

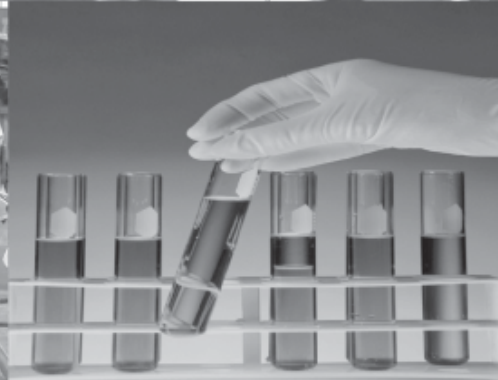


República Federativa do Brasil
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Indicadores

Orientações Básicas
Aplicadas à Gestão Pública







República Federativa do Brasil
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Indicadores

Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública

1ª Edição
Brasília/DF – setembro de 2012

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO K - 3º andar

TELEFONE: 55 (61) 2020-4080

FAX: 55 (61) 2020-4498

Site: www.planejamento.gov.br

CEP: 70040-906 – Brasília – DF

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Coordenação de Documentação e Informação – Brasília: MP, 2012.
64 p.: il. color.

1.Estado e Planejamento 2.Administração Política 3.Políticas Públicas
4.Plano Plurianual 5.Monitoramento 6.Indicadores I.Título.

CDU 338.26 "2012-2015"



República Federativa do Brasil
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Indicadores

Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública

1ª Edição
Brasília/DF – setembro de 2012



República Federativa do Brasil
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Supervisão e revisão técnica desta edição

Presidenta da República
Dilma Vana Rousseff

Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão
Miriam Belchior

Secretária Executiva
Eva Maria Cella Dal Chiavon

Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos
Esther Bemerguy de Albuquerque

Diretor do Departamento de Gestão do Ciclo de Planejamento
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Equipe Técnica
Elton Bernardo Bandeira de Melo
Eugênio Andrade Vilela dos Santos
Fernando Daniel Franke
Rafael Martins Neto

As escolhas e os arranjos construídos para retomar o desenvolvimento e orientá-lo para a redução das desigualdades suscitaram a necessidade de aperfeiçoamentos nos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão. Com isso, a estrutura e a linguagem dos instrumentos de suporte aos gestores públicos estão sendo reformulados para que expressem, de fato, aspectos centrais das políticas públicas, com vistas a viabilizar a sua implementação. Como exemplo desta renovação na Administração Pública brasileira, o Plano Plurianual passou por significativas reformulações, ensejando também uma renovação profunda nas estratégias de gestão das políticas ali contidas.

Se o Estado deve se orientar para as entregas (de bens e serviços) à sociedade, para a comunicação com a população e o diálogo federativo, então os instrumentos de planejamento, orçamento e gestão pública devem seguir o mesmo caminho. Isto requer permanente autocrítica sobre a utilidade dos processos já desenvolvidos e flexibilidade para que sejam deixados de lado rotinas meramente burocráticas.

Um novo significado para o conceito de gestão dialoga com esse espírito transformador que permeia o recente ciclo do desenvolvimento brasileiro. Nesses termos, entende-se a gestão não apenas como um conjunto de processos que devem ser utilizados para organizar a ação pública. O conceito adequado deve ir além da dimensão da organização visto que esse significado traz consigo o risco de que a gestão torne-se um fim em si mesma, desconectada dos resultados que produz.

Com vistas a subsidiar todo este desafiante trabalho, o Ministério do Planejamento tem envidado esforços no sentido de alinhar e capacitar suas diversas Secretarias e respectivos quadros técnicos com o intuito de institucionalizar - por meio de aperfeiçoamentos normativos e disponibilização de sistemas de apoio e documentos técnicos - alguns dos mais importantes atributos indissociáveis do planejamento governamental, como o sejam as atividades de monitoramento e avaliação das políticas e programas do PPA, e de articulação interinstitucional e coordenação geral de políticas públicas, dentre outros.

No que tange à Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA, há orientação para que esteja centrada no alcance das metas prioritárias da Administração Pública Federal. Deve acompanhar a execução de cada programa, tendo, portanto, flexibilidade para se adequar às suas especificidades, respeitando a forma de organização e a disponibilidade de informações em cada caso. A prática da gestão do Plano implicará a adoção de mecanismos de estímulo à cooperação federativa, particularmente o intercâmbio e a disseminação de informações, e à participação da sociedade civil.

Daí se extraem alguns elementos centrais ao monitoramento do Plano: (1) flexibilidade para dialogar com a estratégia de implementação de cada programa temático; (2) ênfase nas metas prioritárias; (3) responsabilidade compartilhada da Administração Pública Federal; (4) articulação federativa e (5) participação social.

Os objetivos estratégicos acima explicitados conferem sentido diferenciado ao entendimento comum que em geral se tem acerca da atividade de monitoramento. Em outras palavras, parte-se aqui da premissa segundo a qual monitoramento não é fim em si mesmo, nem tampouco se confunde seja com atividades de cobrança por execução física e financeira das ações de governo, ou com atividades de controle procedimental dessas ações, ou ainda com a prestação de contas *ex post* das ações governamentais, ainda que tais atividades possam derivar da função-monitoramento tal como aqui desenhada.

Ao contrário, a atividade de monitoramento buscada pelo Ministério do Planejamento inspira-se na compreensão de que monitoramento é, antes de tudo, fonte de aprendizado sobre a realidade de implementação e execução das políticas públicas, que visa - por suposto - a produção de informações tempestivas para o processo complexo de tomada de decisões por parte das instâncias deliberativas de governo. Tido como "mito dos manuais", a assertiva anterior se mostra factível se a atividade de monitoramento, uma vez institucionalizada como atributo indissociável da prática cotidiana de planejamento governamental, for capaz de realizar-se de modo dinâmico, sistêmico, abrangente e multi-inter-trans dimensional.

Sendo o monitoramento uma atividade que diz respeito ao processo de implementação, execução e gestão das ações de governo, necessita ser prática de natureza contínua, cumulativa e coletiva para viabilizar-se como atividade que agrega

valor ao campo de compreensão das políticas públicas, respeitadas suas dinâmicas e especificidades.

Com tais elementos em mente, pode-se conceber o monitoramento como atividade regular de Estado, capaz de produzir:

- i) conhecimentos densos e aprofundados das realidades, com ênfase às dimensões estratégicas e críticas da implementação e gestão cotidianas das políticas públicas, e
- ii) informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo das ações de governo, este o sonho e a meta de toda e qualquer estratégia ou sistema de monitoramento já pensado ou implementado.

Nesse contexto, a produção e o tratamento de informações permitem a ampliação do conhecimento sobre as políticas públicas. Isto ganha destaque em um momento que o Estado busca ampliar sua capacidade de fazer e entregar bens e serviços a sociedade, reforçando o processo de aprendizado necessário para viabilizar a implementação das políticas.

Dessa forma, os indicadores são ferramentas úteis para a gestão pública, tanto para revelar a situação atual das políticas, bem como para produzir subsídios que permitam acompanhar sua evolução. Por isso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, apresentou o Guia Metodológico - Indicadores de Programas, que sugeriu aos órgãos e demais interessados uma síntese conceitual e uma metodologia de construção de indicadores de desempenho de Programas.

No entanto, a construção de indicadores efetivos no subsídio a tomada de decisão não podem estar descolada da realidade das políticas públicas, sendo que há uma gama de fatores que necessitam ser considerados durante sua construção e utilização. A partir desta constatação a SPI oferece essas novas Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública para a construção de Indicadores, instrumento que procura retratar a complexidade que envolve essa temática e apontar caminhos e possibilidades para qualificação do processo de produção das informações.

Esta iniciativa procura aproximar a metodologia de construção de indicadores do dia a dia dos gestores públicos, expondo os desafios que estão envoltos nesse processo e o risco de apropriação incorreta desta ferramenta pela burocracia. Isto auxiliará os gestores e cidadãos na compreensão dos instrumentos que de fato contribuam para atingir e compreender os resultados esperados.

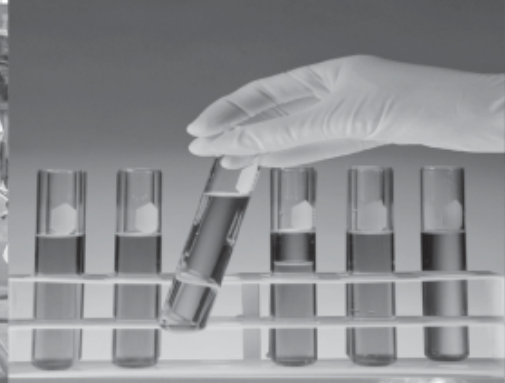
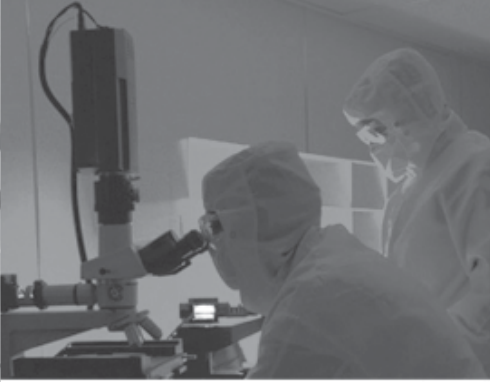
Finalmente, destaca-se que é o conhecimento da realidade brasileira e do contexto de implementação de cada política pública, seu conteúdo e seus desafios, que fornecerão as melhores condições para a construção e aplicação de mecanismos gerenciais mais adequados a uma gestão pública orientada para o fazer.

Assim, certos de contar com o engajamento ativo de todos os Ministérios e Secretarias da Presidência da República neste processo, deixamos nossas efusivas saudações e colocamo-nos à disposição para quaisquer sugestões ou esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários através dos seguintes contatos: e-mail “salappa@planejamento.gov.br” e tel. (61) 2020.4800.

Cordialmente,

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP
Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI

Lista de Quadros	12
1.Introdução	14
2.Objetivos	15
3.Referência Conceitual	16
3.1. Propriedades	17
3.2. Taxonomia	20
3.3. Limitações.....	25
4.Indicadores no PPA	28
5.Considerações para Construção de Indicadores	31
6. A utilização de indicadores nas políticas públicas	34
7.Fontes de dados e de informações estatísticas	43
7.1. Fontes de dados estruturados.....	43
7.2. Principais pesquisas do IBGE.....	44
7.3. Outras pesquisas	46
7.4. Registros administrativos	50
7.5. Publicações	51
7.6. Tecnologias	54
7.7. Outras fontes.....	56
8.Considerações Finais	58



Lista de Quadros

Referências Bibliográficas 60

Lista de Quadros

Quadro 1 – Elementos de um bom indicador 15

Quadro 2 - Principais Instituições de Pesquisa e seus Principios Produtos..... 41

Lista de tabelas

Tabela 1 – Domicílios particulares permanentes sem abastecimento de água por rede geral 34

Tabela 2 - Indicadores de Programa no PPA 2008-2011 35

Lista de figuras

Figura 1 – Indicadores de gestão para um programa de atenção à saúde..... 19

Figura 2 – Pirâmide da informação 20

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Evolução da taxa de homicídios (p/100 mil habitantes) 32

Gráfico 2 – Domicílios particulares permanentes sem abastecimento de água por rede geral..... 34

1. Introdução

O desenvolvimento econômico e social ocorrido na última década apresentou destacada atuação estatal, que conseguiu conciliar estabilidade macroeconômica, desenvolvimento sustentável e crescimento do emprego e da renda. A implementação de políticas públicas como PAC, PDE, Bolsa Família, entre outras, foram cruciais na obtenção dos avanços citados, sendo que o sucesso destas e de outras políticas está diretamente relacionada a capacidade de gestão das mesmas. Nesse âmbito a medição sistemática de aspectos da realidade que se deseja alterar é fundamental para uma adequada gestão, e os indicadores são uma ferramenta que podem contribuir para a realização de monitoramento e avaliação eficazes.

Dessa forma este guia visa contribuir para disseminação de boas práticas de construção e implementação dos indicadores no âmbito das políticas públicas e está dividido da seguinte forma:

- Objetivos – apresenta uma breve explanação sobre os objetivos do guia.
- Referência Conceitual – traz uma referência básica acerca dos indicadores no âmbito da gestão pública, facilitando a compreensão dos termos que permearão os demais capítulos desta obra.
- Indicadores no PPA – destaca o papel dos indicadores no âmbito dos Programas Temáticos do PPA 2012-2015
- Considerações para construção de indicadores – apresenta um conjunto de observações que podem contribuir na construção de indicadores.
- A utilização de indicadores nas políticas públicas – apresenta dois exemplos bem sucedidos da utilização de indicadores em políticas públicas, destacando seu papel no subsídio à tomada de decisão. Também traz um contra exemplo, onde um indicador é criado dissociado da realidade da implementação da política, situação que contribui para aumentar a ineficiência da ação pública.
- Fontes de dados e de informações estatísticas – traz, resumidamente, as principais fontes de dados e de informações públicas, bem como as principais tecnologias disponíveis para sua manipulação.

2. Objetivos

O presente guia visa contribuir para disseminar boas práticas de construção e implementação de indicadores no âmbito do Governo Federal, apresentando também conceitos-chave aplicáveis ao acompanhamento da ação estatal. Para tanto, este documento tem como objetivos específicos:

- apresentar uma breve referência teórica que possibilite uniformizar conceitos, classificações e nomenclaturas, a partir do entendimento da literatura escolhida;
- introduzir orientações aplicáveis às atividades de construção ou seleção de indicadores;
- estabelecer uma referência rápida que auxilie os envolvidos e interessados na construção de Indicadores;
- apresentar exemplos práticos de Indicadores na Administração Pública Federal, de onde se podem tirar lições quanto à aplicação destas ferramentas;
- mapear registros e publicações que sirvam de fontes de informações úteis para a construção de indicadores aplicáveis à Administração Pública Federal.

O aperfeiçoamento da gestão das ações governamentais é o principal resultado esperado para este guia, considerando a importância dos indicadores como base instrumental para os processos de diagnóstico, elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de Políticas Públicas. Outras consequências positivas esperadas são:

- aprimorar os resultados do Estado;
- aprimorar o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas;
- uniformizar alguns conceitos, abordagens e diretrizes sobre indicadores;
- melhorar a comunicação dos resultados das ações públicas.

3. Referência Conceitual

Este capítulo tem o intuito de introduzir uma referência conceitual mínima acerca dos indicadores no âmbito da gestão pública, bem como favorecer a compreensão dos termos que permearão os demais capítulos deste volume. Todavia, o leitor ou a leitora são convidados a aprofundar-se na vasta teoria dos indicadores a partir das referências bibliográficas listadas no final deste documento.

Pode-se afirmar que o principal objetivo dos indicadores, no contexto aqui analisado, é o de assistir os gestores públicos. Se possuem informações confiáveis, precisas e tempestivas, eles podem abdicar de decisões fundamentadas exclusivamente na intuição, tradição, “tino administrativo” ou opiniões pessoais. Neste contexto, os indicadores permitem integrar subjetividade e objetividade a partir de evidências empíricas, viabilizam comparações e avaliações consistentes, e, principalmente, criam condições para esclarecer e fornecer suporte às decisões.

Na gestão pública, os indicadores são instrumentos que contribuem para identificar e medir aspectos relacionados a um determinado fenômeno decorrente da ação ou da omissão do Estado. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, um aspecto da realidade dada (situação social) ou construída (ação), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação.

A literatura aponta diversas acepções acerca de indicadores, todas guardando certa similaridade conceitual. Segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009), por exemplo:

“O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado”.

Na visão de Rua (2004), os indicadores são medidas que expressam ou quantificam um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, serviço, produto ou organização. Para o IBGE (2008), os indicadores são ferramentas constituídas de variáveis que, associadas a partir de diferentes configurações, expressam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem. Já segundo Magalhães (2004), são abstrações ou parâmetros representativos, concisos, fáceis de interpretar e de serem obtidos, usados para ilustrar as características principais de determinado objeto de análise. Em linha semelhante, o Plano Plurianual 2012-2015 concebe os indicadores como instrumentos que possibilitam a identificação e aferição de aspectos de determinada política pública e, uma vez apurado periodicamente, auxiliam o monitoramento da evolução de uma determinada realidade, gerando subsídios para a avaliação (BRASIL, 2011b).

Em suma, indicadores são informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões.

Se um indicador não reflete a realidade que se deseja medir ou não é considerado nos diversos estágios da elaboração e implementação de políticas, planos e programas, pode-se constatar um desperdício de tempo e recursos públicos.

3.1. Propriedades

Diante da grande quantidade de medidas disponíveis, o processo de seleção de indicadores deve buscar o maior grau possível de aderência a algumas propriedades que caracterizam uma boa medida de desempenho. Na visão da OCDE (2002 apud MAGALHÃES 2004), por exemplo, um bom indicador deve apresentar as seguintes propriedades e elementos:

Quadro 1 – Elementos de um bom indicador

Propriedade	Elementos
Relevância para a formulação de políticas	Representatividade
	Simplicidade
	Sensibilidade a mudanças
	Possibilidade de comparações em nível internacional
	Escopo abrangente
	Disponibilidade de valores de referência
Adequação à análise	Fundamentação científica
	Base em padrões internacionais e consenso sobre a sua validade
	Aplicação em modelos econômicos, de previsão e em sistemas de informação
Mensurabilidade	Viabilidade em termos de tempo e recursos
	Documentação adequada
	Atualização periódica

Fonte: Adaptado de OCDE (2002 apud MAGALHÃES 2004)

Considerando as abordagens de autores como Rua (2004), Jannuzzi (2005) e Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009), pode-se separar as propriedades dos indicadores em dois grupos distintos:

Propriedades Essenciais: são aquelas que qualquer indicador deve apresentar e sempre devem ser consideradas como critérios de escolha, independente da fase do ciclo de gestão em que se encontra a política sob análise (Planejamento, Execução, Avaliação etc.). São elas:

- **Utilidade:** Deve suportar decisões, sejam no nível operacional, tático ou estratégico. Os indicadores devem, portanto, basear-se nas necessidades dos decisores;
- **Validade:** capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar. Um indicador deve ser significativo ao que está sendo medido e manter essa significância ao longo do tempo;
- **Confiabilidade:** indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação;

- **Disponibilidade:** os dados básicos para seu cômputo devem ser de fácil obtenção.

Propriedades Complementares: são também muito importantes, mas podem ser alvo de uma análise de *trade-off*¹ dependendo da avaliação particularizada da situação. São elas:

- **Simplicidade:** indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público em geral, interno ou externo.
- **Clareza:** geralmente um indicador é definido como uma divisão entre duas variáveis básicas; é formado, portanto, por um numerador e um denominador, ambos compostos por dados de fácil obtenção. Eventualmente, porém, ele pode ser complexo na sua fórmula, envolvendo muitas variáveis. Em todo caso, porém, é imprescindível que seja claro, atenda à necessidade do decisor e que esteja adequadamente documentado.
- **Sensibilidade:** capacidade que um indicador possui de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas;
- **Desagregabilidade:** capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos, considerando que a dimensão territorial se apresenta como um componente essencial na implementação de políticas públicas;
- **Economicidade:** capacidade do indicador de ser obtido a custos módicos; a relação entre os custos de obtenção e os benefícios advindos deve ser favorável;
- **Estabilidade:** capacidade de estabelecimento de séries históricas estáveis que permitam monitoramentos e comparações das variáveis de interesse, com mínima interferência causada por outras variáveis;
- **Mensurabilidade:** capacidade de alcance e mensuração quando necessário, na sua versão mais atual, com maior precisão possível e sem ambiguidade;

¹ Expressão que denota uma situação em que há conflito de escolha.

- **Auditabilidade:** ou rastreabilidade, qualquer pessoa deve sentir-se apta a verificar a boa aplicação das regras de uso dos indicadores (obtenção, tratamento, formatação, difusão, interpretação).

Além dessas propriedades, é importante que o processo de escolha de indicadores considere os seguintes aspectos:

- **Publicidade:** os indicadores devem ser públicos, isto é, conhecidos e acessíveis a todos os níveis da instituição, bem como à sociedade e aos demais entes da administração pública.
- **Temporalidade:** a identificação dos indicadores de desempenho deve considerar algumas questões temporais: em primeiro lugar o momento em que deve começar a medição; em segundo lugar a disponibilidade de obtenção quando os diferentes resultados começarem a acontecer; e, por fim, a possibilidade de que, por meio dessas medidas, seja possível realizar um acompanhamento periódico do desempenho do Programa.
- **Factibilidade:** os dados necessários para as medições se constituem em informações que fazem parte dos processos de gestão da instituição e, portanto, obtidas através de instrumentos de coleta, seja por amostra ou censo, estatísticas, aplicação de questionários, observação etc., dependendo do aspecto a ser medido. Uma proposta de elaboração de indicadores deverá permitir dispor de indicadores de medição factível, em momentos adequados e com uma periodicidade que equilibre as necessidades de informação com os recursos técnicos e financeiros.

3.2. Taxonomia

A taxonomia existente na literatura aponta mais de uma dezena de formas e critérios de classificação de indicadores. Porém, no intuito de evitar um emaranhado conceitual, estas classificações não serão detalhadas neste documento e podem ser encontradas em Rua (2004), Jannuzzi (2005) e Santagada (2007). Contudo, apenas para ilustrar estas classificações seguem abaixo três exemplos que dizem respeito aos diferentes momentos do ciclo de gestão de políticas públicas, aos tipos de avaliação na aplicação dos recursos, e à complexidade:

a) Indicadores de Gestão do Fluxo de Implementação de Políticas Públicas

Essa classificação permite separar os indicadores de acordo com a sua aplicação nas diferentes fases do ciclo de gestão de uma política pública, quais sejam: antes, durante ou depois de sua implementação. Assim, na visão adaptada de Bonnefoy (2005) e Jannuzzi (2005), os indicadores podem ser de:

- **Insumo** (antes): são indicadores que têm relação direta com os recursos a serem alocados, ou seja, com a disponibilidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e outros a serem utilizados pelas ações de governo. São exemplos médicos/mil habitantes e gasto per capita com educação;
- **Processo** (durante): são medidas que traduzem o esforço empreendido na obtenção dos resultados, ou seja, medem o nível de utilização dos insumos alocados como, por exemplo, o percentual de atendimento de um público-alvo e o percentual de liberação dos recursos financeiros;
- **Produto** (depois): medem o alcance das metas físicas². São medidas que expressam as entregas de produtos ou serviços ao público-alvo. São exemplos o percentual de quilômetros de estrada entregues, de armazéns construídos e de crianças vacinadas em relação às metas estabelecidas;
- **Resultado** (depois): essas medidas expressam, direta ou indiretamente, os benefícios no público-alvo decorrentes das ações empreendidas no contexto de uma dada política e têm particular importância no contexto de gestão pública orientada a resultados. São exemplos as taxas de morbidade (doenças), taxa de reprovação escolar e de homicídios;
- **Impacto** (depois): possuem natureza abrangente e multidimensional, têm relação com a sociedade como um todo e medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazos. Na maioria dos casos estão associados aos objetivos setoriais e de governo (veja Figura 8). São exemplos o Índice Gini de distribuição de renda e o PIB per capita.

² Segundo Costa e Castanhar (2003) os padrões de referência para definição de metas podem ser: **absolutos**, quando é estabelecido um valor a ser alcançado; **históricos**, quando há comparação com períodos anteriores; **normativos**, quando há comparação com programas similares; **teóricos**, quando estabelece uma relação hipotética de causa e efeito entre os recursos alocados e os resultados esperados; e **negociados**, quando os compromissos são conversados e fixados entre partes.

A Figura 1 a seguir apresenta uma ilustração dessa classificação para uma política pública, cujo objetivo é diminuir a incidência de doenças sexualmente transmissíveis em determinado público-alvo.

Figura 1 - Indicadores de gestão para um Programa de atenção à saúde



Fonte: Ministério do Planejamento

b) Indicadores de Avaliação de Desempenho

Essa classificação possui foco maior na avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados. Segundo essa ótica, os indicadores podem ser de (TCU, 2000):

- **Economicidade:** medem os gastos envolvidos na obtenção dos insumos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários às ações que produzirão os resultados planejados. Visa a minimizar custos sem comprometer os padrões de qualidade estabelecidos e requer um sistema que estabeleça referenciais de comparação e negociação;
- **Eficiência:** essa medida possui estreita relação com produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de um processo será tanto maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou os mesmos produtos e/ou serviços sejam obtidos com menor quantidade de recursos;
- **Eficácia:** aponta o grau com que um Programa atinge as metas e objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, utiliza-se indicadores de resultado para avaliar se estas foram atingidas ou superadas;
- **Efetividade:** mede os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção, ou seja, aponta se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa. É o que realmente importa para efeitos de transformação social.

c) Complexidade

Essa classificação permite compreender que indicadores simples podem ser combinados de forma a obter uma visão ponderada e multidimensional da realidade. Segundo a ótica de complexidade, representada na Figura 2, os indicadores podem ser:

- **Analíticos:** são aqueles que retratam dimensões sociais específicas. Pode-se citar como exemplos a taxa de evasão escolar e a taxa de desemprego;
- **Sintéticos:** também chamados de índices, sintetizam diferentes conceitos da realidade empírica, ou seja, derivam de operações realizadas com indicadores analíticos e tendem a retratar o comportamento médio das dimensões consideradas. Diversas instituições nacionais e internacionais divulgam indicadores sintéticos, sendo exemplos o PIB, IDEB, IPC e o IDH.

No que diz respeito à escolha do grau de complexidade dos indicadores, pode-se dizer que se a realidade que se pretende alterar com uma determinada política é complexa, sua gestão não deve se restringir à simples apreciação de um indicador sintético. O IDH, por exemplo, resultado da ponderação de três temas distintos (economia, saúde e educação), busca melhor representar o nível de desenvolvimento socioeconômico de um país; porém a sua composição mistura um conceito mais sensível às variações conjunturais e de prazo mais curto (PIB per capita) com conceitos estruturais menos sensíveis e de prazo mais longo de evolução (saúde e educação). Assim, uma variação anual positiva do IDH decorrente do aumento do PIB per capita pode, por exemplo, camuflar uma estagnação ou até um retrocesso nas outras dimensões estruturais do índice (saúde e educação).

Figura 2 – Pirâmide da informação



Fonte: Ministério do Planejamento

Além de se prestarem de forma limitada para o processo de avaliação das políticas públicas, os indicadores sintéticos podem revelar problemas quando da sua utilização indiscriminada como critério de elegibilidade de municípios para serem contemplados com políticas públicas específicas. O mais recente IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), se utilizado eventualmente como critério de seleção dos municípios para uma dada política pública voltada para a melhoria das condições nutricionais e de vida das crianças de zero a seis anos, mais vulneráveis socialmente, poderia apontar um conjunto de municípios bastante distinto do que seria apontado com a aplicação de um conjunto mais apropriado e refinado de indicadores analíticos para contemplar com maior precisão o público-alvo da política.

Considerando-se, por exemplo, o indicador “Proporção de crianças na primeira infância (de zero a seis anos) residentes em domicílios particulares permanentes, cujo responsável auferir renda até dois salários mínimos mensais”, algumas constatações saltam aos olhos. Em primeiro lugar, com base nesse indicador apenas 26 municípios (menos de um terço) do grupo de cem municípios selecionados pelo IDH-M continuariam a fazer parte daqueles que seriam contemplados pela política pública. Além disso, observam-se discrepâncias entre alguns municípios que seriam ou não contemplados pela política pública em razão do seu IDH-M e, conseqüentemente, de

sua posição no ranking, vis-à-vis sua efetiva situação com base no indicador analítico proposto. Tal problemática do uso do IDH-M se faz presente quando se confronta esse critério de elegibilidade de municípios com diversos outros indicadores mais refinados para atender aos mais variados fins de políticas públicas, inclusive no âmbito das unidades da federação³.

3.3. Limitações

Durante a construção e utilização de indicadores é importante estar ciente que estes apresentam algumas limitações, que precisam ser consideradas para uma adequada utilização dos mesmos. A seguir são apresentadas as principais limitações identificadas:

- **A medição interfere na realidade a ser medida** – A coleta de informações que subsidiarão decisões superiores altera o contexto no qual as informações são coletadas, interferindo nos resultados obtidos. Há de se ter em mente que a gestão e cômputo dos indicadores advêm direta ou indiretamente de procedimentos executados por pessoas que possuem interesses, sofrem e geram pressões, e que não podem ser consideradas plenamente isentas. Assim, ao se conceberem indicadores, é preciso que os gestores tenham clareza da necessidade, pertinência e conveniência de quais informações serão coletadas e de como serão coletadas, o que envolve conhecimento dos meios, do ambiente e das pessoas envolvidas neste processo;
- **Parcimônia e confiança são necessárias** – Deve-se buscar uma maior aproximação entre a fonte primária de informações (por exemplo, professores, policiais, assistentes sociais e bancários) e as instâncias decisórias superiores, para que o processo de aferição seja confiável, subsidiando efetivamente os últimos sem sobrecarregar os primeiros, numa relação de parcimônia e confiança. Para tal, deve ser dada ênfase em

³ Para mais informações sobre a problemática de uso de indicadores sintéticos em políticas públicas ver Guimarães e Jannuzzi (2005).

uma ampla comunicação e busca pela compreensão e comprometimento mútuos, o que requer também uma boa dose de humildade da área meio, que deve agir de modo a facilitar e coordenar este processo;

- **Não se deve subestimar o custo da medição** – Medições efetivas envolvem significativos custos, principalmente pelo tempo requerido dos atores envolvidos na concepção, planejamento e implementação dos indicadores. Deve-se considerar com a máxima antecedência os custos associados à intensa comunicação e negociação requerida entre as áreas fim e as instâncias decisórias. Por fim, há de se buscar a construção de instrumentos, tais como os sistemas de informação, que sejam amigáveis a todos os envolvidos, de modo que estes não se tornem fardos à coleta, tratamento e apresentação das informações, bem como não induzam o descomprometimento na prestação ou utilização das informações. A consideração destes custos tende a induzir escolhas mais cuidadosas e parcimoniosas dos indicadores, conferindo-lhes maiores chances de sucesso;

- **A medição não constitui um fim em si mesmo** – Indicadores adequados, confiáveis e disponíveis tempestivamente são excelentes ferramentas de suporte à decisão. Considerados, contudo, seus custos e intrínseca incompletude, há de se tomar o cuidado para que estes não interfiram negativamente no desempenho da organização (governo), seja pelo volume de recursos envolvidos nas áreas fins, seja pela supervalorização dos indicadores por parte das instâncias decisórias. Estas últimas, por um lado, devem ter em mente que qualquer conjunto de indicadores é uma redução da realidade aferida, e que outras formas de aquisição de informações acerca do desempenho organizacional, tais como a troca de experiências e impressões interpessoais, não podem ser desprezados. Por outro lado, as áreas meio devem se certificar de que suas ferramentas e processos não sirvam apenas a si próprios. Quaisquer indicadores implementados no setor público devem servir, em última instância, à ampliação da capacidade do Estado de ofertar bens e serviços de qualidade.

- **Indicadores são representações imperfeitas e transitórias** - Não se deve confiar cega e permanentemente nas medidas, o que significa dizer que o gestor de uma política pública deve, periodicamente, realizar uma avaliação crítica acerca da pertinência dos indicadores selecionados, considerando ainda que, a todo tempo, surgem modelos aperfeiçoados baseados em novas teorias. Deve-se, portanto, confiar nas escolhas realizadas enquanto não surgirem alternativas melhores, mais válidas e aprimoradas, desenvolvidas a partir de pesquisas e trabalhos metodologicamente confiáveis (MAGALHÃES, 2004);

- **O indicador e a dimensão de interesse não se confundem** - Deve-se atentar que o indicador apenas aponta, assinala, indica como o próprio nome revela. Contudo, é comum casos em que o foco das ações seja deslocado da realidade com que se deseja trabalhar para o indicador escolhido para representá-la. Há casos até em que primeiro se escolhe o indicador para depois associá-lo a um dilema. De fato em algumas situações existe forte identificação entre o conceito e o indicador como, por exemplo, mortalidade ou morbidade por causas diversas; porém em geral essa não é a regra, principalmente para conceitos multidimensionais como desenvolvimento humano e qualidade de vida.

Por fim, é importante considerar, também, uma espécie de custo de oportunidade que está associado à disseminação de procedimentos que terminam deslocando o foco da implementação das ações para a estruturação de processos ideais com vistas a coleta de informações. Ou o custo que se incorre quando se transmite a ideia de que tudo é passível de mensuração por meio de indicadores. Trata-se de um custo invisível que o Estado incorre ao legitimar uma representação da realidade (admitida como universal) de algo que pode atrapalhar mais do que contribuir para que o Estado supere os desafios. Portanto, é crível a consideração de todas essas limitações e custos que envolvem a produção e disseminação de métodos, modelos e processos que se dissociados do objetivo de viabilizar a implementação das políticas, podem se tornarem rotinas autocentradas, que drenam energia da Administração Pública e fomentam a entropia organizacional.

4. Indicadores do PPA

Para compreender como os indicadores estão inseridos no PPA 2012-2015 é preciso entender os motivos que levaram a mudança na metodologia de elaboração do Plano e as mudanças que ocorreram na concepção dos programas. No PPA 2008-2011 os problemas na conformação dos programas eram um produto da tensão entre estrutura organizacional, problematização da realidade e disputa por orçamento, fato que produziu estruturas que não conseguiram revelar os recortes legítimos de políticas públicas, motivo pelo qual tornaram-se, via de regra, um classificador de ações. Por isso, os programas do novo PPA tem recortes baseados nos temas de políticas públicas, são mais agregados e em menor quantidade, minimizando os programas associados às unidades administrativas, fato que comprometia a consistência dos programas atuais e, conseqüentemente, de seus indicadores. Com a aproximação natural entre políticas e programas, fica mais simples criar medidas de resultado associado às políticas, especialmente porque várias delas já existem. Difícil é associar uma medida a um programa que não tinha racionalidade⁴. Isso explica, em parte, as inconsistências nos indicadores dos programas do PPA 2008-2011.

No PPA os indicadores constituem um dos atributos dos Programas Temáticos. Complementando as informações presentes na contextualização, os indicadores permitem identificar e aferir aspectos relacionados ao tema, auxiliando o monitoramento da evolução de uma determinada realidade. São atributos dos Indicadores:

- **Denominação:** forma pela qual o indicador será apresentado à sociedade;

⁴ “La exigencia del diseño del proyecto conforme al metodo del marco logico tampoco ayuda suficientemente a acompañar “processos” que, por su propia naturaleza, son abierto, sujetos a un margen importante de incertidumbre y que exigen una extraordinaria flexibilidad adaptativa para poder producir resultados” Joan Prats i Català. De la burocracia al management, del management a la governanza. INAP, Madrid, 2005 pág. 92.

- **Fonte:** órgão responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração do Indicador e sua divulgação periódica
- **Unidade de Medida:** padrão escolhido para mensuração da relação adotada como indicador;
- **Índice de Referência:** situação mais recente da política e sua respectiva data de apuração. Consiste na aferição de um indicador em um dado momento, mensurado com a unidade de medida escolhida.

Contudo, no monitoramento e avaliação do PPA, pode ocorrer de alguns indicadores enunciados se mostrarem inadequados para o acompanhamento e efetivação das políticas, seja porque é um indicador complexo, dependente de uma série de políticas, e assim, pouco sensível a eficácia de uma política isolada (IDH, por exemplo), seja porque apresenta dificuldades ao acompanhamento tempestivo para a correção de rumos de uma dada política (por exemplo aqueles que dependem do censo). Da mesma forma, é natural que surjam outros indicadores que se mostrem mais pertinentes para assistir as decisões do governo. Isso ocorre porque os indicadores, no momento da elaboração do PPA, também são utilizados como referência na mensuração dos desafios a serem perseguidos pelo Programa, desta forma optou-se por flexibilizar a análise das propriedades essenciais de cada indicador.

Cabe ressaltar ainda que muitas das metas contidas no plano apresentam-se na forma de indicadores, por exemplo, o percentual da população de classe D e E fazendo uso da Internet (acesso banda larga ou discado). Assim, é natural que o monitoramento deste programa acompanhe este indicador.

Resta claro, portanto, que a escolha dos indicadores para as atividades de acompanhamento do PPA depende de uma criteriosa análise, à luz conhecimento da realidade de implementação e dos limites e possibilidades das informações disponíveis em cada contexto e das necessidades do governo e sociedade, tendo-se sempre em vista que o sucesso do plano depende do sucesso da implementação e que é aí que reside a razão precípua das atividades de gestão.

É possível, entretanto, destacar alguns outros aspectos relevantes observados na construção e utilização de indicadores no PPA, dentre os quais:

- **Qualidade de um indicador:** aspecto relacionado à validade e à pertinência. O gestor público deve ter em mente que o que se pretende

com a utilização de indicadores de desempenho não é produzir números, mas aferir resultados ou aspectos da política que subsidiem decisões, ampliando a capacidade do Estado de entregar produtos e serviços à sociedade. A avaliação de pertinência de um indicador também deve considerar os custos (tempo, recursos e capital político) para que sua implantação seja bem sucedida.

- **Dimensão Territorial:** o conhecimento e o tratamento da dimensão territorial por meio da seleção de indicadores socioespaciais permite não apenas tratar os dilemas e desafios presentes na sociedade, mas também aproveitar as potencialidades locais. Assim, uma classificação de unidades territoriais segundo indicadores específicos norteará melhor a definição de objetivos e prioridades, contribuindo para a efetividade das ações de governo.
- **Transversalidade:** é uma forma de atuação horizontal, não hierárquica, que busca construir políticas públicas integradas por meio de ações articuladas. No âmbito do Governo Federal, as ações governamentais têm de ser formuladas e desenvolvidas a partir da compreensão de que algumas temáticas como, por exemplo, gênero, raça, direitos humanos, informação, conhecimento e sustentabilidade, que estruturam diversas dimensões da vida humana e correspondem a questões importantes para a sociedade. Um tema de natureza transversal transcende as estruturas comumente utilizadas na gestão de políticas públicas, desta forma construir indicadores para medir e acompanhar temas transversais é um enorme desafio devido à tendência comum na gestão pública de pensar de maneira segmentada.
- **Fontes:** um aspecto importante na seleção de indicadores é que se deve evitar “reinventar a roda”, pois existe uma grande variedade de indicadores disponíveis para uso. Somente depois de confirmada a indisponibilidade de medidas confiáveis é que o gestor deve construí-las.

5. Considerações para Construção de Indicadores

Neste capítulo será apresentado um conjunto de observações que podem contribuir na construção de indicadores de Políticas Públicas:

- i. Entender o conteúdo e a forma de operação da política:** o ponto de partida para a construção de indicadores de resultado está na compreensão sobre os fatores que influenciam ou determinam o estágio atual da política, além de aspectos como a relação de força entre os atores, os beneficiários indiretos, entre outros. É a partir do conhecimento sobre o diagnóstico afeto àquela política, inclusive sobre a forma de operação do Estado no caso concreto e a consequente estrutura de informações associadas à política pública que se consegue avaliar adequadamente os limites e possibilidades de informações.
- ii. Observar as necessidades dos decisores e possibilidades dos executores:** as informações coletadas e convertidas em indicadores devem atender às necessidades dos decisores, com vistas à ampliação da capacidade do Estado cumprir com seus objetivos. Isto implica, também, em respeitar as restrições concernentes à disponibilidade de informações em determinada política, evitando que os recursos originalmente alocados para atendimento à população tenham que ser deslocados para o preenchimento de sistemas, formulários e relatórios;
- iii. Identificar outros interesses:** Além do entendimento claro da finalidade das políticas e da necessidade dos decisores, é necessário compreender que os indicadores podem servir não apenas para o ciclo de gestão da política (formulação, planejamento, execução, monitoramento e avaliação), mas também para suprir outros órgãos dentro e fora da Administração: os envolvidos em temas transversais, os administradores da agenda prioritária de governo, o público-alvo das políticas, outros Poderes, as instituições privadas e do terceiro setor, órgãos de controle, etc. Assim, cabe avaliar como estes indicadores poderiam ser aplicados por cada um destes possíveis usuários e seus efeitos, atentando à conveniência de atender necessidades específicas de informação destes, e como estas podem interferir no processo de medição ou no processo decisório no qual a política está imersa, inclusive em seus aspectos políticos;

- iv. Mapear indicadores candidatos:** é interessante mapear os indicadores candidatos, à luz das informações necessárias à decisões bem assistidas, às possibilidades da informação disponível, do custo de coleta e tratamento destas informações, e das potencialidades de uso para qualificação da capacidade do Estado em suas intervenções;
- v. Realizar análise de *trade-off*:** A expressão *trade-off* denota um conflito de escolha dentre diversas opções, ou seja, ganha-se com a escolha de um indicador candidato mas perde-se com a não escolha de outro. Como selecionar um conjunto apropriado de indicadores? A resposta está em realizar análises quantitativas e qualitativas, com o envolvimento dos afetados por estas escolhas e atentando-se às propriedades verificadas para cada conjunto de indicadores, seu potencial de subsidiar efetivamente decisões e esclarecer aspectos da realidade de implementação das políticas;
- vi. Aproximar é preciso:** nem sempre as informações desejadas pelos decisores estão disponíveis, nesses casos a adoção de medidas que apresentem proximidade com as dimensões de interesse é justificável e muitas vezes necessária;
- vii. Validar os indicadores selecionados:** Considerando os indicadores inicialmente selecionados, cabe uma verificação final de conformidade e pertinência à luz das respostas às questões abaixo:
1. As pessoas que definiram os indicadores conhecem a realidade daquela política, em especial as formas de implementação?
 2. Os indicadores escolhidos estão de acordo com as necessidades dos decisores e as possibilidades dos executores das políticas?
 3. Os custos de implementação dos indicadores, incluindo o processo de comunicação e busca do comprometimento com todos os envolvidos desde a seleção, produção, coleta e tratamento das informações, apresentação e subsídio às decisões, são compatíveis com os recursos disponíveis?
 4. Os indicadores escolhidos são válidos para expressar resultados?
 5. Têm relação direta com os objetivos da Política?
 6. São oriundos de fontes confiáveis?
 7. São mensuráveis?
 8. As pessoas que fornecem, coletam, tratam, analisam e utilizam as informações estão cientes de suas missões e comprometidas com a qualidade dos indicadores que constroem?

9. São em quantidade suficiente para expressar as dimensões envolvidas?
10. Consideram a dimensão territorial, quando necessária?
11. Expressam questões transversais, quando existirem?
12. As limitações inerentes aos indicadores foram consideradas?
13. São estáveis em relação a outras variáveis que não as de interesse?

A lista de perguntas acima pode ser aplicada total ou parcialmente, e pode ser completada de acordo com as necessidades e capacidades dos gestores.

6. A Utilização de Indicadores nas Políticas Públicas

O uso de indicadores nas políticas públicas é tradicionalmente vinculado às etapas de monitoramento e avaliação, no entanto, estes são de grande utilidade durante todo o seu ciclo de vida, a começar pela concepção.

As informações demandadas e os indicadores utilizados precisam estar adequados à diferentes fases e tipos de cada política, como também aos diferentes atores que interagem com a mesma (executores, formuladores, órgãos de controle, sociedade, entre outros).

Essa grande variedade de informações possíveis tende a influenciar os gestores públicos a acreditarem que é preciso desenvolver inúmeros indicadores, que apesar de serem metodologicamente precisos, muitas vezes não dialogam entre si e apenas aumentam a complexidade dos procedimentos e sistemas utilizados. Neste momento, deve-se ter claro que a produção de informações para concepção de indicadores carece da criação de regras, rotinas, sistemas, obrigações, “campos de preenchimento” e “fluxos de informação” que podem acabar apresentando um custo maior do que eventuais benefícios que esta informação proporciona para a tomada de decisão.

Outro risco é de que os processos de mensuração e análise dos indicadores tornem-se um fim em si mesmos. Isto acontece quando a informação produzida é relevante apenas para eventuais “áreas meios”, que não estão envolvidas diretamente na implementação das políticas.

Por isso, antes de desenvolver métodos de coleta e tratamento de dados recomenda-se avaliar a utilização de processos, rotinas e informações já estruturados e internalizados pelos executores das políticas públicas ou disponibilizadas por agências públicas de informação tal como o IBGE.

A utilização de informações e indicadores durante a concepção de políticas públicas é importante para a construção de diagnósticos consistentes com a realidade

que se pretende intervir, fornecendo assim informações que subsidiarão não só a construção de uma política, como também a sua inclusão na agenda governamental.

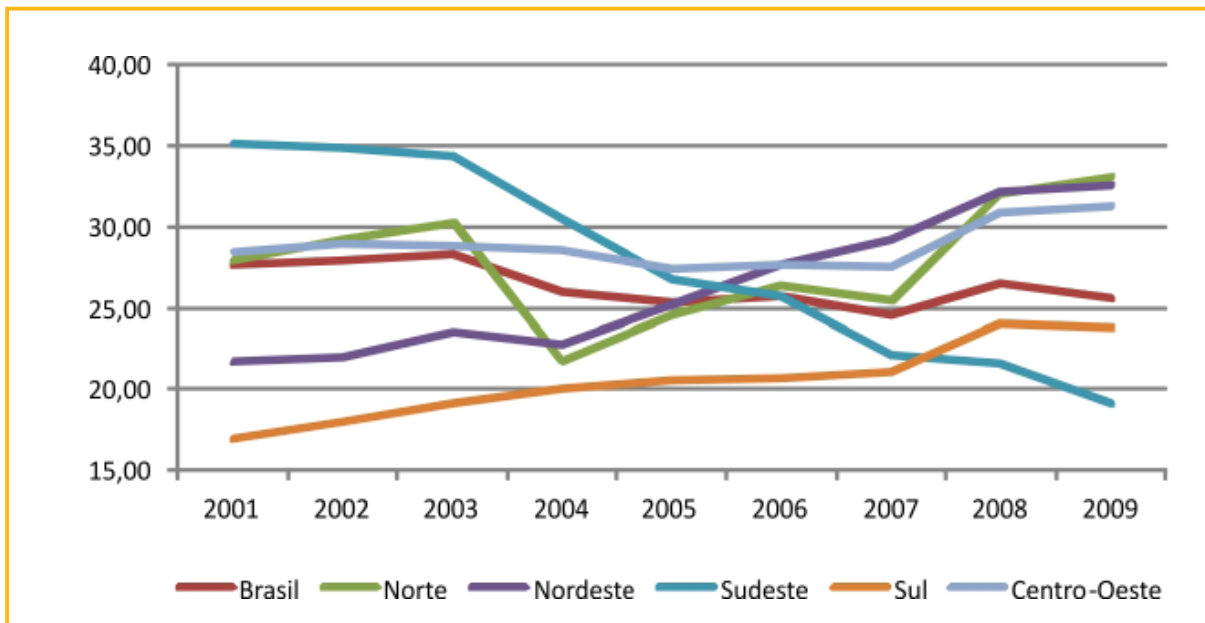
Um exemplo é a construção de uma política nacional de redução de homicídios na juventude negra. O DATASUS, banco de dados do Ministério da Saúde que apresenta informações sobre mortalidade e sobrevivência, doenças infecciosas, indicadores de saúde, assistência à saúde, demográficas e socioeconômicas, publiciza o número de óbitos por causas externas. Devido a inconsistências dos dados disponíveis pelas instituições de segurança pública, esta informação do DATASUS ganhou notoriedade como a melhor fonte sobre o número de “homicídios”⁵ ocorridos no país. Uma grande vantagem desse banco de dados é que ele fornece recortes etários, de raça, sexo e georreferenciados a nível municipal – informações críticas para a elaboração de um adequado diagnóstico nessa temática.

Ao se pensar estratégias para a redução do número de homicídios (48.942 em 2009), parece lógico definir a utilização da taxa de homicídio (homicídio/100 mil habitantes) como o melhor indicador para o monitoramento e avaliação. No entanto, esta informação parece ser mais relevante para uma adequada concepção e focalização da política de segurança. Isto ocorre porque este indicador sofre influência de inúmeros elementos que escapam do âmbito de uma política de segurança pública, como crescimento econômico e má distribuição da renda, grandes investimentos no setor produtivo que não são acompanhados de políticas sociais, cultura local, oferta e escassez de emprego, efetividade do Poder Judiciário, entre outros. Portanto, esse indicador permite análises mais consistentes no médio e longo prazo. No curto prazo, o monitoramento da política pode ser realizado por meio de suas metas e entregas previstas. Como por exemplo: Implantar 12 Sistemas de Comunicação Integrados de Fronteira; Implantar 66 monitoramentos eletrônicos (OCR) – Sistema Alerta Brasil; entre outras.

⁵ Nesse caso, as mortes por causas externas são tidas como homicídio, apesar dos resultados não serem confrontados com decisões judiciais (só a decisão judicial arbitra se foi ou não homicídio). Portanto, o exemplo irá utilizar as mortes por causas externas (óbitos por causas externas – Grande Grupo CID 10 – X85-Y09 Agressões).

Já na fase de concepção da política, o estudo georreferenciado dos índices de homicídios possibilita chegar a conclusões preliminares, que podem ser equivocadas. Tomemos como exemplo o caso dos homicídios, a seguir: Em 2009, 13% dos municípios concentraram 78,5% dos homicídios; a região sudeste apresentou redução em suas taxas, que foram contrapostas pelo crescimento da região nordeste, puxado por suas capitais. Devido à redução das taxas de São Paulo, a taxa de homicídio apresentou uma tendência de redução nas capitais, que por sua vez vem crescendo acima da média nas cidades médias. Essa análise também permite identificar pequenos municípios que apresentam números absolutos de homicídios que os colocariam entre os 10% com os maiores números de homicídios.

Gráfico 1 - Evolução da taxa de homicídio (p/ 100 mil habitantes)



Fonte: DATASUS – Elaboração SPI/MP

Essa análise, a partir de informações disponíveis e fornecidas por instituições que não atuam diretamente na área de segurança pública (Ministério da Saúde e IBGE), pode permitir uma melhor focalização das ações destinadas à redução dos homicídios, ampliando assim o impacto da política. No entanto, isto não significa que os gestores possam olhar friamente para os dados e tirar conclusões. Primeiramente, é preciso conhecer que as fontes de informações, mesmo sendo a melhor disponível no momento, possuem limitações ou vícios que precisam ser considerados. Nesse caso

específico, o crescimento dos homicídios (óbitos por causas externas - agressões) na região nordeste acompanhou um processo realizado pelo Ministério da Saúde que aprimorou a qualidade dos registros de óbitos. Portanto, o crescimento do número de homicídios na região Nordeste pode ser explicado, ainda que parcialmente, pela melhoria na qualidade do registro da informação.

É importante frisar que para a escolha de quais informações devem ser utilizadas e a consideração de como estas se relacionam entre si e com a realidade que desejamos intervir tem seus alicerces no conhecimento empírico que os gestores possuem.

Para um melhor diagnóstico e monitoramento da política, pode-se cruzar o índice de homicídios com a taxa de crescimento econômico municipal, grandes investimentos que alteram a dinâmica da economia local (PAC, Petrobras, Minha Casa Minha Vida) e a relação com outras políticas de segurança pública (Pronasci, Territórios da Paz, UPPs).

Por último, durante a concepção e monitoramento de uma política pública deve-se considerar que os tomadores de decisão no nível estratégico possuem um conhecimento majoritariamente generalista e tem o tempo como um recurso muito escasso. Sendo assim, a sintetização das análises feitas em indicadores simples, de fácil compreensão e aceitação, é fundamental para agilizar o processo de validação e pactuação necessário.

Outro exemplo da utilização de indicadores na formulação e monitoramento das políticas públicas pode ser extraído da temática de saneamento básico. Esse campo, que receberá mais de R\$ 40 bilhões durante o PPA 2012-15, abrange o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Devido a sua magnitude e relação direta com a qualidade de vida da população brasileira, o saneamento básico é alvo de pesquisa de inúmeras instituições, destacando-se o IBGE, que disponibiliza informações periódicas a nível estadual e municipal.

Essa temática também integra o Plano de Aceleração do Crescimento, passando assim por um monitoramento rigoroso de sua execução. Para isto, são

utilizados indicadores como % de obra concluída e % de recurso desbloqueado⁶, que somados ao ambiente de permanente troca de informações entre os diversos atores integrantes da política, possibilitam um monitoramento consistente e oferecem grande suporte a tomada de decisão.

Indicadores relacionados à qualidade da prestação do serviço e da gestão das empresas de saneamento veem ganhando notoriedade na temática, destacando-se os índices de perdas de água e intermitência no fornecimento do serviço. Esses indicadores foram importantes para incluir na agenda pública preocupações que perpassam os tradicionais índices de cobertura (foco das atenções dos gestores), possibilitando a elaboração de diagnósticos mais consistentes e por consequência uma intervenção pública mais eficaz.

A escolha e leitura dos indicadores pode ter grande influência nos rumos da política pública, um exemplo é a análise do indicador de déficit de cobertura na área de saneamento básico. A escolha entre o déficit absoluto ou relativo pode induzir a decisões diferentes.

Como mostra a tabela a seguir, a região norte possui o maior déficit relativo, com 41,4 pontos percentual (p.p.) dos domicílios sem abastecimento de água por rede geral. Ao ser comparado com as outras regiões, percebe-se como é crítica a situação nesta, cuja diferença de atendimento para a segunda pior é de 19,4 p.p. e em comparação ao sudeste é de 33,4 p.p.. Por essa ótica a região norte seria prioridade absoluta em qualquer política que vise à redução do déficit. No entanto, quando se analisa o déficit absoluto a região norte cai para terceira, sendo superada inclusive pela região sudeste. Portanto, o diagnóstico e monitoramento dessa temática devem considerar os dois indicadores e objetivar tanto a redução do déficit absoluto como da desigualdade existente entre as regiões brasileiras.

⁶ A característica descentralizada da política de saneamento envolve o repasse de recursos federais aos entes responsáveis pela execução dos empreendimentos, sendo que grande parte desses recursos é realizada por meio da Caixa Econômica Federal que realiza o monitoramento físico da obra. O recurso é considerado desbloqueado no momento em que a Caixa efetua a transferência dos recursos ao ente federado executor.

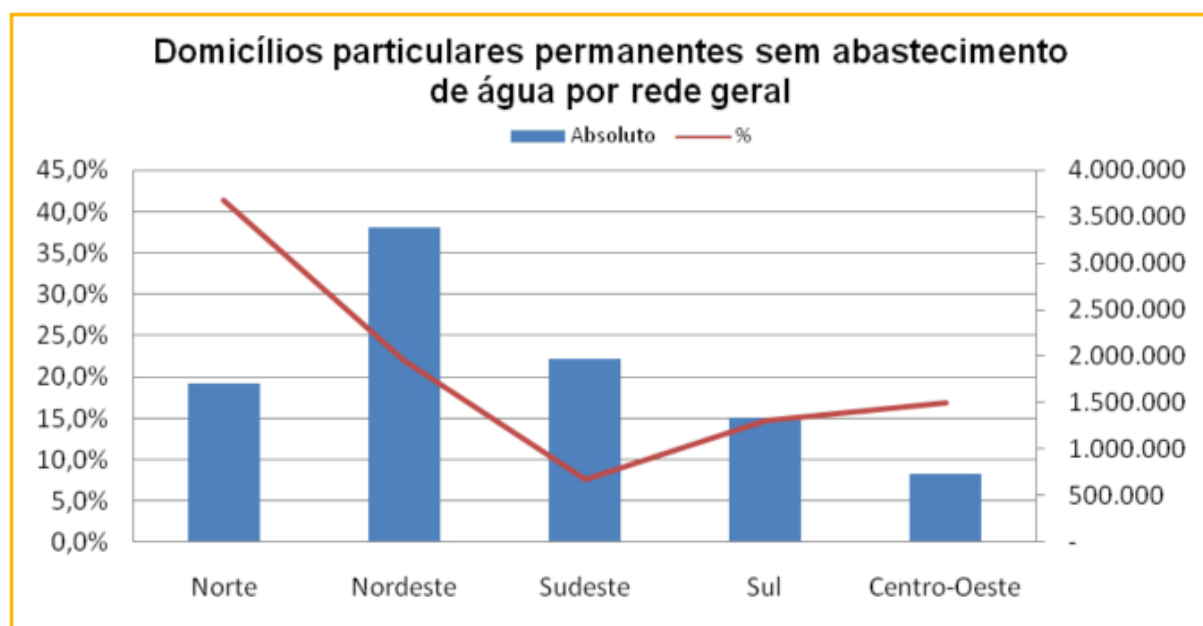
Tabela 1 - Domicílios particulares permanentes sem abastecimento de água por rede geral

Região	Absoluto	%
Norte	1.703.044	41,4%
Nordeste	3.375.181	22,0%
Sudeste	1.974.753	7,7%
Sul	1.332.296	14,7%
Centro-Oeste	737.550	17,0%
Brasil	9.122.824	15,6%

Fonte: PNAD 2009. Elaboração SPI/MP

O gráfico 2 ilustra a discrepância existente entre os dados relativos e absolutos e exemplifica como os indicadores são muito úteis para revelar aspectos de uma política e não para explicar a realidade. Ter consciência das limitações que os indicadores escolhidos possuem é crível no processo de tomada de decisão, o que reforça a importância daqueles que irão desenvolver e escolher os indicadores possuírem elevado conhecimento sobre a política pública em análise.

Gráfico 2 – Domicílios Particulares Permanentes sem abastecimento de água por rede geral



Fonte: PNAD 2009. Elaboração SPI/MP

Outra faceta da política que o indicador não representa é a discrepância entre o déficit e os investimentos realizados no setor. Mesmo que haja priorização dos estados e municípios com os maiores déficits nas políticas de saneamento básico, fatores como a capacidade institucional de estados e municípios elaborem projetos, obterem as licenças ambientais necessárias, comprovarem a posse do terreno, efetuarem a contrapartida requerida e fiscalizarem a obra; a falta de interesse das empresas privadas por projetos de menor vulto; a dificuldade de conclusão do processo licitatório, entre outros, contribuem para que a alocação dos recursos não possua uma relação direta com o déficit do setor. Outros fatores que influenciam diretamente na capacidade dos órgãos federados captarem recursos é a capacidade de endividamento, pois boa parte dos investimentos realizados são provenientes de linhas de financiamento do FGTS.

Durante a gestão do PAC, mesmo com a garantia dos recursos financeiros, verificou-se que sem a minimização dos entraves apresentados a execução da política ficaria comprometida. Sendo assim, inúmeras ações veem sendo realizadas, como a destinação de recursos para a concepção de projetos ou a elaboração destes pelos órgãos federais, flexibilidade na comprovação dos documentos necessários para captação dos recursos e a adoção de licitação por valor global.

Por fim vamos apresentar um contra exemplo da utilização de indicadores no monitoramento das políticas públicas. Trata-se da apuração e utilização de indicadores no PPA 2008-2011 que se mostrou inadequado e não conseguiu subsidiar o monitoramento e o processo de tomada de decisão.

A tabela a seguir apresenta um retrato registro e apuração dos indicadores no PPA em cada ano de sua vigência.

Tabela 2 – Indicadores de Programa no PPA 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
Número total de indicadores	719	718	691	689
Número total de indicadores apurados	525	503	504	278
Número total de programas com todos os índices dos indicadores apurados	145	140	151	80
Número total de programas sem indicador	11	2	3	9
Número total de programas sem nenhum indicador apurado	37	43	43	111

Fonte: SIGPLAN . Elaboração SPI/MP

A tabela demonstra que o PPA se utilizou amplamente de indicadores, 95% dos Programas possuem indicadores, que segundo o Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2008-2011 tem como finalidade medir o desempenho do programa, permitindo, conforme o caso, mensurar a efetividade, eficácia e eficiência alcançada com a execução do programa.

A média de apuração dos indicadores, desconsiderando 2011 cujo muitos indicadores ainda estão em apuração, foi de 72%. Se considerarmos toda a dificuldade destacada anteriormente que estão presentes na elaboração e mensuração dos indicadores, estes dois índices podem ser considerados positivos. No entanto, ele pouco diz a respeito da utilidade desses indicadores. Não adianta todos os Programas possuírem indicadores e apresentarmos um índice de 100% de apuração, se estes não subsidiam a tomada de decisão, se não dialogam com a realidade das políticas ou não foram pactuados com os seus gestores.

Como já destacado, o rigor metodológico na elaboração de indicadores e sua aferição, muitas vezes de qualidade questionável, não determina o sucesso ou fracasso de uma política. Todavia os indicadores são importantes ferramentas de gestão que auxiliam o processo de avaliação e tomada de decisão. O Tribunal de Contas da União exalta esse descasamento entre a existência de indicadores e sua real utilidade para a política pública.

“Mesmo assim, foi bastante alta a taxa de correção dos diversos indicadores utilizados no PPA de 2008/2011: cerca de 97,7% desses indicadores estão adequados de acordo com a equipe de auditoria. Trata-se de marca extremamente alvissareira, embora nas entrevistas realizadas pela equipe em alguns ministérios,

os próprios gestores reconheçam a existência de alguns problemas, como o excesso de formalismo, a falta de rigor na coleta dos dados e apuração dos índices e a inutilidade de tais índices em afetar a política subsequente e acarretar punições ou premiações para os gerentes dos programas. São problemas que já foram detectados em trabalhos anteriores, inclusive deste Tribunal e que já vêm se arrastando há algum tempo...” Pág. 35, ACÓRDÃO Nº 102/2009 - TCU – Plenário

Analisando o caderno de avaliação do PPA 2008-2011, percebe-se que os indicadores não cumpriram sua finalidade, sendo muito mais um registro cartorial do que um instrumento de subsídio a tomada de decisão ou de publicização dos resultados da ação do governo.

Isso ocorreu porque tanto os Programas como seus indicadores foram elaborados sem que houvesse uma pactuação adequada entre os principais atores da política, o que deixou carentes de legitimidade dentro da Administração Pública. Isto, por si só, já comprometeria a eficácia do modelo, contudo também deixaram de ser considerados aspectos como: a realidade de cada política, como se dá sua implementação, como está estruturado o processo decisório, quais informações são relevantes à tomada de decisão e qual era a disponibilidade de recursos e condições técnicas e institucionais de cada órgão executor para o levantamento das informações. Notadamente, houve uma preocupação maior com a representatividade do indicador e com a adequação metodológica do seu processo de construção, em detrimento da viabilidade prática de sua aferição. Tudo isso concorreu para distanciar os indicadores do processo decisório, minucando sua capacidade de alterar a realidade da política.

Na elaboração do PPA 2012-2015, para evitar os problemas acima, os indicadores foram pactuados com todos os atores envolvidos com os programas, por meio de oficinas. E, nesse processo, foram priorizados indicadores já existentes, gerados por instituições independentes, que são divulgados com uma periodicidade definida e que em geral possuem um nível de agregação maior. Além de evitar os problemas ocorridos no PPA anterior, isso possibilitou a economia dos recursos, pois não foi necessária a contratação de consultorias para elaboração de indicadores e a de serviços de coleta e processamento de dados para os indicadores elaborados. Vale lembrar que os indicadores são apenas um dos elementos que integram o amplo conjunto de informações utilizadas na gestão dos programas. Assim, em diversos casos, é preferível utilizar indicadores mais agregados do que indicadores “ideais”, que no futuro se mostrem inviáveis de aferição e monitoramento.

7. Fontes de Dados e de Informações Estatísticas

Existe no Brasil uma grande diversidade de fontes que produzem e disseminam estatísticas, taxas, proporções, índices e outros tipos de indicadores, tanto na área estatal quanto na não estatal. No entanto, muitas delas ainda são desconhecidas pelos tomadores de decisão e pelos formuladores de políticas públicas. Em função disso, são apresentadas neste capítulo informações sobre algumas das principais fontes de dados e de informações estatísticas existentes.

7.1. Fontes de dados estruturados

O Brasil possui um sistema de estatísticas públicas formalmente constituído. Trata-se do Sistema Estatístico e Cartográfico Nacional - SEN, criado pela Lei nº 6.183/74. Esse Sistema foi desenvolvido com o objetivo de possibilitar o conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando especialmente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional. Para tanto, abrange as estatísticas primárias (contínuas e censitárias); as estatísticas derivadas (indicadores econômicos e sociais, sistemas de contabilidade social e outros sistemas de estatísticas derivadas); e a sistematização de dados sobre meio ambiente e recursos naturais com referência à sua ocorrência, distribuição e frequência.

Na visão de Guimarães (1990 *apud* FEIJÓ e VALENTE 2005), o conceito de Sistema Estatístico Nacional está relacionado a duas dimensões distintas: (1) ao conjunto de informações estatísticas estruturadas de acordo com regulamentos e procedimentos específicos que expressam as realidades social, ambiental e econômica de um país; e (2) à atuação coordenada e eficiente das instituições nacionais e subnacionais que produzem e disseminam estatísticas públicas. Integram o SEN todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, das três esferas governamentais, além das entidades privadas que recebem subvenção ou auxílio dos cofres públicos para o exercício de atividades estatísticas alinhadas com

os objetivos do SEN. O IBGE é o órgão que coordena o SEN por meio da integração dos subsistemas e da padronização de procedimentos, conceitos e classificações. Além disso, ele é o principal provedor de estatísticas e indicadores para os mais diferentes segmentos da sociedade. Suas pesquisas abrangem desde estatísticas sociais, demográficas e econômicas (agropecuária, comércio, indústria, construção civil e serviços) até levantamentos relacionados a preços, custos e contas nacionais.

7.2. Principais pesquisas do IBGE

Censo Demográfico: trata-se de um extenso diagnóstico da realidade social realizado a cada 10 anos pelo IBGE. Fornece informações de amplo escopo temático, alta desagregabilidade populacional e territorial, cobertura nacional e comparabilidade interregional.

PNAD: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios é realizada anualmente nos períodos intercensitários e, com base em amostra estratificada, investiga temas como fecundidade, anticoncepção, migração, mobilidade social, educação, saúde, associativismo, participação política, bens de consumo, consumo de energia, trabalho, trabalho infantil, previdência, segurança alimentar, merenda escolar e acesso a programas de transferência de renda. Apresenta resultados para o Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e principais Regiões Metropolitanas.

PME: a Pesquisa Mensal de Emprego permite avaliar as flutuações e a tendência, a médio e a longo prazos, do mercado de trabalho e abrange informações referentes à condição de atividade e de ocupação, rendimento médio nominal e real, posse de carteira de trabalho assinada e outras, tendo como unidade de coleta os domicílios. Abrange as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

POF: a Pesquisa de Orçamentos Familiares é direcionada principalmente para mensurar as estruturas de consumo das famílias e possibilita traçar um perfil das condições de vida da população a partir da análise de seus orçamentos domésticos. Para áreas urbanas, os resultados são produzidos nos níveis Nacional, Grandes Regiões, Unidades da Federação, Regiões Metropolitanas e todas as capitais.

PMC: a Pesquisa Mensal do Comércio é realizada nas unidades da federação e produz indicadores que permitem acompanhar o comportamento conjuntural do comércio varejista.

PIM/PF: a Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física acompanha a evolução do produto real da indústria no curto prazo, por meio do levantamento do volume físico de produtos selecionados representativos de diferentes atividades industriais.

PAS: a Pesquisa Anual de Serviços avalia a estrutura dos serviços empresariais não financeiros, detalhando a sua distribuição e configuração regional.

MUNIC: a Pesquisa de Informações Básicas Municipais investiga, na esfera municipal, temas como estrutura administrativa, participação e formas de controle social, planejamento municipal, justiça, segurança, cultura e lazer.

AMS: a Pesquisa Nacional de Assistência Médico-Sanitária realiza um censo dos estabelecimentos de saúde no país; volume e qualificação de pessoal; e equipamentos e recursos disponíveis para o atendimento médico-sanitário da população.

PNSB: a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico provê informações em nível municipal sobre abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e sistema de drenagem urbana.

Sistema de Contas Nacionais: apresenta, trimestralmente, os valores correntes e os índices de volume para o PIB, impostos sobre produtos, valor adicionado a preços básicos, consumo das pessoas e do governo, formação bruta de capital fixo, variação de estoques, exportações e importações de bens e serviços, permitindo uma visão de conjunto da nossa economia.

Pesquisas de índices de preços ao consumidor: por meio do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor é efetuada mensalmente a produção contínua e sistemática de índices de preços ao consumidor: INPC, IPCA e seus indexadores com objetivos específicos.

Importante: Ao longo dos últimos anos, o IBGE vem desenvolvendo o Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD), onde cada tema investigado será parte de um sistema integrado de indicadores socioeconômicos e demográficos. O núcleo temático deste sistema será formado pela PNAD Contínua, pesquisa que integrará a PNAD e a PME, e o esquema de POF's Contínuas, composto pela POF completa (realizada a cada 5 anos) e a POF Simplificada (que será contínua).

Todo o conjunto de resultados dessas pesquisas pode ser consultado por meio do portal o IBGE na Internet: <http://www.ibge.gov.br>.

Para conhecer o conjunto de todas as pesquisas realizadas pelo IBGE, sua metodologia, periodicidade, abrangência geográfica e outras informações estratégicas acesse o Banco de Metadados⁷ disponível em <http://www.metadados.ibge.gov.br>.

7.3. Outras Pesquisas

Além do IBGE, há diversas instituições públicas e privadas, integrantes ou não do SEN, que geram e disponibilizam dados, estatísticas e indicadores estruturados, relacionados a diversos temas de interesse para os formuladores de políticas públicas. O quadro abaixo lista as instituições de maior relevância, divididas a partir de suas áreas temáticas de atuação:

⁷ Metadados podem ser definidos como “dados que descrevem os dados”, são informações úteis para identificar, localizar, compreender e gerenciar os dados.

Quadro 2 – Principais Instituições de Pesquisa e seus Principais Produtos

Tema	Fonte	Endereço Internet	Produtos
Educação	INEP	www.inep.gov.br	Dados educacionais; equipamentos; docentes; desempenho escolar.
Ciência e Tecnologia	MCT CNPQ	www.mct.gov.br www.cnpq.br	Produção científica; recursos aplicados; patentes.
Desenvolvimento Econômico	MDIC	www.desenvolvimento.gov.br	Estatísticas do comércio; de comércio exterior; serviços; da produção.
Desenvolvimento social	Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério das Cidades	www.mds.gov.br www.cidades.gov.br	Indicadores de pobreza; indigência; transferência de renda, habitação; saneamento; condições urbanas.
Direitos Humanos	Secretaria Especial de Direitos Humanos	www.sedh.gov.br	Promoção de direitos humanos; pessoa com deficiência; pessoa idosa; criança e adolescente.
Economia	Ministério da Fazenda STN Banco Central do Brasil IPEA FIPE FGV	www.fazenda.gov.br www.tesouro.fazenda.gov.br www.bacen.gov.br www.ipea.gov.br www.fipe.org.br www.fgv.com.br	Estatísticas econômicas em geral.
Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente; IBGE	www.mma.gov.br www.ibge.gov.br	Indicadores de desenvolvimento sustentável.
Previdência	Ministério da Previdência Social	www.previdencia.gov.br	Benefícios; pensões; aposentadorias; auxílios; acidentes de trabalho.
Saúde	Ministério da Saúde	www.datasus.gov.br	Estatísticas da saúde; mortalidade; morbidade; atendimentos; vacinações.

Trabalho	Ministério do Trabalho e Emprego	www.mte.gov.br www.rais.gov.br	CAGED; RAIS; Cadastro de empresas; Estatísticas do trabalho.
Transporte	Ministério dos Transportes	www.transportes.gov.br	Plano Nacional de Logística e Transportes - Base de Dados Georreferenciada.
Gerais	IBGE	www.ibge.gov.br	Censo Demográfico; PNAD; PME, PMC; MUNIC; Síntese dos Indicadores Sociais; Indicadores de Desenvolvimento Sustentável; Estatísticas de Registro Civil; Pesquisa Nacional de Assistência Médico-Sanitária; Pesq. Saneamento Básico.
Gerais	INDE	www.inde.gov.br	Conjunto de dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal.
Gerais	IPEA	www.ipea.gov.br	Estudos e pesquisas relacionados, dentre outros, aos temas social, econômico, ambiental e regional.
Gerais	DIEESE	www.dieese.org.br	Estatísticas sobre mercado de trabalho, renda, preços e custo de vida.
Desenvolvimento Humano	PNUD Brasil	www.pnud.org.br	Estatísticas de desenvolvimento humano.

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Estados e Municípios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ANIPES • IBGE • Fundação João Pinheiro (MG) • Fundação SEADE (SP) • Fundação de Economia e Estatística (RS) • Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco • Superintendência de Estatísticas, Pesquisa e Informações Socioeconômicas (GO) • Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia • Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará • Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí • Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social • Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará • Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro • Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos • Instituto Jones dos Santos Neves (ES) • Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual (PB) • Companhia de Planejamento do Distrito Federal 	<p>www.anipes.org.br</p> <p>www.ibge.gov.br</p> <p>www.fjp.gov.br</p> <p>www.seade.gov.br</p> <p>www.fee.tche.br</p> <p>www.condepefidem.pe.gov.br</p> <p>www.seplan.go.gov.br/sepim</p> <p>www.sei.ba.gov.br</p> <p>www.ipece.ce.gov.br</p> <p>www.cepro.pi.gov.br</p> <p>www.ipardes.gov.br</p> <p>www.idesp.pa.gov.br</p> <p>www.fesp.rj.gov.br</p> <p>www.imesc.ma.gov.br</p> <p>www.ijsn.es.gov.br</p> <p>www.ideme.pb.gov.br</p> <p>www.codeplan.df.gov.br</p>	<p>Estatísticas gerais em nível estadual e municipal.</p>
---	--	---	---

Organismos internacionais	BANCO MUNDIAL	www.worldbank.org	Estatísticas gerais em nível mundial.
	CEPAL	www.cepal.cl	
	NAÇÕES UNIDAS	www.un.org/en/databases	
	OCDE	data.un.org	
	PNUD	www.ocde.org www.undp.org	

Fonte: SPI – Ministério do Planejamento

7.4. Registros Administrativos

Os registros administrativos constituem uma fonte rica de dados que, no Brasil, ainda é pouco explorada. Dentre os mais importantes, merecem destaque:

Estatísticas do Registro Civil: conjunto de informações disponibilizado pelo IBGE em seu portal na Internet que reúne os registros de nascidos vivos, óbitos e óbitos fetais, casamentos, separações judiciais e divórcios.

RAIS: a Relação Anual de Informações Sociais provê um amplo conjunto de dados para elaboração de estatísticas do trabalho, disponibiliza informações do mercado de trabalho formal às entidades governamentais e subsidia o controle da atividade trabalhista no País.

CAGED: o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados demonstra a evolução mensal do emprego formal do país, provê informações para o sistema público de emprego e serve como base para a elaboração de estudos, pesquisas, projetos e programas ligados ao mercado de trabalho.

CENSO ESCOLAR: levantamento de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional realizado anualmente e coordenado pelo Inep/MEC. Abarca todas as escolas públicas e privadas do país e fornece informações da educação básica, que abrange as suas diferentes etapas e modalidades. Fornece dados de estabelecimentos, matrículas, funções docentes, movimento e rendimento escolar.

7.5. Publicações

Muitas instituições que promovem pesquisas e levantamentos estatísticos disponibilizam, por meio de seus portais na Internet, publicações, boletins e estudos relacionadas a essas estatísticas. Dentre essas diversas fontes de informações, merecem destaque as seguintes: **Síntese de Indicadores Sociais – Uma análise das condições de vida da população brasileira**⁸: editada anualmente pelo IBGE, essa publicação reúne um grande número de indicadores dos tipos:

- Demográficos;
- Educação;
- Domicílios;
- Famílias;
- Casamentos, separações e divórcios;
- Crianças, adolescentes e jovens;
- Cor ou raça;
- Mulheres;
- Idosos.

Censo Demográfico 2010 - Características da população e dos domicílios: resultados do universo⁹: apresenta os resultados do universo do censo demográfico de 2010, compreendendo um conjunto de características dos domicílios e das pessoas, tais como sexo, idade, emigração internacional, ocorrência de óbitos, cor ou raça, registro de nascimento, alfabetização e rendimento, para a totalidade da população, bem como informações sobre composição e características dos domicílios.

⁸ http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2010/SIS_2010.pdf

⁹ http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf

Indicadores Sociais Municipais: Uma análise dos resultados do universo do censo demográfico de 2010¹⁰: publicação elaborada pelo IBGE que, baseada nos resultados do censo demográfico 2010, disponibiliza um conjunto de indicadores sociais da população e dos domicílios brasileiros, fornecendo elementos que permitem conhecer importantes aspectos sociodemográficos das condições de vida da nossa população.

Indicadores de Desenvolvimento Sustentável¹¹: editada anualmente pelo IBGE, reúne um amplo conjunto de informações sobre a realidade brasileira nas quatro dimensões do desenvolvimento sustentável:

1. Ambiental: atmosfera; terra; água doce; oceanos, mares e áreas costeiras; biodiversidade; saneamento.
2. Social: população; trabalho e rendimento; saúde; educação; habitação; segurança.
3. Econômica: quadro econômico; padrões de produção e consumo.
4. Institucional: quadro institucional; capacidade institucional

Indicadores Básicos de Saúde¹²: publicação do Ministério da Saúde que reúne um grande número de indicadores, a partir dos seguintes agrupamentos:

5. Demográficos
6. Socioeconômicos
7. Mortalidade
8. Morbidade e fatores de risco
9. Recursos alocados à saúde
10. Cobertura

¹⁰ http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/indicadores_sociais_municipais.pdf

¹¹ <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/ids2010.pdf>

¹² <http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/livroidb/2ed/indicadores.pdf>

Economia Brasileira em Perspectiva¹³: relatório publicado bimestralmente pelo Ministério da Fazenda que consolida as principais variáveis econômicas do País.

Boletins de acompanhamento e análise de políticas e da conjuntura econômica e social: análises desenvolvidas pelo IPEA sobre a realidade socioeconômica do país e sobre a evolução das políticas públicas, dentre os quais destacam-se:

11. Boletim de Políticas Sociais
12. Boletim Mercado de Trabalho
13. Boletim Regional, Urbano e Ambiental
14. Boletim Conjuntura em Foco

Sistema de Indicadores de Percepção Social – SIPS: conjunto de pesquisas realizadas pelo IPEA junto às famílias brasileiras com a finalidade de conhecer as suas percepções sobre serviços de utilidade pública oferecidos ou postos à disposição pelo Estado em diversas áreas, como a justiça, a segurança pública, educação, saúde e cultura, entre outros, e o grau de importância deles para a sociedade.

Sensor Econômico do Ipea: levantamento bimestral que expressa as perspectivas dos principais indicadores macroeconômicos para o ano, conforme previsões ou projeções feitas por um grupo seletivo de entidades associativas do setor produtivo.

Índice de Qualidade do Desenvolvimento: pesquisa mensal do IPEA que avalia se o desenvolvimento vivido pelo país, contempla os requisitos de crescimento econômico com distribuição dos frutos do progresso e, também, aponta se esse movimento tende a sustentar-se no tempo.

Todas as publicações do IPEA podem ser consultadas por meio de seu portal na Internet: <http://www.ipea.gov.br>.

¹³ <http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/link.htm>

7.6 Tecnologias

A maioria das fontes de indicadores dispõe de bancos de dados que permitem, além de acessos regulares, cruzamentos e filtros por diferentes campos como tipo, periodicidade, localização, gênero, raça, faixa etária e outros. Dentre as principais tecnologias de armazenamento e recuperação de informação disponíveis, destacam-se:

15. **SIDRA**¹⁴: o Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA é uma poderosa ferramenta do IBGE para recuperação de um amplo espectro de informações territoriais e por áreas temáticas como agropecuária, comércio, contas nacionais, economia, indústria, meio ambiente, orçamento familiar, população, preços, saneamento básico, saúde, serviços, trabalho e renda.
16. **BME**¹⁵: o Banco Multidimensional de Estatísticas do IBGE – BME permite ao usuário - credenciado ou que adquiriu o serviço - escolher livremente as variáveis de seu interesse, o espaço geográfico e o período de tempo de referência das informações.
17. **Séries Estatísticas & Séries Históricas**¹⁶: contempla um acervo de informações sobre a realidade brasileira em suas dimensões social, demográfica e econômica que, sem excluir dados de períodos recentes, cobrem longos períodos históricos.
18. **Cidades@**¹⁷, **Estados@**¹⁸, **Países@**¹⁹: bancos de dados com informações - principalmente de ordem demográfica, social e econômica – sobre, municípios, estados e países, que compõem a maior base de dados estatísticos da América Latina.

¹⁴ <http://www.sidra.ibge.gov.br>

¹⁵ <http://www.bme.ibge.gov.br>

¹⁶ <http://serieestatisticas.ibge.gov.br>

¹⁷ <http://www.ibge.gov.br/cidadesat>

¹⁸ <http://www.ibge.gov.br/estadosat>

¹⁹ <http://www.ibge.gov.br/paisesat>

19. **WebCart**²⁰: ferramenta do IBGE para criação de cartogramas a partir dos dados contidos no canal Cidades@.
20. **MUNIC**²¹: conjunto detalhado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, além das diferentes políticas e setores que envolvem os governos municipais, retratando o perfil dos municípios brasileiros.
21. **Ipeadata**²²: banco de dados disponibilizado pelo IPEA que apresenta uma ampla gama de informações e indicadores macroeconômicos, regionais e sociais oriundas de múltiplas fontes.
22. **IpeaGeo**²³: software de análises estatísticas e espaciais disponibilizado pelo IPEA.
23. **IpeaMapas**²⁴: sistema interativo de geração de mapas com base em dados de infraestrutura, assistência social, saúde, educação, entre outros.
24. **Edudatabrasil**²⁵: banco de dados disponibilizado pelo INEP que permite acesso ao sistema de estatísticas educacionais.
25. **Datasus**²⁶: banco de dados disponível na página do Ministério da Saúde na Internet para acesso ao anuário e às informações básicas e complementares de saúde.
26. **Dataprev**²⁷: banco de dados disponível na página da Previdência Social na Internet para acesso ao anuário, boletim estatístico, benefícios, segurança e saúde ocupacional.

²⁰ <http://www.ibge.gov.br/webcart>

²¹ <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic>

²² <http://www.ipeadata.gov.br>

²³ <http://www.ipea.gov.br/ipeageo>

²⁴ <http://mapas.ipea.gov.br>

²⁵ <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>

²⁶ <http://www.datasus.gov.br>

²⁷ <http://portal.dataprev.gov.br>

27. **Matriz de Informação Social**²⁸: banco de dados disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para acesso a informações e indicadores sociais, nos mais diversos níveis territoriais (inclusive municípios), dos principais programas e benefícios, a exemplo do Bolsa Família e dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC).
28. **Portal Brasil em Cidades**²⁹: sistema que permite o acesso a um grande número de dados georreferenciados e indicadores socioeconômicos e político-administrativos de cada município brasileiro, além de mapas, imagens de satélite e informações sobre o andamento das ações no Ministério das Cidades nas áreas de saneamento, habitação e mobilidade urbana.
29. **Secretaria do Tesouro Nacional**³⁰: o portal de estatísticas da STN disponibiliza uma ampla base de dados relacionados a temas como: contabilidade governamental; execução financeira do Tesouro Nacional; dívida pública; haveres da união; despesas com pessoal; transferências voluntárias e constitucionais a Estados e Municípios; e dados orçamentários e financeiros de Estados e Municípios.
30. **Google Public Data Explorer**³¹: disponibiliza um conjunto de dados públicos de diversos países e oriundos de múltiplas fontes relacionados, entre outros, às questões sociais, econômicas e ambientais. Esses dados são apresentados por meio de uma interface que utiliza recursos como gráficos animados e mapas interativos, o que facilita a exploração e visualização. Qualquer instituição oficial produtora de dados pode disponibilizar e compartilhar suas bases dados por meio dessa plataforma.

7.7. Outras Fontes

O conjunto de informações necessárias para um efetivo acompanhamento das políticas públicas normalmente vai muito além daquilo que é disponibilizado em

²⁸ <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007>

²⁹ <http://www.brasilemcidades.gov.br>

³⁰ <http://tesouro.fazenda.gov.br/estatistica>

³¹ <http://www.google.com/publicdata>

bancos de dados estruturados. A implementação requer tomadas de decisão ágeis e tempestivas. No entanto, dados estruturados normalmente resultam de pesquisas e levantamentos realizados em intervalos de tempo que não apresentam nenhuma relação com o tempo de implementação das políticas. Além disso, na maioria das vezes, os indicadores construídos a partir desses dados são uma simplificação muito grande da realidade influenciada pelas políticas. Assim, o gestor público não pode restringir as suas fontes de informação a bases de dados estruturados. É necessário buscar outras bases de informações relacionadas à política no momento em que se é feita a tomada de decisão.

Assim, em muitas situações, a melhor estratégia para subsidiar a tomada de decisão pode ser a utilização de informações dispersas de múltiplas fontes tais como:

31. Periódicos: artigos jornalísticos, revistas, publicações científicas;
32. Internet: portais das instituições públicas, blogs especializados, redes sociais, bibliotecas eletrônicas (ex. Base Scielo);
33. Relatórios: de órgãos de controle, de avaliação do orçamento e do PPA, das comissões do Congresso Nacional;
34. Mensagem Presidencial;
35. Boletins e informativos de assessorias de comunicação dos órgãos públicos;
36. Informações de implementadores de políticas: salas de situação, avaliações dos executores etc.

8. Considerações Finais

A nova metodologia do PPA 2012-2015 aproximou o Plano da realidade das políticas públicas, registrando as principais metas e entregas pactuadas para os próximos quatro anos. Permitindo que o mesmo exerça de fato seu papel de expressar os planos de médio prazo do governo. A credibilidade do Plano dentro dos órgãos e agentes políticos da Administração Pública Federal é um aspecto central para seu sucesso, sendo assim a concepção de um modelo de monitoramento e avaliação que respeite a disponibilidade de informações, a realidade de implementação e o tempo de maturação dos programas e políticas é estratégico para o fortalecimento do planejamento público.

Dentro dessa ótica de construção do sistema de monitoramento e avaliação sedimentado no conhecimento das políticas públicas e construído por meio da relação virtuosa entre os órgãos centrais e finalísticos, os indicadores apresentam-se com uma ferramenta de auxílio a tomada de decisão. Portanto, como uma ferramenta, o indicador não pode ter fim em si mesmo e sua utilização deve ser sempre voltada para o subsídio do processo decisório e o aumento da transparência.

A pactuação dos indicadores e, caso necessário, de sua aferição com os responsáveis pela implementação das políticas diminui o risco que estes se tornem apenas um instrumento de controle, sendo relegado a rotinas burocráticas autocentradas que não contribuem para a efetivação das entregas a sociedade.

A construção dos indicadores não pode estar associadas a processos rígidos, padronizados e ideais, sendo que a flexibilidade e adaptação dos mesmos à política objeto de monitoramento é que garantem sua efetividade.

Neste guia foram apresentados características que um indicador pode possuir e algumas considerações para sua construção. Buscou-se nesses aspectos fugir de métodos rígidos e específicos, com o objetivo de demonstrar que não é a estruturação de processos “perfeitos” que garantem resultados “perfeitos”, e que

cada política possui peculiaridades que interferem no método a ser utilizado para construção de seus indicadores.

Os exemplos apresentados retratam a dificuldade de construir, apurar e analisar indicadores, limites que enfatizam o destaque que o conhecimento sobre as políticas deve ter no processo de produção das informações. A construção de indicadores sem considerar devidamente os principais atores, o ambiente político, a realidade de implementação e as limitações de uma política apresenta-se como um grande desperdício de recursos públicos, sendo muito melhor abandoná-los do que continuar alimentando rotinas que em nada contribuem para atender as demandas do povo.

Portanto, este guia demonstrou que a construção e utilização de indicadores não é trivial e não pode ser realizada sem um processo de pactuação dos atores e imersão na realidade da política pública. A preocupação com a criação de processos e rotinas que não agregam à tomada de decisão deve ser permanente, sendo recomendado a revisão periódica dos indicadores para verificar se os mesmos atendem a este requisito.

Por fim, esperamos, por meio deste guia, ter compartilhado uma perspectiva sobre indicadores adequada aos desafios da Administração Pública e ao PPA 2012-2015, contribuindo para o aprimoramento da gestão das políticas públicas.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Acórdão nº 102/2009**. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2009.

_____. **Lei nº 12.593**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**: projeto de lei (mensagem presidencial). Brasília: MP, 2011a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP, 2011b.

BONNEFOY, C.; ARMIJO, M. **Indicadores de desempeño en el sector público**. Santiago do Chile: ILPES, 2005.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão, nº 1584. Brasília: IPEA, 2011.

CARDOSO JÚNIOR, J. C (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Diálogos para o Desenvolvimento Vol 4. Brasília: IPEA, 2011.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI**: reformas pendentes. Texto para Discussão, n. 1686. Brasília: IPEA, 2011.

CHAVES, M. **Sistema de apoio ao monitoramento das metas presidenciais**. In IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid: CLAD, 2004.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas**: o modelo lógico do programa segundo tempo. Texto para discussão 1369. Brasília: IPEA, 2009.

GUIMARÃES, J.R.S.; JANNUZZI, P. M. IDH, **indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – Vol 7, nº 1. Salvador: ANPUR, 2005.

IBGE. **Síntese dos indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

JANNUZZI, P. M. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, 2005.

LINDBLOM, C. E. **Muddling through 1**: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2010.

MAGALHÃES, M. T. Q. **Metodologia para desenvolvimento de sistemas de indicadores**: uma aplicação no planejamento e gestão da política nacional de transportes. (Dissertação Mestrado). Brasília: UnB, 2004.

MELO, E. B. B.; RODRIGUES, R. W. S. **Monitoramento, avaliação e controle**: superando o debate técnico-burocrático. In V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília: CONSAD, 2012.

MELO, E. B. B.; NETO, R. M.; SILVA, M. S. **Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Vol 2, nº 1. Brasília: ASSECOR, 2012.

MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Management não é o que você pensa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

NOGUEIRA, M. A. **Sobre o Estado e o gestor público que se necessita** (texto apresentado no Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado), 1998. (mimeo)

PIRES R. R. C.; LOPEZ F.; SÁ E SILVA, F. C. **Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas**. Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010.

PIRES, R. R. C.; CARDOSO JR., J. C. **Dilemas entre controle e autonomia de gestão**: alternativas e possibilidades de superação. In PIRES, R. R. C.; CARDOSO JR., J. C. (Orgs.). Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, 2011.

PRATS I CATALÁ, J. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza**. Madrid: INAP, 2005.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementación**: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

RUA, M. G. **Desmistificando o problema**: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Brasília: ENAP, 2004. (mimeo)

SANTAGADA, S. **Indicadores sociais**: uma primeira abordagem social e histórica. Pelotas: Pensamento Plural, 2007.

SCHNEIDER, A. L. **Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política**: evolução histórica e guia prático. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2006.

VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. **Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública**. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, nº 1. Brasília: MDS, 2011.

VAZ, J. C. **O monitoramento do planejamento governamental em ambientes complexos**: decisões e requisitos. In Reflexões para Ibero-América: planejamento estratégico. REPETTO, F., et al. Brasília: ENAP, 2009.

WILDAVSKY, A. **A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa**. In: Política x técnica no planejamento. BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo (eds). Brasília: Eds. Brasiliense e UNICEF, 1982.



Ministério do
Planejamento

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA