



4

Indicadores e Políticas Sociais

*Tão ou mais importante que construir e
dispor de um bom indicador social
é garantir sua aplicação apropriada na
formulação e avaliação de políticas públicas.*

Os indicadores sociais são insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo de formulação, de implementação e de avaliação das políticas e programas públicos, sejam eles programas de qualificação da mão de obra, de transferência de renda, projetos de expansão da infraestrutura urbana, ou ações focalizadas de distribuição de alimentos. Cada fase do processo de implementação da política social – do diagnóstico à avaliação – requer o emprego de indicadores específicos, de diferentes tipos e com propriedades distintas, cada qual trazendo elementos e subsídios diferenciados para o bom encaminhamento do processo (Jannuzzi, 2016).

A fim de promover uma determinada questão social na agenda prioritária de políticas, primeira etapa do ciclo de políticas e programas, é necessário dispor de indicadores sociais que dimensionem e caracterizem o fenômeno (Figura 4.1). A fome, a pobreza, o baixo desempenho escolar, os problemas no acesso a serviços de saúde, a drogadição, a violência e várias outras iniquidades disputam as prioridades

em qualquer agenda governamental no país. Tão melhor dimensionadas e caracterizadas essas questões por meio de indicadores, mais argumentos fornecem aos grupos de pressão e à sociedade na disputa de prioridades na agenda social e na alocação de recursos orçamentários.

Na etapa de formulação da política ou programa social, são necessários indicadores de boa confiabilidade, validade e desagregabilidade, que cubram diversas temáticas da realidade social. Afinal, é preciso ter um diagnóstico multifacetado acerca da situação vivenciada pela população para orientar, posteriormente, as questões prioritárias a atender, os formatos dos programas a serem implementados, as estratégias e ações a desenvolver.

Na tomada de decisão sobre a implementação da política e programa – terceira etapa do ciclo – é requerido um conjunto mais específico de indicadores, selecionados com base na orientação político-governamental, na natureza dos programas, nas questões sociais prioritárias a enfrentar e nos públicos-alvo a atender. Já se conhecem, em tese, por meio do diagnóstico elaborado anteriormente, os bolsões de pobreza, as áreas com mais amplo déficit de serviços urbanos, com maior parcela de crianças fora da escola, com número mais elevado de chefes de domicílio sujeitos ao desemprego. É necessário, nessa fase, definir os públicos prioritários a atender, valendo-se também de indicadores de capacidade de gestão dos agentes envolvidos.

Na etapa de implementação e execução dos programas, são necessários indicadores de monitoramento que devem primar pela sensibilidade, especificidade e, sobretudo, pela periodicidade com que estão disponíveis. A lógica do acompanhamento de programas demanda a estruturação de um sistema de indicadores que permitam monitorar a implantação processual do programa na lógica insumo-processo-produto-resultado-impacto. Em outras palavras, é preciso que os indicadores possibilitem observar o dispêndio realizado por algum tipo de unidade operacional prestadora de serviços ou subprojeto; o uso operacional dos recursos humanos, financeiros e físicos; a geração de produtos e a percepção dos efeitos sociais mais imediatos e amplos dos programas.

Na etapa de avaliação, devem-se empregar indicadores de diferentes naturezas e propriedades, de modo que se analise em que medida as ações programáticas contribuíram para a mitigação dos problemas sociais apontados no diagnóstico e para a melhoria das condições de vida da população. É o momento de se dispor de indicadores que respondam pela eficácia (o programa cumpriu seus objetivos?), pela eficiência (os recursos foram bem empregados?) e pela efetividade social (quais os impactos efetivos gerados pelo programa nos beneficiários e na sociedade?).

Dependendo do tipo de intervenção, podem-se utilizar dados levantados em pesquisas já disponíveis; em outras situações, pode ser necessário efetuar um levan-

tamento particular, de natureza quantitativa ou qualitativa. Tão mais complexa a intervenção programática, tão mais complexa será a avaliação, de maneira que se produzam evidências mais específicas e indicadores mais adequados para a análise das consequências do programa social.

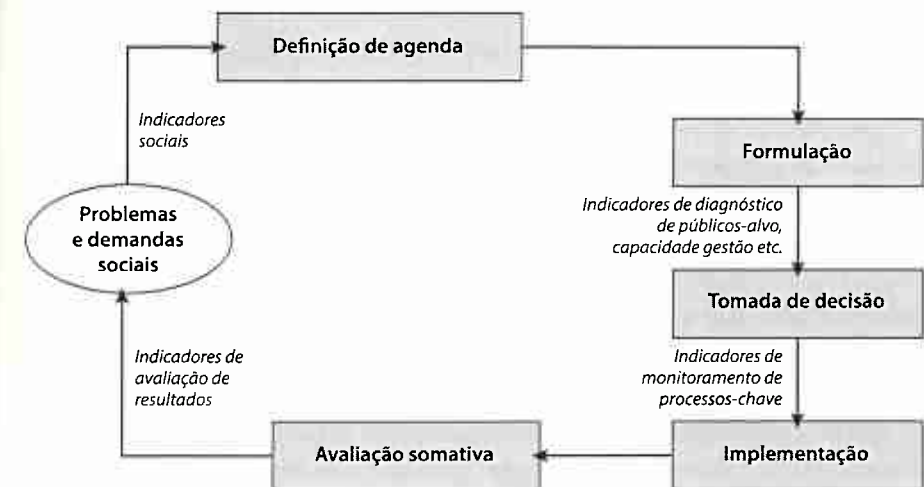


Figura 4.1. Indicadores no ciclo de políticas e programas sociais.

O quadro de referência apresentado acima ajuda a compreender a estrutura do presente capítulo sobre indicadores e políticas sociais. Nele são trazidos elementos para discussão desse processo, da elaboração de diagnósticos propositivos para políticas e programas aos indicadores de monitoramento e avaliação. Não se trata, certamente, de uma apresentação exaustiva na temática, mas apenas introdutória. Inicia-se com duas seções que apresentam propostas, cada uma, de diagnósticos socioeconômicos e de capacidade de gestão para programas sociais. Discutem-se, em seguida, de forma breve, os indicadores de acompanhamento das políticas e programas, suas características e atributos, já que o material mais aprofundado nesse assunto pode ser consultado em Jannuzzi (2016). Os usos, abusos e maus usos dos indicadores sintéticos e recomendações de evitar as armadilhas a que eles induzem são tratados em seções subsequentes. Finaliza-se com uma discussão sobre a importância das Agendas Internacionais de Desenvolvimento, em especial, da Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, no fortalecimento da pesquisa e produção de indicadores sociais.

Indicadores na elaboração de diagnósticos socioeconômicos

Parodiando o poeta, na vida pessoal e nas atividades governamentais, “planejar é preciso”. Se não houver planejamento fica-se escravo das circunstâncias. É uma atitude necessária, ou melhor, imprescindível para antecipar obstáculos e coordenar os esforços e recursos para construção do futuro idealizado. Como bem colocou Matus (1996), a capacidade técnica de planejamento e gestão é um dos nós críticos da política pública, assim como o estabelecimento de objetivos políticos exequíveis e a disponibilidade de instrumentos e institucionalidades que assegurem a governança para conquista do que foi planejado. Sem planejamento nas atividades governamentais, só resta a improvisação, o voluntarismo e o consequente descrédito da população no que diz respeito ao papel do Estado no cumprimento de suas funções de alocação e coordenação de esforços na distribuição de bens e serviços públicos e de garantia de níveis crescentes de bem-estar à população. Com toda a incerteza que cerca o contexto econômico contemporâneo, com toda a movimentação e reposicionamento cotidiano dos agentes políticos, com toda a pressão social por programas e serviços públicos mais efetivos e eficientes, o planejamento público e a coordenação governamental são cada vez mais necessários, ao contrário do que advogam comunidades mais ortodoxas de pensamento econômico. A construção, pois, de uma sociedade mais desenvolvida, mais justa, menos desigual, com maior bem-estar depende, em boa medida – ainda que não somente – da capacidade de planejamento nas diversas instâncias do setor público: no governo federal, nos estados, nas prefeituras, nas secretarias e órgãos públicos.

É fato que o Brasil tem um longo histórico de experiências – bem e malsucedidas – de planos governamentais, que começou no final dos anos 1930 com o “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional”, do Governo Vargas, o “Plano de Metas” de JK, nos anos 1950, chegando aos PNDs – Planos Nacionais de Desenvolvimento – dos governos militares (Pagnussat, 2006). Mas é a partir dos anos 1990 que o foco exclusivamente voltado à estabilização monetária e desenvolvimento da infraestrutura básica para produção econômica cedeu espaço para o planejamento público em perspectivas mais amplas de atuação do Estado Brasileiro. Respondendo às demandas de ação mais abrangente da esfera social, inscritas na Constituição Federal de 1988, as atividades de planejamento no setor público no país têm sido valorizadas, ainda que com matizes e ênfases diferenciadas nos distintos contextos regionais e âmbitos de governo.

No contexto de uma sociedade democrática, o processo de planejamento não pode ser conduzido de forma tecnocrática, como se as pressões políticas não fossem legítimas ou como se os interesses divergentes não devessem ser explicitados. O planejamento público é um jogo político legítimo, do qual participam e devem participar

técnicos de planejamento e vários outros agentes e grupos de pressão interessados na definição das políticas, no governo, na sociedade civil, nas diferentes instâncias da burocracia pública (federal, estadual e municipal). Não é um processo linear, mas permeado de vicissitudes e sujeito a diversos condicionantes político-institucionais. Nessa perspectiva do planejamento, não há prevalência do critério técnico sobre o político, pois mesmo o primeiro não é exclusivamente objetivo ou isento, mas expressa um conjunto de valores ideológicos e o segundo não é desprovido de racionalidade. Não se trata, pois, do planejamento nos moldes tradicionais, do suposto primado da racionalidade técnica sobre a política, com viés economicista, sem diálogo com a sociedade e demais agentes públicos, que parte da premissa tecnocrática de que os ‘formuladores’ detêm conhecimento exaustivo da realidade, têm plena capacidade de antecipação de cenários e total controle de atividades programadas (Dagnino, 2009; De Toni, 2009).

O planejamento necessário e viável nesse contexto persegue objetivos mais estratégicos e é mais situado no contexto dinâmico na gestão pública. Trata-se de uma abordagem de planejamento que, reconhecendo a complexidade e diversidade da realidade socioeconômica brasileira, da multicausalidade dos problemas e iniquidades sociais e dos limites cognitivos para propor soluções para as questões colocadas na agenda pública, cede espaço da “boa e neutra técnica de planejamento” ao “fazer” e “refazer” técnico-político da análise situacional, de leituras mais multidisciplinares e plurais da realidade, construídos com maior participação de outros atores relevantes, com visão mais estratégica das oportunidades e obstáculos externos, que vão orientar a programação, monitoramento e reprogramação – periódica, se necessário – das atividades previstas em um programa ou ação, idealizados para solucionar os problemas inscritos na agenda governamental.

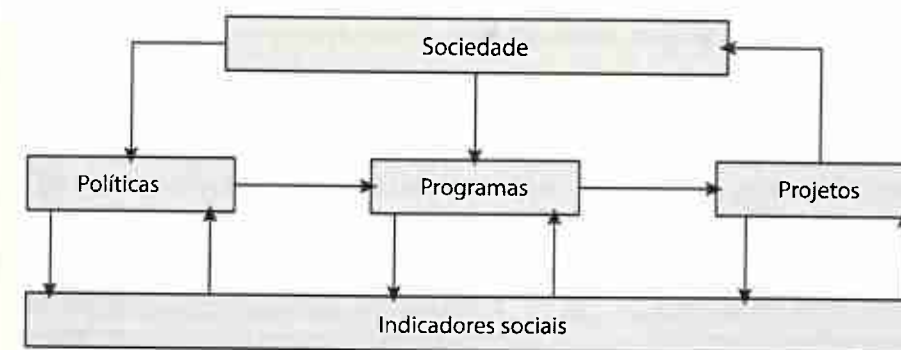


Figura 4.2. Indicadores: informação para formulação e controle social das políticas.

Como toda atividade sociopolítica, é importante garantir a participação e o controle social no processo, a fim de legitimá-lo perante a sociedade, garantir o

compromisso dos agentes implementadores e potencializar a efetividade social almejada pelas políticas públicas (Figura 4.2). Indicadores derivados do orçamento público, de atividades realizadas por diferentes setores e, naturalmente, de resultados e impactos cumprem a finalidade básica de tornar transparente e republicana a ação governamental. Com tais informações, qualquer instituição ou cidadão pode analisar que prioridade o poder público está conferindo no orçamento municipal, estadual ou federal, que tipo de entregas e serviços estão sendo disponibilizados com os recursos e quais os efeitos finais que estes acabam por produzir.

Essa rápida digressão conceitual sobre planejamento governamental é importante para contextualizar a contribuição mais específica e pontual desta seção do livro: os indicadores para elaboração de diagnósticos da realidade social e de capacidade de gestão e implementação de programas sociais. Ter conhecimento estruturado acerca das características dos públicos-alvo, da realidade sociodemográfica de vivência deles, das potencialidades e fragilidades da economia, da dinâmica conjuntural do emprego, das restrições e condicionantes ambientais desse contexto de vivência é um bom ponto de partida para assegurar que os programas e outras ações públicas estejam mais ajustados às necessidades de seus públicos-alvo e ao contexto da intervenção social, o que amplia as chances de sucesso e de efetividade das Políticas Públicas no país. Dispor de um diagnóstico da estrutura de gestão, dos equipamentos disponíveis, do quantitativo e perfil da equipe técnica, dos sistemas de gestão que potencialmente seriam envolvidos em um novo programa social contribui para sua implementação mais eficiente e perene.

Diagnósticos socioeconômicos e de estrutura de gestão são documentos críticos para formulação de estratégias de enfrentamento de problemáticas sociais. Um diagnóstico socioeconômico que se proponha a ser útil e propositivo para Políticas Públicas deve caracterizar-se 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' é aqui empregado para diferenciá-los dos diagnósticos de escopo mais geral, elaborados normalmente em agências estatísticas, instituições não governamentais e organismos multilaterais, destinados a apresentar um balanço da mudança social ou das condições de vida da população. O que os diferencia – os diagnósticos de condições de vida dos diagnósticos para políticas e programas sociais – é o compromisso mais panorâmico e descritivo do primeiro tipo de documento – certamente útil e relevante para o público geral e para a defesa de uma temática social na agenda de políticas – e o foco mais aprofundado e analítico do segundo, que investiga o contexto mais específico, os condicionantes e determinantes 'maneáveis' da problemática social de interesse da intervenção pública.

São bons exemplos de estudos gerais acerca da situação socioeconômica da população brasileira a publicação, já citada, *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das*

condições de vida da população brasileira, atualizada todo ano pelo IBGE, com base nos dados de suas pesquisas amostrais e registros administrativos dos ministérios, ou as edições dos relatórios dos organismos multilaterais como os de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio, de Desenvolvimento Sustentável, de Desenvolvimento Humano. Como exemplos de diagnósticos propositivos para políticas e programas, podem-se citar os modelos de diagnósticos setoriais sugeridos na publicação *Construindo o Diagnóstico Municipal*, do Cepam (2009), a caracterização socioeconômica da população paulista em Patarra (1997), o diagnóstico para programas de qualificação profissional (Jannuzzi *et al.*, 2014), a avaliação diagnóstica de segurança alimentar e de acesso a programas da população Quilombola no Brasil (Pinto *et al.*, 2014), entre outros.

Um bom diagnóstico para programas públicos deve contemplar o levantamento de informações sobre as características do público-alvo a atender, as condições sociais do contexto em que vivem, as potencialidades e fragilidades da base econômica local e regional (que pode criar condições melhores ou mais desafiadoras para o programa), os condicionantes ambientais (que restringem certas estratégias de desenvolvimento e potencializam outras) e o nível de participação da sociedade (que pode garantir maior controle social dos recursos e dos resultados dos programas). A amplitude temática de um bom diagnóstico é sempre uma decisão crítica: se muito abrangente, perde-se o foco, a objetividade; se muito restrita, pode comprometer a formulação do programa público, ao não explicitar as dimensões que determinam ou afetam a problemática social em questão (Quadro 4.1).

Quadro 4.1. Tópicos estruturantes de um diagnóstico socioeconômico para Programa Social.

Características do público-alvo a atender

- Dimensão quantitativa;
- Perfil demográfico, escolaridade, saúde e moradia;
- Inserção no mercado de trabalho e rendimentos;
- Acesso a programas sociais.

Contexto social do local de vivência

- Tendências demográficas passadas e perspectivas futuras;
- Condições educacionais, saúde e moradia;
- Mercado de trabalho e rendimentos;
- Pobreza e desigualdade.

Contexto econômico do local de vivência

- Setores econômicos predominantes;
- Tendências do Produto Interno Bruto, por setor;
- Valor adicionado da administração, educação, saúde e seguridade públicas;
- Infraestrutura de comércio, serviços técnicos e educação;
- Infraestrutura viária e comunicações.

Contexto e condicionantes ambientais

- Áreas de proteção e restrições ambientais;
- Histórico de riscos e passivos ambientais;
- Disponibilidade de áreas turísticas.

De modo geral, na elaboração de diagnósticos socioeconômicos para programas públicos, empregam-se informações de várias áreas temáticas ou de atuação governamental. Afinal, para desenvolver programas no campo da Educação Básica, por exemplo, é preciso conhecer não apenas as condições de acesso à escola, a infraestrutura escolar, o desempenho dos alunos, mas também aspectos relacionados às condições de vida dos estudantes, como as de moradias, nível de pobreza e rendimento familiar, acesso a serviços de saúde, escolaridade dos pais, fatores esses que, certamente, podem afetar ou potencializar as ações programáticas específicas. Assim, é comum observar em bons diagnósticos socioeconômicos a utilização, com maior ou menor abrangência, de várias das medidas mencionadas no capítulo três como indicadores de saúde (leitos por mil habitantes, percentual de crianças nascidas com peso abaixo do adequado, por exemplo), indicadores educacionais (taxa de analfabetismo, escolaridade média da população de 15 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 à 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, também devem fazer parte do diagnóstico os indicadores demográficos, em especial, todos aqueles que permitam apresentar as tendências de crescimento populacional passado e as projeções demográficas futuras, já que possibilitam o dimensionamento dos públicos-alvo dos diversos programas no futuro. Como foi visto no capítulo anterior, as demandas sociais dependem do perfil demográfico da população: população jovem requer esforços de alocação e recursos em educação; população mais idosa, serviços assistenciais e previdenciários.

Um diagnóstico propositivo para políticas e programas sociais deve também contemplar, conforme já foi mencionado, um retrato das potencialidades e fragilidades econômicas nos contextos de atuação do programa. Programas de combate à pobreza, intermediação de mão de obra, qualificação profissional, ensino técnico ou fomento agrícola podem ter efeitos mais expressivos se puderem valer-se das oportunidades de empregos, de investimentos ou comercialização que as economias regionais proporcionam. Também podem preparar-se para momentos em que a análise da conjuntura mostra desaceleração econômica. Mesmo os programas voltados à ampliação do acesso a serviços públicos de educação, saúde e assistência social precisam estar ajustados ao dinamismo ou estagnação econômica regional, pelas implicações em termos de

menor ou maior aporte de transferências de outras esferas de governo. As pesquisas e indicadores econômicos tratados no capítulo anterior podem ajudar nesse assunto. As restrições, passivos e ativos ambientais complementam o diagnóstico propositivo, pois traçam os limites às estratégias de uso dos recursos naturais ou apontam as oportunidades neles existentes para o desenho do programa social.

Indicadores de capacidade de gestão e implementação de políticas e programas sociais

Bons diagnósticos socioeconômicos precisam ser complementados com avaliações da capacidade de gestão e implementação dos agentes públicos envolvidos, nos diferentes contextos de atuação. Como foi discutido em Barreto *et al.* (2012), a falta de estrutura organizacional e deficiências de capacidade de gestão são achados recorrentes nos estudos sobre implementação e efetividade de políticas e programas sociais no país. Propostas meritórias de programas, com desenhos lógicos consistentes 'em tese', podem ser inviabilizadas pelos problemas de implementação decorrentes de baixa capacidade de gestão de agentes encarregados da operação em um dos 'nós críticos' do programa, em municípios, estados ou departamento encarregado em um ministério. Indicadores como os coeficientes técnicos de recursos vistos no capítulo anterior, indicadores compostos ou tipologias que permitam aos gestores anteciparem situações de baixa capacidade de implementação de ações contribuem, assim, no desenho do arranjo operacional do programa ou na sua implementação, ao permitir seleção de situações mais propícias, ou de agentes mais preparados na operação do programa, ou ainda antecipar a necessidade de ações específicas de capacitação gerencial e estruturação física dos entes envolvidos.

Uma avaliação diagnóstica dos vários eixos sistêmicos em que se estruturam as políticas e programas sociais pode ajudar (Jannuzzi, 2016). São seis os vértices sistêmicos que os estruturam: instituições que os operam; as instâncias de controle social existentes; os recursos orçamentários destinados, segundo diferentes fontes; os serviços e programas formulados para dar concretude aos objetivos estabelecidos; os recursos humanos envolvidos nesses serviços e programas, bem como o esforço de formá-los, e os equipamentos sociais, sistemas de gestão, produtos informacionais que a equipe técnica requer para operá-los (Quadro 4.2).

Quadro 4.2. Tópicos de diagnóstico de capacidade de gestão e implementação para programas sociais.**Organização institucional**

- Existência de secretarias, departamentos e setores específicos;
- Mecanismos e institucionalidades para articulação federativa;
- Sistemas de gestão e instrumentos de coordenação;
- Sistemas de monitoramento e avaliação dos programas.

Recursos orçamentários

- Volume de recursos alocados na área programática;
- Fontes de financiamento e contribuição por esfera administrativa;
- Gasto por usuário do programa e serviços.

Recursos Humanos

- Número de profissionais e qualificação por esfera administrativa;
- Tipo de vínculo, remuneração e rotatividade;
- Valores, atitudes e compromisso institucional;
- Existência de programas de formação e capacitação.

Equipamentos para oferta

- Infraestrutura física pública existente para políticas e programas;
- Infraestrutura física conveniada e de outros agentes e instituições;
- Capacidade de atendimento da demanda.

Serviços e programas sociais existentes

- Existência, tempo de implantação e cobertura dos programas;
- Qualidade e satisfação de usuários e beneficiários;
- Resultados e impactos de programas e serviços.

Participação e controle social

- Composição e origem social dos conselheiros;
- Mecanismos de deliberação;
- Pauta e regularidade de reuniões.

A análise de cada vértice ou componente sistêmico deve desdobrar-se em seus aspectos específicos tais como, no caso de recursos humanos, a evolução quantitativa no tempo, o esforço de qualificação, a rotatividade, a composição profissional, atitudes e valores etc. Os arranjos institucionais podem ser investigados segundo mecanismos de articulação federativa, departamentalização, sistemas de gestão e monitoramento e avaliação de programas. Os recursos orçamentários devem ser investigados da perspectiva de sua evolução ao longo dos anos, da fonte de financiamento e da participação dos três entes federativos, do detalhamento por rubricas de despesas etc. A participação da sociedade em uma política social pode ser analisada segundo a representação dos grupos que a formam nos conselhos, os mecanismos de indicação de seus integrantes, papel e influência nas decisões em políticas etc. Os equipamentos devem ser avaliados conforme o grau de cobertura territorial e de públicos, bem como de adequação das instalações. Os serviços e programas oferecidos devem ser

mapeados e, se possível, avaliados de acordo com o tempo de implantação, grau de satisfação dos usuários correntes e seus resultados mais concretos.

A caracterização da capacidade de gestão ou implementação de políticas ou programas sociais pode ser elaborada com base em análises situacionais com participação de gestores e técnicos, de nível estratégico e também operacional, em 'nível de rua', que conhecem a realidade concreta de oferta e demanda dos serviços e programas. Também contribuem nesse processo de diagnóstico de gestão as informações constantes de registros administrativos e outros levantamentos de ministérios, assim como as edições anuais da *Pesquisa de Informações Básicas Estaduais e Municipais do IBGE*. Com essas fontes de dados, podem-se construir indicadores ou tipologias de gestão para utilização na 'customização' do programa, adequando-se a complexidade operacional deste à estrutura disponível em estados ou municípios. Podem-se empregar tais tipologias para a definição de quais unidades federativas ou instituições serão elegíveis ao programa ou ainda para usá-las como eixos analíticos para monitoramento e avaliação (Jannuzzi, 2011). A tipologia de capacidade de gestão em planejamento municipal é apresentada em Menezes e Jannuzzi (2005); em gestão da assistência social em Barreto *et al.* (2012); em gestão de saúde em Oliveira *et al.* (2013) e em gestão de sistemas educacionais em INEP (2014).

Diagnósticos sobre características dos públicos-alvo, de seus contextos sociais e econômicos de vivência, complementados com avaliações *ex ante* da capacidade de gestão dos agentes públicos envolvidos contribuem para o sucesso dos programas sociais. Permitem também avaliar criticamente a viabilidade operacional da proposta de programa para determinada problemática social. Ajudam a antecipar a necessidade de ajustes do desenho do programa para diferentes contextos de demanda (segundo o público-alvo) e de oferta (segundo agente local). Com base em indicadores ou tipologias dessas duas dimensões – características socioeconômicas e capacidade de gestão – podem-se construir matrizes que ajudem a especificar o cronograma de implementação do programa, orientando-se por diferentes desenhos operacionais de um programa social – mais simples ou mais complexo – em unidades territoriais (estados, municípios ou instituições), de maior ou menor estrutura e experiência administrativa (Quadro 4.3). Se o programa tem desenho complexo, que requeira a existência de equipe multifuncional, com qualificação específica e equipamentos adaptados, não seria mais adequado definir um plano de implantação começando por aqueles estados, municípios e/ou instituições com os requisitos necessários (situação B na matriz)? Ao mesmo tempo, não seria o caso de iniciar um projeto complementar que suprisse a necessidade de estruturação daquelas unidades que carecem das condições de implantar o programa (situação A)? Não seria interessante desenvolver módulos específicos do programa para aquelas unidades territoriais menos prioritárias para o programa (situação C)?

Quadro 4.3. Matriz de desenho operacional e de priorização para implantação de um programa social.

Indicador ou Tipologia de Capacidade de Gestão	Indicador socioeconômico ou tipologia de características socioeconômicas do público-alvo e contexto de vivência	
	Alta vulnerabilidade social	Baixa vulnerabilidade Social
Baixa	Unidades territoriais prioritárias de componentes selecionados do programa que não demandem capacidade de gestão (A)	Unidades territoriais elegíveis para receber componentes específicos do programa (C)
Alta	Unidades prioritárias de implantação do programa completo (B)	Unidades territoriais não prioritárias do programa (D)

A matriz de desenho e priorização pode ser usada também para acompanhamento das atividades e entregas do programa. Estariam os indicadores de monitoramento e avaliação revelando progressos mais rápidos nos estados, municípios ou instituições de maior capacidade de gestão e situação social menos agravada (situação D)? Não deveria o gestor do programa observar mais atentamente os indicadores de desempenho deste nas unidades territoriais de piores condições de vida e/ou capacidade de gestão? Se é fato que essa matriz que combina tipologias de condições sociais e capacidade de gestão pode ajudar na formulação e implantação de programas sociais, os indicadores para monitoramento e avaliação precisam ter características específicas. É o que se discutirá em seguida.

Indicadores para monitoramento e avaliação de políticas

Bons indicadores de diagnóstico não são necessariamente bons indicadores de monitoramento e avaliação de políticas no curto e médio prazos. Diagnósticos apoiam-se, em geral, em indicadores de estoque, e de monitoramento e a avaliação regular de políticas exige medidas que reflitam fluxos e processos. Em longo prazo, indicadores de diagnóstico podem ser úteis para avaliar o esforço do conjunto de

estratégias desenhadas para colocar em ação a política social em questão. Afinal, políticas e programas efetivos são desenhados para mitigar a questão social originária, valendo-se de estratégias com maiores chances de se viabilizarem no contexto de recursos, governabilidade política e competência técnica existente.

Como foi discutido mais amplamente em Jannuzzi (2016), indicadores de monitoramento e avaliação de políticas e programas – ou, de forma mais simplificada, indicadores de políticas e programas – precisam ser específicos e sensíveis aos vários componentes programáticos destas, para mostrar efeitos – ausência de efeitos ou mesmo os defeitos – quanto existe razão para suspeitar de que eles tenham sido produzidos. Para tornar mais clara essa assertiva, vale citar dois exemplos: se escolaridade média é um bom indicador social para retratar diagnósticos de condições de vida no Brasil, frequência escolar de crianças de 4 a 5 anos, abandono no ensino médio, defasagem idade/série – medidas disponíveis e atualizadas regularmente no país – são indicadores muito mais específicos e sensíveis para captar a efetividade de políticas educacionais. Da mesma maneira, se esperança de vida é um bom indicador de diagnóstico ou avaliação a longo prazo da mudança de estilos de vida e do acesso a serviços de saúde de diferentes naturezas, indicadores de mortalidade infantil ou bem-estar físico reportado podem ser medidas melhores para monitoramento e avaliação regular de existência e oferta de programas de saúde pública.

Indicadores de diagnóstico caracterizam-se pela capacidade de explicação da questão social ou de discriminação de situações típicas em que tal questão se manifesta em grupos populacionais ou territórios, em um determinado período do tempo. Indicadores de políticas devem refletir com mais sensibilidade e especificidade os resultados – ou falta deles – de ações e programas por elas desencadeados, medidos ao longo do tempo. Sincronia é atributo básico dos indicadores de diagnóstico; a diacronia é fundamental nos indicadores de monitoramento e avaliação de políticas. Indicadores de diagnóstico legitimam-se pela clareza com que retratam a diferenciação territorial em dado momento; indicadores de políticas, pela capacidade de diferenciação antes/depois das ações implementadas, em, pelo menos, dois momentos, portanto.

Indicadores de monitoramento e avaliação deveriam, assim, espelhar os objetivos e desenho de políticas e programas específicos. Tome-se, por exemplo, o caso das políticas de desenvolvimento social e superação da pobreza (Quadro 4.4). Se a natureza da intervenção implica a formulação de programas de suplementação alimentar, como distribuição de leite a crianças ou de cestas básicas às famílias, requerem-se idealmente medidas diretas de nível de desnutrição, como indicadores antropométricos. Se o combate à fome envolve a implementação de programas de transferência de renda, ações de inclusão produtiva e também políticas ativas de emprego (dinamização

da economia, aumento real do salário mínimo etc.) são as medidas de pobreza monetária que devem ser usadas. Se a estratégia engloba o provimento de alimentação por meio de merenda servida nas escolas ou de equipamentos de segurança alimentar e nutricional – restaurantes populares, banco de alimentos etc. – indicadores de acesso e frequência a certos itens alimentares podem trazer subsídios relevantes para a avaliação. Se, na estratégia de combate à pobreza, são acopladas intervenções de natureza político-institucional para mitigar consequências da estigmatização ou discriminação a que estão sujeitas as populações mais pobres, indicadores de percepção subjetiva de sua condição social podem ser importantes. Enfim, se o desenho do programa voltado à mitigação da pobreza é mais abrangente e compreende diferentes ações setoriais de políticas sociais, as medidas de pobreza multidimensional ou um conjunto mais amplo de medidas de pobreza ou indicadores sociais podem ser mais proveitosas para acompanhamento da estratégia.

A escolha de medidas mais específicas e sensíveis às intervenções dos programas sociais não deve ser entendida como uma armadilha ou falácia tautológica. É do feitio de indicadores de monitoramento e avaliação apresentar essa peculiaridade. Do contrário, não permitiriam analisar a eficácia do programa, tal como desenhado, para mitigar a questão social que o inspirou. Evidentemente, à medida que se avança no conhecimento da problemática social em questão, da eficácia ou não de determinadas ações, com base nos indicadores de que se dispõe, podem-se revisar concepções anteriores e redefinir os problemas a serem enfrentados, construindo-se novos indicadores, mais válidos para retratar a questão ‘ressignificada’, e por conseguinte, novos tipos de intervenções programáticas.

Indicadores, como políticas e programas, também têm seu ciclo de vida, da inovação à obsolescência. O exemplo anterior ilustra bem isso: os indicadores utilizados respondem não apenas ao desenho da intervenção, mas primeiramente à natureza do conceito de pobreza subentendido. Indicadores que diagnosticam pobreza como privação absoluta de alimentos (fome) foram – e são – importantes para um largo conjunto de ações que o Brasil desenhou para aplacar essa iniquidade nos anos 1970 até meados dos anos 2000; indicadores de pobreza monetária derivam de concepções mais amplas de pobreza, como privação de renda para consumo de alimentos e outros bens e serviços, que levaram às propostas de implantação do Bolsa Família e à política de preservação do valor real do salário mínimo nos anos 2000; indicadores de pobreza multidimensional são inspirados em abordagens conceituais e normativas que refletem a complexidade do fenômeno, das múltiplas privações a direitos sociais, serviços públicos e oportunidades de crescimento pessoal e participação produtiva, que consubstanciaram a Estratégia de Desenvolvimento Inclusivo no período 2010-2015 (Jannuzzi; Sousa 2016). A ‘ressignificação’ dos problemas sociais a cada momento

histórico conduz a novos desenhos de políticas e, portanto, a novos indicadores para seu acompanhamento, como bem apontam Campello e Falcão (2014) no balanço das ações do Plano Brasil Sem Miséria.

Quadro 4.4. Indicadores de políticas de combate à pobreza segundo natureza e desenho da política

Natureza da política ou programa	Conceito Subjacente	Indicadores de avaliação
Provimento do acesso ao alimento por meio de merenda escolar, distribuição de leite, cestas básicas etc.	Fome, desnutrição	Indicadores antropométricos, de insegurança, consumo de itens específicos.
Transferência de renda, inclusão produtiva e políticas ativas de emprego.	Pobreza monetária	Taxa de pobreza medida pela linha de pobreza.
Provimento de acesso a conjunto de programas, serviços e bens públicos.	Pobreza multidimensional	Indicador multidimensional ou conjunto de indicadores sociais ou de pobreza.
Redução da desigualdade de acesso à renda e a outros programas.	Pobreza relativa	Proporção de pessoas com renda abaixo de renda mediana, indicadores de desigualdade ou hiato de renda.
Atuação nos efeitos simbólicos e de estigmatização da exclusão social.	Pobreza percebida	Indicadores subjetivos ou autodeclarados de pobreza.

Indicadores sintéticos: em que contribuem na avaliação de políticas e programas?

Especificidade, sensibilidade e ‘diacronicidade’ são atributos fundamentais para indicadores de monitoramento e avaliação das políticas e programas sociais. Contudo, não é baseada nesses critérios que se orienta boa parte da comunidade de pesquisadores. No esteio do sucesso midiático do Índice de Desenvolvimento Humano dos últimos vinte anos, diversos centros de pesquisas, organizações internacionais e universidades têm proposto medidas-síntese para avaliação dos esforços de políticas e programas. Indicadores sintéticos de Desenvolvimento Humano, Progresso Social, Felicidade, Vulnerabilidade ou Pobreza Multidimensional vêm sendo colocados como instrumentos de monitoramento e avaliação de políticas sociais, tendência que pode vir a recrudesce com a Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2015-2030. Há um deslumbramento despropositado dos proponentes de tais indicadores quanto à utilidade destes como instrumentos de avaliação de políticas públicas. Propalados com suposta originalidade conceitual e excelência técnica,

essas proposições disputam a atenção de jornalistas e de tomadores de decisão no setor público, figurando em relatórios que parecem ter mais a intenção de apontar os avanços a conquistar que os objetivos já alcançados e, portanto, mais de atestar a necessidade de financiamento do próximo relatório – que, novamente, irá apontar o tamanho do problema social a resolver – que propriamente demonstrar uma análise aprofundada do que deu certo ou errado nas políticas ou programas sociais em um dado contexto nacional ou regional.

Vários desses relatórios apresentam o indicador sintético como se estivesse assentado na base conceitual, filosófica e bibliográfica mais completa e abrangente disponível sobre Desenvolvimento. Advogam que tal indicador se vale da maior variedade de dados sociais existentes entre os países e que foi construído com as mais sofisticadas técnicas econométricas desenvolvidas na academia. Justifica-se a excelência do indicador e sua utilidade como instrumento de diagnóstico ou *advocacy* de políticas para o desenvolvimento pela quantidade de informação e ‘neutralidade’ da técnica usada na sua elaboração. Para essa comunidade epistêmica da ‘sociometria’, quanto mais dados, quanto mais impenetrável é a metodologia, quanto mais eclética é a base conceitual utilizada, mas válido e útil é o indicador. Nessa escola, quanto maior o número de indicadores primários empregados ou mais sofisticada a técnica de agregação, mais legítimo seria o índice construído. Quanto maior o número de casas decimais com que o indicador é apresentado, mas confiável e precisa é a medida. Como se fosse apurado por um sistema de contabilidade nacional – como o Produto Interno Bruto – o valor final do indicador, qualquer que seja, é o mais ‘isento’ e ‘preciso’ retrato do nível de desenvolvimento do país ou região. Em tal comunidade epistêmica, o método precede o constructo, o conceito é a medida, a medida é o conceito. Em alguns casos, a indistinção conceito-medida é até mesmo reconhecida como uma característica desejável. Medidas com forte base empírica justificariam, dessa perspectiva, *pseudoconstructos*.

Naturalmente, como já foi observado no capítulo 1 deste livro, a produção de indicadores não é um processo somente hipotético-dedutivo, trivial e linear. É um empreendimento técnico-científico também indutivo, que leva tempo, esforço metodológico e requer refinamentos sucessivos do conceito ou fenômeno social em questão (Neufville, 1975). Conceitos amplos e imprecisos sugerem medidas com validade questionável, mas que, se bem utilizadas para desvelar-lhes a complexidade, podem ajudar a redefini-los. Trata-se de um processo interativo, mas progressivo, em que, a cada interação, conceitos adquirem maior especificidade e os indicadores, maior validade em representá-los. Não pode, portanto, ser um circuito ensimesmado em que, ao final, o conceito se reduza àquilo que o indicador mede, como soa acontecer em várias das propostas anteriormente relacionadas. Não se pode ‘atropelar’ a reflexão

substantiva dos conceitos e fenômenos sociais que se quer representar para se chegar rapidamente às medidas.

Há situações em que, de fato, existe alguma preocupação com tal reflexão conceitual *a priori*. Em geral, para garantir a suposta ‘legitimidade acadêmica’ e o ‘purismo metodológico’ na construção dos indicadores, os proponentes valem-se quase que exclusivamente de referências filosóficas, conceituais e acadêmicas sobre desenvolvimento, bem-estar ou pobreza. Contudo, deixam de realizar a operação de refinamentos sucessivos já descrita de conceito-medida-conceito, ao não incorporarem o conhecimento aplicado sobre as experiências concretas de políticas públicas bem-sucedidas, tão largamente descritas por organismos multilaterais em diversos países e contextos. Esse procedimento não seria questionável se essas medidas ficassem restritas ao meio acadêmico ou à produção de diagnósticos de condições de vida, mas torna-se problemática quando se advoga que os referenciais supostamente ‘iluminados’ em que se baseiam produzem indicadores igualmente ‘iluminadores’ da boa razão técnica-política.

Propostas de construção de indicadores de desenvolvimento, vulnerabilidade social ou pobreza multidimensional não podem, pois, se valer apenas de constructos teóricos e, muito menos, de experimentos de sociometria empiricista. Precisam inspirar-se mais nas experiências exitosas e boas práticas de políticas públicas em nível internacional e subnacional, documentadas em larga escala há mais de trinta anos. Sem negar, em absoluto, a importância de referências conceituais, filosóficas e acadêmicas na motivação dessas propostas, advoga-se que, para sua operacionalização instrumental, é necessário compilar, estudar e investigar o que diferentes países têm criado e colocado em prática em termos de políticas e programas sociais que atuam na mitigação da pobreza, da vulnerabilidade, da desigualdade. Indicadores usados no monitoramento e avaliação dessas políticas, referidos a programas ou públicos-alvo mais específicos, podem conferir maior utilidade técnica-política que os indicadores sociais tradicionalmente recomendados em propostas de inspiração marcadamente acadêmica.

A experiência do Índice de Desenvolvimento Humano é um bom exemplo a citar e, naturalmente, a evitar. Inspirado em concepções filosóficas supostamente ‘iluminadas’ e ‘consensuais’, o indicador pouco refletiu, de fato, em suas medições anuais, os efeitos das experiências de políticas sociais mais significativas nos últimos vinte anos (Guimarães; Jannuzzi, 2011). De partida, isso se deve ao fato de que o indicador se assenta em pressupostos claramente liberais, segundo os quais o papel do Estado no desenvolvimento seria o resultado da viabilização de oportunidades de emancipação individual e não processo ativo de promoção do acesso a direitos sociais coletivos. Tal concepção tem embasado a proposição de inovações importantes em

termos de políticas sociais pelo mundo afora. Não seria surpreendente, pois, que um indicador construído sob a égide de um consenso de inspiração liberal-conservadora sobre desenvolvimento humano não pudesse captar o que se propugna por desenvolvimento social por outras correntes e concepções políticas mais progressistas.

Pode-se até reconhecer, como foi visto nos capítulos anteriores, a utilidade do IDH na elaboração de diagnósticos comparativos gerais de condições de vida, mas certamente é um equívoco empregá-lo como instrumento de avaliação de políticas públicas. Sua forte dependência de um indicador basicamente econômico – Produto Interno Bruto *per capita* – e de indicadores sociais de estoque – escolaridade média, anos esperados de escolaridade e esperança de vida – tornam-no pouco sensível e específico a políticas e programas sociais com impacto em curto e médio prazo, como os programas de combate à fome e pobreza semelhantes aos operados no Brasil desde os anos 2000. Fossem outros os indicadores primários do índice – de fluxo como taxas de atendimento escolar, acesso a programas de saúde, renda familiar ou taxas de pobreza – a medida seria certamente muito mais sensível e útil para o *advocacy* regular pretendido por seus proponentes, de subsidiar a avaliação de políticas sociais. O IDH seria, pois, na melhor das hipóteses, um indicador para diagnósticos sincrônicos de ‘desenvolvimento humano’, mas não um indicador de avaliação diacrônico de políticas sociais. Críticas dessa natureza foram reconhecidas por avaliação interna das próprias Nações Unidas (IEO, 2016).

As menções críticas ao IDH aplicam-se a muitas proposições, vale observar. Há inúmeros outros exemplos de propostas de conceitos-medida a evitar, como o Índice de Felicidade do Earth Institute, da Columbia University, patrocinado também pelas Nações Unidas (Helliwell, 2015). Felicidade é definida, medida e confundida com seu indicador proposto, o Índice de Felicidade, calculado como uma síntese de seis indicadores, dois deles objetivos – renda *per capita* ajustada ao poder de paridade de compra e esperança de vida ao nascer – e quatro de percepção subjetiva, construídos com base em pesquisa realizada regularmente pela Gallup em mais de 150 países, referidos a quatro aspectos – rede de apoio pessoal, confiança no governo/negócios, liberdade pessoal para tomar decisões sobre rumo da vida e doações às instituições filantrópicas. Felicidade é isso? Por que não contemplar a disponibilidade de trabalho digno, de oportunidades de mobilidade ocupacional, de tempo para família e lazer, de oportunidades de participação social e política? Por que não perguntar diretamente às pessoas sobre sua apreciação subjetiva de vida?

Felicidade, bem-estar, desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável, pobreza multidimensional são constructos muito caros à economia política e à agenda governamental. Não podem estar sujeitos a um sociometrismo empiricista que, supostamente bem-intencionado, pode estar fazendo apologia a políticas públicas

equivocadas. Na realidade, esse sociometrismo empiricista é um mal que hoje acomete muitos centros de pesquisa. A disputa por recursos de financiamento de equipes parece legitimar uma certa lógica de que quanto mais apelo midiático tem o relatório – em geral, quanto mais gravosa é a manchete que pode gerar – maior a garantia de que os recursos para o relatório do ano seguinte estarão garantidos.

Ainda que se possam elencar algumas boas experiências de indicadores sintéticos como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), como analisam Rezende e Jannuzzi (2008), a avaliação de políticas e programas sociais depende certamente muito menos de sínteses e muito mais de análises. Não são os indicadores sintéticos que responderão às perguntas dos gestores para aprimoramento das políticas e programas. São indicadores mais específicos, referidos a aspectos particulares dos componentes dos programas que fornecerão as pistas para aprimorá-los. Assim como o estado de saúde de uma pessoa adulta não pode ser inferido somente com base na regularidade de seu peso ou da ausculta de seu coração – mesmo que por um estetoscópio – a avaliação do nível de desenvolvimento, do bem estar ou pobreza em sua multidimensionalidade não pode ser encapsulada em uma só medida. Como se tem defendido ao longo deste livro, a caracterização das condições de vida, a análise da mudança social, a compreensão dos resultados e impactos das políticas e programas sociais requerem um conjunto significativo – mas não exaustivo – de indicadores sociais.

Então, afinal, qual a importância de se dispor de medidas-síntese e sua utilidade para gestores de programas sociais? Por que ainda há um esforço recorrente em produzir tais indicadores sintéticos, inclusive, de pesquisadores ou centros renomados de pesquisa, no mundo todo? Não seria mais útil um sistema com diversos indicadores, referidos a várias dimensões da realidade social, mais adequado para elaboração de um diagnóstico mais rico e aprofundado? Não seria mais relevante ter um painel de indicadores específicos e sensíveis para monitoramento e avaliação dos efeitos dos programas? Afinal, como conseguir ‘apreender’ essa multidimensionalidade do ‘social’ para obter uma avaliação integrada das condições de vida, do bem-estar ou do estágio de desenvolvimento sustentável alcançado? Como tomar uma decisão acerca de áreas prioritárias a atender ou públicos-alvo a atingir considerando um conjunto amplo de indicadores simultaneamente?

É bem verdade que, como se procurou demonstrar, qualquer indicador social, e não apenas o índice social, já é uma síntese de algum aspecto da realidade. Sua utilidade, ou melhor, sua validade em representar tal recorte deriva de ciclos interativos de definição e redefinição de conceito e medida. O problema maior dessas propostas de indicadores sintéticos talvez advenha da falta desse exercício recorrente, de usar os resultados derivados da síntese para analisar a coerência do constructo original.

Essa é a posição de Scandar *et al.* (2008), que, citando Bruno Latour, um conhecido ‘antropólogo da ciência’, observa que os procedimentos clássicos e legitimados da pesquisa social empírica estão sempre fazendo esse movimento da análise para síntese, do complexo e inatingível para o simples e ‘modelizado’. A realidade social – com toda sua complexidade, sua multiplicidade, suas particularidades – é o que os analistas e pesquisadores querem captar com seus instrumentos, pesquisas e indicadores. Nas diferentes fases de objetivação dessa realidade, ela sofre reduções e é aprendida em inscrições – inicialmente em questionários – que sofrem novas reduções, tornando-se bancos de dados, e outros ‘produtos’ ainda mais sintéticos como publicações, tabelas ou indicadores. Mas são esses ‘produtos metodologicamente reduzidos’ que tornam possíveis as análises comparadas entre unidades territoriais ou ao longo do tempo. Assim como mapas de diferentes escalas têm suas utilizações específicas – para ver o ‘global’ ou o ‘local’ – índices e sistemas de indicadores também têm aplicações complementares.

É nesse sentido, o de redução que potencializa a informação ou da síntese que organiza o olhar analítico, que se pode encontrar a justificativa epistêmica para o uso de indicadores sintéticos e, antes, para a construção destes. A proposição de indicadores síntese não pode ser presidida por uma sociometria empiricista, como já foi observado, mas, sim, orientada por conceitos e procedimentos metodológicos consistentes, discutidos e transparentes. É do que se tratará em seguida.

Construção de indicadores sintéticos e de indicadores multicriteriais

O processo de elaboração de indicadores sintéticos precisa seguir um conjunto de etapas de modo transparente, rigoroso e recursivo, que envolva decisões não triviais nem sempre consensuais e únicas. Naturalmente, como foi discutido por Scandar *et al.* (2008) e Nahas (2015), cada escolha, cada encaminhamento metodológico leva à criação de uma medida diferente (Figura 4.3).

Primeiramente, é preciso dispor de um ‘marco ordenador’ ou ‘marco conceitual’ na temática de interesse e adotá-lo. Ele será o eixo estruturador do conjunto de indicadores que virão a compor o índice. Um marco ordenador pode ser uma simples proposta de classificação dos indicadores segundo temas e subtemas ou estar intimamente relacionado a uma concepção teórica específica do fenômeno estudado: qualidade de vida, direitos humanos, desenvolvimento humano, o que facilita a interpretação dos indicadores dentro da lógica e dos paradigmas próprios dessa compreensão. Em seguida, tendo como referência tal marco ordenador e tendo em vista a

disponibilidade dos indicadores e suas propriedades, selecionam-se os indicadores primários. Estes, mediante uma operação de transformação matemática que procura colocá-los em uma mesma escala de comensurabilidade, são então combinados por intermédio de diferentes técnicas quantitativas, mais básicas ou mais sofisticadas, com explicitação direta ou não de ponderações específicas para cada indicador. O índice resultante é então analisado de uma perspectiva empírica, avaliando-se sua validade de *constructo*, isto é, sua proximidade com o conceito ou marco ordenador. Por fim, e não menos importante, é necessário organizar uma proposta de apresentação de resultados que não se resuma em mostrar os índices finais obtidos para as unidades de interesse, mas também os indicadores intermediários, conduta que permite, como na análise de mapas em diferentes escalas, a trasladação da visão-síntese para a análise detalhada e vice-versa.

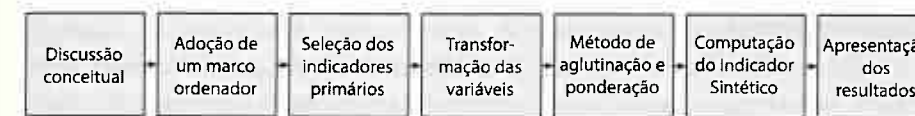


Figura 4.3. Etapas de construção de um indicador sintético

Na construção de indicadores sintéticos, como já foi debatido anteriormente, são muitas as possíveis escolhas acerca da amplitude dos indicadores primários a usar, o peso com que devem ser considerados e a técnica de agregação ou composição. Considerar mais indicadores na construção do índice não leva necessariamente a uma síntese mais compreensiva do conceito ou marco ordenador, pois muitas medidas podem estar correlacionadas entre si. Por outro lado, a utilização de muitos indicadores pouco associados entre si produz um índice com maior variabilidade e, portanto, com maior possibilidade de que sua validade de *constructo* esteja comprometida. As decisões sobre pesos são igualmente complexas: por um lado, não atribuir pesos para cada indicador componente significa, na realidade, adotar uma estrutura igualitária de ponderação; por outro, ainda que se atribua um peso maior para algum indicador componente, é a variância destes que acaba determinando a capacidade de discriminação do índice final. Lançar mão de um método de agregação aritmético, como faz o IDH, é tão defensável quanto empregar uma técnica sofisticada para composição dos indicadores primários. Ao contrário do que pressupõe a prática corrente em centros de pesquisa aplicada – da mitificação da técnica mais complexa – agregações de médias normalizadas de indicadores primários pode garantir maior validade da medida-síntese final (Hagerty; Land, 2006; Scandar, 2006).

Por suas características e finalidades, as técnicas de Apoio Multicritério à Decisão (AMD) podem constituir-se em alternativas interessantes para construção

de medidas-resumo de avaliação de políticas públicas e, sobretudo, para desenvolvimento de indicadores de priorização de públicos-alvo de programas sociais. A AMD é uma técnica da pesquisa operacional que se situa no meio do *continuum* de métodos de tomada de decisão mais exploratórios – como o painel de especialistas – e os mais estruturados – como programação linear, dinâmica ou análise envoltória de dados. Não busca uma solução ótima, segundo uma função objetiva rigidamente formulada, sujeita a um conjunto de restrições matematicamente definidas, mas aponta para decisões coletivas e consensuais, situação típica que se quer buscar em políticas públicas (Jannuzzi *et al.*, 2009). Formuladores e decisores de políticas têm legitimidade para decidir quais são os critérios, indicadores e os pesos de cada medida a serem considerados em um processo decisório em que estejam envolvidos. O importante é que essas opções sejam documentadas e transparentes. A aplicação da técnica segue uma série de etapas, iniciando-se com a especificação estruturada do problema e a natureza do processo decisório (Figura 4.4).

Na Administração Pública, é usual enfrentarem-se problemas decisórios estruturados, com base em um vetor de critérios ou indicadores, como a necessidade de selecionar uma proposta de compra de equipamentos, dentre várias; de definir, de acordo com a restrição de recursos, quais devem ser os públicos-alvo ou territórios a serem priorizados em um programa social ou, ainda, a necessidade de avaliação de agentes concessionários de serviços públicos. Definido o problema, passa-se a identificar quais são as alternativas elegíveis – propostas, territórios, concessionárias – e quem são os agentes decisores envolvidos. Cada decisor tem um grau maior ou menor de influência no processo, mas todos têm suas próprias preferências em termos de quais devem ser os indicadores usados no processo deliberativo, assim como dos pesos com que cada um deve levado em conta. A etapa final é a aplicação de um ou vários algoritmos estruturados disponíveis para se computar um índice composto multicriterial. Alguns desses algoritmos tendem a privilegiar aquelas alternativas que pontuam melhor em vários critérios, espelhando escolhas mais consensuais no grupo de decisores.

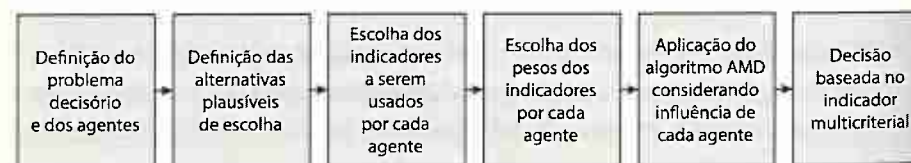


Figura 4.4. Etapas de construção de um indicador multicriterial.

Nesse tipo de aplicação, pressupõem-se várias rodadas de decisão, em que decisores podem avaliar os resultados preliminares e mudar suas preferências para

buscar soluções que pareçam mais equilibradas e justificáveis. Ao contrário da construção de indicadores sintéticos, em que a escolha do conjunto de indicadores primários e a estrutura de ponderação a serem empregados são, em boa medida, definidos por um conjunto de técnicos não afeitos à complexidade da questão decisória, nesse caso, são os formuladores ou decisores responsáveis – pelo ônus e bônus das políticas e decisões – que produzem o indicador multicriterial mais adequado. Cada aplicação deste produzirá um novo indicador multicriterial construído coletivamente e mais ajustado ao contexto a que se presta. Naturalmente, como toda técnica, ela pode ser usada para propósitos mais condenáveis, como o de justificar decisões prévias já tomadas. De qualquer forma, a AMD obriga a explicitação dos parâmetros adotados por cada agente decisório. Como sugerem as publicações nas principais revistas na área de Engenharia de Produção e Pesquisa Operacional, por essas características, a técnica vem sendo empregada de forma crescente na Administração Pública, em especial, na avaliação de concessionárias de serviços públicos submetidas a atender simultaneamente a uma série de critérios e indicadores.

Enfim, explicitando a pergunta que não quer calar, à luz das discussões desta seção e da anterior: de que precisam os gestores, de um conjunto de indicadores específicos para análise ou de sínteses agregadas em indicadores? Mais simplificada, necessitam de sistemas de indicadores ou de indicadores sintéticos? Com base nas discussões ao longo do livro, tal questão – embora oportuna de uma perspectiva didática – é demasiadamente simplificadora. Indicadores ou índices sociais serão instrumentos úteis dependendo de suas características específicas, mais adequadas ou não, de acordo com o tipo de necessidade no ciclo de políticas. Indicadores para diagnóstico de condições de vida, para monitoramento, avaliação ou processo decisório em políticas públicas possuem características diversas, que devem responder aos propósitos de sua utilização. Mais analíticas ou mais ‘condensadas’, as medidas sociais têm de estar ancoradas em algum conceito estruturador ou marco ordenador que, com o passar do tempo, vai sendo aprimorado, mais bem especificado. Os indicadores devem acompanhar essa evolução conceitual e, naturalmente, o aprimoramento metodológico de sua computação, por meio da melhoria da qualidade do instrumento de pesquisa ou dos dados do registro administrativo. Indicadores – e, obviamente, os conceitos que os inspiram – dependem das perspectivas e realidades do lugar e momento histórico em que surgiram.

Assim tem sido o capítulo da ‘história da ciência’ dos indicadores sociais, do aparecimento das estatísticas vitais no século XVII, passando pelos anos dourados do ‘movimento’ nos anos 1960-1970, chegando à atualidade com os Indicadores da Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Um novo ‘movimento de indicadores sociais’ parece estar se configurando. Registrar os primeiros momentos desse processo é o que se fará na próxima seção.

Indicadores de desenvolvimento do milênio e de desenvolvimento sustentável

O aparecimento da agenda de pesquisa e de produção dos Indicadores Sociais deve-se, em grande medida, como foi comentado no primeiro capítulo, à maturação do Estado de Bem-Estar nos países desenvolvidos e pela percepção de crescente dissociação, nos demais, entre crescimento econômico e bem-estar social. As agendas decenais de desenvolvimento das Nações Unidas, propostas a partir da década de 1960, também teriam favorecido tal ‘movimento’ de criação e produção de indicadores. Como observa Koehler (2016), essas agendas estabelecidas pela Secretaria Geral, com anuência da Assembleia das Nações Unidas, propunham metas quantitativas de crescimento econômico e, gradativamente, ampliaram o escopo para contemplar medidas de bem-estar social para o mundo e países em desenvolvimento. Já na segunda ‘Década de Desenvolvimento’ das Nações Unidas, iniciada em 1971, além da reiteração quanto à necessidade de crescimento econômico, mencionava-se a importância de objetivos sociais no campo do emprego, educação, saúde e nutrição. Como foi visto, esse é o momento de consolidação do que viria a ser chamado de o ‘Movimento dos Indicadores Sociais’, um primeiro momento de reflexão acadêmica sobre a questão e de produção governamental de estatísticas e relatórios sociais.

A menção ao combate à fome e pobreza como objetivos fundamentais da agenda internacional aparece, segundo a autora, a partir da terceira década de desenvolvimento, em 1981, não tendo dela saído desde então. A explicitação de compromissos com a erradicação da fome, diminuição da pobreza, melhor distribuição dos benefícios do crescimento econômico exigia, pois, a construção de indicadores para avaliação do grau de atingimento das metas nas várias regiões do globo. Contribuiu para esse – segundo – “movimento” de reafirmação dos indicadores sociais, a série de conferências mundiais do Ciclo Social da ONU, a partir dos anos 1990, e as várias iniciativas de produção de relatórios de acompanhamento da agenda social por organizações da sociedade civil, como o Social Watch e o Observatório da Cidadania do Ibase, no Brasil. O fato é que dez conferências mundiais sobre temáticas sociais, organizadas pelas várias agências das Nações Unidas sobre Educação (1990), Infância (1990), Meio Ambiente (1992), Direitos Humanos (1993), População (1994), Desenvolvimento Social (1995), Mulher (1995), Assentamentos Humanos (1996), Juventude (1998) e Discriminação Racial (2001) foram pródigas em produzir diagnósticos comparativos regionais, propor e disseminar indicadores de acompanhamento de políticas específicas (Correa *et al.*, 2006).

A proposta de algumas dezenas de indicadores para acompanhamento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), em 2000, marcou o

auge dessa segunda onda do ‘Movimento dos Indicadores Sociais’. A ‘Cúpula do Milênio’ em 2000, da qual dirigentes de 191 países participaram, legitimou uma série de compromissos com o desenvolvimento social bem como o monitoramento destes. A natureza política do documento que formalizou tal agenda, o número de signatários e as implicações técnicas no acompanhamento dos compromissos representaram um novo impulso para o campo dos indicadores sociais no mundo.

De uma certa perspectiva, os ODM podem ser interpretados como uma nova formatação das já citadas agendas de desenvolvimento das Nações Unidas. A agenda ODM priorizou avanços em iniquidades sociais básicas, relacionados, em especial, à nutrição e saúde. Nessa agenda, os compromissos de desenvolvimento foram reunidos em oito grandes objetivos: combate à fome e pobreza, acesso universal à educação primária, promoção da autonomia das mulheres, redução da mortalidade na infância, da mortalidade materna, combate à propagação da Aids e outras doenças transmissíveis, a preservação ambiental e a cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento dos países mais pobres. Esses objetivos desdobraram-se em duas dezenas de metas, para as quais foram definidos diversos indicadores de monitoramento (Quadro 4.5).

A necessidade de produzir e disponibilizar indicadores consistentes em bases regulares acabou se tornando uma imposição por causa da forma pela qual as metas foram definidas, com referências quantitativas. Ao se definir o compromisso, por exemplo, de reduzir a pobreza extrema em 2015 para a metade do observado em 1990, de universalização da educação primária, de eliminação de disparidades por sexo do acesso à educação ou ainda de reduzir a mortalidade na infância a 2/3 da prevalente em 1990, os países foram induzidos a aprimorar suas pesquisas sociais, os registros de estatísticas vitais e produzir relatórios sociais. Além disso, o escopo de metas e indicadores foi sendo ampliado ao longo do tempo, em especial no processo de revisão em 2005, em que foram incorporados compromissos com o crescimento econômico e com a geração de empregos, metas não mencionadas no documento inicial, embora já estivessem explicitadas nas quatro agendas de Décadas de Desenvolvimento das Nações Unidas, iniciadas em 1961 a 1991 (Koehler, 2016).

O compromisso com a redução do desemprego (ou aumento do nível de ocupação), por exemplo, acabou sendo encaixado dentro do primeiro objetivo, de redução da fome e pobreza, assim como outros relacionados ao trabalho decente e produtividade do trabalhador. Assim, a agenda ODM chegou em 2015 com uma proposta de sessenta indicadores de monitoramento, que se referem à aferição do cumprimento não apenas dos objetivos, mas também de medidas de dimensões socioeconômicas relacionadas à consecução destes (como o caso anteriormente citado, de indicadores de mercado de trabalho para acompanhar a meta de redução da pobreza e fome). Não

há dúvidas, pois, de que tal agenda colaborou, decisivamente, para novo impulso na produção de indicadores sociais nos anos 2000, dos mais clássicos a outros menos conhecidos, replicando o ‘Movimento de Indicadores Sociais’ de três a quatro décadas antes.

Para esse desenvolvimento de indicadores em cada um dos oito objetivos, contribuíram as agendas temáticas de trabalho de cada agência multilateral, em boa parte definidas ou legitimadas nas conferências dos anos 1990. Foi o que se passou na área ambiental – com a Agenda 21 –, na área educacional – Educação para Todos –, na do trabalho – Trabalho Decente –, para citar as principais. Também não se pode deixar de mencionar que os relatórios anuais de Desenvolvimento Humano, mesmo com as limitações dos índices que apresentavam, também contribuíram para fortalecer o debate mais qualificado sobre indicadores sociais nesse período.

A agenda ODM teve adesão efetiva do governo brasileiro em 2003 e, em seguida, espalhou-se por vários estados e municípios, pelo esforço do escritório do PNUD no Brasil e do próprio governo federal, como estratégia de busca de convergência em relação às principais políticas públicas no campo do combate à pobreza, na educação e na saúde. Metas mais ousadas e/ou mais específicas acabaram sendo definidas nos anos seguintes, à medida que se percebia que a pauta de políticas sociais no Brasil era muito mais extensa que a agenda minimalista preconizada pelos ODM. Com relação ao primeiro objetivo, por exemplo, enquanto a meta global preconizava até 2015, a redução da fome à metade do nível de 1990, o Brasil comprometeu-se a até 2015, a erradicar a fome (Ipea, 2014). Em outro exemplo, o objetivo global de universalizar a educação primária a todas as crianças, independentemente de gênero desdobrou-se, no caso brasileiro, em um compromisso de assegurar que até 2015, a todas as crianças, de todas as regiões, independentemente de cor, raça ou do sexo, a conclusão do ensino fundamental (Ipea, 2007).

O Ipea ficou responsável por produzir, com o IBGE e Ministérios, os *Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos ODM*. Esses documentos – cinco ao todo, produzidos a cada 2-3 anos, de 2004 a 2014 – são importantes referências conceituais e metodológicas de indicadores sociais e fontes de dados. Os relatórios foram aumentando o conjunto de indicadores acompanhados, espelhando a expansão da agenda ODM internacional e os desdobramentos de novas metas governamentais propostas. A publicação, que em sua primeira edição tinha 98 páginas, terminou em 2014 com mais de duzentas páginas. Para essa ampliação, contribuiu o detalhamento das séries históricas por gênero, raça/cor, quintil de renda e o esforço analítico de articulação entre a agenda de compromissos e as políticas públicas operadas pelos três níveis de governo. Desde o primeiro relatório de acompanhamento pode-se verificar essa busca de conexão entre a agenda ODM e o conjunto de políticas sociais existentes no país, algo que se tornou explícito a partir do segundo documento.

A conexão objetivos-políticas-indicadores presente nesses relatórios é um bom exemplo didático das relações recíprocas entre indicadores sociais e políticas públicas que este livro procura mostrar.

Quadro 4.5. Os objetivos de desenvolvimento do milênio 1990-2015, na versão explicitada no relatório de acompanhamento dos ODM de 2014.

Objetivo	Principais indicadores
Reduzir, até 2015, a extrema pobreza e a fome à metade do nível prevalente em 1990.	• Percentual da população em extrema pobreza (vivendo com menos de US\$ PPC 1,25/dia). • Hiato de pobreza extrema. • Percentual da renda apropriada pelos 20% mais pobres. • Prevalência de desnutrição (peso/altura) em crianças de até 5 anos. • Nível de ocupação da população em idade ativa. • PIB por trabalhador ocupado.
Universalizar a educação primária.	• Taxa de escolarização líquida no ensino fundamental de crianças e adolescentes. • Taxa de adequação da idade à série cursada dos estudantes de 9 a 17 anos. • Taxa de alfabetização da população de 15 a 24 anos.
Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres.	• Taxa de escolarização líquida por sexo nos diferentes níveis de ensino. • Percentual de mulheres nas ocupações assalariadas não agrícolas. • Percentual de mulheres em cargos eletivos no parlamento.
Reduzir a mortalidade na infância.	• Taxa de mortalidade infantil. • Taxa de mortalidade infantil por causas. • Cobertura vacinal.
Melhorar a saúde materna.	• Razão de mortalidade materna. • Percentual de partos realizados em estabelecimentos de saúde. • Taxa de fecundidade das mulheres de 15 a 19 anos. • Cobertura da atenção pré-natal.
Combater a Aids, a malária e outras doenças.	• Taxa de detecção de HIV/aids. • Coeficiente de mortalidade por Aids. • Taxa de incidência parasitária anual de malária. • Taxa de incidência de tuberculose. • Taxa de detecção de hanseníase.
Garantir a sustentabilidade ambiental.	• Cobertura florestal do território nacional. • Consumo de substâncias que destroem a camada de ozônio. • Proporção da população com acesso à água potável. • Proporção da população com acesso ao esgotamento sanitário. • Porcentagem da população urbana que vive em moradias adequadas.
Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.	• Número de projetos de cooperação técnica internacional. • Montante despendido por região em cooperação técnica internacional.

A avaliação do cumprimento do conjunto das metas da agenda ODM é tarefa ainda inconclusa. Há análises mais positivas, outras nem tanto. Afinal, há sempre diferentes formas de olhar para a mesma realidade social. Para Cimadamore *et al.* (2016), as avaliações de governos e das agências das Nações Unidas inclinam-se a enfatizar os avanços e conquistas – o ‘copo meio-cheio’ – da agenda, utilizando como referência o ponto de saída e o patamar alcançado. Acadêmicos e a sociedade civil, ao contrário, têm sempre uma perspectiva mais crítica, das lacunas e fracassos – o ‘copo meio-vazio’ – com relação às metas, baseando-se no que seria desejável alcançar, para além do que fora pactuado anteriormente.

Como comentam os autores, a avaliação do que passou com o primeiro objetivo, de diminuição da pobreza extrema, é um exemplo desse fato: relatórios produzidos no âmbito das agências das Nações Unidas anunciavam que, já em 2010, a extrema pobreza global havia sido reduzida pela metade; entretanto, estudos acadêmicos denunciavam que tal fato se devia ao processo em curso na China e outros países populosos – como o Brasil – e não era uma realidade na África subsaariana e Índia, por exemplo. Argumentam que se fosse outro o indicador usado, não a linha internacional de extrema pobreza de US\$ PPC 1,25 por dia, ou fosse a meta medida em termos absolutos – em pessoas – e não em termos relativos – percentual de pessoas em extrema pobreza – o alcance do primeiro objetivo não poderia ser efetivamente comemorado (Sundaram, 2016). Como se vê, o debate sobre o cumprimento das metas tem forte componente metodológico. A escolha seletiva de indicadores sociais, de um lado ou de outro, é parte do jogo político. Ao fim e ao cabo, tende a prevalecer a narrativa política com maior embasamento técnico.

O relativo sucesso das propostas técnicas de acompanhamento da agenda ODM na escala nacional e internacional acabou favorecendo a intensificação da pesquisa e produção de novas estatísticas e indicadores sociais ao longo dos anos 2000 até o presente. Ao final da primeira década deste século, a publicação de nova versão do *Livro Azul* sobre os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável e dos trabalhos realizados no âmbito da Comissão Stiglitz-Sen-Fitoussi, encarregada de discutir e propor novas medidas de desempenho econômico e progresso social para Europa, marcaram o início do que se poderia chamar de uma terceira onda do ‘Movimento dos Indicadores Sociais’. Mas a evidência mais eloquente desse novo movimento – ou seu ápice – se configuraria com a proposta de 231 indicadores para acompanhamento da agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em meados de 2015. Mas em que essa ‘terceira onda’ se diferenciaria da primeira, dos anos 1960/1970, e da segunda, já descrita, embalada pela agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio?

Não são somente diferenças de amplitude de escopo entre a nova agenda de desenvolvimento, e, portanto, a necessidade de um conjunto mais complexo

e diversificado de indicadores para seu acompanhamento, que caracterizariam o momento atual de reflexão acerca dos Indicadores Sociais em relação aos movimentos anteriores. O que diferencia é a relevância política que os indicadores adquiriram, para todos os países, e não só os para os mais pobres ou menos desenvolvidos, após os desastres ambientais dos últimos dez anos, a crise econômica de 2008-2009 e a constatação de que a persistente concentração de renda pelos 1% mais ricos do globo é incompatível com a promoção futura de bem-estar para o resto da população mundial. Pela gravidade das questões colocadas, os indicadores são ainda mais importantes para o acompanhamento das tendências e tensões sociais, econômicas e ambientais nos próximos anos, tendo-se consolidado como ‘língua franca’ entre os países.

Não é preciso se estender em uma discussão acerca da Economia Política no século XXI para entender os desafios que estão colocados para o crescimento da economia, do emprego, do financiamento das políticas sociais e da preservação do meio-ambiente em todos os países do mundo. Não é por outra razão que a agenda ODS é uma declaração de 17 objetivos sociais, econômicos e ambientais, que se aplicam a todos os países (Quadro 4.6). O cumprimento desses objetivos de forma concomitante estaria contribuindo para a promoção da dignidade das pessoas – pelo combate à fome, pobreza e desigualdade, acesso à educação, à saúde e inclusão social –, para aumento da prosperidade econômica – com crescimento da produção, do emprego inclusivo e trabalho decente –, para sustentabilidade do planeta – com proteção dos ecossistemas em todos continentes –, para garantia da paz mundial – com segurança cidadã e instituições estáveis – e para viabilização de Parcerias – com recursos financeiros e cooperação técnica – para o desenvolvimento sustentável de todos os países (Deacon, 2016).

Desse ponto de vista, a agenda ODS tem o potencial de corrigir a perspectiva minimalista e centrada na mitigação da pobreza e fome da pauta anterior, crítica frequente das organizações não governamentais aos ODM (Martens, 2016). Os ODS – ou as cinco macrodimensões relacionais (os cinco Ps) – constituem uma pauta internacional para o desenvolvimento em que, diferentemente das anteriores, políticos e técnicos dos países tiveram maior protagonismo. Em tese, é uma proposta de promoção de políticas públicas e de indução ao setor privado em direção ao cumprimento de metas – 169 ao todo – voltadas a assegurar, concomitantemente, crescimento econômico, desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental, tríade discutida e validada no documento *O Futuro que Queremos*, produto final da Conferência Internacional de Desenvolvimento Sustentável de 2012 no Rio de Janeiro (a RIO+20). Não se trata, pois, apenas de uma agenda de compromissos sociais, mais ampla, já que requer uma concepção substantiva e um desenvolvimento metodológico de indicadores sociais, econômicos e ambientais que alargam o escopo do primeiro e segundo ‘Movimento de Indicadores Sociais’ para um terceiro, o ‘Movimento de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável’.

Quadro 4.6. A agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas macrodimensões relacionadas.

Objetivo	Pessoas	Prosperidade	Planeta	Paz	Parceria
1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.	X			X	X
2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.	X	X	X	X	X
3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.	X				
4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.	X				
5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.	X				
6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.			X		
7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.		X	X		
8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos.	X	X			
9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.		X			
10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.	X	X			
11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.			X		
12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.		X	X		
13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos.		X	X	X	
14. Conservar e promover o uso sustentável dos recursos hídricos.			X	X	
15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres.			X	X	
16. Promover a paz, justiça e instituições eficazes e inclusivas.	X	X		X	X
17. Fortalecer os meios e parcerias para desenvolvimento sustentável em todo o mundo.	X	X	X	X	X

Outro aspecto a destacar sobre a agenda ODS é a preocupação dos países signatários de resgatar a conexão entre objetivos-políticas-indicadores. Por isso, ela demanda maior esforço de documentação de experiências nacionais de políticas públicas nas 17 áreas temáticas, o que envolve produção de materiais sobre institucionalidades e desenho de programas e, naturalmente, evidências quali e quantitativas sobre a efetividade destes. Esse é outro aspecto que fortalece a nova 'onda': os indicadores são importantes não apenas por 'verbalizarem' concretamente a agenda de compromissos com o desenvolvimento sustentável, mas também por se constituírem como instrumentos de *advocacy* de boas práticas de políticas públicas. Quais as estratégias mais exitosas para, simultaneamente, combater a fome, favorecer a inclusão social e diminuir a desigualdade? Que ações e programas educacionais podem favorecer a formação cidadã, a coesão social e o conhecimento técnico necessário para o desenvolvimento? Quais devem ser as diretrizes do marco regulatório para assegurar crescimento da produção, do emprego e também a preservação ambiental? Vale registrar que a convergência de políticas de crescimento econômico, desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental é encarada com ceticismo pela comunidade acadêmica (Martine; Alves 2015).

Um rápido exame das duas centenas de indicadores estabelecidos – de um conjunto cinco vezes maior, quando do início das discussões sobre a agenda entre 2010-2014 – permite constatar que ainda há muitas lacunas a serem sanadas nos sistemas estatísticos para responder plenamente às demandas nacional e internacional de acompanhamento. O esforço de monitoramento da agenda ODM deixou um legado importante, de um painel mínimo de cerca de sessenta indicadores internacionais comparáveis, mas com periodicidades muito diferentes de atualização entre os países. O fato é que não há como produzir indicadores sociais, econômicos e ambientais que respondam à agenda sem investimentos em recursos humanos, tecnológicos e de pesquisas. Há metas para as quais não se têm ainda medidas regulares e amplamente disponíveis pelos países, o que particularmente afeta os indicadores do 'planeta'. No que concerne às dimensões de 'paz' e 'parceria', ainda há muito por se trabalhar em termos conceituais para, depois, se chegar a medidas mais 'válidas' e factíveis de serem construídas. Em outras situações, embora existam indicadores, como é o caso de boa parte das dimensões de 'pessoas', estes não podem ser desagregados para todos os segmentos desejados por raça/cor, gênero ou região. Nos vários indicadores de 'prosperidade', há necessidade de buscar definições consensuais para além dos princípios e práticas de usados na Contabilidade Nacional.

A comparabilidade internacional dos indicadores é certamente um desafio para as agências das Nações Unidas, pesquisadores acadêmicos e técnicos dos institutos de estatísticas de todos os países. De que modo definir uma linha de pobreza internacio-

nal que considere, além de consumo alimentar, outros gastos correntes, respeitando gastos habituais em cada contexto cultural (o lazer, o padrão de vestuário etc.)? Como comparar o padrão de bem-estar com base em medidas de renda entre países com sistemas de proteção social tão diferentes?

Conforme comentam Stiglitz *et al.* (2014), um mesmo nível de renda pode espelhar diferenças de situações de bem-estar entre países, dependendo, por exemplo, da natureza pública e universal ou não de educação e saúde. Como rapidamente se registrou na discussão dos indicadores econômicos no capítulo anterior, é o que se passa na comparação entre Estados Unidos e países europeus com sistemas de proteção social mais avançados. No caso destes últimos, a medida de renda domiciliar não deveria ser recalculada incorporando-se um 'valor de mercado' para os bens e serviços públicos universais que, no contexto estadunidense, seriam pagos? Se isso fosse realizado, a renda domiciliar média das famílias europeias seria significativamente aumentada e o padrão distributivo de renda seria ainda melhor que o americano.

A agenda ODS favorece, pois, no contexto técnico, a reflexão e produção de novas estatísticas públicas e aprimoramento das metodologias para tornar comparáveis os indicadores sociais de países que dispõem de regimes institucionais diferentes. Essa é mais uma evidência de que o terceiro 'Movimento de Indicadores Sociais' se distingue – pelos desdobramentos metodológicos, além de implicações político-institucionais – dos processos precedentes.

Por fim, a evolução distinta de indicadores sociais, econômicos e ambientais vai expor as ambiguidades na interpretação destes e as contradições das concepções, modelos e valores sobre desenvolvimento em que se assentam. Discutir as características, potencialidades e limites dos indicadores ODS é certamente um programa de investigação para vários anos. Os conceitos apresentados neste livro e as discussões trazidas no presente capítulo acerca das conexões – e riscos de desconexões – entre indicadores e políticas públicas podem ser úteis para esse fim.

Sugestões de leitura

Indicadores de Programas (MPOG, 2010): guia metodológico para construção de indicadores de monitoramento de programas governamentais, com referência a marcos conceituais e normativos relevantes para se estabelecerem medidas de acompanhamento de ações públicas.

Mis-measuring our Lives: why GDP doesn't add up (Stiglitz; Sen; Fitoussi, 2014): livro-resumo das principais conclusões e recomendações elaboradas e coordenadas pela comissão de especialistas, a pedido do então presidente francês Nicolas Sarkozy,

em 2008, para propor novas medidas de crescimento econômico e bem-estar social, ante a constatação de que os indicadores existentes não conseguiam cumprir adequadamente esses objetivos.

Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais (Jannuzzi, 2016): introduz os conceitos básicos envolvidos na produção de informação no ciclo de programas, tipologias de monitoramento e avaliação destes, bem como métodos e técnicas de pesquisa social quanti e qualitativas usadas na área.

Panorama Nacional e Internacional da Produção de Indicadores Sociais (Simões; Fresneda, 2016): a publicação traz discussões metodológicas bastante atuais acerca da adequação dos indicadores sociais às recomendações internacionais e da produção de medidas em outros países.

População e Cidades (Baeninger, 2010): coletânea de textos que abordam aspectos conceituais e metodológicos para o planejamento municipal e políticas sociais, elaborados com base em cursos realizados no Núcleo de População da Universidade Estadual de Campinas.

Poverty and the Millenium Development Goals (Cimadamore *et al.*, 2016): coletânea de textos, organizada pelo Centro de Estudos Comparados em Pobreza (CROP), que avalia em que medida a agenda ODM contribuiu para avanços na superação da fome, em diferentes países, e traz discussões sobre a formação da agenda ODS.

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: 5º Relatório Nacional de Acompanhamento (Ipea, 2014): relatório de balanço – quase final – do estágio de cumprimento das metas da agenda ODM. Traz séries históricas do início da década de 1990 aos anos 2010 de vários indicadores sociais, recortados por gênero, raça, urbano/rural, bem como o papel das políticas públicas nesse processo.

Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão Urbana (Vitte; Keinert, 2009): coletânea de artigos sobre Planejamento Urbano, Gestão e Território, de pesquisadores integrantes de projeto do Observatório da Qualidade de Vida de Santo André, nos anos 2000.

Qualidade de Vida Urbana (Nahas, 2015): coletânea de autores brasileiros e estrangeiros que apresenta questões substantivas e metodológicas acerca da construção e uso de indicadores para avaliação da qualidade de vida urbana.

Social Indicators and Public Policy (Neufville, 1975): produzido nos anos dourados do Movimento dos Indicadores Sociais, talvez seja um clássico pelas reflexões interessantes e atuais sobre indicadores e políticas sociais.

Considerações Finais

*Indicadores sociais são bens públicos meritórios.
Seu uso por alguns não restringe a utilização pelos demais.
Na realidade, quanto mais públicos forem, mais bem-estar
podem gerar.*

Estatísticas são, como a etimologia da palavra releva, assuntos – fatos e dados – acerca do Estado. Se foram fundamentais para constituição do Estado Moderno, no dimensionamento da população dos países e de seus exércitos, na extensão de suas fronteiras e da cobertura da base tributária, as estatísticas reelaboradas na forma de indicadores cumprem, para o Estado Contemporâneo, desígnios mais nobres, civilizatórios e certamente mais complexos. Os desafios de reconstruir um mundo menos fragmentado em fronteiras físicas e barreiras sociais, com mais reduzida desigualdade econômica e menos degradação ambiental dependem de compromissos políticos efetivos, fortalecimento de institucionalidades de governança e maior capacidade técnica de planejamento, no que os indicadores são instrumentos essenciais para os diferentes âmbitos de gestão e domínios territoriais.

De fato, do primeiro ‘Movimento dos Indicadores Sociais’ nos anos 1960-1970 ao terceiro, no presente, embalado pela Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os indicadores sociais adquiriram valor técnico-político cada vez maior. O reconhecimento de seu valor técnico tem sido demonstrado pela contribuição na ampliação da compreensão dos fenômenos sociais e suas inter-relações nas pesquisas acadêmicas. Seu valor político tem se revelado pelo uso com que comparecem nos diagnósticos socioeconômicos, em atividades de monitoramento e avaliação de programas sociais e nos debates sobre prioridades em políticas públicas.

Como se procurou advogar ao longo deste livro, o conhecimento do significado, dos limites e das 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, a formulação e a implementação de políticas sociais. Na negociação das prioridades sociais, os indicadores podem contribuir no apontamento da magnitude das carências a atender nas diversas áreas de intervenção. As escolhas são sempre difíceis, já que os recursos públicos são, em geral, sempre insuficientes para atender a totalidade dos problemas. Construir mais escolas, salas de aula ou quadras esportivas pode implicar a edificação de um número menor de moradias populares; aumentar e diversificar o atendimento médico e hospitalar pode cercear o alcance de programas de expansão de infraestrutura urbana para áreas ainda não atendidas; melhorar e subsidiar o transporte público pode concorrer com as necessidades de ampliação de vagas em creches e em asilos. Indicadores podem ajudar na formação de consensos sobre quais demandas devem ser priorizadas, auxiliar no diálogo com a sociedade e prover meios técnicos para justificar as decisões políticas.

A disponibilidade de um sistema amplo de indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis, certamente potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas, na medida em que permite, em tese, diagnósticos sociais, monitoramento de ações e avaliações de resultados mais abrangentes e, tecnicamente, mais bem respaldados. Contudo, não se deve superestimar o papel e a função dos Sistemas de Indicadores Sociais nesse processo, como se a formulação e a implementação de políticas públicas dependesse exclusiva ou prioritariamente, da qualidade dos insumos informacionais. Na realidade, esse processo de criação de políticas no setor público ou em qualquer outra esfera está longe de ser uma atividade técnica estritamente objetiva e neutra conduzida por tecnocratas iluminados e insuspeitos.

O processo é, ao mesmo tempo, muito mais complexo e falível do que preconizam os modelos clássicos de planejamento. Em primeiro lugar, os diagnósticos, por mais abrangentes que sejam, são retratos parciais e enviesados da realidade, espelham aquilo que a visão de mundo e a formação teórica dos técnicos de planejamento permitem ver ou priorizam enxergar. Assim, as soluções visualizadas e as especificações dos programas estão determinadas, *a priori*, pelas restrições do diagnóstico e, em última instância, pelas limitações dos conhecimentos científicos aportados pelas diferentes disciplinas acerca dos fenômenos sociais, inerentemente complexos. Além disso, a defasagem entre o planejamento e a ação pode tornar inadequadas as iniciativas elaboradas, em virtude de mudanças do contexto social e de novos desafios não antevistos no planejamento. Por fim, a implementação das políticas está sujeita ao papel crucial desempenhado pelos agentes encarregados de colocá-las em ação, os

quais podem potencializar ou criar barreiras adicionais à efetivação delas. Como tem mostrado a experiência histórica, a resistência às mudanças – legítimas ou não – pelos agentes implementadores, os embates corporativos ou político-partidários entre as diferentes esferas de poder público, são elementos que não podem ser desprezados no processo de formulação e de implantação de políticas públicas no Brasil.

Indicadores sociais usados de forma responsável, inteligível e transparente podem estabelecer parâmetros concretos para discussão da natureza, conteúdo e prioridades das políticas governamentais, dos programas públicos e dos projetos de ação social. Indicadores sociais são instrumentos para efetivo empoderamento da sociedade civil, de controle e de direcionamento das atividades do poder público. Seja da perspectiva mais crítica da academia e sociedade – do quanto falta fazer ou ainda não foi feito – ou na visão mais otimista dos governos – do que já foi feito – os indicadores aportam informação empírica relevante para a síntese avaliativa e para a definição de novas ações governamentais.

Todas as considerações anteriores pressupõem, naturalmente, o fortalecimento da função planejamento na Administração Pública, a garantia do financiamento das agências estatísticas e a natureza intrinsecamente pública e gratuita da informação estatística. O mercado das estatísticas públicas não se caracteriza como competitivo. As demandas são muito específicas e pontuais, os produtos altamente dispendiosos na sua geração e a competência técnica e operacional concentra-se em poucas organizações. Ademais, indicadores sociais, estatísticas econômicas e dados ambientais não são bens divisíveis, em que o consumo por alguns limita o consumo pelos demais. Eles se constituem em bens públicos, cujo uso pelos agentes públicos, privados e sociedade civil organizada deve ser estimulado e subsidiado, pelos efeitos diretos e indiretos na definição dos desafios a superar, na formação de consensos de como enfrentá-los e no entendimento dos mecanismos mais efetivos para atingi-los.

Como qualquer recurso técnico, indicadores podem ser utilizados de forma construtiva ou irresponsável. Podem informar ou desinformar. O bom uso gera conhecimento relevante para análise da mudança social ou ação governamental. O mau uso ou abuso produz informação equivocada ou factóide, sob aparente verniz técnico. Podem contribuir para aprimorar políticas e programas ou serem empregados para deslegitimá-los.

A aplicação responsável dos indicadores requer compreensão de seus conceitos e limitações. Em quatro capítulos, este livro procurou contribuir com tal propósito, ao apresentar definições, propriedades, fontes e pesquisas que geram dados para o cômputo, fórmulas de cálculo e interpretação de alguns dos principais indicadores.

Construir e lançar mão de indicadores sociais é, conforme a metáfora referida várias vezes no livro, como tirar boas fotografias em câmeras manuais: requer

escolhas apropriadas de lentes, ajustes de foco e, sobretudo, destreza e experiência do analista-fotógrafo. Fotografias bem tiradas ajudam a registrar o presente e recordar o passado. Indicadores sociais bem formulados contribuem para, ao se retratar o presente e cotejá-lo com o passado, construir os caminhos para se alcançar o futuro almejado.

Referências

- ABEP. *Censos, consensos e contra-sensos*. São Paulo, 1984.
- ALKIRE, S. *et al.* *Multidimensional poverty measurement and analysis*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2015.
- ATKINSON, T. *et al.* *Social indicators: the EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2005.
- BAENINGER, R. *População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2010.
- BARRETO, R. S. *et al.* Capacidade de Gestão de Políticas Sociais: metodologia de construção e validação de tipologia para análise da oferta dos Serviços Socioassistenciais. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, v. 3, p. 136-151, 2013.
- BAUER, R. *Social indicators*. Cambridge: MIT Press, 1966.
- BAUMOHL, B. *The secrets of economic indicators*. New Jersey: Pearson,
- BIANCHINI, Z. M.; ALBIERI, S. Uma revisão dos principais aspectos dos planos amostrais das pesquisas domiciliares realizadas pelo IBGE. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 213, p. 7-23, 1999.
- CAFIERO, C. *et al.* *Methods for estimating comparable prevalence rates of food insecurity experienced by adults throughout the world*. Rome, FAO, 2016.
- CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. Fim da miséria é só o começo. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil sem miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014, p. 793-822.
- CARLEY, M. *Indicadores sociais: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- CARVALHO, J. A. M. *Introdução a alguns conceitos básicos e medidas em demografia*. Belo Horizonte: ABEP, 1998.
- CARVALHO, P. M. G.; BARCELLOS, F. Construindo indicadores de sustentabilidade. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 37, n. 1, p. 1-14, 2009.
- CAVENAGHI, S. *Indicadores municipais de saúde sexual e reprodutiva*. Rio de Janeiro: ABEP/UNFPA, 2006.

- _____. *Estimaciones y proyecciones de población en América Latina: desafíos de una agenda pendiente*. Rio de Janeiro: ALAP, 2013.
- CEPAM. *Construindo o diagnóstico municipal*. São Paulo, 1999.
- CIMADAMORE, A. *et al.* Poverty and the millenium development goals: a critical look forward. In: CIMADAMORE, A. D. *et al.* (Org.). *Poverty and the millenium development goals*. Londres: Zed Books, 2016, p. 3-25.
- CONSEA. *A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil*. Brasília, 2010.
- CORRÊA, S.; ALVES, J. E. D.; JANNUZZI, P. M. Direitos e saúde sexual e reprodutiva: marco teórico-conceitual e sistema de indicadores. In: CAVENAGHI, S. (Org.). *Indicadores municipais de saúde sexual e reprodutiva*. Rio de Janeiro: ABEP, 2006, p. 27-62.
- DAGNINO, R. P. *Planejamento estratégico governamental*. Brasília: CAPES/UAB, 2009.
- DE TONI, J. *Em busca do planejamento governamental do século XXI*. ENAP. Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico. Brasília, 2009, p. 21-36.
- DEACON, 2016 Social solidarity must replace poverty eradication in UN's post 2015 development agenda. In CIMADAMORE, A. D. *et al.* (Org.). *Poverty and the millenium development goals*. Londres: Zed Books, 2016, p. 203-228.
- DEDECCA, C. Conceitos e estatísticas básicas sobre mercado de trabalho. In: OLIVEIRA, C. A. B. *et al.* *Economia & trabalho: textos básicos*. Campinas: Ed. Inst. Economia/UNICAMP, 1998.
- FAO. *O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional*. Brasília, 2014.
- FAPESP. *Indicadores de ciência, tecnologia e inovação em São Paulo*. São Paulo, 2011.
- FEIJÓ, C. A. *et al.* *Para entender a conjuntura econômica*. Barueri: Manole, 2008.
- FERES, J. C.; VILLATORO, P. A viabilidade de erradicar a pobreza. *Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n. 15*. Brasília: SAGI, 2013.
- GUIMARÃES, J. R. S. *Perfil do trabalho decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação durante a segunda metade da década de 2000*. Brasília: OIT, 2012.
- _____.; JANNUZZI, P. M. Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. *Revista Brasileira, Estudos Urbanos e Regionais*, Salvador, v. 7, n. 1, p. 73-89, 2005.
- HAGERTY, M. R.; LAND, K. C. *Constructing Summary Indices of Social Well-Being: a model for the effect of heterogeneous importance weights*. Revision of a paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association, Chicago IL, 2002.
- HAKKERT, R. *Fontes de dados demográficos*. Belo Horizonte: ABEP, 1996.
- HAUPT, A.; KANE, T. T. *Population handbook: international edition*. Washington DC: Pop Reference Bureau, 2000.
- HELLIWELL, J. F. *et al.* *World Happiness Report 2015*. New York: Sustainable Development Solutions Network, 2015.
- HOFFMANN, R. *Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza*. São Paulo: EDUSP, 1998.

- IBGE. *Relatório de indicadores sociais 1979*. Rio de Janeiro, 1979.
- _____. *Compendium of best practices in poverty measurement*. Rio de Janeiro, 2006.
- _____. *Código de boas práticas de estatísticas do IBGE*. Rio de Janeiro, 2013a.
- _____. *Sistema de informações e indicadores culturais*. Rio de Janeiro, 2013b.
- _____. *Indicadores de desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro, 2015a.
- _____. *PNAD: um registro histórico 1967-2015*. Rio de Janeiro, 2015b.
- _____. *Síntese de indicadores sociais*. Rio de Janeiro, 2016.
- IEO. *Evaluation of the contribution of UNDP Global and regional Human Development Reports to the public policy processes*. New York: PNUD, 2016.
- INEP. Indicador para mensurar a complexidade da gestão nas escolas a partir dos dados do Censo Escolar da Educação Básica. *NOTA TÉCNICA Nº 040/2014*. Brasília, 2014.
- IPEA. *Boletim de políticas sociais*. Brasília, 2006.
- _____. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: 5º Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília, 2014.
- JANNUZZI, P. M. Status socioeconômico das ocupações brasileiras: índices aproximativos para 1980, 1991 e anos de 1990. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 216, p. 47-74, 2000.
- _____. Indicador de pobreza autodeclarada: discussão e resultados para a Região Metropolitana de São Paulo em 1998. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 41-65, 2001.
- _____. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.
- _____. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, v. 1, p. 38-67, 2011.
- _____. *Monitoramento e avaliação de programas sociais*. Campinas: Alínea, 2016.
- _____.; MARTIGNONI, E. M.; SOUTO, B. F. O Programa Bolsa Família e sua contribuição para redução da pobreza no Brasil. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, v. 4, p. 40-61, 2012.
- _____.; BARRETO, R.; SOUSA, M. Monitoramento e avaliação do desenvolvimento humano: a insensibilidade do Índice de Desenvolvimento Humano às Políticas de Desenvolvimento Social. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, v. 5, p. 60-79, 2013.
- _____.; CAVATI SOBRINHO, H. Informação econômica no Sistema Estatístico Brasileiro. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 15, n. 1, p. 75-90, 2005.
- _____.; LOUREIRO, M. F. Equipamentos culturais, bibliotecas e profissionais da informação no Brasil: indicadores estaduais por volta de 2000. *Transinformação*, Campinas, v. 15, p. 23-44, 2003.
- _____.; MIRANDA, W. L.; SILVA, D. G. Análise multicritério e a tomada de decisão em Políticas Públicas: aspectos metodológicos, aplicativo operacional e aplicações. *Informática Pública*, Belo Horizonte, v. 11, p. 69-87, 2009.
- _____.; SOUSA, M. F. Pobreza, desigualdade e mudança social no Brasil de 1992 a 2014: tendências empíricas para análise dos efeitos do Plano Brasil Sem Miséria e da Estratégia

- Brasileira de Desenvolvimento Inclusivo. *Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, v. 25, p. 22-55, 2016.
- _____.; LOLOIAN, A.; CONTI, V. L. Elaboração de diagnósticos para programas sociais: a estratégia multi-métodos para o programa estadual de qualificação profissional. *Boletim de Estatísticas Públicas*, Salvador, n. 910, p. 113-118, 2014.
- KILSZTAJN, S. Paridade de poder de compra, renda *per capita* e outros indicadores econômicos. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 11, n. 2(18), p. 93-102, 2000.
- KOEHLER, G. Looking back and looking forward: the case for a development welfare state. In: CIMADAMORE, A.; KOEHLER, G.; POGGE, T. (Orgs.). *Poverty and the Millennium Development Goals*, Vol. 1. Londres UK: Zed Books, 2016, p. 229-257.
- LAURENTI, R. *et al. Estatísticas de saúde*. São Paulo: EPU, 1987.
- LIMA A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 80, p. 65-69, 2008.
- MARTINE, G. A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80. *Texto para Discussão n° 329*. Brasília, IPEA, 1994.
- _____.; ALVES, J. E. D. Economia, sociedade e meio ambiente no século 21. *Revista Brasileira Estudos Populacionais*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 433-460, 2015.
- MATUS, C. *Política, planejamento & governo*. Brasília: IPEA, 1996.
- MDS. *Catalogo de Indicadores de Programas de Desenvolvimento Social*. Brasília, 2007.
- MEDEIROS, M. *Medidas de desigualdade e pobreza*. Brasília: UnB, 2012.
- MENEZES, L. C.; JANNUZZI, P. M. Planejamento nos municípios brasileiros: um diagnóstico de sua institucionalização e seu grau de efetividade. *RDE. Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. VII, n. 12, p. 69-76, 2005.
- MERTENS, J. The 2030 Agenda – a new start towards global sustainability? In: SOCIAL WATCH. *Spotlight on sustainable development*. Montevideo, 2016.
- MILES, I. *Social indicators for human development*. New York: St. Martin's Press, 1985.
- MPOG. *Guia de elaboração de indicadores para programas*. Brasília, 2010.
- _____. *Indicadores de desenvolvimento brasileiro*. Brasília, 2013.
- MUGNAINI, R.; JANNUZZI, P. M.; QUONIAM, L. Indicadores bibliométricos da produção científica brasileira: uma análise a partir da base Pascal. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 33, n. 2, p. 123-131, 2004.
- NAÇÕES UNIDAS. *Handbook of social indicators*. Nova York, 1988.
- NAHAS, M. I. P. *Qualidade de vida urbana*. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.
- NETO, J. J. S. *et al.* Uma escala para medir a infraestrutura escolar. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013.
- NEUFVILLE, J. I. *Social indicators and public policy*. New York: Elsevier, 1975.
- NOGUEIRA, F. *Economia em 10 lições*. São Paulo: Makron Books, 1998.
- OLIVEIRA, L. A. P. de; SIMÕES, C. C. da S. O IBGE e as pesquisas populacionais. *Revista Brasileira de Estudos da População*, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 291-302, jul./dez. 2005.
- OLIVEIRA, P. T. R. *et al.* O monitoramento e a avaliação na gestão do Ministério da Saúde. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, v. 5, p. 114-139, 2013.
- OLIVEIRA, J. S. Brasil mostra a tua cara: imagens da população brasileira nos censos demográficos de 1872 a 2000. *Textos para discussão – Escola Nacional de Ciências Estatísticas*. Rio de Janeiro, 2003.
- OMS. *Catalogue of health indicators*. Genebra, 1996.
- PAGNUSSAT, J. L. Introdução. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006, p. 9-66.
- PATARRA, N. *et al. Migração, condições de vida e dinâmica urbana*. Campinas, IE/UNICAMP, 1997.
- PINTO, A. *et al.* (Orgs.). Quilombos do Brasil: segurança alimentar e nutricional em territórios titulados. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n. 20*. Brasília: SAGI, 2014.
- PONTES, G. Instrumentos para monitoramento e avaliação das políticas e programas do Ministério da Educação. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, v. 5, p. 142-159, 2013.
- REZENDE, L. M.; JANNUZZI, P. M. Monitoramento do plano de desenvolvimento da educação: proposta de aprimoramento do IDEB e de painel de indicadores. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 59, p. 121-150, 2008.
- RIPSA. *Indicadores de atenção básica à saúde*. Brasília, 2008.
- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- _____. *Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?* Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- ROSSI, J. W. *Índices de desigualdade de renda e medidas de concentração industrial*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- RYTEN, J. Should there be a human development index? *Statistique, Développement et Dorits de l'Homme Seminar*, Montreaux, set. 2000.
- SAGI. *Indicadores para diagnóstico e acompanhamento do BSM e SUAS*. Brasília, SAGI/CEGOV, 2014.
- _____. *SAGI: informação e conhecimento para as políticas de desenvolvimento social*. Brasília: SAGI, 2016.
- SANTAGADA, S. Indicadores Sociais: uma primeira abordagem histórica. *Pensamento Plural*, Pelotas, n. 1, p. 113-142, jul./dez.2007
- SANTOS, J. L. *et al. Dinâmica da população: teoria, métodos e técnicas de análise*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.
- SAWYER, D. *PNADs em foco: anos 80*. São Paulo: ABEP, 1988.
- SCANDAR, W. J. *Síntese que organiza o olhar: uma proposta para construção e representação de indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação para os municípios fluminenses*. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2006.
- _____.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, P. L. N. Sistema de Indicadores ou Indicadores sintéticos: do que precisam os gestores públicos. *Bahia Analise & Dados*, Salvador, v. 1, p. 191-201, 2008.
- SEADE. *Pesquisa de condições de vida: abordagem multissetorial*. São Paulo, 1992.
- SENRA, N. *O saber e o poder das estatísticas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- _____.; CAMARGO, A. P. R. (Orgs.). *Estatísticas nas américas: por uma agenda de estudos históricos comparados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

- SIMÕES, A. (Org.). *Indicadores sociais no IBGE: um registro histórico*. Rio de Janeiro, 2017. (Documentos de Disseminação – Memória Institucional)
- _____.; FRESNEDA, B. *Panorama nacional e internacional da produção de indicadores sociais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- SLIWIANY, R. M. *Estatística social: como medir a qualidade de vida*. Curitiba: Araucária Cultural, 1987.
- STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J. P. *Mis-measuring our lives: why GDP doesn't add up*. New York: New Press, 2014.
- SUNDARAM, J. K. The MDGs and poverty reduction. In: CIMADAMORE, A.; KOEHLER, G.; POGGE, T. (Orgs.). *Poverty and the millennium development goals*, Vol. 1. Londres UK: Zed Books, 2016, p. 26-44.
- TORRES, H. G. Demografia urbana e políticas sociais. *Rev. Bras. Est. Pop.*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 27-42, jan./jun. 2006.
- VAZ, A. N. C. Efeitos do Programa Bolsa Família sobre desigualdade e extrema pobreza: análise e evidências a partir do Censo Demográfico 2010. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, n. 3, p. 76-95, 2012.
- _____.; JANNUZZI, P. M. Indicador de Pobreza Multidimensional como síntese dos efeitos da abordagem multisetorial do Plano Brasil Sem Miséria. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, v. 8, p. 32-49, 2014.
- VEIGA, J. E. Indicadores socioambientais: evolução e perspectivas. *Revista de Economia Política*, v. 29, n. 4 (116), p. 421-435, out./dez. 2009.
- VITTE, C. C. S.; KEINERT, T. M. M. *Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana*. São Paulo: Bertrand, 2009.
- ZACHARIAS, M. L. B. Cadastros estatísticos de empresas construídos a partir de registros administrativos. *Anais da Segunda reunião da Conferência de Estadística das Américas da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe*. Santiago: Cepal, 2003.

Paulo de Martino Jannuzzi

Professor e pesquisador no campo interdisciplinar de Estatísticas Públicas e Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais na Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e na Escola Nacional de Administração Pública. Tem atuado em funções técnicas e gerenciais em associações científicas como a Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística, e instituições governamentais como a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados e Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. É graduado em Matemática Aplicada e Computacional pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas e Doutor em Demografia pela Unicamp. É autor também do livro *Migração e Mobilidade Social*, publicado pela editora Autores Associados e *Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*, pela editora Alínea.