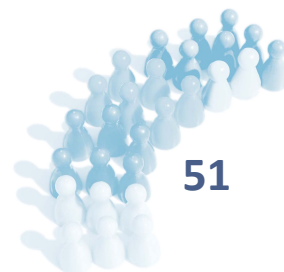
Diante do exposto até aqui, podemos afirmar que todo indicador é, em si, uma tentativa de síntese da realidade. Você concorda?

Sejam os índices 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.

Complementando.....

Leia mais sobre aspectos conceituais acerca dos indicadores sociais em:

- 📌 ATKINSON, T. *Social Indicators: the EU and social inclusion*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2002. 256 p.
- 📌 JANNUZZI, P.M. *Indicadores Sociais no Brasil: fontes, medidas e aplicações*. Campinas: Alínea, 2003. 136 p.
- 📌 SCHRADER, A. *Métodos de Pesquisa Social Empírica e Indicadores Sociais*. Porto Alegre: Ed.UFRGS, 2003. 95 p.
- 📌 SENRA, N. *O Saber e o Poder das Estatísticas – Uma história das relações dos estatísticos com os Estados Nacionais e com as Ciências*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. 332 p.
- 📌 ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003. 244 p.



Resumindo



Nesta Unidade vimos que o papel crescente do Estado na formulação e implementação de políticas sociais nos países europeus e nos EUA criou, a partir dos anos 1960, um esforço de desenvolvimento de instrumentos de avaliação da situação de bem-estar das sociedades, o chamado Movimento dos Indicadores Sociais. No Brasil, tal movimento acabou se disseminando nas décadas seguintes, com a estruturação de pesquisas no IBGE e em outras instituições.

Estudamos ainda os Indicadores como sendo recursos metodológicos para representação e “modelização” do Social. Não são mais, nem menos do que isso. Como fotografias, conseguem captar parte da realidade, retratada de acordo com o ângulo e posição do observador. Como retratos, são estáticos, não podem sintetizar toda a multidimensionalidade da realidade social.

Assim podemos afirmar com base nas leituras até aqui realizadas que os indicadores são medidas objetivas e padronizadas que permitem dimensionar as carências sociais, avaliar as condições de vida e, portanto, subsidiar a formulação de programas públicos nos campos da Educação, Saúde, Trabalho, Habitação e outras áreas.

Por fim, vimos que o conhecimento do significado, dos limites e potencialidades dos indicadores sociais pode ser de grande utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidos na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do Orçamento Público. Se bem empregados, os indicadores sociais podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais.



Atividades de aprendizagem

Vamos verificar como foi seu entendimento até aqui? Uma forma simples de verificar isso é você realizar as atividades propostas a seguir. Mas, lembre-se: em caso de dúvida, faça uma releitura cuidadosa do material, e se a dúvida persistir, busque o auxílio de seu tutor.

1. Selecione jornais e revistas de circulação estadual ou nacional das últimas semanas e relacione os indicadores citados nas reportagens. Procure classificar os indicadores em áreas temáticas – Educação, Saúde etc. Existem indicadores mais frequentes do que outros nas reportagens? Quais são as pesquisas e instituições produtoras das informações referidas? Verifique se as fotos usadas representam e ampliam a situação descrita. É possível fazer a conexão entre as fotos e o nível dos indicadores citados?
2. Qual a relação entre o aparecimento dos indicadores sociais e a constituição do Estado de Bem-Estar Social pelo mundo? PIB *per capita* é um indicador social?
3. Com base na metodologia ilustrada na Figura 4 e nos indicadores relacionados nos Quadros de 1 a 4 apresentados, elabore uma proposta de indicadores para avaliação do nível de Vulnerabilidade Social de jovens e do nível de violência ou de pobreza de uma comunidade. Comece por definir o que se entende pelo conceito, desdobrando-o em dimensões etc.
4. Procure um programa público já existente ou proponha um projeto social voltado a combater ou minimizar os efeitos da questão social acima definida, relacionando alguns dos indicadores de monitoramento das ações implementadas.

