

# Discutindo Indicadores

# Introdução

- O aparecimento e desenvolvimento dos indicadores sociais está intrinsicamente ligado à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX (Bauer 1967, Bustelo 1982)
- 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.

# Introdução

- Depositavam-se grandes esperanças de que, com a organização de sistemas abrangentes de indicadores sociais, os governos nacionais pudessem orientar melhor suas ações, proporcionando níveis crescentes de bem estar social, redistribuindo melhor as riquezas geradas e superando as iniquidades do desenvolvimento econômico acelerado (Bauer 1966).
- O acesso crescentemente facilitado às informações mais estruturadas – de natureza administrativa e estatística – que as novas tecnologias de informação e comunicação viabilizam também tem contribuído para a disseminação do uso dos indicadores na gestão pública.

# Introdução

- Dados cadastrais antes armazenados em armários e fichários passam a transitar pela rede, transformando-se em informação estruturada para análise e tomada de decisão.
- Cada etapa desse ciclo envolve o uso de um conjunto de indicadores de diferentes naturezas e propriedades, em função das necessidades intrínsecas das atividades nelas envolvidas

# Introdução

- 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. Na negociação das prioridades sociais, os indicadores sociais podem contribuir no apontamento da magnitude das carências a atender nas diversas áreas de intervenção
- buscam-se as estatísticas ou registros administrativos para a construção de indicadores, índices ou congêneres (JANUZZI; ARRUDA, 2004)

# Conceitos

- **Indicador social** é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas)
- É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma

# Conceitos

- Para a pesquisa acadêmica, o indicador social é, pois, o elo de ligação entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados
- Indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas (Carley 1985, Miles 1985)

# Conceitos

- Indicador é uma medida que ajuda a “**responder à questão sobre quanto, ou se, progresso está sendo feito na direção de um certo objetivo**”. Neste sentido, a definição de objetivos é claramente um pressuposto para a definição de indicadores, a qual, por outro lado, depende da disponibilidade de dados e informações que permitam “medir” progressos na direção de objetivos determinados.
- Por exemplo, a partir de uma determinação de objetivos da política de segurança pública, como, por exemplo, a melhoria da qualidade de vida da população, é possível iniciar um processo de discussão e construção de indicadores para medir progresso na direção destes objetivos (MESQUITA, 2006).



# Conceitos

- De acordo com o *Vera Institute of Justice* (2003, p. 2), um indicador é uma medida que pode auxiliar tanto o pesquisador como o gestor de políticas públicas a avaliar a efetividade da sua ação, no que diz respeito seja a materialização desta ação no prazo previsto (monitoramento), seja ao alcance dos objetivos propostos (avaliação).
- Indicador é uma medida que operacionaliza um determinado conceito abstrato, a partir do qual – que pode ser uma temática social de interesse do ponto de vista das Ciências Sociais ou das Políticas Públicas – chega-se a definições ou dimensões operacionalizáveis.

## Conceitos

- A formulação e o uso de indicadores são indispensáveis para a boa execução de qualquer politica publica, uma vez que viabilizam os seguintes desdobramentos: geração de subsídios indispensáveis a alimentação do processo de tomada de decisão por parte dos gestores; transparência no uso dos recursos públicos destinados a execução do projeto; verificação da capacidade de gasto dos gestores associada a cada intervenção desenhada, impedindo disparidades de verbas entre as ações; acompanhamento da consonância entre a politica nacional e a politica local; e renegociação de prazos e recursos junto aos órgãos financiadores (SECRETARIA NACIONAL DE SAUDE, 2006).

# Conceitos

Etapas	Tipos e Propriedades	Fontes de Dados Predominantes
<b>Elaboração do Diagnóstico</b> Indicadores que permitam “retratar” a realidade	Amplo escopo temático Ampla desagregabilidade geográfica e populacional Validade de constructo Boa confiabilidade	Censos Demográficos Pesquisas amostrais
<b>Formulação de Programas</b> Indicadores que orientem objetivamente a tomada de decisão	Indicadores sintéticos Indicadores multicritérios Tipologias de situações sociais	Censos Demográficos Pesquisas Amostrais
<b>Implementação/ Execução</b> Indicadores que permitam “filmar” o processo de implementação dos programas formulados e a eficiência	Esforço (insumo/processos) Atualidade/regularidade Sensibilidade Especificidade	Registros Administrativos Registros gerados nos procedimentos dos próprios programas
<b>Avaliação</b> Indicadores que permitam “revelar” a eficácia e efetividade social dos programas	Resultados e Impactos Distância às metas Tipologias	Pesquisa amostrais Registros administrativos Grupos focais Pesquisas de egressos e participantes no programa

# Propriedade S

- Além da sua **relevância** para discussão da agenda da política social, de sua **validade** em representar o conceito indicado e da **confiabilidade** dos dados usados na sua construção, um indicador social deve ter um grau de **cobertura populacional** adequado aos propósitos a que se presta, deve ser **sensível a políticas públicas** implementadas, **específico a efeitos** de programas setoriais, **inteligível para os agentes** e públicos-alvo das políticas, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, sócio-demográficos e socioeconômicos e **gozar de certa historicidade** para possibilitar comparações no tempo (OMS 1996, Jannuzzi 2001)

# Propriedade S

- É preciso garantir que existe, de fato, uma relação recíproca entre indicando (conceito) e os indicadores propostos;
- Há pouca reflexão sobre a validade dos indicadores e menos ainda da estrutura de causalidade entre as dimensões sociais estudadas;
- Indicadores podem estar sujeitos a erros sistemáticos advindos do processo de coleta dos dados usados na sua construção, além de, eventualmente, de erros amostrais se construídos a partir de dados provenientes de pesquisas de campo.

# Propriedade s

- **Inteligibilidade** é outra propriedade importante, com a finalidade de garantir a transparência das decisões técnicas tomadas pelos administradores públicos e a compreensão das mesmas por parte da população, jornalistas, representantes comunitários e demais agentes públicos;
- O emprego de indicadores muito complexos pode ser visto como abuso tecnocrático dos *policy makers*, primeiro passo para fracasso na implementação de um programa ou projeto público

# Tipologias

- A classificação mais comum é a divisão dos indicadores segundo a área temática da realidade social a que se referem:
  - **saúde** (percentual de crianças nascidas com peso adequado, por ex.);
  - **educacionais** (escolaridade média da população de quinze anos ou mais, por ex.);
  - **mercado de trabalho** (rendimento médio real do trabalho, etc);
  - **demográficos** (taxa de mortalidade, etc);
  - **habitacionais** (densidade de moradores por domicílio, etc);
  - **segurança pública e justiça** (roubos a mão armada por cem mil habitantes, etc)
  - **Infra-estrutura urbana** (percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública, etc;
  - **renda e desigualdade** (nível de pobreza, etc)

# Tipologias

- Diferenciação dos Indicadores Sociais quanto a natureza do ente indicado, se recurso (indicador-insumo), realidade empírica (indicador-produto) ou processo (indicador-processo) (Carley 1986).
- **Indicadores-insumo** (*input indicators*) correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social;



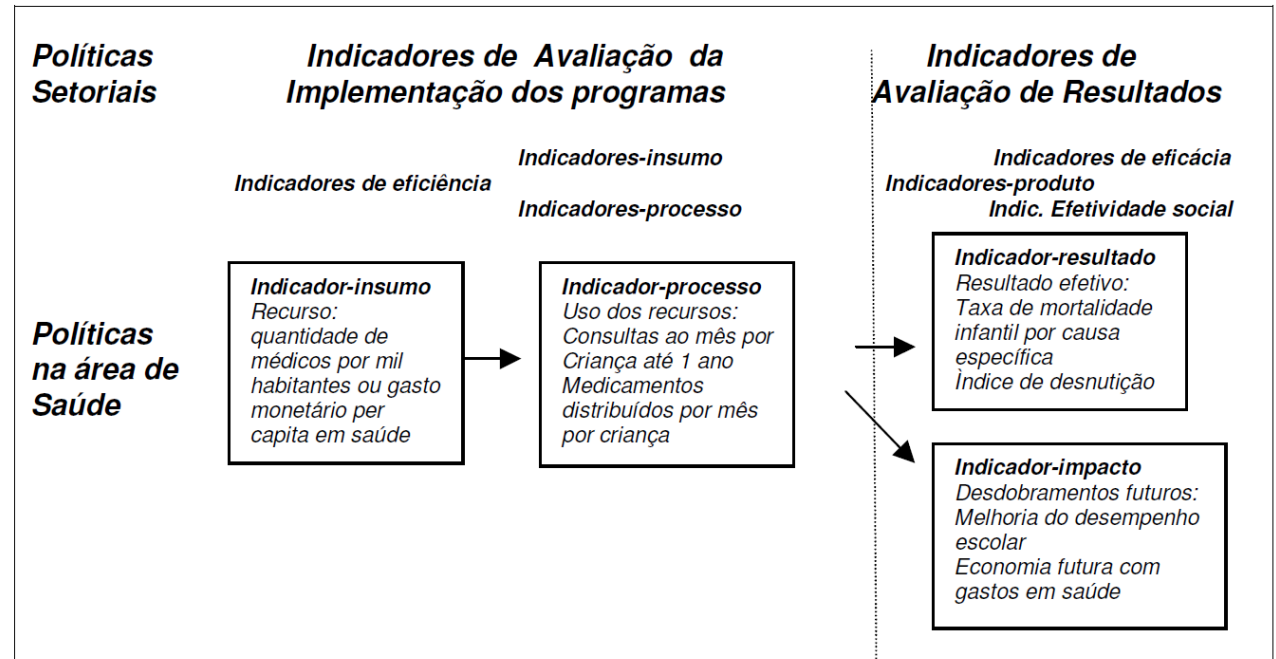
# Tipologias

- **Indicadores-produto** (*outcome* ou *output indicators*) são aqueles mais propriamente vinculados às dimensões empíricas da realidade social, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos, como a esperança de vida ao nascer, proporção de crianças fora da escola ou nível de pobreza;
- **Indicadores-processo ou fluxo** (*throughput indicators*) são indicadores intermediários, que traduzem em medidas quantitativas, o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo) para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicadores-produto), como número de consultas pediátricas por mês, merendas escolares distribuídas diariamente por aluno, ou ainda homens-hora dedicados a um programa social.

# Tipologias

- Segundo os três aspectos relevantes da avaliação dos programas sociais: indicadores para avaliação da **eficiência dos meios** e recursos empregados, indicadores para avaliação da **eficácia no cumprimento das metas** e indicadores para avaliação da **efetividade social** do programa, isto é, indicadores para avaliação dos efeitos do programa em termos de justiça social, de contribuição para aumento da sociabilidade e engajamento político, enfim, dos efeitos do programa em termos mais abrangentes de bem estar para a sociedade (NEPP 1999, Cardoso 1999).

# Tipologias



# Fontes oficiais para atualização periódica de indicadores

Fonte	Sítio
IBGE	<a href="http://lbge.gov.br">lbge.gov.br</a>
Órgãos estaduais de estatística	<a href="http://Anipes.org.br">Anipes.org.br</a>
Ministério da Saúde	<a href="http://Datasus.gov.br">Datasus.gov.br</a>
Ministério da Educação	<a href="http://Inep.gov.br">Inep.gov.br</a>
Ministério do Trabalho	<a href="http://Mte.gov.br">Mte.gov.br</a>
Ministério do Desenvolvimento Social	<a href="http://Mds.gov.br">Mds.gov.br</a>
Ministério da Previdência Social	<a href="http://Mpas.gov.br">Mpas.gov.br</a>
Ministério das Cidades	<a href="http://Cidades.gov.br">Cidades.gov.br</a>
Secretaria do Tesouro Nacional	<a href="http://Stn.fazenda.gov.br">Stn.fazenda.gov.br</a>

## Fontes de Dados

- É preciso que as administrações municipais se esforcem para estruturar seu próprio sistema de informações municipais, compilando e organizando os dados provenientes de postos de saúde, escolas municipais, cadastros imobiliários, cadastros de assistência social, etc.

# Ferramentas

● Estatcart

● Pradin

# Indicadores na Elaboração do Diagnóstico

- são necessários indicadores de boa confiabilidade, validade e desagregabilidade, cobrindo as diversas temáticas da realidade.
- Os indicadores usados nesta etapa são construídos, em geral, a partir dos Censos Demográficos ou pesquisas amostrais multitemáticas (como as PNADs – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios)

# Indicadores na Elaboração do Diagnóstico



- A 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 públicos, seja no âmbito federal, estadual ou municipal.
- Fator político?



# Indicadores na Formulação de Programas

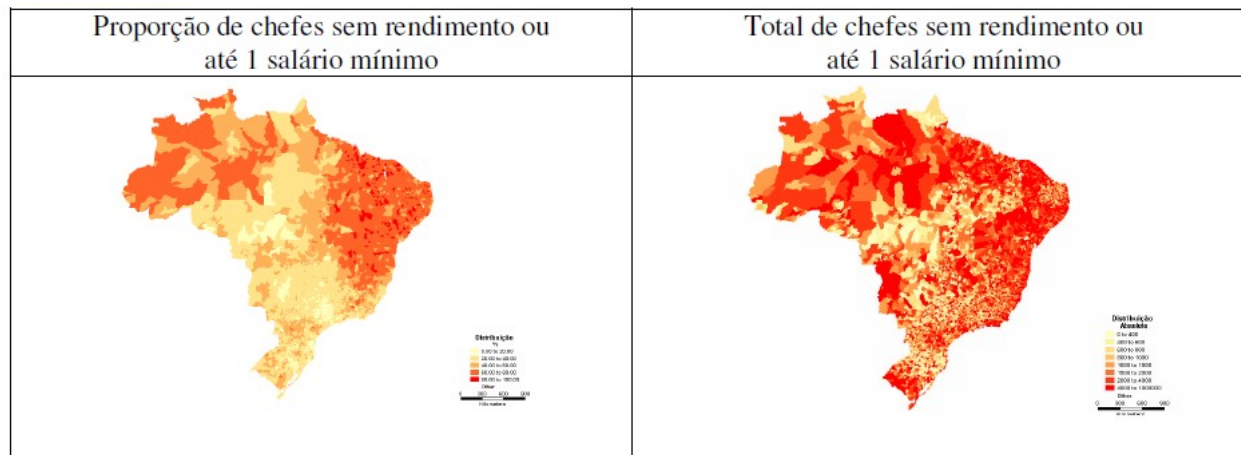
- Requer-se um conjunto mais reduzido de indicadores, selecionados a partir dos objetivos norteadores dos programas definidos como prioritários pela Agenda Político-Social vigente
- Deve-se definir, a partir da orientação política governamental, a natureza dos programas, as questões sociais prioritárias a enfrentar e os públicos-alvo a atender.

# Indicadores na Formulação de Programas

- O IDH-Municipal foi, por exemplo, o indicador empregado pelo Programa Comunidade Solidária para selecionar os municípios para suas ações, o que certamente representou um avanço em termos de critério técnico político de priorização.
- Contudo, a escolha desse indicador acabou por excluir do programa todas as cidades médias e populosas do Sudeste, já que suas medidas sociais médias – calculadas para a totalidade do município – eram sempre mais altas que as dos municípios do Norte e Nordeste.

# Indicadores na Formulação de Programas

- Se fosse usado um indicador calculado para domínios sub-municipais (setor censitário, bairros, áreas de ponderação etc.), os municípios do Sudeste certamente teriam bolsões que se enquadrariam entre os públicos-alvo prioritários do programa.



# Indicadores na Formulação de Programas

- Há diferentes formas de implementar de forma estruturada o processo coletivo de tomada de decisão, entre os quais, o implementado computacionalmente no *software* Programa para Apoio à tomada de Decisão baseada em Indicadores (**PRADIN**);
- Programa foi desenvolvido para a **ANIPES** – Associação Nacional de Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística – e SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – como ferramenta para uso por gestores na seleção de públicos-alvo de programas sociais. Está disponível como recurso de capacitação em técnicas multicritério em [www.anipes.org.br](http://www.anipes.org.br).

# Indicadores na Implementação e Monitorament o

- São necessários indicadores de monitoramento, que devem primar pela sensibilidade, especificidade e, sobretudo, pela periodicidade com que estão disponíveis.

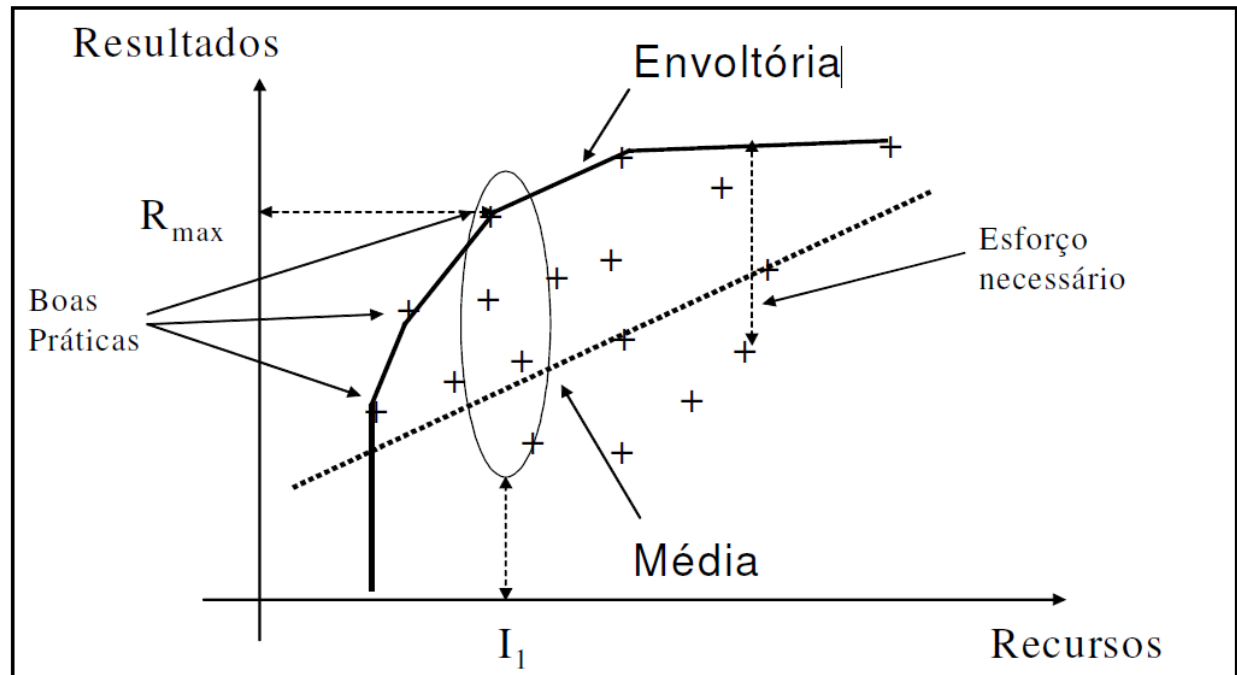
# Indicadores na Avaliação de Resultados e Impacto

- Requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social ou impacto do programa;
- Na avaliação da eficiência, é importante analisar os indicadores de resultados a partir dos indicadores de esforços e recursos alocados, o que permite o dimensionamento da eficiência dos programas.

# Indicadores na Avaliação de Resultados e Impacto

- O emprego da Análise Envoltória de Dados (DEA) pode representar um grande avanço metodológico neste sentido (LINS e MEZA 2000);
- Trata-se de uma técnica derivada dos métodos de pesquisa operacional, que visa a identificação das unidades de operação mais eficientes, tendo em vista como os recursos (retratados através de vários indicadores de insumo) são utilizados para gerar os resultados finais (medidos através de diversos indicadores-resultados), considerando as condições estruturais de operação dos programas.

# Indicadores na Avaliação de Resultados e Impacto



Aplicação da Análise Envoltória de Dados na identificação de Boas Práticas



# Indicadores na Avaliação de Resultados e Impacto

- A menos que a realidade social vivenciada antes do início do programa (Marco Zero) fosse muito trágica, ou que o programa tenha recebido recursos muito expressivos para serem gastos em curto espaço de tempo, não se pode esperar que os produtos e resultados gerados no âmbito dele possam ser imediatamente impactantes sobre a sociedade;

# Indicadores na Avaliação de Resultados e Impacto

- Para perceber de forma mais clara os impactos dos programas deve-se buscar medidas e indicadores mais específicos e sensíveis aos efeitos por eles gerados. Uma das formas de se operacionalizar isso é avaliando efeitos sobre grupos específicos da população, seja em termos de renda, idade, raça, sexo ou localização espacial.

# Indicadores na Avaliação de Resultados e Impacto

- Uma das grandes dificuldades atuais no acompanhamento de programas públicos é o de dispor de informações periódicas e específicas acerca do processo de implementação dos mesmos, do alcance dos resultados e do impacto social que tais programas têm nos segmentos sociodemográficos ou comunidades focalizadas pelo programa.

# Estudo de Caso 01

- Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa (PMPV)
- Implementação de uma política de segurança pública municipal em Barra Mansa/RJ

## Visão Geral

- O Plano Municipal de Prevenção a Violência de Barra Mansa propôs a realização de diversas ações estruturadas em quatro eixos específicos:
  - gestão;
  - guarda municipal;
  - prevenção a violência doméstica e de gênero;
  - prevenção da violência perpetrada por jovens.
- Finalidade principal a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos através da prevenção a violência e da manutenção da ordem pública

# Objetivos

## Objetivo geral, objetivos específicos e intervenções propostas Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa

Melhoria da qualidade de vida dos cidadãos através da prevenção da violência e da manutenção da ordem pública

Racionalização dos recursos investidos pelo município na área da segurança pública

**Reestruturação organizacional da Secretaria Municipal de Ordem Pública**

- Revisão das estruturas e rotinas
- Redesenho dos fluxos, organograma e competências

Integração das instituições responsáveis pela gestão da segurança pública no nível local

**Criação do Gabinete Integrado de Prevenção à Violência**

- Estruturação do gabinete
- Qualificação dos membros
- Realização das reuniões
- Realização de ações integradas

Promoção da participação comunitária na seara da segurança pública e interligação do nível institucional com o nível local

**Criação dos Fóruns Locais de Prevenção à Violência**

- Estruturação dos fóruns
- Qualificação dos membros
- Realização das reuniões
- Realização de ações locais articuladas e encaminhamento de propostas ao Conselho Comunitário

**Reestruturação do Conselho Comunitário de Segurança Pública**

- Mobilização dos integrantes do Conselho Comunitário
- Realização de nova eleição
- Qualificação dos membros
- Realização das reuniões
- Proposição de ações ao GIPV a partir das demandas dos cidadãos e dos fóruns locais

Profissionalização da Guarda Municipal

**Realização do curso de qualificação para a Guarda Municipal**

- Estruturação do curso
- Qualificação dos alunos

**Criação do Sistema de Informação para registro das ocorrências da GM**

- Levantamento das demandas da GM
- Construção da proposta
- Elaboração do software
- Implementação do sistema

**Construção do plano de carreiras para a Guarda Municipal**

- Levantamento das demandas da GM
- Construção da proposta
- Submissão da proposta aos guardas municipais
- Redação do texto final
- Implementação do plano de carreiras

Construção de um programa de redução e prevenção à violência doméstica e de gênero

**Constituição de uma unidade gestora**

- Identificação da equipe gestora

**Construção de um centro de atendimento**

- Identificação do espaço físico
- Identificação dos profissionais
- Qualificação dos profissionais
- Desenvolvimento das atividades

**Criação de um núcleo de atendimento para os exames de corpo de delito**

- Identificação do espaço físico
- Celebração do convênio entre Município e Estado (IML)
- Identificação dos profissionais
- Qualificação dos profissionais
- Desenvolvimento das atividades

**Estruturação de uma rede proteção às vítimas**

- Identificação das instituições
- Sensibilização das instituições
- Cadastramento das instituições
- Desenvolvimento das atividades

Construção de um projeto de prevenção à violência juvenil

**Constituição de uma unidade gestora**

- Identificação da equipe gestora

**Estruturação de uma rede de atendimento**

- Identificação das instituições
- Sensibilização das instituições
- Cadastramento das instituições
- Desenvolvimento das atividades

# Indicadores de monitorament o

- Foram construídos alguns indicadores de monitoramento, que estão necessariamente vinculados ao que se espera de cada intervenção proposta e em que medida pode-se considerar que esta foi executada.
- A maioria dos indicadores utilizados neste primeiro momento correspondeu ao tipo *foi realizada* ou *não foi realizada*.

# Indicadores de monitoramento

## Indicadores de monitoramento das intervenções realizadas pelo Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa

Objetivos específicos	Intervenções	Atividades	Indicador de monitoramento 2007
Racionalização dos recursos investidos pelo município na área da segurança pública	Reestruturação organizacional da Secretaria Municipal de Ordem Pública	Revisão das estruturas e rotinas	Foi realizada
		Redesenho dos Fluxos, Organograma e Competências	Foi realizado
Integração das instituições responsáveis pela gestão da segurança pública no nível local	Criação do Gabinete Integrado de Prevenção à Violência	Estruturação do gabinete	Foi realizada
		Qualificação dos membros	Foi realizada
		Realização das reuniões	Foi realizada
		Realização de ações integradas	Foi realizada
Promoção da participação comunitária na área da segurança pública e interligação do nível institucional com o nível local	Criação dos Fóruns Locais de Prevenção à Violência	Estruturação dos Fóruns	Foi realizada
		Qualificação dos membros	Foi realizada
		Realização das reuniões	Foi realizada
		Realização de ações locais articuladas e encaminhamento de propostas ao Conselho Comunitário	Não foi realizada
	Reestruturação do Conselho Comunitário de Segurança Pública	Mobilização dos integrantes do Conselho Comunitário	Foi realizada
		Realização de nova eleição	Foi realizada
		Qualificação dos membros da nova diretoria	Não foi realizada
		Realização das reuniões	Não foi realizada
		Proposição de ações ao GIPV a partir das demandas dos cidadãos e dos fóruns locais	Não foi realizada
Profissionalização da Guarda Municipal	Realização do Curso de Qualificação para a Guarda Municipal	Estruturação do curso	Foi realizada
		Qualificação dos alunos	Foi realizada
	Criação do Sistema de Informação para registro das ocorrências da GM	Levantamento das demandas da GM	Foi realizada
		Construção da proposta	Foi realizada
		Elaboração do <i>software</i>	Foi realizada <sup>5</sup>
		Implementação do sistema	Não foi realizada

(Continua)



# Indicadores de monitoramento

Objetivos específicos	Intervenções	Atividades	Indicador de monitoramento 2007
Profissionalização da Guarda Municipal	Construção do plano de carreiras	Levantamento das informações da GM	Foi realizado
		Construção da proposta	Foi realizada
		Submissão da proposta aos guardas municipais	Foi realizada
		Redação do texto final	Foi realizada
		Implementação da proposta	Não foi realizada
Construção de um programa de prevenção e redução à violência doméstica e de gênero	Constituição de uma unidade gestora	Identificação da equipe gestora	Não foi realizada
	Construção de um centro de atendimento	Identificação do espaço físico	Foi realizada
		Identificação dos profissionais	Não foi realizada
		Qualificação dos profissionais	Não foi realizada
		Desenvolvimento das atividades	Não foi realizado
	Criação de um núcleo de atendimento para realização dos exames de corpo de delito	Identificação do espaço físico	Foi realizada
		Celebração do convênio entre Município e Estado (IML)	Não foi realizada
		Identificação dos profissionais	Não foi realizada
		Qualificação dos profissionais	Não foi realizada
		Desenvolvimento das atividades	Não foi realizado
	Estruturação de uma rede proteção às vítimas de violência doméstica e de gênero	Identificação das instituições	Foi realizada
		Sensibilização das instituições	Não foi realizada
		Cadastramento das instituições	Não foi realizada
		Desenvolvimento das atividades	Não foi realizado
Construção de um projeto de prevenção à violência juvenil	Constituição de uma unidade gestora	Identificação da equipe gestora	Não foi realizada
	Estruturação de uma rede de atendimento ao jovem infrator ou em situação de risco	Identificação das instituições	Foi realizada
		Sensibilização das instituições	Não foi realizada
		Cadastramento das instituições	Não foi realizado
		Desenvolvimento das atividades	Não foi realizada

(conclusão)

## Indicadores de eficiência

- Os indicadores de **eficiência** podem ser entendidos como uma medida do grau de alcance dos objetivos propostos pelo plano municipal;
- Esses indicadores apenas podem ser mensurados algum tempo após a intervenção na realidade.
- Os indicadores de **efetividade** permitem ao gestor público verificar em que medida as ações executadas geraram os efeitos desejados.
- A discussão sobre indicadores de **eficácia**, por sua vez, focaliza os resultados e os desdobramentos do projeto.

# Indicadores de eficiência

## Indicadores de eficiência das intervenções realizadas pelo Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa

Objetivos específicos	Intervenções	Atividades	Indicadores de eficiência	Situação em Barra Mansa	Valor do indicador
Racionalização dos recursos investidos pelo município na área da segurança pública	Reestruturação organizacional da Secretaria Municipal de Ordem Pública	Revisão das estruturas e rotinas Redesenho dos fluxos, organograma e competências	Implementação da reestruturação organizacional proposta	Proposta implementada	Sim
Integração das instituições responsáveis pela gestão da segurança pública no nível local	Criação do Gabinete Integrado de Prevenção à Violência	Estruturação do gabinete	Razão entre o número de órgãos que aderiram ao GIPV e o número de órgãos identificados	15 órgãos foram identificados e 13 órgãos aderiram ao GIPV	87%
		Qualificação dos membros	Razão entre o número de órgãos qualificados e o número de órgãos que aderiram ao GIPV	13 órgãos aderiram ao GIPV e 13 órgãos participaram da qualificação	100%
		Realização das reuniões	Razão entre o número de reuniões realizadas e o número de reuniões previstas	Sete reuniões foram realizadas: duas reuniões extraordinárias e cinco reuniões ordinárias	167%
			Cumprimento da metodologia de resolução de problemas	Nenhuma reunião obedeceu aos princípios da metodologia	Não
			Razão entre o número de órgãos presentes às reuniões e o número de órgãos qualificados	Em média, as reuniões tiveram a presença de dez dos 13 órgãos que aderiram ao GIPV	77%
		Realização de ações integradas	Razão entre o número de ações integradas elaboradas e o número de reuniões realizadas	Foram elaboradas duas ações integradas nas sete reuniões realizadas	29%
			Razão entre o número de ações integradas implementadas e o número de ações integradas elaboradas	Foram elaboradas duas ações integradas e ambas foram implementadas	100%
			Razão entre o número de propostas oriundas do Conselho Comunitário implementadas e o número de propostas encaminhadas pelo CCS	O CCS não encaminhou nenhuma proposta para o GIPV	0%
Promoção da participação comunitária na área da segurança pública e interligação do nível institucional com o nível local	Criação dos Fóruns Locais de Prevenção à Violência	Estruturação dos Fóruns	Razão entre o número de Fóruns instituídos e o número de Fóruns previstos	Foram previstos e instituídos quatro Fóruns, respeitando a divisão das inspetorias da GM	100%
			Razão entre o número de lideranças que aderiram à proposta e o número de lideranças identificadas	200 lideranças identificadas e 120 assinaram o termo de adesão	60%
		Qualificação dos membros	Razão entre o número de lideranças qualificadas e o número de lideranças que aderiram à proposta	90 lideranças foram qualificadas e 120 aderiram à proposta	75%
		Realização das reuniões	Razão entre o número de reuniões realizadas e o número de reuniões previstas	Foram previstas 12 reuniões (três para cada Fórum) entre outubro e dezembro de 2007. Foram realizadas quatro reuniões (uma em cada Fórum).	33%
			Razão entre o número de propostas de ação elaboradas e o número de reuniões realizadas	Nenhuma ação chegou a ser proposta nesta primeira reunião	0%
			Cumprimento da metodologia de resolução de problemas	Nenhuma reunião obedeceu aos princípios da metodologia	não
			Razão entre o número de ações implementadas e o número de ações elaboradas	Nenhuma ação chegou a ser proposta nesta primeira reunião	0%
			Relação das propostas apresentadas com o tema da Segurança Pública e Prevenção da Violência	Nenhuma proposta chegou a ser sugerida nesta primeira reunião	0%
			Razão entre o número de bairros que integram o fórum e o número de bairros existente na cidade	Barra Mansa possui 89 bairros, dos quais apenas 30 assinaram o termo de adesão aos fóruns	34%

(Continua)

# Indicadores de eficiência

Objetivos específicos	Intervenções	Atividades	Indicadores de eficiência	Situação em Barra Mansa	Valor do indicador
Promoção da participação comunitária na seara da segurança pública e interligação do nível institucional com o nível local	Criação dos Fóruns Locais de Prevenção à Violência	Realização de ações locais articuladas e encaminhamento de propostas ao Conselho Comunitário	Razão entre o número de bairros presentes a cada reunião e o número de bairros que integram o Fórum	Foram qualificadas 90 lideranças representando, em média, 30 bairros (cada bairro é representado por, em média, três lideranças).	33%
			Razão entre o número de propostas encaminhadas ao CCS e o número de propostas elaboradas pelo Fórum	Nenhuma ação chegou a ser proposta nesta primeira reunião	0%
	Reestruturação do Conselho Comunitário de Segurança Pública	Mobilização dos integrantes do Conselho Comunitário	Razão entre o número de membros que compareceram à mobilização e o número de membros do conselho	O conselho possui 13 membros definidos em estatuto, mas, apenas 5 participaram das atividades de mobilização	38%
		Realização de nova eleição	Realização de nova eleição	A eleição da nova diretoria foi realizada em 16/10/2007	Sim
		Qualificação dos membros	Razão entre o número de membros qualificados e o número de membros previstos no estatuto	Não houve tempo para a realização desta qualificação em 2007, sendo realizada em fevereiro de 2008	Não
		Realização das reuniões	Razão entre o número de reuniões realizadas e o número de reuniões previstas	Duas reuniões previstas e apenas uma realizada	50%
			Razão entre o número de propostas de ação elaboradas e o número de reuniões realizadas	Nenhuma ação chegou a ser proposta nesta primeira reunião	0%
			Cumprimento da metodologia de resolução de problemas	Nenhuma reunião obedeceu aos princípios da metodologia	0%
			Relação das propostas apresentadas com o tema da Segurança Pública e Prevenção da Violência	Nenhuma proposta chegou a ser sugerida nesta primeira reunião	0%
			Razão entre o número de lideranças que participam do conselho e o número de lideranças existentes na cidade	Estima-se que em Barra Mansa existam cerca de 300 lideranças, reunindo associações comunitárias, entidades de classe e representantes em geral. Deste total, em média 30 participam das reuniões do CCS	10%
		Proposição de ações ao GIPV a partir das demandas dos cidadãos e dos Fóruns Locais	Razão entre o número de propostas encaminhadas ao GIPV originárias dos Fóruns	Nenhuma proposta chegou a ser recebida dos Fóruns	0%
Profissionalização da Guarda Municipal	Realização do curso de qualificação para a Guarda Municipal	Estruturação do curso	Razão entre o número de turmas realizadas e o número de turmas previstas	Foram previstas sete turmas e todas elas foram realizadas	100%
			Razão entre o número de disciplinas com apostilas elaboradas e distribuídas aos alunos e o número de disciplinas existentes	Todas as disciplinas contavam com material didático distribuído aos alunos	100%
			Razão entre o número de docentes com grau de mestre e o número total de docentes	São dez professores, quatro deles com grau de mestre	40%
			Razão entre o número de instrumentos de avaliação aplicados e o número de instrumentos de avaliação elaborados	Todos os instrumentos de avaliação elaborados foram aplicados	100%

(Continua)

# Indicadores de eficiência

Objetivos específicos	Intervenções	Atividades	Indicadores de eficiência	Situação em Barra Mansa	Valor do indicador
Profissionalização da Guarda Municipal	Realização do Curso de Qualificação para a Guarda Municipal	Qualificação dos alunos	Razão entre o número de guardas qualificados e o número de guardas existentes	Todos os 154 guardas foram qualificados e apenas um foi reprovado por frequência	100%
			Percentual de guardas que acreditam que os conteúdos tratados no curso podem ser aplicados na atividade cotidiana	57% dos alunos afirmaram ser grande a possibilidade de aplicação prática dos conteúdos adquiridos	57%
			Percentual de guardas que acreditam que os conteúdos apresentados no curso representam situações cotidianas	70,80% dos alunos afirmaram que as situações apresentadas pelo treinamento são aquelas com as quais o guarda municipal se depara diariamente	70%
			Percentual de guardas que avaliaram os professores como excelentes	O corpo docente foi avaliado como excelente por 62,80% dos alunos	62%
	Criação do Sistema de Informação para registro das ocorrências da GM	Levantamento das demandas da GM	Natureza das sugestões dos guardas em relação às ferramentas necessárias ao funcionamento do sistema	Um dos guardas municipais ficou responsável pela elaboração do sistema	Sim
		Construção da proposta	Proposta construída	A proposta foi apresentada pelo guarda municipal para aprovação do secretário municipal de ordem pública	Sim
		Elaboração do software	Software elaborado	O software encontra-se em fase de elaboração	Não
		Implementação do sistema	Sistema implementado	O sistema ainda não foi implementado	Não
	Construção do Plano de Carreiras	Levantamento das informações da GM	Razão entre o número de guardas entrevistados para a elaboração da proposta e o número de guardas existentes	Foram aplicados 154 questionários para a coleta de informações, dos quais 143 foram respondidos	93%
		Construção da proposta	proposta construída	A proposta foi construída por consultor externo	Sim
		Submissão da proposta aos guardas municipais	Número de reuniões realizadas para a discussão da proposta	Foram realizadas três reuniões para apresentação da proposta	3
		Redação do texto final	Texto final redigido	O texto final foi redigido pelo consultor e apresentado ao comandante da guarda	Sim
		Implementação da proposta	Proposta aprovada pela Câmara de Vereadores	A proposta ainda não foi desdobrada em projeto de lei para aprovação pela Câmara de Vereadores	Não

(Conclusão)

## Indicadores de eficiência

- Indicadores de eficiência viabilizam a compatibilização entre objetivo específico proposto e objetivo alcançado.
- Toda política pública necessita de um indicador de efetividade que mensure se o objetivo geral do projeto foi alcançado.

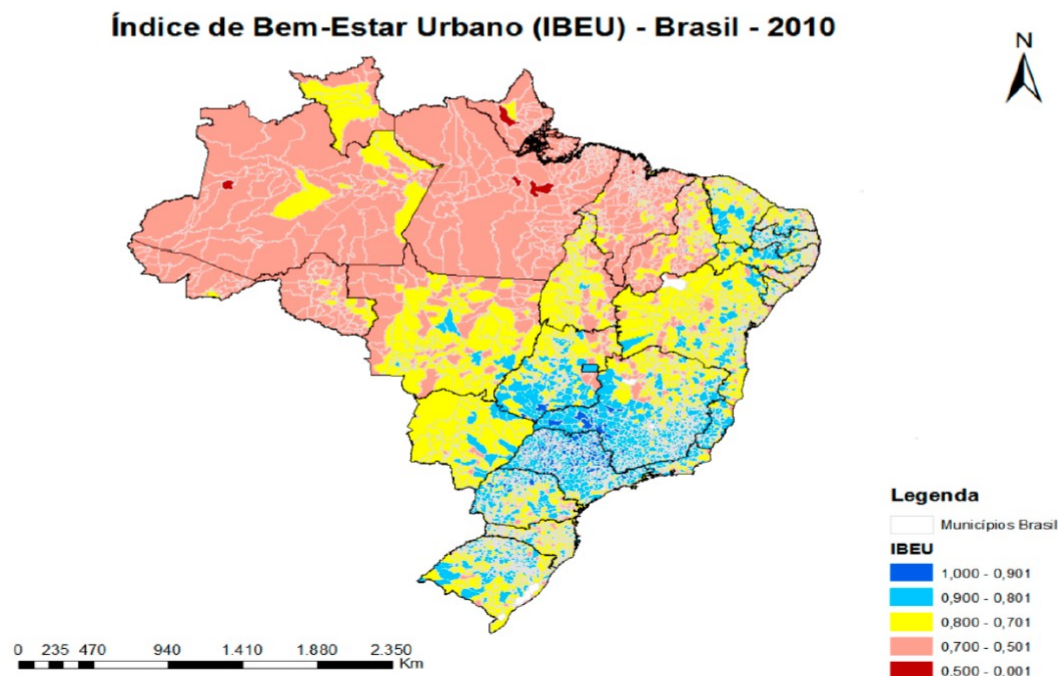
## Estudo de Caso 02

- Índice de Bem-Estar Urbano dos municípios brasileiros – **IBEU-Municipal**
- Levantamento sobre as condições urbanas dos 5.565 municípios brasileiros, a partir da análise de dimensões como **mobilidade, condições ambientais urbanas, condições habitacionais, atendimentos de serviços coletivos e infraestrutura**



# IBEU Municipal

- O IBEU Municipal aponta para uma grande diversidade referente ao bem-estar urbano. Apesar de apenas 6 municípios apresentarem condições muito ruim, somente 273 apresentam condições muito boas de bem-estar urbano, de um conjunto de 5.565 municípios do país.





## 1ª Dimensão:

### Infraestrutura Urbana

- **IBEU** Infraestrutura urbana pode ser compreendido por sete indicadores de análise:
  - iluminação pública;
  - pavimentação;
  - calçada;
  - meio-fio/guia;
  - bueiro ou boca de lobo;
  - rampa para cadeirantes;
  - logradouros;
- A infraestrutura urbana apresenta a pior situação de bem-estar para o país, pois **91,5% dos municípios estão em níveis ruins e muito ruins** de bem-estar urbano. Há 441 municípios em condições médias de bem-estar urbano referente à infraestrutura.
- Somente **28 municípios apresentam condições boas** e apenas um município apresenta condição muito boa, que é Balneário Camboriú, localizado no Estado de Santa Catarina.

## 2ª Dimensão:

### Serviços Coletivos Urbanos

- **IBEU Serviços Coletivos Urbanos** - Para analisar os serviços públicos essenciais para garantia de bem-estar urbano, o IBEU concebeu quatro indicadores:
  - atendimento adequado de água;
  - atendimento adequado de esgoto;
  - atendimento adequado de energia;
  - coleta adequada de lixo.
- O bem-estar urbano observado pelo atendimento dos serviços coletivos é muito diverso entre os municípios brasileiros. Há 1.307 municípios com níveis muito bons, 681 municípios com níveis bons, 570 com níveis médios, 2.617 com níveis ruins e 390 com níveis muito ruins. A maior parte dos municípios apresentam condições ruins e muito ruins, pois juntos ultrapassam 50%.

## 3ª Dimensão:

### Condições Habitacionais Urbanas

- **IBEU Condições Habitacionais** - Tal dimensão pode ser apreendida pela situação de adensamento (entendida pela razão número de pessoas no domicílio e número de dormitórios), pelas condições materiais da estrutura habitacional, assim como aglomeração dos domicílios;
- Do conjunto de 5.565 municípios do país, 30,5% apresentam níveis muito bons de bem-estar urbano referente às condições habitacionais, correspondendo a 1.701 municípios, e 52,5% apresentam níveis muito bons, correspondente a 2.926 municípios. Ou seja, ao considerar os níveis bons e muito bons, há 83% de municípios com condições satisfatórias de bem-estar urbano em termos habitacionais.

# 4ª

## Dimensão:

### Condições Ambientais Urbanas

- **IBEU Condições ambientais urbanas** - Para analisar essa dimensão o IBEU concebeu três indicadores:
  - arborização do entorno dos domicílios;
  - esgoto a céu aberto no entorno dos domicílio;
  - lixo acumulado no entorno dos domicílios;
- Em condições muito boas há 2.182 municípios ou 39,2% do total de 5.565. Em condições boas de bem-estar urbano há 1.443, correspondendo a 25,9%. Ao considerar as condições boas e muito boas conjuntamente há 65% dos municípios brasileiros, o que demonstra que sua maioria se encontra em situação favorável referente às condições ambientais urbanas.

## 5ª Dimensão: Mobilidade Urbana

- **IBEU Mobilidade Urbana** - Avalia o deslocamento casa-trabalho;
- A dimensão de mobilidade do Índice de Bem-Estar Urbano concentra grande parte dos municípios brasileiros em condições boas e muito boas, correspondente a 12,1% e 84,7%, respectivamente, o que totaliza 5.388 municípios do país. Dos outros 177 municípios, 103 apresentam condições médias de mobilidade, 61 apresentam condições ruins e 13 apresentam condições muito ruins.

# Índices sociais versus sistemas de Indicadores sociais

⌘ Preferência de alguns grupos de pesquisadores e formuladores de políticas por índices sociais sintéticos com relação aos sistemas de indicadores sociais > Objetividade (JANNUZZI, 2001)

- **Índices:** construídos a partir da combinação de medidas mais simples (IDH).

## IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

- ⌘ É um índice social;
- ⌘ Construído a partir da combinação de indicadores mais simples: **Saúde + Educação + Renda**

- **Sistemas de Indicadores Sociais:** conjunto de indicadores sociais.

# Índices sociais versus sistemas de Indicadores sociais

## Índices sociais (JANNUZZI, 2001):

- pouco transparentes
- Pouco inteligíveis;
- podem não refletir adequadamente as dimensões empíricas relevantes para determinadas políticas;
- Há distanciamento entre conceito e medida;
- Podem tornar o indicador menos sensível;
- Perda da comensurabilidade.

# Índices sociais versus sistemas de Indicadores sociais

## EX: Política Educacional

Um aumento de dois anos de escolaridade média de uma população em um prazo de cinco anos é indicativo de um grande esforço de política educacional. Seria possível fazer raciocínio semelhante com base em uma medida “transformada” de escolaridade média, que tivesse uma escala de variação entre 0 e 1?

- O quadro ainda é pior quando na construção do índice combinam-se indicadores-insumo ou de processo com indicadores-produto, isto é, confunde-se o esforço de políticas formuladas para uma determinada questão com os resultados efetivos destas políticas



# Índices sociais versus sistemas de Indicadores sociais

∞ Há também problemas com relação ao sistema de ponderação a ser empregado para combinar os indicadores simples no indicador composto. Que indicador social deve “pesar” mais na construção de um determinado índice de condições de vida, por exemplo?

● Sistemas de indicadores sociais que contemplem as múltiplas dimensões da realidade social, desenvolvidos a partir das discussões teóricas e metodológicas ao longo das últimas décadas, continuam sendo o melhor instrumento analítico de trabalho para os formuladores de políticas e tomadores de decisão (JANNUZZI, 2001).

Ex: Sistema de Indicadores para Políticas Urbanas, o Sistema de Indicadores de Saúde e o Sistema de Indicadores para Mercado de Trabalho

## O Caso IDH

- Com o progressivo desgaste do produto interno bruto per capita como indicador de nível de desenvolvimento socioeconômico, diferentes pesquisadores e organismos internacionais passaram a propor e testar outros indicadores substitutos.
- O processo de desenvolvimento deveria garantir, entre outros aspectos, oportunidades crescentes de acesso à educação e cultura, a condições de desfrutar uma vida saudável e longa e a condições de dispor de recursos suficientes para o consumo adequado de bens e serviços.

# IDH

Para avaliar operacionalmente o nível e o progresso do desenvolvimento humano propôs-se o cálculo de um índice — o IDH:

Nível Educacional (taxa de alfabetização de adultos e de escolarização)

Esperança de vida (condições de saúde e riscos de morbimortalidade)

PIB per capita (ajustado a técnica específica)

Os indicadores são medidos em diferentes unidades, assim, são transformados considerando valores extremos (piso e teto)  $> 0 - 1$ . O índice final é uma média das medidas transformadas  $> 0 - 1$ .

## Resultados

Baixo:  $< 0,5$

Médio:  $0,5 - 0,8$

Alto:  $> 0,8$

# IDH

- Como era de se esperar, Canadá, EUA, Suécia e outros países da Europa ocidental figuram entre aqueles de maior desenvolvimento humano, com IDH acima de 0,9.
- No outro extremo, espelhando o grau de exclusão, pobreza e fome de boa parte dos países africanos, estão Serra Leoa e Níger, com IDH próximo a 0,3.

# IDH

- o **Brasil** tem sido classificado nos relatórios como um país pertencente ao grupo de médio desenvolvimento humano, com valores de IDH próximos aos da Colômbia, Peru e Paraguai, para citar países mais próximos, e Arábia Saudita, Líbia e Tailândia, para citar países mais longínquos.
- Certamente contribui para tal resultado o nível comparativamente elevado do PIB per capita brasileiro.
- Considerando os outros dois componentes do IDH, o Brasil exibe cifras típicas de países de nível de desenvolvimento humano mais baixo.

# IDH

- Sendo o PIB per capita uma variável mais suscetível a variações conjunturais, as alterações anuais do IDH (e da classificação do país entre os demais) podem estar refletindo de forma mais efetiva as mudanças desta componente, e não dos eventuais progressos.
- Críticas ao IDH:
  - Validade
  - Sensibilidade
  - Confiabilidade (aos ajuste do PIB Per capita/poder de compra)
  - Entre outros.
- Tais fatos certamente não invalidam o uso do IDH como medida-síntese de bem-estar, mas servem para apontar suas limitações e falta de especificidade para retratar avanços e retrocessos de certas políticas sociais.

# IDH

- A operação de sintetização de indicadores sociais em um único índice é raramente apoiada em alguma teoria ou marco metodológico consistente.
- No caso do IDH, a ponderação atribuída a cada um dos indicadores (igualmente um terço para cada componente) é arbitrária e resume uma função de bem-estar social.

Afinal de contas, qual a racionalidade implícita de se somar a esperança de vida com alfabetização?

(JANNUZZI)

# IDH

- O principal defeito do IDH é que ele resulta da média aritmética de três índices mais específicos que captam renda, escolaridade e longevidade. Mesmo que se aceite a ausência de outras dimensões do desenvolvimento para as quais ainda não há disponibilidade de indicadores tão cômodos – como a ambiental, a cívica, ou a cultural – é duvidoso que seja essa média aritmética a que melhor revele o grau de desenvolvimento atingido por uma determinada coletividade. Ao contrário, é mais razoável supor que o cerne da questão esteja justamente no possível descompasso entre o nível de renda obtido por determinada comunidade e o padrão social que conseguiu atingir, mesmo que revelado apenas pela escolaridade e longevidade. (VEIGA, 2003).



# IDH

- Muito esforço, muita pesquisa, muitas atividades, muitos recursos vêm sendo aplicados na área sem a adequada reflexão metodológica e sem o compromisso de tornar o processo de planejamento público mais transparente. A sofisticação da técnica e a busca por sintetização das medidas parecem estar colocando em segundo plano a profundidade dos diagnósticos da realidade social e do processo de formulação das políticas públicas.
- É preciso reverter esse quadro, sob pena de novos desgastes e questionamentos sobre a função e utilidade do planejamento.

# Indicadores sintéticos no Brasil

## ● Avaliação de algumas experiências de desenvolvimento de indicadores sintéticos no Brasil

Afinal, se o IDH, sintetizando apenas três dimensões da realidade social, parecia aos olhos do público, mídia e gestores uma medida para monitorar o progresso social dos países – ou melhor, o desenvolvimento humano dos países- e servir de instrumento para balizar a distribuição de recursos de ajuda internacional, por que não desenvolver um indicador composto de um conjunto maior de proxies do mundo social e potencializar seu uso como ferramenta de avaliação mais ampla da ação pública e como critério de alocação global do gasto público ?

# Indicadores sintéticos no Brasil

**Índice de Condições de Vida (ICV) – MG – tinha como propósito:**

Avaliar e monitorar o nível de desenvolvimento humano e de condições de vida no âmbito dos municípios... enquanto o IDH utiliza quatro indicadores básicos... o ICV utiliza, além desses quatro, um conjunto de 16 indicadores.... de forma a captar da forma mais abrangente possível o processo de desenvolvimento social (FJP, 1998,p.3)

# Indicadores sintéticos no Brasil

## Índice de Qualidade Municipal (IQM) - RJ:

.... índice que pretende contribuir para um maior conhecimento da realidade fluminense ...na intenção de subsidiar Governo e Prefeituras no direcionamento de suas políticas.... com o objetivo de capturar uma dada distância entre a realidade existente ... e o desenho de uma sociedade ideal, na qual se vivencie um elevado grau de equidade e cidadania plena..... cruzamento de 42 variáveis... (F.CIDE, 2000,p.3)

# Indicadores sintéticos no Brasil

SEADE – SP Sistema Estadual de Análise de Dados	IPRS: Índice paulista de Responsabilidade Social  IVJ: Índice de Vulnerabilidade Juvenil	“ Em 2000, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo contratou os serviços técnicos da Fundação Seade...desenvolver uma metodologia capaz de classificar os municípios ... monitoramento de prioridades ...para caracterizar os municípios quanto ‘as condições de vida da população e às ações públicas direcionadas para seu aprimoramento...”	São Paulo.Estado.Assembleia Legislativa. <b>Índice Paulista de Responsabilidade Social</b> . São Paulo, Seade, 2001.  Madeira, F.R. Monitoração de prioridades de desenvolvimento com equidade social. 2º Seminário Fluminense de Indicadores, Rio de Janeiro, 2001.p.7:16.
SEI – BA Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia BA	IDS: Índice de Desenvolvimento Social  IDE: Índice de Desenvolvimento Econômico	“.... medidas de Desenvolvimento mais atualizadas... que permitam avaliar as políticas públicas, orientar a intervenção dos níveis de governo e instrumentar (sic) os vários segmentos da sociedade na demanda por melhorias... [classificando] os municípios em ordem decrescente ... obtido através da média geométrica dos escores padronizados...”	SEI. <b>Índices de desenvolvimento econômico e social: municípios baianos 2001</b> . Salvador, 2002.
Fundação Economia e Estatística RS	ISMA: Índice Social Municipal Ampliado	“..... elencar os municípios ... segundo suas condições sociais e econômicas... em relação a quatro grupo de indicadores: Condições de Domicílio e Saneamento, Educação, Saúde e Renda”... totalizando um número de 14 indicadores.... contribuindo, dessa forma, para uma alocação mais criteriosa dos recursos públicos.”	Winckler,C.R. <b>Índice social municipal ampliado para o Rio Grande do Sul 1991-98</b> . Porto Alegre, FEE, 2002 (Documentos FEE 48)
Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/PUC-Minas MG	IQVU: Índice de Qualidade de Vida Urbana  IVS: Índice de Vulnerabilidade Social	“... este índice busca expressar a oferta e o acesso da população a serviços e recursos urbanos de 11 setores...nas 81 UP [Unidades de Planejamento].... Sua construção contou com a participação de 13 gestores setoriais e regionais que definiram os temas a serem considerados – as “Variáveis” do índice – e, ao final, os peso com que cada variável entraria no cálculo....A partir daí, a equipe coordenadora desenvolveu extensa pesquisa com cerca de 40 órgãos públicos e privados, que permitiram a formulação dos 75 indicadores....	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 <i>et al</i> . <b>Migração e Ambiente nas Aglomerações Urbanas</b> . Campinas, NEPO, 2002, p.465-487.
INEP/Cedeplar/N EPO	IMDE: Indicador Municipal de Desenvolvimento Educacional	“..... indicador sintético que reflita a qualidade e o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro no âmbito municipal e subsidie o processo de decisão e avaliação de políticas públicas educacionais...[seguindo] três etapas: (1) análise exploratória dos indicadores municipais de forma a avaliar sua adequação para análise estatística proposta; (2) análise fatorial dos dados...”	Cunha,J.M.P. <i>et al</i> . Proposta metodológica de elaboração de indicador educacional sintético para os municípios. <b>Revista Brasileira de Estudos Populacionais</b> , Campinas, 2001.

# Déficit Social

Desenvolveu-se uma metodologia de identificação das desigualdades sociais pelo território brasileiro e pelo espaço intraurbano, apresentado por Jannuzzi & Martignoni (2003); no âmbito da programação de atividades de disseminação dos resultados do Censo 2000, o IBGE publicou os Indicadores Sociais Municipais (IBGE 2002).

Do ponto de vista conceitual essas duas propostas metodológicas partem implícita ou explicitamente da noção normativa de Déficit Social.

# Déficit Social

O **Déficit Social** é a noção de nível de carência da população no usufruto ou consumo de bens públicos, bens privados e serviços sociais entendidos como básicos e necessários segundo uma agenda de compromissos político-sociais definidos em diferentes fóruns da sociedade, no âmbito do Estado, da Sociedade Civil e outras arenas de representação política.

Não é, pois um conceito abstrato, mas sim um conceito normativamente construído, definido segundo prioridades, escolhas e compromissos politicamente assumidos no campo da educação, saúde pública, habitação popular, complementação de renda, proteção contra o desemprego, etc.

Déficit Social tem sido entendido como a parcela da demanda populacional não atendida adequadamente em termos de programas sociais ou de bens públicos e privados, segundo um padrão normativo desejável de bem-estar.

## Déficit Social

- É possível construir uma **tipologia de Déficit Social** – ou um indicador sintético qualitativo-identificando padrões similares de Déficits setoriais entre os municípios, construindo situações-tipo ou "arquétipos" municipais, para os quais se poderia formular e definir programas sociais semelhantes, integrando ações para lidar com os várias carências identificadas.
- Os déficits setoriais combinados são, nesse sentido, um avanço conceitual no uso combinado de indicadores sociais, ao agrupar municípios segundo suas carências de políticas sociais específicas. Municípios com problemas de esgotamento sanitário combinado com alto analfabetismo e baixa renda requerem programas integrados de combate à exclusão social, diferentemente de outros em que as carências sociais de políticas são mais específicas, no campo da educação, da saúde ou do trabalho/assistência social.



# Déficit Social

- Outra forma de operacionalizar o conceito de Déficit Social normativo é a apresentada na publicação “Indicadores Sociais Municipais”, já citada (IBGE 2002). Além de indicadores de Déficits setoriais – em renda, infraestrutura urbana, escolaridade- nos municípios brasileiros em 2000, a publicação traz, ao final, um indicador combinado do que se poderia chamar de **Déficit Social Básico**:

Seria a 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 tem coleta regular de lixo, seus responsáveis (chefes) têm menos de 4 anos de estudo e rendimento médio mensal até 2 salários mínimos.

## ● O uso inadequado de Indicadores sintéticos como critérios de elegibilidade de municípios e balizador das políticas públicas: o caso do IDH-M

Albuquerque (1997) destaca novas funções municipais:

- Promoção do desenvolvimento econômico local;
- Disposições em defesa do meio ambiente;
- Planejamento estratégico municipal;
- Fomento ao associativismo local;
- Articulação estratégica de atores para o fomento produtivo e iniciativas locais de emprego;
- Criação de imagem municipal e reforço da identidade local;
- Iniciativas de mudança cultural e comportamentos a favor do meio ambiente.

## IDH-M

Procurando adaptar-se a esse novo contexto institucional na formulação e avaliação de políticas públicas, municípios e agências governamentais têm investido tempo, recursos humanos e financeiros na organização de sistemas de informações estatísticas municipais,

Entretanto, os aspectos conceituais e metodológicos para a construção dos índices de medição dos níveis (ou qualidade) de vida e do desenvolvimento humano e/ou socioeconômico ainda que elaborados por instituições respeitadas e técnicos renomados revelam problemas que ainda não foram devidamente superados, principalmente quando da sua utilização como critério de elegibilidade de municípios para serem contemplados com políticas públicas específicas.

## IDH-M

**Exemplo empírico da problemática do uso do IDH-M como balizador e critério de escolha de municípios para implementação de políticas públicas:**

Supondo-se a implementação de uma Política Pública de algum ministério da área social voltada para a melhoria das condições nutricionais e de vida das crianças de 0 a 6 anos, mais vulneráveis socialmente (renda de até 2 salários mínimos mensais): O critério comumente usado seria eleger um determinado contingente de municípios com base no IDH-M.

(Considere apenas os 100 municípios do país de menor IDH-M no ano de 2000)

## IDH-M

Entretanto, utilizando-se um outro indicador facilmente disponível e mais apropriado e refinado para contemplar com maior precisão o público-alvo da política, os resultados são bastante diferentes em comparação com os municípios selecionados pelo IDH.

Primeiramente, com base nesse indicador, apenas 26 municípios (menos de um terço) do grupo de 100 municípios selecionados pelo IDH-M continuariam a fazer parte daqueles que seriam contemplados pela política pública.



## IDH-M

No município cearense de Pires Ferreira, por exemplo, cerca de 96,0% das crianças de 0 a 6 anos residiam em domicílios cujo responsável recebia até 2 SM mensais, configurando-se na nona maior proporção do país ante aos 5.507 municípios brasileiros existentes no ano de 2000.

Entretanto, como esse município possui IDH de 0,606 e está situado na 4.553ª posição no ranking nacional, não seria contemplado pela política já que não figura entre os 100 municípios de pior IDH do país.

## IDH-M

Por outro lado, o município pernambucano de Manari seria o primeiro a fazer parte dos 100 contemplados, já que apresenta o menor IDH do país (0,467) e figura na posição 5.507 do ranking nacional.

A discrepância reside no fato de que o município de Manari possui 51,7% de crianças de 0 a 6 anos residentes em domicílios com responsáveis recebendo até 2 SM (96% de Pires Ferreira).

## IDH-M

● Em que pese as mais diversas limitações metodológicas, conceituais e inadequações de uso de Indicadores Sintéticos e do IDH no âmbito das políticas públicas, não se pode deixar de reconhecer os efeitos positivos – e não antecipados – que a criação, proposição e uso dos mesmos tem gerado nas esferas técnicas e políticas no país. Nesses últimos 15 anos a cultura de uso de indicadores sociais certamente se fortaleceu no país, conferindo legitimidade de diversas naturezas aos Indicadores Sintéticos.



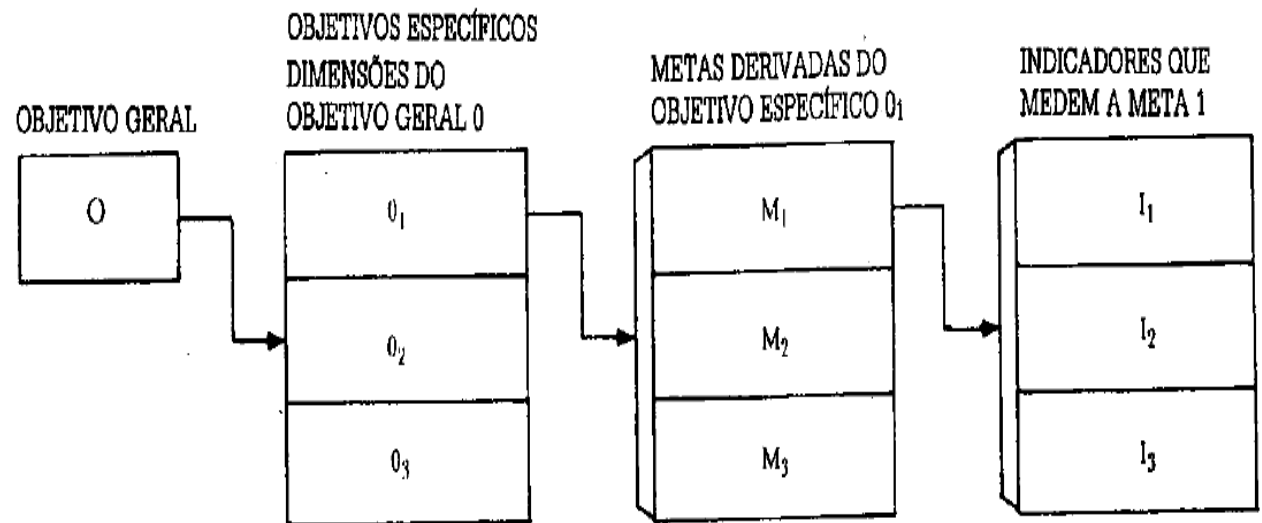
# Objetivos, metas e indicadores

Cohen e  
Franco

- Uma *Instância* central do processo de avaliação consiste em determinar o grau em que foram alcançadas as finalidades do projeto.
- Isto requer dimensionar o objetivo geral em subconjuntos de objetivos específicos, os quais por sua vez terão “metas”, cuja obtenção será medida através de indicadores. As variações nos valores que são verificados nas unidades de análise permitem quantificar este processo.

# Objetivos, metas e indicadores

## OBJETIVOS E INDICADORES DA AVALIAÇÃO



# Objetivos, metas e indicadores

Na avaliação, o indicador é a unidade que permite medir o alcance de um objetivo específico.

## Indicadores diretos e indiretos:

- **Diretos:** Traduzem a obtenção do objetivo específico em uma relação de implicação lógica. Diminuir a taxa de repetência (objetivo educacional), sua definição já determinou o indicador.
- **Indiretos:** Os indicadores indiretos devem ser construídos. Se um projeto tem como objetivo aumentar a participação comunitária, as metas e indicadores das mesmas surgem das formas em que a participação se expressa. Neste caso, a relação entre indicador e meta é de caráter probabilístico e não de implicação lógica, por cujo motivo é conveniente incrementar o número de indicadores de uma meta para aumentar assim a probabilidade de conseguir uma medição adequada.

# Transformação de conceitos em variáveis (Lazarsfeld, 1973)

**Transformação de conceitos em variáveis** (Lazarsfeld, 1973):

**1. Parte-se de uma representação literária do conceito (uma abstração).**

Exemplo: “... a noção de inteligência provém de uma impressão complexa e concreta de vivacidade ou de fraqueza mental”.

## Transformação de conceitos em variáveis (Lazarsfeld, 1973)

### **2. Especificação do conceito, que implica em sua divisão nas dimensões que o integram:**

Tais dimensões “podem ser deduzidas analiticamente, a partir do conceito geral que as engloba ou, empiricamente, a partir da estrutura de suas inter-relações. De qualquer modo, um conceito corresponde, quase sempre, a um conjunto complexo de fenômenos e não a um fenômeno simples e diretamente observável.

A dedução analítica das dimensões leva à desagregação do conceito, que formalmente deve ser exaustiva - de que as dimensões cubram todo o conceito - e excludente — as dimensões não devem estar sobrepostas ou interceptadas entre si. Por exemplo, o conceito de inteligência poderia ser descomposto em várias dimensões: inteligência abstrata; inteligência verbal; inteligência manual, supondo-se que este caso satisfaz as condições previamente impostas.

## Transformação de conceitos em variáveis (Lazarsfeld, 1973)

**3. A terceira etapa é a escolha de indicadores que permitam medir cada uma das dimensões do conceito.**

Convém utilizar uma quantidade elevada de indicadores para garantir que o conceito que se pretende medir esteja sendo medido e, eventualmente, diminuir o efeito negativo derivado de ter escolhido um mau indicador.

No exemplo que vem sendo desenvolvido, cada uma das dimensões da inteligência deveria ser medida através de um conjunto de testes, que são os indicadores das mesmas.

## Transformação de conceitos em variáveis (Lazarsfeld, 1973)

### **4. O quarto passo é a formação de índices para sintetizar os dados resultantes das etapas anteriores.**

“Na construção de índices têm de ser resolvidos... dois problemas. Em primeiro lugar, deve-se decidir que dados de dimensões parciais hão de integrar o índice. Há de se considerar que um índice deve referir-se explicitamente a todas as dimensões parciais do espaço do fenômeno correspondente, mas somente a estas. Em segundo lugar, “deve ser indicado de que modo esses dados serão colocados em relação mútua (atribuição de valores numéricos, ponderação, combinação)” (Maintz 1975, 62).

Os mais usados são: I) os índices somatórios simples, nos quais cada dimensão e indicador tem o mesmo peso; II) os índices somatórios ponderados que, em função de considerações teóricas ou derivadas da análise empírica, atribuem um peso diferente a cada dimensão ou indicador.

# Metodologias

## **METODOLOGIAS UTILIZADAS NAS CIÊNCIAS SOCIAIS E NA AVALIAÇÃO. SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS**

O processo lógico aplicado pelas ciências sociais é análogo à desagregação dos objetivos específicos em metas e à medição das metas através de indicadores, como foi visto anteriormente. Entretanto:

Um objetivo geral não é descomposto em objetivos específicos nem estes em metas através da dedução, mas sim a partir de prioridades políticas e da racionalidade técnica.

A partir disso, a decomposição de um objetivo em metas não constitui uma divisão, que é um processo formal, e sim traduz a importância que é atribuída à população afetada pelo projeto e ao tipo de necessidades que este irá satisfazer.



## Exemplo de Medição: Indicadores Indiretos na Avaliação ex- post

### UM EXEMPLO DE MEDIÇÃO: INDICADORES INDIRETOS NA AVALIAÇÃO EX-POST

Para esclarecer o significado conceitual e as implicações da metodologia desenvolvida previamente, é apresentado um exemplo baseado na avaliação do Programa de Promoção Social Nutricional (PPSN),

O grupo focal são as crianças em idade escolar que frequentam a escola pública (onde se fornece a complementação alimentar) e que pertencem a famílias em situação de pobreza crítica. Os objetivos procurados são nutricionais, educacionais e promocionais.

Pode ser aplicado um modelo quase-experimental, formando um grupo com projeto constituído pelos alunos de escolas com refeitório escolar, e um grupo sem projeto integrado por aqueles que frequentam escolas que não possuem refeitório. Todos os estudantes provêm de famílias com características idênticas ou muito similares.

## Exemplo de Medição: Indicadores Indiretos na Avaliação ex- post

- O objetivo educacional é baseado na relação existente entre o estado nutricional e o rendimento acadêmico, o absenteísmo e a repetência. Por isso se supõe que, ao diminuir a desnutrição aguda, aumentará o rendimento acadêmico e, ao mesmo tempo, diminuirão as taxas de absenteísmo e repetência.
- O objetivo promocional se fundamenta na hipótese de que os refeitórios escolares estimulam a participação comunitária, e que esta por sua vez incrementa a eficiência no funcionamento dos refeitórios, sendo, além disso, um canal apto para incentivar a participação em outras dimensões importantes do desenvolvimento comunitário. Partindo dessas considerações.

## Exemplo de Medição: Indicadores Indiretos na Avaliação ex- post

### **a) Objetivos gerais e específicos:**

Para o Objetivo Promocional: O objetivo geral (OG) consiste em promover o desenvolvimento comunitário canalizando o estímulo para a participação que surge a partir da existência de um refeitório escolar.

#### Objetivos Específicos:

O1: Aumentar a participação dos membros das Cooperativas de Pais (ou similares) que são constituídos em torno do Refeitório.

O2: Estimular a participação dos pais na programação e execução das atividades inerentes ao Refeitório para incrementar a eficiência de seu funcionamento.

## Exemplo de Medição: Indicadores Indiretos na Avaliação ex- post

- A hipótese é que a participação dos pais em tais tarefas contribui para uma utilização mais eficiente dos insumos, e implica em uma economia em gastos de pessoal através da existência deste voluntariado.
- Tal como foi mostrado, os Objetivos Específicos O1 e O2 não são derivados necessariamente do Objetivo Geral. Não se pode afirmar que o desenvolvimento comunitário possa ser dimensionados deste modo ou que estes sejam seus componentes mais relevantes. Esta seleção de objetivos deriva de considerações político-técnicas (a ex.: a utilização de um Programa com objetivos essencialmente alimentares e nutricionais para incentivar a participação e o desenvolvimento comunitário).

## Exemplo de Medição: Indicadores Indiretos na Avaliação ex- post

### b) Metas e Indicadores

● Para O1:

Meta 1: Estimular o desenvolvimento de atividades próprias da Cooperativa para aumentarem as doações de alimentos para o Refeitório;

Meta 2: Estabelecer contatos com as organizações locais e regionais vinculadas com a Meta 1.

● Pode ocorrer que as metas tenham sido mal estabelecidas e os indicadores incorretamente definidos. Mas isto não constitui uma restrição para a avaliação. Seu principal referencial não é a programação, e sim o comportamento da realidade como consequência do projeto. O objetivo é justamente esse: determinar de que modo e em que medida foram produzidas transformações no grupo afetado pelo projeto.

# Exemplo de Medição: Indicadores Indiretos na Avaliação ex- post

## c) Indicadores e escalas

- A partir das observações anteriores é possível determinar quais são os indicadores (indiretos) válidos para a avaliação.

Para a Meta 1:

- Indicador 1: Quantidade de atividades realizadas com o objetivo de conseguir donativos de alimentos.
- Indicador 2: Quantidade de doações conseguidas.

## Exemplo de Medição: Indicadores Indiretos na Avaliação ex- post

- A fase seguinte consiste em determinar as escalas que outorgarão significado aos indicadores. Para isso se determina a faixa de variação da variável entre um máximo e um mínimo.

Existem duas alternativas:

I. A avaliação de um projeto no contexto de um programa do qual faz parte. Neste caso, a comunidade e o Refeitório são unidades de análise que podem ser avaliadas em relação a outras similares.

II. A avaliação de um projeto isolado. A avaliação é feita em uma só comunidade com um único Refeitório. Não pode ser baseada em especulações da equipe avaliadora (a categorização resultante seria arbitrária e a avaliação, um exercício provavelmente inútil).

## Exemplo de Medição: Indicadores Indiretos na Avaliação ex- post

- Para diminuir a aleatoriedade na confecção da escala e aumentar a validade comparativa da avaliação que está sendo feita, devem-se consultar peritos, membros da organização-agente que implementam o Programa, e informantes-chave da instituição executora, da própria Cooperativa e da comunidade.
- Supondo que se dispõe da distribuição de frequências dos indicadores em todos os lugares em que o programa é implementado; é possível atribuir números às categorias que conformam as escalas ordinais construídas.



## Exemplo de Medição: Indicadores Indiretos na Avaliação ex- post

- Trabalhando com números hipotéticos teríamos:

META 1: Obter doações de alimentos para o Refeitório.  
Possui duas variáveis:

- I) o esforço realizado pela Cooperativa (quantidade de atividades);
- II) os resultados deste esforço (quantidade de doações).

- **Indicador 1:** Quantidade de atividades realizadas para conseguir doações de alimentos;

- **Indicador 2:** Quantidade de doações obtidas;

# Exemplo de Medição: Indicadores Indiretos na Avaliação ex- post

**Indicador 1:** Quantidade de atividades realizadas para conseguir doações de alimentos:

Dados:

Alto . . . . .	4 (12 ou mais atividades)
Superior à média . . . . .	3 (9 a 11 atividades)
Média . . . . .	2 (5 a 8 atividades)
Inferior à média . . . . .	1 (1 a 4 atividades)
Não houve atividades . . . . .	0 (0 atividades)

## Exemplo de Medição: Indicadores Indiretos na Avaliação ex- post

**Indicador 2:** Quantidade de doações obtidas;

Variáveis:

- I. O tamanho da comunidade;
- II. A quantidade de alunos que comparecem à escola e ao refeitório;
- III. O tipo e a qualidade dos alimentos doados;
- IV. O grau de concentração ou dispersão das doações recebidas.

- I, II e III: resolve-se utilizando quilocalorias/ano por aluno que frequenta o refeitório. Assim, elimina-se tanto o problema do tamanho da comunidade como o da quantidade de alunos que frequentam o Refeitório, porque a medida é per capita. Também é eliminado o problema do tipo e qualidade dos alimentos porque essas características se refletem em seu valor calórico.

## Exemplo de Medição: Indicadores Indiretos na Avaliação ex- post

### **d) Grau de alcance das metas**

A partir dos indicadores é construído um índice sintético que mostra a medida em que as metas foram alcançadas. Este resultado não deriva da comparação entre uma meta estabelecida pela Programação e o valor alcançado pela unidade de análise. Os máximos e mínimos dos indicadores são determinados segundo a distribuição que estes apresentam na população-objetivo do programa.

## Exemplo de Medição: Indicadores Indiretos na Avaliação ex- post

### e) A obtenção dos objetivos

I. Sua medida. (pesos)

II Análise Interna (interpretação)

III Sua análise externa (comparar os resultados obtidos com outros análogos)

### F) Tipos de Indicadores x Avaliação

**Avaliação de processos:** os indicadores se relacionam com os insumos que são providos para realizar as atividades do projeto e com os produtos a serem obtidos. Numa avaliação de processos são selecionados indicadores de produtos e, eventualmente, de efeitos (resultados) que derivam da utilização dos produtos do projeto (ONU 1984).

**Avaliação de impacto** analisa os resultados dos efeitos de um projeto. Os indicadores devem determinar o grau de alcance dos fins últimos do projeto, constatando se foram produzidas mudanças na população-objetivo; em que direção; em que medida, por quê (ONU 1984).