



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB

**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA DA
INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO – FACE**

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO SOCIAL E DO TRABALHO – PPGST

CRISTIANO OTTONI

**INDICADORES SOCIAIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
FEDERAIS BRASILEIRAS: TEORIA E PRÁTICA**

Brasília – DF

2006

CRISTIANO OTTONI

**INDICADORES SOCIAIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS
BRASILEIRAS: TEORIA E PRÁTICA**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Gestão Social e Trabalho, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), da Universidade de Brasília, como requisito à obtenção de grau de Mestre em Gestão Social e Trabalho.

Orientador: Prof^o Dr. Bernardo Kipnis

Brasília – DF

2006

CRISTIANO OTTONI

**INDICADORES SOCIAIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
FEDERAIS BRASILEIRAS: TEORIA E PRÁTICA**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Gestão Social e Trabalho, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), da Universidade de Brasília, como requisito à obtenção de grau de Mestre em Gestão Social e Trabalho.

Aprovada por:

Prof. Dr. Bernardo Kipnis
Orientador

Pós-Graduação em Gestão Social e Trabalho, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE) - Universidade de Brasília

Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzzi

Programa de Pós-Graduação em Estudos Populacionais – Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE)

Prof. Dr. Henrique C. de Oliveira Castro

Pós-Graduação em Gestão Social e Trabalho, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE) - Universidade de Brasília

BRASÍLIA, 12 DE JUNHO DE 2006.

DEDICATÓRIA

***À MINHA AMADA ESPOSA E FILHOS
PELO APOIO FUNDAMENTAL AOS MEUS ESTUDOS.***

AGRADECIMENTOS

À DEUS, PRIMEIRAMENTE.
À COMUNIDADE ESTUDIOSA DAS QUESTÕES POPULACIONAIS, PELO INCENTIVO.
ÀS/AOS COLEGAS DE TRABALHO DA ONU PELA COMPREENSÃO E APOIO.
AO PROFESSOR DR. BERNARDO KIPNIS, ORIENTADOR, PELA CONFIANÇA
DEMONSTRADA EM MINHA CAPACIDADE E PELAS SÁBIAS ORIENTAÇÕES
NOS MOMENTOS DECISIVOS DA ELABORAÇÃO DESTA PESQUISA.
AO PROFESSOR DR. TOMÁS DE AQUINO GUIMARÃES, MAESTRO NAS ARTES DO ENSINO
E DA COORDENAÇÃO DE TRABALHOS, PELO EMPENHO, DEDICAÇÃO
E INCENTIVO INCANSÁVEIS A MIM E AOS COLEGAS DO CURSO.
AOS PROFESSORES DR. HENRIQUE CASTRO E PAULO JANNUZZI, PELA PRONTA
RESPOSTA AO CONVITE FORMULADO
PARA PARTICIPAR DA COMISSÃO EXAMINADORA.
ÀS PROFESSORAS E PROFESSORES DO MESTRADO, PELO EXEMPLO DE DEDICAÇÃO À
ACADEMIA, PELOS ENSINAMENTOS PASSADOS DURANTE AS DISCIPLINAS
DO MESTRADO E POR TEREM MOSTRADO SEMPRE SEU LADO GENTE.
AOS PROFESSORES E PROFESSORAS DA HEC MONTREAL PELA ACOLHIDA E PELOS
ENSINAMENTOS OFERTADOS DURANTE NOSSO
CURSO REALIZADO NO CANADÁ EM JULHO DE 2005.
À TODAS E TODOS OS COLEGAS DE MESTRADO PELA AMIZADE, PELA PARCERIA, PELOS
CONHECIMENTO COMPARTILHADO E, ESPECIALMENTE, PELA
ALEGRIA E UNIÃO DEMONSTRADOS POR TODOS/AS DURANTE O CURSO.
À SONÁRIA DE SOUZA, LUCIANA FONSECA E AO JOÃO COSTA, FUNCIONÁRIOS DO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DA UNB, MAIS QUE
PRESTATIVOS E ATENCIOSOS NA SOLUÇÃO DE QUESTÕES
DO DIA-A-DIA DO MESTRADO.
À AMIGA E COLEGA MESTRANDA E COLEGA DE TRABALHO, ANA LUCIA MONTEIRO,
PELA PARCERIA E INCENTIVO DURANTE TODO O MESTRADO.
*ÀS PESSOAS ENTREVISTADAS, MEU **MUITO OBRIGADO** PELA DISPONIBILIDADE E*
GENTILEZA EM CONCEDER AS ENTREVISTAS.
À TODA A MINHA FAMÍLIA PELO AMOR DEMONSTRADO NESTA JORNADA.
AOS MEUS PAIS POR TEREM ME ENSINADO A CRER PARA VER E O VALOR DO SABER.

AMO A TODOS(AS) VOCÊS.

SUMÁRIO

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES	09
RESUMO	10
ABSTRACT	11
1 – INTRODUÇÃO	12
1.1 – O Problema e os Objetivos da Pesquisa: contextualização, definição e justificativa do estudo	13
1.2 – Delimitação do Estudo	16
1.3 – Hipóteses de Trabalho	16
2 – REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1 – Indicadores Sociais	18
2.1.1 – Histórico	18
Como surgiram?	18
Por que surgiram?	19
Que áreas utilizaram os indicadores primeiro?	20
Como foi sua evolução?	20
Quais as barreiras transpostas?	21
2.1.2 – Conceitos sobre Indicadores Sociais	23
O que é um indicador?	23
Conceitos utilizados para entender o que é um indicador	24
Diferença entre dados brutos, estatísticas, indicadores e índices	25
O que é um indicador social	26
O papel de um indicador social	26
Como são classificados os indicadores sociais	28
2.1.3 – Relevância dos Indicadores Sociais para o Planejamento	29
Por que usar indicadores sociais no planejamento de políticas públicas?	29
Indicadores tradicionais ou clássicos?	30
Indicadores sociais no Diagnóstico de Situação	31
Indicadores sociais na Formulação de Políticas	32
Indicadores sociais na Implementação de Políticas	32
Indicadores sociais na Avaliação de Políticas	33
2.1.4 – Indicadores sociais utilizados nos planos de ação das conferências internacionais da ONU	34
2.1.5 – Indicadores utilizados no Plano de Governo do Brasil	35
2.1.6 – Quais as dificuldades para a utilização dos indicadores sociais?.....	37
2.2 – Formulação de Políticas Públicas	38
2.3 – A relação entre Indicadores Sociais e a Formulação de Políticas Sociais	42
2.3.1 – Por que indicadores sociais no processo de formulação de políticas?	43
2.3.2 – A institucionalização dos indicadores sociais na área federal de formulação de políticas	45
3 – METODOLOGIA	46
3.1 – Tipo de Pesquisa	46

3.2 – Esquema Conceitual	47
3.3 – Modelo de Análise	47
3.3.1 – Dimensão I: Política	48
3.3.2 - Dimensão II: Técnica	49
3.3.3 - Análise dos Relacionamentos das Variáveis	50
3.4 – População e Amostra	50
3.5 – Instrumentos e Procedimentos de Coleta e Análise de Dados	51
3.6 – Limitações do Método	53
4 – RESULTADOS E DISCUSSÃO	53
4.1 – Resultados da Dimensão I: Política	56
4.1.1 – Agenda Internacional	56
4.1.2 – Debate Político	62
4.1.3 – Planejamento de Políticas Públicas	68
4.1.4 – Institucionalização do Uso dos Indicadores Sociais	78
4.2 – Resultados da Dimensão II: Técnica	86
4.2.1 – Estudos sobre Indicadores Sociais	86
4.2.2 – Disponibilidade de Dados e Indicadores Sociais	95
4.2.3 – Opção Metodológica	104
4.2.4 – Capacitação em Indicadores Sociais	113
4.3 – Análise das relações existentes entre as variáveis do estudo	122
5 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	131
5.1 - CONCLUSÕES	131
5.1.1 - Definições Pessoais sobre o Conceito de Indicadores Sociais	131
5.1.2 - Definições Pessoais sobre o Porque usar os Indicadores Sociais como Instrumento de Apoio a Gestão das Políticas Públicas Nacionais	133
5.1.3 – Fatores Inibidores e Facilitadores do Uso dos Indicadores Sociais	135
5.1.4 – Conclusões sobre a análise das relações existentes entre as variáveis	143
5.2 - RECOMENDAÇÕES	146
LISTA DE REFERÊNCIAS	148
APÊNDICE A - Indicadores mencionados no MegaObjetivo I (Dimensão Social) “Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais” - PPA 2004-2007	151
APÊNDICE B - Indicadores dos Programas Incluídos no MegaObjetivo I do PPA 2004-2007	153
APÊNDICE C - Órgão Responsável e Indicadores dos Programas Sociais do PPA 2004-2007	162
APÊNDICE D - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Indicadores, Fontes de Coleta de Dados sobre o Brasil	172
APÊNDICE E - Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada	176
APÊNDICE F - Quantificação da Análise de Conteúdo: contagem de códigos das famílias de documentos primários	179
ANEXO A – Glossário de Conceitos do ATLAS.TI	180

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS:

Figura 1: Esquema conceitual para estudar a relação entre indicadores sociais e a formulação das políticas públicas federais no Brasil	47
Figura 2: Exemplo de rede do Atlas.ti	55
Figura 3: Rede – variável Agenda Internacional	123
Figura 4: Rede – variável Debate Político	124
Figura 5: Rede – variável Planejamento das Políticas Públicas	125
Figura 6: Rede – variável Institucionalização	126
Figura 7: Rede – variável Estudos sobre Indicadores Sociais	127
Figura 8: Rede – variável Disponibilidade de Dados e Indicadores Sociais	128
Figura 9: Rede – variável Opção Metodológica	129
Figura 10: Rede – variável Capacitação	130

QUADROS:

Quadro 1: Classificação, descrição e exemplos usuais de indicadores sociais	29
Quadro 2 – Modelo de Análise da Pesquisa	48
Quadro 3 - Delimitação da investigação das variáveis da Dimensão I	49
Quadro 4 - Delimitação da investigação das variáveis da Dimensão II	50
Quadro 5 - Limitações e providências para minimizar o impacto das limitações	54
Quadro 6 – Resumo da Quantificação da Análise de Conteúdo: contagem de códigos das famílias de documentos primários	55
Quadro 7 – Suficiência ou não de dados e indicadores	98
Quadro 8 – Fatores Inibidores e Facilitadores relativos à variável “Agenda Internacional”	136
Quadro 9 – Fatores Inibidores e Facilitadores relativos à variável “Debate Político”	137
Quadro 10 – Fatores Inibidores e Facilitadores relativos à variável “Planejamento de Políticas Públicas”	138
Quadro 11 – Fatores Inibidores e Facilitadores relativos à variável “Opção Metodológica”	139
Quadro 12 – Fatores Inibidores e Facilitadores relativos à variável “Estudos”	140
Quadro 13 – Fatores Inibidores e Facilitadores relativos à variável “Disponibilidade de Dados e Indicadores Sociais”	141
Quadro 14 – Fatores Inibidores e Facilitadores relativos à variável “Capacitação”	142
Quadro 15 – Fatores Inibidores e Facilitadores relativos à variável “Institucionalização”	143
Quadro 16 – Quadro Sintético da família “Condicionantes das Políticas Públicas Federais”	144
Quadro 17 Quadro Sintético da família “Requisitos Técnicos”	145

RESUMO

O presente estudo teve como objetivo principal estudar a relação existente entre indicadores sociais e a formulação das políticas públicas federais no Brasil. Foram identificados os principais fatores que facilitam, e aqueles que inibem o uso desses indicadores no processo de formulação das políticas públicas. Com base nestes fatores, hipóteses para a superação dos eventuais problemas identificados na relação estudada foram colocadas como objetivo final, visando contribuir a uma possível generalização posterior a outros níveis de governo. A expressão “indicadores sociais” foi visualizada nesta pesquisa como instrumentos de relevância para utilização no processo de gestão pública. Para viabilizar a pesquisa, foram realizadas onze entrevistas em profundidade com informantes-chave do Governo, da Sociedade Civil Organizada, da comunidade acadêmica e de Organismos Internacionais. Estes foram identificados junto às respectivas instituições, tendo em consideração suas atribuições estratégicas ou gerenciais e suas experiências em relação ao tema investigado. A pesquisa qualitativa englobou o período de agosto de 2005 a abril de 2006 e empregou a técnica de análise de conteúdo para verificar a percepção dos entrevistados sobre os assuntos de interesse do estudo, tendo sido utilizado o software Atlas.ti para auxiliar no ordenamento conceitual dos dados coletados. Os principais resultados se mostraram ligados: a construção de uma visão de médio e longo prazo; a necessidade de uma ação positiva dos tomadores de decisão; ao fator de que profissionais com maior embasamento científico (teórico) conseguem evitar mais facilmente práticas oportunistas e o desvirtuamento dos processos que usam indicadores sociais; a manutenção das pesquisas e da atualização permanente das bases de informação, o que impulsiona fortemente o processo de institucionalização. Conclui-se que, da análise das dimensões política e técnica, sobressaem as variáveis técnicas. O estudo da fundamentação das variáveis mostrou um maior interesse sobre a dimensão técnica e na dimensão política, a variável que refletiu o maior foco das atenções também reflete fatores identificados com muitos elementos atrelados à dimensão técnica.

PALAVRAS-CHAVE: INDICADORES SOCIAIS; POLÍTICA PÚBLICA; FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS; POLÍTICA SOCIAL; GESTÃO SOCIAL.

ABSTRACT

The overall objective of this thesis was the study of the different relations between the social indicators and the process of formulation of the national public policies in Brazil. The main factors that facilitate and the one that create difficulties to the use of the social indicators in the formulation of public policies were identified, as specific goals. Based on these, hypotheses were formulated on the direction of the *overwhelming* eventual problems hereby identified. Therefore, this thesis aims to contribute to the generalization of this study to other areas of the Government. In this context, social indicators are visualized as the relevant instruments to be used on the public management. In order to make possible this research, eleven in deep interviews were made with key-persons from the Government, from the Organized Civil Society, from the Academy community and from International Organizations present in Brazil. These experts to be interviewed were intentionally selected and identified based on their strategic responsibilities and/or managerial activities allied with their professional experience regarding the subject of this study. The qualitative research was undertaken from August 2005 to April 2006 and content analysis techniques were applied with the support of the software Atlas.ti. The main outputs are related to the necessity of building a national medium and long term vision on the subject. It is imperative that the decision makers assume a positive approach. Results also show that professional that count with an enhanced scientific background (theory) are more prepared to avoid irregular practices and optimize the processes related to the use of social indicators. The continuous support to scientific researches and the updating process of the social information systems is a significant contribution to the institutionalization of the use of social indicators in the formulation of public policies. A final conclusion, considering the political and the technical dimensions, is that elements from the technical dimension represents the main focus of the discussions and concerns among the public that is dealing with the social indicators. The analysis of the density and fundamentals of the variables defined in the study showed that the interest over the elements of the public policy planning processes is also related to technical aspects described on the conclusions of this research.

KEYWORDS: SOCIAL INDICATORS; PUBLIC POLICY; POLICY FORMULATION; SOCIAL POLICY; SOCIAL MANAGEMENT.

1 – INTRODUÇÃO

As crescentes demandas na área social vêm impondo à administração pública em suas diferentes instâncias – assim como às organizações não-governamentais e a todos os segmentos da sociedade envolvidos com o planejamento setorial - a ampliação do conhecimento sobre a natureza e o perfil das necessidades da sociedade. Da mesma forma, a intervenção na realidade social exige instrumentos adequados para o seu acompanhamento e avaliação. Por outro lado, a experiência tem demonstrado que a construção e mesmo a utilização de certos instrumentos – como os indicadores – não constituem parte obrigatória da formação técnico-científica dos profissionais brasileiros de níveis médio e superior.

Em várias instâncias tem-se identificado a crescente demanda por parte de gestores quanto ao entendimento e uso de indicadores sociais dentro dos processos de formulação e monitoramento dos programas de políticas públicas, assim como também, para a avaliação dos resultados da implementação das mesmas.

Levar ao conhecimento desses profissionais as noções básicas sobre o papel dos indicadores na pesquisa empírica e nas diferentes fases do processo de planejamento estimula a percepção das múltiplas possibilidades de sua utilização nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

A massa crítica de profissionais do governo e da sociedade civil vem sendo gradativamente fortalecida para a construção de indicadores visando atender a demanda do setor público e da opinião pública em geral. Nota-se, no entanto, que devido a uma série de circunstâncias financeiras, geográficas e de homogeneidade de conhecimentos, as iniciativas ainda apresentam caráter pontual e têm conseguido impactos modestos – em termos de conscientização e uso – frente ao potencial técnico disponível no país – seja no que tange à capacidade humana para transferir conhecimentos, seja em termos de equipamentos e bases de dados e informações [inferência do autor].

De forma a contribuir para o processo de fortalecimento e ampliação da capacidade nacional para analisar e formular políticas públicas, é que se apresenta este estudo sobre a relação existente entre os indicadores sociais e o processo de formulação de políticas públicas de âmbito federal brasileiro.

A seguir, descreve-se o problema de pesquisa, sua pergunta, os objetivos geral e específicos assim como a justificativa para o estudo. No segundo capítulo se discute o referencial teórico aplicável aos trabalhos da pesquisa, para no capítulo seguinte se descrever as opções teórica e metodológica do autor. Por fim, são apresentados e analisados os

resultados da pesquisa, a conclusão e as recomendações deste trabalho, finalizando com a apresentação do referencial bibliográfico utilizado.

1.1 – O Problema e os Objetivos da Pesquisa: contextualização, definição e justificativa do estudo.

A partir da conscientização, na década de 1960, de que os indicadores econômicos apresentavam descompasso com o desenvolvimento social, o movimento dos indicadores sociais ganhou importância. Como afirma Jannuzzi (2001), os sistemas nacionais de produção e disseminação de estatísticas públicas depositaram esperanças de que, com a organização de sistemas abrangentes de indicadores sociais, os governos nacionais pudessem orientar melhor suas ações, proporcionando níveis crescentes de bem-estar social, redistribuindo melhor as riquezas geradas e superando as iniquidades do desenvolvimento econômico acelerado.

O movimento dos indicadores sociais no Brasil, apesar de ainda possuir limitado conhecimento sobre o referencial teórico e metodológico básico, apresenta produção abundante. A experiência vem mostrando, como afirma Carley (1981), que é necessário “um conjunto convergente e simples de indicadores, capazes de refletir uma realidade que está aí, desafiando a todos, a exigir intervenções seguras e corretas, onde a maximização dos recursos escassos é fundamental em favor dos grupos sociais mais pobres”. Ressalta ainda o mesmo autor, a importância que se proceda à identificação espacial e social da população pobre, para se obter a quantificação mais precisa possível das necessidades básicas. Pensamento que se aplica totalmente a realidade brasileira, onde se busca a efetiva elaboração de estratégias socioeconômico-políticas para o atendimento das necessidades da população.

O quadro acima exposto apresenta a forte esperança de sucesso no uso dos indicadores sociais como instrumentos para a solução dos problemas sociais. Constata a grande produção de indicadores que ocorre nos últimos anos e revela uma carência teórico-metodológica. Uma análise mais detalhada sobre esta produção científica na área de indicadores sociais mostra que a teoria produzida nos últimos anos contribuiu muito na direção das metodologias para a construção de indicadores nas suas diferentes aplicações: análise, formulação, implementação e monitoramento; e na avaliação de políticas públicas que, por princípio, visam o bem-estar social.

A teoria substancialmente acadêmico-científica, no entanto, mostra-se carente de maiores atenções, pois, como se observa no marco teórico deste estudo, a obra de Carley, “Indicadores Sociais: teoria e prática” permanece sendo o referencial clássico da área. A produção científica nacional de mais destaque tem sido liderada por um número limitado de

autores. Logo, é de se esperar que um maior número de citações das obras destes autores sejam citadas neste trabalho. Deve-se registrar que há outras pesquisas na área e que estas, devido aos critérios técnico-científicos, não puderam ser incluídas neste estudo.

Do lado sócio-político, ao afirmar que os agentes sociais – indivíduos, grupos e organizações – absorvem e processam experiências e, freqüentemente, surpreendem os demais agentes com respostas novas perante situações relativamente idênticas a situações anteriores, Santos (1979, p.11) questiona que a ordem social seja objetiva no sentido de ser regulada por um sistema fechado e relativamente estável de causalidades. Para ele, a ordem social deve ser entendida como um sistema aberto de relações causais relativamente estáveis. A análise contemporânea de políticas públicas trata da temática clássica das teorias sociais, ou seja, a distribuição e redistribuição do poder, o papel do conflito, os processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Portanto, observa-se que “as relações de poder e conflito, ganhos e perdas sociais, a estabilidade ou instabilidade da ordem social não se dão apenas, nem se resolvem nunca no círculo rarefeito dos elegantes sistemas conceituais, mas na efetiva disputa em torno de políticas específicas” (SANTOS, 1979, p.14).

Ganha importância, nesse contexto, qualquer processo de validação das relações de causalidades expressas na base conceitual dos indicadores sociais tradicionais utilizados nas políticas públicas do Brasil que tem origem nas Conferências Internacionais promovidas dentro do âmbito da cooperação prestadas pela Organização das Nações Unidas.

Schneider e Ingran (1997) reforçam tal questão, quando lembram que toda política pública contém um desenho reconhecível, pois sua criação está relacionada com o elemento humano - sociedade e indivíduos. Na concepção das autoras, um número diferente de desenhistas é envolvido em vários momentos e cada um destes tem idéias diferentes sobre o que é sucesso. Lembram ainda, que pessoas atribuem significados aos desenhos e agem em função destas interpretações, que podem ser bem distintas das intenções dos desenhos. Logo, as políticas públicas contêm idéias, suposições, assunções e simbolismos que podem não estar óbvias no seu texto. As políticas públicas, enquanto mecanismos pelos quais valores são, por força de sua autoridade, alocados à sociedade, são reveladas por meio de textos, práticas, símbolos e discursos que definem e empregam valores. “Muitas das conseqüências de uma política pública dependem fortemente dos significados e interpretações que constituem a construção social da política em suas dimensões de valor” (SCHNEIDER;INGRAN, 1997, p.2, tradução do autor).

A utilização dos indicadores sociais como instrumentos de relevância no processo de gestão pública vem ocorrendo já há algumas décadas. As discussões mantidas na pauta

agenda internacional estimulam o seu uso por parte dos governos e da sociedade civil organizada como agentes de pressão e colaboração na busca do desenvolvimento das sociedades. O potencial da utilização dos indicadores sociais na gestão pública demonstra então, ser elevado. No entanto, cabe aos atores envolvidos utilizar todo esse potencial. Como acima mencionado, a literatura aponta para uma carência no âmbito teórico-científico no que se refere às análises críticas sobre o efetivo uso desse potencial na formulação das políticas.

Carley (1981) corrobora com este pensamento quando, ao descrever utilidade política dos indicadores, salienta a necessidade de institucionalização dos indicadores sociais:

[...] para que os indicadores sociais tenham uma utilidade política que vá muito além da estatística social é importante que de fato indiquem uma relação entre *a* e *b*, e que essa relação seja de interesse para os responsáveis pelas decisões. O desenvolvimento de indicadores sociais de interesse para os formuladores da política envolve uma condição correlata – a da institucionalização. Institucionalização como o estabelecimento de normas e práticas que promovam a existência de um indicador, legitimem seus métodos e conceitos e desenvolvam um consenso tácito sobre a aceitabilidade das medidas, conceitos e métodos do indicador. A institucionalização contribui para mitigar os problemas de má utilização dos indicadores como propaganda (como confirmadores) e de sua não-utilização (CARLEY, 1981, p.122).

Borja e Moraes (2001) reforçam a relevância dos objetivos desta pesquisa na medida em que afirmam que:

O processo de seleção de indicadores ainda carece de uma sustentação teórica que justifique a sua utilização. Como discutido anteriormente, já existe uma relação de 960 indicadores que pretendem avaliar a qualidade do ambiente ou de vida. Quais desses, efetivamente, são relevantes para tal intento? Uma análise dos indicadores evidencia que muitos deles podem confundir a avaliação de uma realidade.

[...] certos indicadores podem ajudar a compreender uma realidade ou a confundi-la. Além disso, percebe-se que os indicadores não podem ser aplicados de forma igual em todos os tipos de sociedade (BORJA;MORAES, 2001, p.236).

Os mesmos autores concluem que “a fragilidade nos marcos teóricos e metodológicos tem estimulado pesquisadores e grupos de pesquisa para o aprofundamento dessa questão, e não tem impedido que estes façam propostas e testem indicadores e índices” (BORJA;MORAES, 2001, p.239).

Considerando o acima exposto e de forma a proporcionar um melhor entendimento a respeito da interpretação dos agentes sociais, relacionados ao processo de formulação de políticas públicas sobre as demandas sociais, contribuindo para o marco teórico-científico, foi pesquisada a relação “indicadores sociais e o processo de formulação das políticas públicas brasileiras de âmbito federal”, buscando responder a seguinte pergunta: **quais fatores**

influenciam o uso efetivo dos indicadores sociais no processo de formulação de políticas públicas federais no Brasil?

Estudar a relação entre indicadores sociais e a formulação das políticas públicas federais no Brasil foi colocado como objetivo geral desse estudo. Seus objetivos específicos foram formulados de modo a identificar os principais fatores que facilitam, e aqueles que inibem, o uso dos indicadores no processo de formulação das políticas públicas federais. Com base nestes fatores, hipóteses para a superação dos eventuais problemas identificados na relação estudada foram colocadas com objetivo final, visando contribuir a uma possível generalização posterior a outros níveis de governo.

1.2 - Delimitação do Estudo

Para a realização do estudo sobre os fatores que fazem com que os indicadores sociais sejam, em maior ou menor escala, utilizados na formulação das políticas públicas, foram selecionadas instituições do setor público federal, da área de formulação de estatísticas e indicadores sociais, da academia e da sociedade civil organizada, assim como uma instituição representante da cooperação técnica multilateral prestada ao Governo Brasileiro. A escolha destas instituições justifica-se pelas inter-relações que cada uma delas tem com o tema estudo, seja enquanto fornecedora de insumos básicos e conhecimento qualificado às políticas ou enquanto participantes do processo de formulação das políticas e programas sociais do país.

A pesquisa de campo se deu junto a cinco representantes de quatro ministérios da área social, uma ONG, duas universidades, duas instituições do Governo produtoras e analistas de indicadores sociais e uma instituição ligada às Nações Unidas. Os dados foram coletados junto a gestores ou técnicos com experiência nos processos de formulação de políticas e programas sociais do Governo Federal, selecionados, portanto, de modo intencional.

1.3 – Hipóteses de Trabalho

Considerando o até aqui exposto bem como alguns fatos do dia-a-dia, poder-se-ia afirmar que algumas questões mereceriam maiores esclarecimentos. Por exemplo, quando se verifica que na formulação do último Plano Plurianual de Governo brasileiro, apesar do discurso e da análise das demandas incluírem os indicadores sociais como ponto nevrálgico para a determinação da evolução social, os numerosos programas sociais não refletem o uso consistente dos indicadores sociais neste papel de norteadores de decisões. Propôs-se, portanto, as seguintes hipóteses de que:

- 1) Não há uso consistente porque há desconhecimento por parte dos formuladores sobre o uso dos indicadores sociais;
- 2) A orientação política, dependendo de determinados resultados mostrados historicamente pelos indicadores, pode inibir o uso dos indicadores sociais no planejamento;
- 3) O tempo normalmente dispendido para a formulação das políticas públicas federais é inapropriado influenciando diretamente na devida consideração dos indicadores sociais no planejamento;
- 4) O sistema de informação existente apesar de permitir o acesso a dados atualizados, não é amplamente conhecido;
- 5) No caso da implementação das agendas dos agentes internacionais de desenvolvimento no Brasil, os indicadores tradicionalmente e internacionalmente acordados não são totalmente aplicáveis à realidade brasileira, fazendo com que outros tenham que ser utilizados;
- 6) Questões da política econômica influenciam a seleção dos indicadores sociais;
- 7) O nível de comprometimento organizacional influencia a ação dos formuladores das políticas e programas sociais de âmbito federal no Brasil.

Neste estudo se faz uma análise crítica considerando os pontos acima levantados, assim como, outros que surgiram no decorrer da pesquisa feita junto a atores-chave dos processos de formulação das políticas sociais no país (técnicos e gestores de governo, academia e sociedade civil), pois – como afirma Carley (1981, p.88), “se considera que a interação entre o setor prático orientado para a política e o setor teórico-acadêmico é um desenvolvimento necessário na pesquisa de indicadores sociais”. Neste sentido, acredita-se que o estudo da relação existente entre fatores que facilitam e que inibem o uso dos indicadores sociais na formulação das políticas sociais brasileiras pode contribuir para o desenvolvimento do marco teórico que, como visto, ora focaliza, com maior intensidade, o desenvolvimento metodológico da construção de indicadores sociais.

2 – REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 – Indicadores Sociais

2.1.1 - Histórico

Como surgiram?

A história do surgimento dos indicadores, como descrito por Carley (1981), mostra que as estatísticas têm sido coletadas pelo menos desde o século XVII, mas mesmo no XVI, informações sobre mortalidade eram irregularmente coletadas. Na Alemanha da época, surgiu o interesse pela coleta de dados sobre os interesses estatais em áreas como as militar, comercial, populacional e das finanças. A estatística – dado coletado e analisado – passa então, a ter o significado de estudo do Estado.

Durante o século XVII, o uso de dados estatísticos para aprimorar a cobrança de impostos, assim como para melhor avaliar o poderio militar do Estado, se viu fortalecido. Na mesma época, surgiram as primeiras tabelas de esperança de vida para pessoas de diferentes grupos etários.

O movimento de coleta e organização de dados sociais, econômicos e demográficos prosseguiu nos séculos XVIII e XIX com o surgimento de manuais estatísticos na Bélgica em 1790, com a criação, em 1832, de um Departamento Estatístico da Junta Comercial Inglesa e com o lançamento do primeiro número oficial do *Statistical Abstract*, em 1854. No século XX, a palavra estatística foi sofrendo uma mudança de significado, passando de fatos numéricos para o significado de técnicas analíticas para a interpretação de dados. Foi publicado pelo italiano Nicéforo, o relatório social intitulado *Les Índices numériques de la civilisation et du progrès* (Os Índices Numéricos da Civilização e do Progresso), marco para a história da análise social (CARLEY, 1981).

Já na década de 1920, nos Estados Unidos da América, ganhou força a pesquisa social no processo decisório governamental. Esta seria feita pela elaboração de medidas fidedignas - descrições quantitativas reais sob a forma de séries de estatísticas temporais - que serviriam para melhor explicar as mudanças sociais. O estabelecimento das séries temporais foi descontinuado em 1934 com a depressão e a guerra mundial que se seguiu. Com o passar dos anos, o avanço das ciências sociais teve, na mensuração, seu mais importante obstáculo, pois o volume e a qualidade das informações sociais não eram satisfatórios. Durante três décadas de aperfeiçoamento da teoria e dos processos de planejamento houve poucas chances de sair do diálogo para a prática.

Por que surgiram?

Como visto acima, a maior parte dos dados utilizados como indicadores sociais foram produzidos como resultado de demandas específicas por informação, na maioria das vezes demandados por agências governamentais. Como ressalta Miles (1995), é sempre bom ter em mente que como as informações produzidas estão baseadas nas rotinas e nos conceitos sobre a mudança social e as alternativas políticas escolhidas pelos demandantes, quando subsidiam os indicadores sociais, os dados disponibilizados são, em parte, restringidos pelas idéias predominantes sobre o desenvolvimento esperado.

A Teoria da Modernização dizia que o PIB e algumas outras medidas correlatas eram indicadores chave do desenvolvimento. O movimento dos indicadores sociais mudou isso, pois introduziu o conceito de qualidade de vida (MILES, 1995, p.114).

Em meados dos anos 1960, questões como os elevados níveis de pobreza e de desigualdade social em diversos países - evidências do descompasso entre o crescimento econômico e a melhoria das condições sociais da população em países do Terceiro Mundo - fizeram com que fossem questionados os princípios vigentes sobre o desenvolvimento social. Como mencionado acima, estes tinham no desenvolvimento econômico a condição suficiente para o desenvolvimento social. O crescente Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, pretense reflexo do bem-estar social até a época que se contrastava com os elevados níveis de pobreza e desigualdade, era visto cada vez menos como *proxy* de nível de desenvolvimento socioeconômico dos países (JANNUZZI, 2001, p.13).

“Quanto mais bem-sucedidos se tornavam os indicadores econômicos, mais evidentes eram suas limitações na avaliação de considerações mais amplas do bem-estar social, tais como os aspectos qualitativos da vida” (CARLEY, 1981, p.18).

Com tais questionamentos, veio a necessidade geral de criação de instrumentos para medir o bem-estar e a mudança social. Surge então, o “movimento de indicadores sociais” que incorporava novas dimensões investigativas e produzia, como desejado no passado, os relatórios sociais periódicos (JANNUZZI, 2001). Como afirma Miles (1995), atenderia, portanto, a necessidade de se complementar a base de dados nacionais com indicadores sociais relevantes da pobreza. O perfil da pobreza indicaria a escala dos problemas: o desemprego urbano, o número de trabalhadores sem terra, etc. Começava-se a mudar o foco dos estudos: de rendimento para condições materiais de vida.

Que áreas utilizaram os indicadores primeiro?

Sob os auspícios de algumas instituições multilaterais como a OCDE, UNESCO, FAO, OIT, OMS, UNICEF e Divisão de Estatística das Nações Unidas, os sistemas nacionais de produção e disseminação de Estatísticas Públicas depositaram esperanças de que, com a organização de sistemas abrangentes de indicadores sociais, os governos nacionais pudessem orientar melhor suas ações. Assim, proporcionariam níveis crescentes de bem-estar social, obtidos pela melhor redistribuição das riquezas geradas e pela superação das iniquidades do desenvolvimento econômico acelerado (JANNUZZI, 2001).

Com o decorrer do tempo, os indicadores passaram a ser utilizados como guias para diversas organizações na definição de necessidades, prioridades e na avaliação da efetividade de suas políticas e diretrizes. Os indicadores sociais passaram a contribuir com a política nacional e ao processo de tomada de decisão. Como parte diretamente interessada e que molda os caminhos da democracia, a opinião pública foi se transformando em audiência de alta relevância no acompanhamento da evolução dos indicadores sociais em cada país.

Como foi sua evolução?

A abordagem das necessidades básicas para o desenvolvimento foi inicialmente elaborada na América Latina e na Índia, e adotada, em 1976, pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). O bem-estar humano, em termos físicos, era definido pela saúde, educação, vestuário, saneamento, habitação e em termos de emprego e renda. O uso clássico dos indicadores sociais foi o de identificar a pobreza. Questionava-se: seria a pobreza um problema daqueles que se encontra à margem da sociedade ou uma parte integrante da estrutura do sistema econômico? (CARLEY, 1981).

Identificar a pobreza significava medi-la por meio de uma combinação de indicadores econômicos e sociais. O crescimento do movimento de indicadores sociais na década de 1970 forneceu subsídios importantes. As teorias que surgiram ocorreram devido à habilidade e à sensibilidade usadas pelos teóricos da época na elaboração e na análise dos novos indicadores sociais do bem-estar humano.

Em meados da década de 1980, a pertinência instrumental dos indicadores sociais foi reforçada pela ação de várias instituições que passaram a aprimorar conceitual e metodologicamente os indicadores sociais visando à quantificação e qualificação das condições de vida, da pobreza estrutural e outras dimensões da realidade social (JANNUZZI, 2001, p.14).

Com a publicação pelo Banco Mundial, em 1980, em seu relatório sobre desenvolvimento da frase: “o caso do desenvolvimento humano não é só, nem mesmo primariamente, um caso econômico”, percebeu-se o declínio completo da teoria da modernização. Segundo Miles (1995), as atenções voltaram-se para as determinantes estruturais da pobreza, ou seja, as maneiras pelas quais as iniquidades são criadas e reproduzidas. Ganhava mais destaque a chamada “contabilidade social”.

No âmbito global, a idéia de criação de Sistemas Nacionais de Indicadores Sociais Mínimos (ISM) foi sugerida, no início de 1996, como resultado da proposta apresentada pelo Grupo Especializado sobre as Implicações Estatísticas das Grandes Conferências das Nações Unidas (UN, 1996).

Com vistas à mensuração e ao acompanhamento do desenvolvimento sócio-econômico e considerando as capacidades dos diferentes países envolvidos nesse processo – em especial os países em desenvolvimento, o Grupo Especializado, concluindo que a capacidade do Sistema das Nações Unidas para coletar e analisar informações e indicadores do desenvolvimento social deveria ser fortalecida, determinou que o foco estratégico e prioritário de ação seria voltado às questões nacionais. Desta forma, um número de quinze indicadores, que pudessem ser usados para o monitoramento e avaliação do desenvolvimento social, foram identificados para conformarem o sistema de indicadores sociais a ser implantado em cada país membro.

Esse sistema composto de estatísticas desagregadas por gênero e grupos de idade, de alta integridade e confiabilidade, aportaria estatísticas vitais para o acompanhamento de cada cenário nacional, assim como do cenário internacional como um todo.

O Grupo Especializado consciente das limitações do sistema proposto sabia que o conjunto de dados necessários provinha somente dos censos nacionais que, na maioria dos casos, eram - e ainda são - realizados a cada dez anos. Apresentava-se então um desafio aos países no sentido de que fossem desenvolvidos mecanismos que pudessem fornecer, em bases regulares, as informações necessárias ao sistema.

Quais as barreiras transpostas?

Como mencionado, os indicadores sociais sempre estiveram relacionados com o objetivo de medir as necessidades básicas, ou seja, com a formulação de políticas associadas à redução da pobreza. Estes têm vínculo direto com os objetivos de melhoria da qualidade de vida dos grupos populacionais marginalizados do processo de desenvolvimento. Neste cenário, dificuldades inúmeras foram enfrentadas como, por exemplo, o caráter heterogêneo

das fontes de informação que gerava a impossibilidade de uma análise comparativa e integrada que se registra o impacto das políticas públicas. A informação sempre conseguida com grande atraso, era de limitada confiabilidade.

Como mostrado por Carley (1981), notava-se até a década de 1980, a ausência de um modelo conceitual que permitisse o desenvolvimento de um conjunto congruente e sistemático de indicadores sociais. Essa situação produziu um círculo vicioso que era difícil de quebrar, pois a falta de um modelo de referência impedia a organização da informação em bases consistentes e, por sua vez, a falta de organização da informação, ou diretamente a sua ausência, impedia que se obtivesse a validade empírica que facilitaria o desenvolvimento de modelos teóricos mais sólidos. O mesmo autor ressalta que dois aspectos mereciam destaque numa discussão sobre indicadores sociais: construir um quadro de referência e outro de procedimentos metodológicos. Alertava que não era conveniente buscar nos trabalhos de indicadores sociais a verdade absoluta sobre os fenômenos socioeconômicos, mas sim indicações sobre as suas tendências, possível magnitude, grupos sociais mais afetados, localização espacial etc.

No Brasil, apesar do desconhecimento do referencial teórico e metodológico básico, a produção de indicadores sociais tem sido abundante. A experiência brasileira ensina que não é necessário fazer grandes vãos, investir demasiadamente em altas sofisticadas estatísticas. O que se precisa, sem sombras de dúvidas – afirma Carley (1981), “é de um conjunto convergente e simples de indicadores, capazes de refletir uma realidade que está aí, desafiando a todos, e de exigir intervenções seguras e corretas”. Afirma, ainda, que se deve proceder à identificação espacial e social da população pobre, para se obter a quantificação mais precisa possível das necessidades básicas, visando a efetiva elaboração de estratégias socioeconômicas-políticas para o atendimento das necessidades.

Pode-se afirmar, considerando o até aqui exposto, que o objetivo dos indicadores sociais é o de contribuir para o conhecimento e fornecer informações úteis e politicamente relevantes para o processo decisório, especialmente no setor público. Com o crescente sucesso do movimento de indicadores sociais, vieram as crescentes expectativas quanto ao tempo de desenvolvimento de indicadores sociais aplicáveis ao processo de formulação de políticas. No entanto, as grandes dificuldades do processo foram subestimadas.

Na prática, a dificuldade em relacionar conjuntamente medidas de diferentes tipos concentrou o interesse nos sistemas que oferecessem a possibilidade de uso de unidades de medida similares. Estes sistemas buscavam materializar a contabilidade social, que requeria

um marco conceitual para estruturar a definição, a seleção e a interpretação dos dados que seriam incorporados (MILES, 1995, p.120-121).

2.1.2 – Conceitos sobre Indicadores Sociais

Nos noticiários de hoje, os indicadores são as estrelas das manchetes. “Taxa de mortalidade infantil diminui – sucesso das políticas públicas”, “Divulgada a necessidade de que a política de combate à dengue seja revista, pois o volume (número de indivíduos do total de uma população) e a proporção (total da população em relação ao seu total) de infectados vem aumentando muito”.

A pandemia do HIV/AIDS não sai do cotidiano dos políticos, gestores e da população em geral. Todos acompanham a evolução – para mais ou para menos – dos indicadores que se referem, por exemplo, ao percentual da população masculina e feminina que está infectada, ao número de novos casos por ano, de óbitos por ano ou ao percentual de mulheres vivendo em união consensual infectadas.

O forte e relevante movimento brasileiro de mulheres está, assim como muitas donas de casa, cada vez mais atento aos indicadores sociais, como a taxa de mortalidade materna, taxa de violência contra as mulheres, número de mulheres chefes de família e suas respectivas remunerações.

Já na área de educação, o percentual da população em idade escolar matriculada pode servir de insumo para o sucesso de algumas campanhas políticas em anos de eleição. Por outro lado, o percentual de analfabetos funcionais no país deverá fazer parte das estatísticas que gerarão promessas de campanha que deverão estar subsidiadas por programas de governo a serem traduzidos em políticas públicas futuras.

Enfim, fatores políticos-institucionais e sócio-econômicos aliados às iniciativas de divulgação mais ampla (“popularização”) dos indicadores, tudo isso, vem contribuindo para integrar esse vocabulário aos discursos e ações dos agentes políticos responsáveis pela definição das prioridades das políticas sociais e alocação dos recursos públicos, assim como para atender à demanda por transparência e efetividade no processo democrático de descentralização do Estado. Os indicadores sociais são, dentro desta visão, instrumentos positivos e vitais para o combate à pobreza e à desigualdade e na redução da exclusão social.

O que é um indicador?

Os fenômenos observados são os resultados da vida (natureza) e da ação humana, portanto estes são percebidos por cada um de acordo com suas possibilidades – sua vivência e

os conhecimentos formais sobre a realidade. Vem daí a necessidade de que exista uma conceituação para refletir aquilo que ocorre no mundo dos fenômenos, ajustando o termo mais adequado, capaz de exprimir através do seu significado, o que realmente se passa na realidade. Os conceitos, segundo Leporace (1999)¹, são, desta forma, codificações gerais das experiências e das observações – ao serem notadas as diferenças nas posições sociais, logo é desenvolvido o conceito de “status social”, por exemplo.

A forma de expressar um conceito tem influência definitiva sobre a produção de informações relativas ao objeto de estudo. Uma vez estabelecido o conceito, deve-se ter condições de iniciar o processo de definição dos componentes que serão estudados - dentre estes os indicadores. Exemplo: se na formulação do conceito de “desenvolvimento social” levar-se em conta fatores educacionais, de renda, saúde e moradia, todos esses componentes do conceito também terão que ser conceituados. É preciso que não haja dúvida quanto ao que se pretende. A unificação de conceitos e a padronização da linguagem utilizada são fundamentais para o avanço do conhecimento sobre qualquer área (LEPORACE,1999).

Este é o papel dos indicadores, seja no desenvolvimento de pesquisas ou na formulação de políticas, dar visibilidade aos conceitos permitindo a observação empírica de um fenômeno, a mensuração de mudanças promovidas a partir da intervenção na realidade.

“Indicador” no dicionário da língua portuguesa é um adjetivo que indica ou do que se diz do dedo situado entre o polegar e o médio. Utiliza-se este dedo para indicar algo – mostra-se algo sempre com este dedo. O “indicar”, portanto, revela, torna patente, sugere ou propõe, aconselha ou lembra. O índice – que muitas vezes é confundido com o indicador – é uma lista ordenada de valores usada para localizar uma informação.

Conceitos utilizados para entender o que é um indicador

Indicadores são “estatísticas direcionadas especificamente para os propósitos de uma dada política e apontam na direção dos melhores resultados e conclusões. São estatísticas direcionadas especificamente para os propósitos da política” (UN,1995).

¹ Considerando a ainda escassa literatura científica sobre o tema, a obra de Leporace, “Indicadores Sociopopulacionais: conceito, construção e utilização (notas introdutórias)”, foi considerada por este autor como relevante à este marco teórico. Se trata de texto base para a série de Cursos de Construção de Indicadores Sociopopulacionais para o Planejamento realizados em Brasília e no Nordeste entre 1999 e 2001, como parte de projeto de cooperação técnica multilateral entre o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), a Companhia de Desenvolvimento do Planalto Centro (CODEPLAN) do Governo do Distrito Federal (GDF) e a Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ).

Outras definições para os indicadores são vistas abaixo:

- “uma relação entre dois pontos, uma medida para demonstrar a modificação ou o resultado de uma atividade ou projeto, que sinaliza a maior ou menor probabilidade de se alcançar as metas estabelecidas, num período de tempo” (GIOVENARDI;LUNA,1997);
- “informações que ajudam a medir as mudanças ocorridas em um projeto, um objetivo que foi alcançado, uma resposta a uma questão” (BORBA,1999);
- “construção conceitual que utiliza fenômenos ou comportamentos observáveis, os quais podem ser postos em evidência, aprendidos indiretamente mediante simbologias, medidas padronizadas singulares ou compostas; que da ausência, presença ou intensidade de tais fenômenos ou comportamentos, deduz a dimensão de um conceito” (CANNAVÓ, 1995, p.7-25 *apud* LEPORACE, 1999, p.47-48).

Como se observa acima, indicadores são instrumentos de mensuração, de acompanhamento, de avaliação. Como torna perceptível uma tendência, este traz significado e clareza aos fenômenos observados - principalmente os complexos - indo muito além da simples mensuração.

Diferença entre dados brutos, estatísticas, indicadores e índices

Visando evitar confusões sobre este tema, Leporace (1999) afirma que os dados brutos, as estatísticas, os indicadores e os índices, frente às políticas públicas, têm importância diferenciada. Todos são representados por números. O número puro e simples – 169.222 habitantes no Brasil em 2000 – representa uma estatística. É fruto de uma mensuração simples – contagem de dados brutos – feita, por exemplo, por meio do somatório de uma variável observada – número de habitantes em determinado território. Sempre lembrando que estatística vem da palavra “estado” e significa, originalmente, uma coleção de fatos quantitativos sobre o Estado. Para Aguilera (1999, p.32), as estatísticas não são produtos fim, mas sim produtos intermediários que devem ser usados na tomada da decisão e nas pesquisas.

Essas estatísticas sociais, simples, como as acima citadas, ou as mais complexas – trabalhadas em outro nível de tratamento e com o uso de fórmulas mais elaboradas de estimação –, se utilizadas especialmente na direção dos propósitos da política, passam a ser chamadas de indicadores sociais.

No nível de maior complexidade científica, se encontram os índices. Estes combinam diferentes indicadores em um único número – também chamados de indicadores compostos, sendo úteis para os estudos comparativos no tempo e no espaço.

O que é um indicador social

Para Jannuzzi (2001, p.15), “indicador social é uma medida, em geral quantitativa, dotada de significado substantivo, usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa científica) ou programático (para formulação de políticas)”. Complementa o mesmo autor, dizendo que “um indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas”.

Por sua vez, Leporace (1999) salienta que o indicador social é um instrumento de avaliação constante das políticas. Estes devem ter relevância social, validade, confiabilidade em relação à “qualidade” do levantamento dos dados, grau de cobertura adequado, sensibilidade para poder refletir mudanças. Devem ainda ter especificidade para refletir somente as mudanças ocorridas que se relacionam à dimensão social em questão, comunicabilidade em relação aos demais indicadores, factibilidade, periodicidade, desagregabilidade, historicidade em relação à existência de séries históricas comparáveis – permitindo o estudo de tendências e, finalmente, inteligibilidade em relação à metodologia utilizada para sua construção, o que garante transparência para seu uso.

Falando das características do indicador social, Borja e Moraes (2001), dizem que este deve ser confiável, simples e fácil de interpretar. Deve ser construído de acordo com parâmetros internacionais e ser consensualmente reconhecido. Deve apresentar boa relação custo-benefício para sua aplicação. Deve poder ser aplicável internamente em um país, respondendo as necessidades dos tomadores de decisão. Deve ser válido cientificamente sendo também passível de integração em um sistema de informação.

O papel de um indicador social

O relatório “Metas e Indicadores”, ano 2000, do Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Mulher (UNIFEM), mostra que existem muitas maneiras de avaliar o progresso – como, por exemplo, o relato de experiências. No entanto, observa-se que o uso dos indicadores sociais se constitui, entre outras aplicações, em elemento poderoso para aqueles que advogam por populações em situação de vulnerabilidade – pois ao se confrontarem com os problemas, todos se perguntam quais são especificamente os grupos

afetados? Qual o tamanho deste grupo? O quanto estão sendo afetados? Onde estão localizados? Como isso vem acontecendo no tempo – é uma tendência?

Os indicadores sociais também são importantes por que:

- informam algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando nesta mesma realidade;
- subsidiam as atividades de planejamento público e de formulação de políticas sociais nas diferentes esferas do governo;
- possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil;
- permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

Segundo Carley (1981), de maneira geral, existem quatro motivos que justificam a construção e utilização dos indicadores sociais:

Primeiro, porque existe a necessidade de informar sobre as condições e tendências sociais. Envolve, portanto, a reunião ou a seleção de medidas sociais nos chamados relatórios sociais nacionais, em compêndios de tabelas, gráficos e material de texto. Vale ressaltar que há críticos que afirmam que tais relatórios apresentam apenas estatísticas sociais, e não propriamente indicadores, pois a informação que fornecem não representa diretamente relações sociais de causa e efeito.

O segundo motivo está associado com o desenvolvimento de indicadores para assistir ou orientar o processo decisório governamental. São desenvolvidos indicadores macro ou de nível nacional e indicadores micro ou locais, de nível dos programas. A taxa de desemprego, importante indicador de bem-estar social nacional, é um exemplo de indicador macro. No nível micro, os indicadores sociais são usados para delinear as necessidades territoriais ou para avaliar a qualidade dos programas de governo concebidos para mitigar os problemas da sociedade. Outros conjuntos de indicadores sociais pretendem identificar áreas de necessidades especiais ou de privação, para as quais são também direcionados os programas governamentais.

A construção de sistemas de indicadores sob uma estrutura e uma fundamentação lógica integrais é o terceiro motivo. O Sistema de Estatística Social e Demográfica das Nações Unidas é um exemplo de sistema de âmbito integrado de âmbito internacional.

O quarto e último motivo vêm do desejo de se mensurar fenômenos importantes, porém difíceis de quantificar, como por exemplo, o estado de saúde de um indivíduo. O maior

dos esforços de pesquisa está no campo das medidas de qualidade de vida – ou dos indicadores sociais subjetivos. Os indicadores subjetivos baseiam-se nos relatos ou descrições dos indivíduos sobre sentimentos e percepções acerca de si mesmos e do mundo que os cercam, ao passo que os objetivos se baseiam na contagem da ocorrência de um evento ou atividade.

Como são classificados os indicadores sociais

Segundo Jannuzzi (2001), a classificação mais comum é a divisão segundo a área temática da realidade social a que se referem, ou seja, são agrupados nas áreas de saúde, educação, demografia, habitação, meio-ambiente, segurança e justiça, renda e pobreza, mercado de trabalho, infra-estrutura urbana e qualidade de vida. O quadro 1 apresenta as classificações mais usuais dos indicadores sociais.

Classificação	Descrição	Exemplo
Indicador Quantitativo	Ocorrência concreta ou ente empírico da realidade social.	risco de acidentes no trabalho
Indicador Qualitativo	Medida construída a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade	índice de confiança no governo.
Indicador Descritivo	Descreve características e aspectos da realidade empírica, não tendo muito significado de valor	taxa de mortalidade infantil.
Indicador Normativo	Reflete explicitamente juízos de valor ou critérios normativos com relação à dimensão social estudada	proporção de pobres.
Indicador Simples	Construídos a partir de uma estatística social específica	Taxa de mortalidade materna
Indicador Composto (Sintéticos ou Índices Sociais)	Elaborados mediante a aglutinação de dois ou mais indicadores simples, referidos a uma mesma ou diferentes dimensões da realidade social.	IDH-Índice de Desenvolvimento Humano
Indicador de Insumo	Quantifica os recursos disponibilizados nas diversas políticas sociais uma vez que trata de medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta a realidade social	número de professores por quantidade de estudantes.
Classificação	Descrição	Exemplo
Indicador de Processo ou de Fluxo	Traduz em medidas quantitativas, o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros para a obtenção de melhorias efetivas de bem-estar	número de consultas pediátricas no mês.
Indicador de Produto ou de Resultado	estão mais vinculados à realidade vivida na sociedade, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos, ou seja, retratam os resultados efetivos da aplicação das políticas	esperança de vida ao nascer.
Indicador de Estoque	medida de uma determinada dimensão social em um momento específico	anos de escolaridade das mulheres negras.
Indicador de Performance	abarcas mudanças entre dois momentos distintos	Aumento dos anos de escolaridade das mulheres negras no período 1996-2000.

Indicador de Avaliação da Eficiência	medida da eficiência dos meios e recursos empregados	volume de investimentos por unidade de área física.
Indicador de Avaliação de Eficácia	medida da eficácia no cumprimento das metas	melhoria das condições de moradia.
Indicador de Avaliação de Efetividade	medida da efetividade social do programa – avaliação dos efeitos em termos de justiça social, de contribuição para o aumento da sociabilidade e o engajamento político	nível de criminalidade.

Quadro 1: Classificação, descrição e exemplos usuais de indicadores sociais
 Fonte: Jannuzzi (2000, p. 20-25)

2.1.3 – Relevância dos Indicadores Sociais para o Planejamento

Por que usar indicadores sociais no planejamento de políticas públicas?

Responder essa pergunta pode ser, segundo Carley (1981), uma questão mais acadêmica do que real. Como já visto, o uso dos indicadores sociais surgiu do ardente desejo de que melhores informações sobre os fatores sociais da vida viessem a ajudar na tomada de decisões mais satisfatórias. A atividade se caracteriza por uma confusão terminológica persistente, que decorre, em grande parte, da falta de um arcabouço conceitual sólido de base teórica.

As expectativas exageradas na área de indicadores sociais, expressadas nas décadas de 1960 a 1980, decorreram não tanto de ilusões de grandeza por parte de seus defensores, mas antes, de necessidades reais de informação dentro e fora dos governos. Esta necessidade de informação continua a existir, pois a tarefa política é difícil e os instrumentos metodológicos vêm precisando sofrer um refinamento muito maior do que se imaginou originalmente. Todas as boas pesquisas de indicadores sociais devem, portanto, voltar-se para duas coisas: (1) técnicas de análise e gestão dos dados metodologicamente apropriadas e (2) atenção para os problemas de quantificação, previsão, causalidade, agregação e juízos de valor intrínsecos à análise.

Leporace (1999) ressalta a importância do primeiro item quando afirma que:

[...] a qualidade do indicador está relacionada aos procedimentos metodológicos utilizados em sua construção, que devem ser teoricamente fundamentados e descritos de tal forma que permitam sua replicabilidade e lhe confirmem validade.

Logo, afirma Carley (1981), a boa pesquisa reflete a mistura de necessidades de orientação política e o propósito dos pesquisadores e diz respeito simplesmente a duas coisas: contribui para a tomada de decisões e a formação de políticas e ao aumento do conhecimento social.

Leporace (1999), reforçando, sustenta o uso dos indicadores quando comenta que:

[...] parte-se do pressuposto que um sistema de indicadores sociais deve ter por objetivo alimentar o planejamento do setor público e a sociedade civil de informações que lhes permitam acompanhar as mudanças no nível de vida de uma população. Neste contexto, os indicadores sociais devem visar à captação dos efeitos das variações sócio-econômicas sobre a dinâmica da população alvo.

Partindo-se do pressuposto que este deva ser o fim último de todo e qualquer processo de desenvolvimento, é importante o conhecimento da sua evolução, tendências de localização no espaço, composição por sexo e idade, além da dinâmica de seus componentes (fecundidade, mortalidade e migração).

Carley (1981) responde à questão deste item quando cita estudos de Andrews e Withey que ressaltam os benefícios trazidos pelo uso dos indicadores sociais, vistos como percepções do bem-estar. Para esses pesquisadores, estas percepções do bem-estar fornecem uma base informativa com a qual as medidas posteriores podem ser comparadas. Viabilizam análises sobre a distribuição das percepções através da sociedade, sobre a estrutura e interdependência dessas percepções. Ademais, ajudam a entender como as pessoas avaliam e sentem acerca de certas áreas da vida, como a família, o emprego, a moradia, o bairro e assim por diante, e como combinam vários sentimentos numa avaliação global do valor da vida.

Uma vez confirmado que vale a pena usar indicadores na formulação de políticas, deve-se discutir sobre quais indicadores utilizar.

Indicadores tradicionais ou clássicos?

A atividade de planejamento nas diferentes instâncias da administração pública em todos os níveis consagrou alguns indicadores como instrumentos de medida confiáveis – os “Indicadores Tradicionais ou Clássicos”. Abaixo, exemplos de alguns indicadores que, por integrarem um conjunto de conhecimentos já sistematizados sobre o perfil sócio-econômico de comunidades, cidades, regiões, constituem, de acordo com Leporace (1999), a base de inúmeros estudos comparativos e instrumentos de apoio para a tomada de decisão:

- esperança de vida ao nascer;
- taxa de mortalidade infantil;
- taxa de alfabetização;
- PEA – população economicamente ativa.

Esses indicadores estão “prontos”, ou seja, já foram construídos, calculados e são publicados periodicamente pelas instituições oficiais e por outras com idoneidade igualmente reconhecida.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é o órgão responsável pela produção e atualização dos indicadores sociais de nível nacional. Outras instituições de relevância a nível estadual e municipal também colaboram nesse processo. Algumas delas são: a Fundação João Pinheiro, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados de São Paulo (SEADE) e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE), todas contribuindo para a produção de informações confiáveis e atualizadas.

A qualidade das informações levantadas pelas diferentes fontes é de extrema importância para aqueles que dependem dos indicadores sociais para o planejamento, pois o dado é a base da construção destes últimos e sua consistência é fundamental não somente para um estudo particular, mas, ao longo do tempo, uma vez que uma das funções mais relevantes do indicador social é permitir a avaliação das mudanças ocorridas na vida social (LEPORACE, 1999).

Optar pelo uso de indicadores não tradicionais requer atenção sobre as premissas do indicador, pois este deve:

- permitir a comparabilidade no tempo e no espaço;
- ser uma variável única e contínua;
- ter capacidade descritiva;
- ter pertinência em relação à finalidade para o qual foi produzido; e
- estar relacionado com as diferentes formas de intervenção.

Indicadores sociais são instrumentos descritivos centrais da análise das políticas normativas, pois indicam mudanças positivas ou negativas em fenômenos sociais relacionados com o bem-estar. Por combinarem os atributos - um tanto conflitantes - de relevância, objetividade e conveniência, os indicadores sociais, tradicionais ou não, encaixam-se comodamente, em diferentes finalidades, no paradigma do planejamento socioeconômico contemporâneo. Algumas das diferentes finalidades e formas de interação são vistas a seguir.

Indicadores sociais no Diagnóstico de Situação

Representando o ponto de partida do planejamento, o diagnóstico da situação é um “retrato” da realidade que deverá sofrer uma forma de intervenção de acordo com a extensão ou os objetivos da política pública. Com o diagnóstico sabe-se “o estado das condições sociais – a situação em que se encontra um conjunto de membros da sociedade em um momento determinado, em um domínio socialmente pertinente” (LEPORACE, 1999).

Os indicadores utilizados no diagnóstico são utilizados como base para qualquer estudo empírico e permitem avaliar as demandas por serviços e equipamentos sociais que orientam os procedimentos de intervenção num dado setor. A partir do diagnóstico feito, pode-se refletir sobre questões como: O que fazer? Como fazer? Em que prazo de tempo? A que custo?

Indicadores sociais na Formulação de Políticas

Sabendo qual é a cadeia causa-efeito dos problemas a enfrentar e o foco da intervenção, nesta fase define-se as metas, propósitos e resultados – representando as mudanças esperadas depois de realizada a intervenção, ou atividades que deverão ser implementadas para o alcance dos objetivos. Prazos, custos e desembolsos para cada etapa são previstos na formulação. Atores chaves, parceiros e beneficiários serão identificados e seus níveis de responsabilidade no processo de tomada de decisão, de implementação das ações – conjuntas ou não – ou acompanhamento destas, serão estabelecidos.

Também nesta fase, indicadores são definidos e utilizados, como visto anteriormente, no processo de acompanhamento (monitoramento) da implementação da política. Estes indicadores permitem responder perguntas sobre o que precisa ser feito para alcançar o resultado previsto, como ter certeza se a estratégia escolhida é a correta e quais os mecanismos de controle de que se dispõe para acompanhar os diferentes passos da implementação do processo.

Indicadores sociais na Implementação de Políticas

Sabe-se que o resultado final de uma política (ou políticas) deve-se em grande parte à qualidade dos instrumentos utilizados no monitoramento do processo de implementação dos Programas e Projetos que integram tais políticas. Instrumentos efetivos de controle e avaliação do processo possibilitam detectar os problemas de percurso e definir os desvios e as correções necessárias para o alcance dos fins últimos.

Na implementação da política, os indicadores de processo funcionam, portanto, como termômetros das atividades que estão sendo levadas a cabo. No processo de implementação das ações poderão ser utilizados muitos indicadores criados especialmente para atender aos objetivos específicos de cada ação – informações que só adquirem sentido dentro de um contexto determinado. Com base nesta observação, vale ressaltar que a construção de um indicador nem sempre exige um cálculo (estimador) sofisticado ou um grande esforço intelectual. Isto não significa que o mais fácil deva ser menos relevante, pois a coerência dos

propósitos tem que ser mantida e os indicadores devem ser realistas, apontando para as mudanças pretendidas.

Indicadores sociais na Avaliação de Políticas

a) *planejamento* é a prática que se caracteriza como instrumento de implantação das políticas estabelecidas. São os mecanismos técnico-operacionais no sentido de transformar diretrizes, objetivos e orientações gerais em planos, ou programas, ou projetos para orientar, conduzir e avaliar a execução das atividades e tarefas operacionais;

Segundo Kipnis e Algarte (2001),

Avaliação é o conjunto de mecanismos, instrumentos, métodos e técnicas utilizados para acompanhar, analisar e julgar a execução de planos, programas e projetos e suas atividades e tarefas. Assim, a avaliação é entendida como um dos componentes do processo de planejamento e uma forma técnica que possibilita à gestão analisar e julgar todas as fases deste processo (KIPNIS; ALGARTE, 2001, cap.VII, p.1).

Tanaka e Melo (2001,p.12) esclarecem ainda que “avaliar significa expor um valor assumido a partir do julgamento realizado com base em critérios previamente definidos”. Lembram que para avaliar deve-se: iniciar pelo que é mais “palpável”, ou seja, avaliar as ações/atividades desenvolvidas pelos serviços, projetos ou programas. A avaliação deve ser “delimitada”, “factível” e realizada de acordo com a possibilidade e a capacidade de cada executor. Deve-se começar com a avaliação das atividades desenvolvidas baseada em padrões (os processos). Não se deve nunca confundir o significado de processo com o de resultado. Resultado diz respeito à característica do cliente/usuário que foi modificada durante o processo (TANAKA; MELO, 2001, p.12-15).

Dentro dos processos de avaliação, o indicador é, portanto, uma variável, uma característica ou um atributo de estrutura, um processo ou um resultado capaz de sintetizar e/ou representar e/ou dar maior significado ao que se quer avaliar. Para a escolha dos indicadores mais apropriados, algumas perguntas devem ser respondidas. Estas podem, por exemplo, ser em relação a: se os objetivos estão sendo atingidos, se o que está se fazendo é satisfatório ou deve ser feito de maneira diferente, se as informações que se dispõe são suficientes para o melhor conhecimento da situação-problema.

Como afirmam Cohen e Franco (2004, p.69-71), a avaliação não se constitui uma atividade fácil. Pode, ao mesmo tempo, contribuir para o alcance dos objetivos ou gerar uma gama de conflitos interburocráticos assim como com o nível político. Seguem dizendo, os mesmos autores, que se deve diferenciar bem os políticos e os técnicos. Os políticos

determinam ações sobre os problemas enquanto que os técnicos – planejadores e avaliadores – têm como tarefa a maximização da eficiência e eficácia na consecução dos fins politicamente estabelecidos.

2.1.4 - Indicadores sociais utilizados nos planos de ação das conferências internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU)

O uso dos indicadores sociais vem sendo estimulado no âmbito das diferentes Conferências Internacionais das Nações Unidas com o propósito de beneficiar os processos de decisão internos dos países. Não se pretende, no entanto, que todos os indicadores definidos sejam aplicados para todas as situações. A proposta geral é que cada país selecione aqueles que são relevantes considerando suas prioridades nacionais. A vantagem é que ao adotarem esta “cesta” de indicadores sociais construídos sob a mesma metodologia e com a mesma origem para as fontes de dados, os países podem comparar avanços e definir, de forma conjunta, metas e planos de ação visando o desenvolvimento sustentável de sua população, beneficiando, direta ou indiretamente, o desenvolvimento dos outros países.

Em decorrência das conferências mundiais, em 29 de fevereiro de 1997 foi aprovado pela Comissão de Estatística das Nações Unidas o MNSDS – *Minimum National Social Data Set*, um conjunto mínimo de indicadores sociais nacionais envolvendo o acompanhamento estatístico dos programas nacionais de cunho social. Tal conjunto de indicadores considerava decisões emanadas dos Planos de Ação das conferências internacionais das Nações Unidas sobre população e desenvolvimento (Cairo,1994), sobre desenvolvimento social (Copenhague,1995), sobre a mulher (Pequim,1995) e sobre assentamentos humanos (Cairo, 1996).

Como ressalta Oliveira (2000, p.70), a compatibilidade internacional de indicadores de variada natureza tornou-se exigência crescente frente ao desenvolvimento e à importância da cooperação técnica multilateral, especialmente tendo em vista a constituição de blocos de países com finalidades de redução das barreiras econômicas e culturais entre as nações.

Aprovada durante a Cúpula do Milênio organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em setembro de 2000, a Declaração do Milênio representa, hoje, o consenso global em relação aos caminhos que a política pública deve seguir, incluindo no seu bojo a base dos indicadores sociais que permitem a verificação dos avanços nacionais e globais. O Brasil, em conjunto com outros 188 países-membro da ONU, assinou tal pacto, estabelecendo um compromisso compartilhado com a sustentabilidade do Planeta (IPEA, 2004). A Declaração do Milênio definiu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), um conjunto de macro-objetivos a serem atingidos através de

ações concretas dos governos e da sociedade. Considerados, pelos governos signatários, a agenda do Planeta, os oito ODMs são formados por dezoito metas a serem acompanhadas por um conjunto de quarenta e oito indicadores.

A teoria institucional diz que os indivíduos não agem puramente baseados nos seus papéis formais, assim como as organizações também não agem puramente baseadas em suas estruturas formais. Deve-se considerar, portanto, que a institucionalização acontece quando a organização recebe uma “infusão de valor” (FACHIN;MENDONÇA, 2003). Ressalta-se aqui o grande desafio assumido pelos governos signatários da Declaração do Milênio: o de institucionalizar, em suas políticas públicas nacionais, as metas e os indicadores estabelecidos. As metas definidas e seus respectivos indicadores sociais foram propostos por um grupo de especialistas do Secretariado das Nações Unidas, do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o que reflete a pauta de ações futuras destas organizações.

Um ponto a se considerar no estudo de políticas públicas, nacionais ou internacionais, é que se deve reconhecer que compromissos assumidos não são imutáveis. Da mesma forma, muitas políticas são somente ajustes na forma pela qual as atividades existentes são realizadas. Mudanças na regra do jogo – durante a implementação – podem mudar o resultado do jogo. Logo, se faz *mister* identificar quem procura influenciar o que, a quem, como e por que. A implementação destas políticas deve, portanto, ser vista sob uma perspectiva interativa, na qual ações individuais em pontos estratégicos influenciam consideravelmente os resultados obtidos, pois afinal está inserida em ambiente dinâmico cada vez mais acelerado.

Como seqüência de análise, vale descrever o que vem ocorrendo no Brasil em termos da implementação desses compromissos internacionais ligados à formulação de políticas sociais e o uso de indicadores sociais como guias no combate à extrema pobreza e a fome.

2.1.5 - Indicadores utilizados no Plano de Governo do Brasil

O Brasil integra o conjunto de países que adotaram o MNSDS – *Minimum National Social Data Set*. Essa base mínima de dados nacionais, mencionada no item anterior, tem entre os seus objetivos o acompanhamento de programas nacionais de cunho social e se constitui de indicadores sociais selecionados a partir de uma ampla consulta técnica a países e organismos internacionais, compreendendo dados gerais sobre a distribuição da população por sexo, idade, cor ou raça, sobre população e desenvolvimento, pobreza, emprego e desemprego, educação e condições de vida (LEPORACE,1999).

Seguindo as recomendações da Comissão de Estatística das Nações Unidas, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir de 1997, apresentou o sistema mínimo de indicadores sociais (ISM) com informações atualizadas sobre os aspectos demográficos, anticoncepção, distribuição da população por cor ou raça; informações atualizadas sobre trabalho e rendimento, educação e condições de vida. Na elaboração do sistema foram consideradas as peculiaridades nacionais e a disponibilidade de dados. Estes estão desagregados por região geográfica, visto que o tamanho e a heterogeneidade do país reduzem a representatividade das médias nacionais, e desagregados, também, em alguns casos, por sexo e cor. Os dados são provenientes do IBGE, de pesquisas censitárias (Censo Demográfico e Contagem da População) e por amostra (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD) e são complementados por outras fontes nacionais.

A partir de abril de 2004, o IBGE começou a mapear o desempenho do Brasil nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O instituto deu o primeiro passo nesse sentido ao apresentar 18 dos 48 indicadores dos ODMs no apêndice do estudo “Síntese de indicadores sociais 2003”. Os 18 indicadores escolhidos pelo IBGE abrangem as áreas de renda, educação, gênero, mercado de trabalho, saneamento e habitação (IBGE, 2004).

Tal conjunto de indicadores sociais tem feito parte das prioridades das áreas de planejamento político-institucional dos dois últimos governos federais. Em sua concepção, os Planos Plurianuais do Governo, existentes como formas de planejamento desde 1996, carregam a preocupação política explícita em mostrar à sociedade, global e brasileira, o que mostram os indicadores sociais brasileiros.

No entanto, uma análise preliminar dos programas do PPA atual (2004-2007), mostra que apesar de serem considerados no discurso político, os indicadores sociais incluídos, por exemplo, no texto de apresentação dos sessenta e quatro programas do MegaObjetivo I – “Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais”, foram considerados de forma irregular. A inclusão dos indicadores contidos nos Objetivos do Milênio no processo de formulação das políticas sociais também careceu de consideração explícita na descrição dos indicadores dos diferentes programas. Tal diferença entre o discurso e a prática pode estar nas dificuldades dos gestores e formuladores de políticas em utilizar os indicadores sociais. Quais seriam essas dificuldades? O item que segue mostra como a literatura busca responder tal questão.

2.1.6 - Quais as dificuldades para a utilização dos indicadores sociais?

Como afirma Carley (1981), existem dois problemas de alta relevância que dizem respeito a como expressar corretamente a qualidade de vida de uma população em números e a como não perder de vista a complexa realidade política dos problemas que exigem a intervenção governamental no desenvolvimento dos procedimentos e modelos estatísticos.

A realidade dos aspectos políticos e de juízos de valor associados aos indicadores sociais é, portanto, uma primeira e importante área de problemas a ser considerada. Como garantir que os indicadores sociais não serão usados para favorecer posturas políticas específicas? Sabe-se que estes podem ser usados para esconder problemas. Uma segunda área de problemas é metodológica. Se os indicadores são substitutos quantificados de outros fenômenos não-mensuráveis, pode ser muito difícil estabelecer uma correlação entre o mensurável e o não-mensurável.

Camarano (2001) corrobora com Carley (1981) dando um exemplo para mostrar como todo indicador leva em si valores atribuídos por seus formuladores:

A razão de dependência demográfica é definida como o quociente entre a população dependente, jovens (0-14 anos) e idosos (65 anos e mais), e a população em idade ativa ou não dependente (15 a 64 anos). O critério leva em conta apenas a variável idade cronológica e assume que indivíduos em determinadas idades são economicamente inativos e em outras, ativos. Camarano lembra que os dois limites são bastante arbitrários, pois não há nada que assegure que uma pessoa aos 65 anos possa ser considerada inativa ou dependente e uma de 15 anos ativa (CAMARANO,2001,p.37).

No tocante a parte metodológica da construção de sistemas de indicadores como grupos de indicadores sociais organizados em torno das partes que compõem o sistema social, Carley (1981) ressalta que os difíceis problemas de agregação levaram à conclusão de que as tentativas de se chegar a indicadores altamente compostos não produziram uma mensuração razoável. Também ressalta que tentativas de desenvolvimento de tais sistemas por áreas de interesse social podem contar com a resistência de políticos e administradores, pois implicam em medir realizações em áreas específicas, ou seja, verificar no detalhe a consecução de metas. Para os representantes eleitos, a pesquisa de indicadores sociais pode agitar águas que mais valeria a pena deixar tranquilas e pode fornecer um incômodo material que venha a ser útil para os oponentes. Administradores, que se preocupam em como conservar seus empregos, em serem promovidos, deterem poder, administrar os orçamentos e minimizarem conflitos, podem não ver os indicadores sociais como úteis ao atendimento de qualquer desses propósitos. Outro risco é que os valores refletidos no sistema de indicadores podem ser mais que os dos próprios pesquisadores e menos que os de outros segmentos da sociedade.

O custo crescente da produção de dados deve, segundo Miles (1995), ser ajustado em termos dos seus potenciais benefícios. Propostas inovadoras devem ser consideradas em relação aos recursos e as capacidades existentes. É vital que se estabeleçam prioridades na produção dos dados assim como também, na identificação de quão precisos e necessários são os dados.

De modo a fortalecer o entendimento sobre as relações entre indicadores sociais e a formulação das políticas públicas, na sessão seguinte tenta-se esclarecer porque e como se dá a formulação das políticas públicas.

2.2 – Formulação de Políticas Públicas

As sociedades modernas têm como principal característica a diferenciação social. Para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis. Para isso, existem apenas dois meios: coerção pura e simples e a política. A coerção traz como problema que quanto mais é utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto e mais elevado se torna o seu custo. Resta, portanto, a política que – de forma ampla – pode ser vista como a resolução pacífica de conflitos. Delimitando um pouco mais, a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução prática dos conflitos quanto a bens públicos.

Para Bio (1985), o termo política é, por vezes, mal compreendido. Há problemas com a sua semântica. Em seu conceito estão inseridos aspectos importantes. A orientação das ações para os objetivos indica que a ação é precedida pela decisão. Logo, o termo política implica em raciocínio planejado, seja pela repetição consistente de um tipo de decisão, ou seja pela tomada de decisão como resultado do processo de planejamento. Bio (1985) ressalta as seguintes características de uma política:

- ela define os caminhos na direção dos objetivos;
- permite o arbítrio, pois alguém tem que julgar cada caso na direção da decisão;
- ela não estabelece procedimentos ou define funções e responsabilidades;
- reflete o desejo da administração;
- se aplica a todos os casos semelhantes e não a um só caso específico.

Políticas públicas, do inglês *policies*, são os resultados (*outputs*) da atividade política (*politics*). Representam o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Logo, decisão política é diferente de política pública. Esta última envolve mais de uma decisão política e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para a

implementação das decisões tomadas. A decisão política representa uma escolha entre alternativas. Cabe salientar, no entanto, que nem toda decisão política chega a constituir uma política pública (RUA;CARVALHO, 1998, p.231-232).

Uma das características principais de uma política pública é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público – envolvem atividade política. Segundo Easton (1970) *apud* Rua e Carvalho (1998, p.232-233) “resultam do processamento dos *inputs* (vem do meio ambiente) e dos *withinputs* (vem do interior do sistema) pelo sistema político”. Deixar de pagar os impostos ou de votar significa a ausência de um *input*. Os *withinputs* referem-se, por exemplo, às reivindicações formuladas pelos próprios atores sociais do sistema político.

Ao haver o atendimento das necessidades do sistema, cria-se um fator gerador de apoio. É na tentativa de processar as demandas, portanto, que se desenvolvem os procedimentos formais e informais de resolução pacífica de conflitos. Se as demandas são novas – surgem novos atores sociais como resultado da organização para a pressão sobre o sistema político em relação aos problemas. Os “atores sociais” são todos aqueles que têm algo a ganhar ou a perder com as decisões relativas a uma política. Portanto, são sempre específicos, nunca genéricos como “governo” e “sociedade”. Dentre os atores existem os atores públicos e os atores privados. Os primeiros – políticos (eleitos) e burocratas (especialistas contratados) - exercem funções públicas e mobilizam os recursos associados a essas funções. Os outros são todos os que estão fora da esfera pública (empresários e trabalhadores). Estes grupos conformam grupos de pressão setoriais ou até movimentos sociais ou institucionais. As agências internacionais (BID, Banco Mundial, etc.) são outros atores de grande importância no processo político. Da mesma forma, existem os atores transnacionalizados que atuam em escala global que tanto atuam no mercado financeiro e nas telecomunicações, como no mercado de armas e no crime organizado. A mídia, como se sabe, tem seu papel de destaque como ator de influência no processo, sendo também um recurso de poder e um canal de expressão de interesses. (RUA;CARVALHO, 1998, p.234-238).

Como consequência do acima exposto, para identificar um ator da política pública deve-se estabelecer quem tem algumas coisas em jogo na política em questão. Este ator desempenhará seu papel dependendo da situação - do “estado de coisas”. Denomina-se “estado de coisas” a uma dada situação de incômodo que perdura por muito tempo e gera insatisfação e que não tenha gerado mobilização governamental. A partir do momento que este “estado de coisas” passar a preocupar as autoridades, torna-se um “problema político”. O problema político (*input*) acontece quando existe a mobilização da ação política, se constitui

uma situação de crise ou quando se apresenta uma situação de oportunidade decorrente do tratamento daquele problema.

Para resolver o problema político procede-se à formulação de alternativas, momento dos mais importantes do processo decisório. São manifestados e logo confrontados os interesses e as preferências. Estas preferências se definem a partir do cálculo de custo/benefício de cada ator em relação às alternativas apresentadas, não se restringindo aos custos econômicos, mas também a elementos simbólicos como a ambição pelo poder.

As preferências se formam em torno de questões (*issues*) definidas pela mobilização de expectativas em relação a determinado tema. Para entender o processo - formulação de uma política pública - é essencial definir quais são os *issues* e identificar as preferências em relação a cada *issue*. A partir das questões são formadas as arenas políticas onde são estabelecidas alianças. A disputa política se dá em arenas distributivas (alocação de recursos e distribuição de benefício), regulatórias (estabelecem quem pode ou não ter ou fazer alguma coisa – possibilidade de conflito) e redistributivas (um benefício é alocado a um ator e outro deverá pagar por isso – conflito na certa). Rapoport (1980) *apud* Rua e Carvalho (1998), define três padrões de disputa política: lutas distributivas, jogos de vencer em situações específicas e debates, onde cada ator procura convencer o outro da conveniência de suas propostas, de modo que o que vence é aquele que se mostra capaz de transformar o adversário em aliado.

No processo de disputa política são observados procedimentos e táticas de poder que envolvem a persuasão, o intercâmbio pela troca de favores, as ameaças, a pressão pública demonstrada por via de manifestações coletivas que visam causar constrangimento e mobilizar a opinião pública. As negociações e os compromissos e táticas de obstrução do curso das determinações também são empregadas. Tais táticas são normalmente empregadas até o abandono completo da questão.

Na formulação de alternativas de uma política pública verifica-se que a melhor decisão não é aquela que maximiza os valores e os objetivos dos tomadores de decisão, mas aquela que assegura um acordo satisfatório entre os interesses envolvidos. A decisão envolve relações de poder e, tal fato, afeta diretamente a alocação de recursos públicos, não seguindo somente os critérios de decisão técnica. O comportamento dos atores nesta fase do jogo do poder ganha fundamental importância. Para obter vantagens individuais, coletivas, organizacionais, os atores fazem todas as alianças possíveis, usam de todas as estratégias e de todos os recursos disponíveis. O que move o jogo do poder não é a lógica de um curso de ação, nem as rotinas organizacionais, nem a excelência técnica de cada alternativa, mas o

poder efetivo e as habilidades políticas dos proponentes e dos adversários de uma alternativa para negociar, barganhar até obter uma solução que lhes seja satisfatória, em um determinado problema político.

A decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções, etc. Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Uma decisão vira ação a partir do momento em que se chega a uma efetiva resolução - que se chega a uma boa solução, i.e., atores relevantes acreditam que saíram ganhando algo e que nenhum saiu completamente prejudicado ou na melhor solução possível naquele momento específico. A implementação de uma política pública deve ser vista, segundo Carley (1981), sob uma perspectiva interativa, na qual as ações individuais em pontos estratégicos influenciam consideravelmente os resultados obtidos.

Corroborando com Carley, Molina (2002, p.14-17) faz referência a importância do processo de formulação de uma política quando menciona três grandes problemas dos setores sociais dos países da América Latina. Ao mencionar a baixa capacidade dos formuladores de políticas em precisar os objetivos que são buscados (o primeiro problema), lembra que uma análise adequada da situação está na base para a definição desses objetivos. Salienta que os problemas sociais sempre podem ser vistos de diferentes ângulos, pois são mutantes e por isso, o seu enfoque e sua relevância, variam.

Uma segunda dificuldade descrita tem haver com a possibilidade de fazer com que os problemas e os objetivos perseguidos sejam gerenciáveis e sejam passíveis de avaliação. Somente a partir de objetivos claramente identificados, delimitados e verificáveis é que se poderão fazer e precisar quais serão as ações que deverão ser empreendidas. Outro problema está na geração e na análise das diferentes opções. Nos poucos casos em que são detectadas e colocadas diversas opções para análise, o processo de seleção de uma delas quase nunca é claro. Isto porque não são utilizados de forma precisa os instrumentos que permitem essa tomada de decisão.

Finalmente, salienta que para dar força e sustentabilidade aos programas sociais é preciso que se consiga balancear adequadamente o jogo de interesses, o terceiro problema. Todas as partes têm que estar confiantes de que os interesses foram, em certa medida, atendidos. Como chegar ao consenso é, por vezes, difícil, e importantíssimo para que se consiga obter um bom resultado, onde o processo de tomada de decisão e seleção de opções seja o mais transparente possível.

Segundo Lery (1999), as políticas públicas de desenvolvimento normalmente têm como principal objetivo reparar as desigualdades, compensar as desvantagens ou ajudar a acabar com os atrasos. Essas políticas referem-se, principalmente, aos chamados grupos desfavorecidos e, também, mas não exclusivamente, aos territórios que concentram dificuldades econômicas, sociais e ecológicas. Para poder acompanhar a evolução dessas políticas de desenvolvimento, a consideração de indicadores sociais na formulação das políticas ganha relevância.

2.3 – A relação entre indicadores sociais e a formulação de políticas sociais

Toda pesquisa de indicadores sociais representa alguma teoria social ou modelo, por mais simplista que seja. Como afirma Carley (1981, p.76), a “falta de uma exposição teórica explícita ou de um modelo causal resulta em definições ambíguas dos fenômenos não-observáveis importantes para a formulação de políticas”. Só a especificação explícita da natureza dos vínculos causais dentro de um modelo permite a verificação das hipóteses e, por conseguinte, cria a oportunidade de estabelecer a probabilidade de que algum indicador realmente indique aquilo que alega indicar.

Carley (1981, p.95) apresenta as quatro etapas para o desenvolvimento de indicadores sociais:

- 1) Desenvolvimento de uma exposição de problema ou de um modelo descritivo;
- 2) Formulação de um modelo causal (explicativo) explícito em palavras e/ou em algum tipo de diagrama – por exemplo, um “diagrama de trajetória”;
- 3) Operacionalização, ou seja, a exposição, em termos mensuráveis, das relações postuladas entre os indicadores sociais e as variáveis empiricamente derivadas – por exemplo, num sistema de equações;
- 4) Teste e talvez novo teste do modelo.

Segundo o autor, esse tipo de abordagem é o único que permite o desenvolvimento e o aperfeiçoamento contínuo de indicadores sociais para contribuir para a teoria social. Somente esse tipo de abordagem formal poderá contribuir para que se extraiam lições comuns de situações de problemas que, à primeira vista, afiguram-se singulares, mas talvez não o sejam em tal grau. A precisa explicitação do problema e a formulação de um modelo são de grande valor. A reflexão causal sobre um problema e, talvez, a construção de um “diagrama de trajetória” que reflita os processos causais, facilitam afirmações mais claras e mais rigorosas e podem gerar uma compreensão adicional do problema. Promovem também, o exame crítico

dos estudos de indicadores sociais orientados para a formulação de políticas no ambiente acadêmico.

Para Miles (1995), os indicadores sociais devem ser produzidos em circunstâncias concretas, por pessoas que não somente tenham bom entendimento sobre a metodologia de estatísticas sociais, mas que também, tenham relação com grupos empenhados no estudo do desenvolvimento humano.

2.3.1 – Por que indicadores sociais no processo de formulação das políticas?

Falando do relevante papel dos formuladores e tomadores de decisão, Graves (1978, p.1) ressalta a falta de diálogo existente entre o desenho das ciências aplicadas e as ciências sociais puras. Tal falha, para os formuladores e tomadores de decisão, traz como resultado, políticas pobres já que o formulador não tem consciência do profundo impacto psicológico, cultural e social do desenho físico ou da política em si. Afirma o autor que formuladores, planejadores e tomadores de decisão devem estar sensibilizados pelas necessidades dos beneficiários e pelo contexto ambiental, na definição da qualidade de vida (GRAVES, 1978, p2). O autor lembra que os indicadores sociais permitem a definição de grupos sociais dominantes assim como, a distribuição relativa dos serviços sociais e recursos em uma comunidade. Também ajudam nas previsões de eventos sociais e, como reflexo do social, fornecem o tipo de conhecimento necessário à antecipação de alternativas para o futuro.

Os indicadores sociais, adequadamente construídos e apresentados sem um jargão técnico que obscureça suas limitações metodológicas e sua postura valorativa, podem ajudar a definir e a esclarecer problemas importantes, fomentando o debate político, necessário à alocação democrática de recursos. Serão úteis se forem situados numa escala apropriada ao problema. Se o corte inicial no conjunto de indicadores sociais mostrar que mais vale redefinir o problema em outro nível, é extremamente importante que os formuladores, pesquisadores e os tomadores de decisão estejam preparados para fazê-lo” (CARLEY, 1981, p.167).

Um aspecto interessante das afirmações acima, e que torna o uso de indicadores sociais mais prontamente importante para a formulação de políticas, é a identificação dos principais grupos de clientes dos tipos de serviços oferecidos pelo governo local. Os indicadores sociais podem ser usados para examinar, numa perspectiva comparada, a prestação de um serviço entre diferentes governos, as tendências da prestação de serviços a partir de um determinado indicador, e as variações geográficas da prestação de serviços num mesmo governo.

Carley (1981) comenta sobre o papel da sociedade civil organizada, respaldada pelos indicadores sociais, nos processos de formulação de políticas públicas. Salienta a tendência crescente da participação pública no processo decisório governamental. Na formulação de políticas esta participação é tão importante quanto o próprio resultado. A opinião pública fornece informações essenciais ao esclarecimento da maioria dos problemas políticos e aumenta o incentivo para que o público coopere com o processo de formulação de políticas e possa avaliá-lo.

Jannuzzi (2001), por sua vez reforça a relação entre o uso dos indicadores sociais e a formulação das políticas públicas ao afirmar:

[...] indicadores sociais usados de forma responsável, inteligível e transparente podem estabelecer parâmetros concretos para discussão da natureza, conteúdo e prioridades das políticas governamentais, dos programas públicos e dos projetos de ação social. Indicadores são instrumentos para o efetivo empoderamento da sociedade civil, de controle e direcionamento das atividades do poder público (JANNUZZI, 2001, p.35).

Indicadores Sociais podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais.

Na negociação das prioridades sociais, os indicadores sociais podem contribuir no apontamento da magnitude das carências a atender nas diversas áreas de intervenção (JANNUZZI, 2001, p.131).

Neste ponto vale ressaltar que o desenvolvimento de indicadores sociais de interesse para os formuladores da política envolve uma condição correlata – a da institucionalização. Institucionalização como o estabelecimento de normas e práticas que promovam a existência de um indicador, legitimem seus métodos e conceitos e desenvolvam um consenso tácito sobre a aceitabilidade das medidas, conceitos e métodos do indicador. A institucionalização, segundo Carley (1981), contribui para mitigar os problemas de má utilização dos indicadores como propaganda (como confirmadores) e de sua não-utilização.

Visando consubstanciar o entendimento do leitor sobre este último ponto – uso dos indicadores como propaganda *versus* sua completa institucionalização - se discute a seguir sobre o tema institucionalização dos indicadores no processo de formulação das políticas públicas federais brasileiras – representadas pelos programas de ação da área social descritos no Plano Plurianual do período de 2004-2007.

2.3.2 – A institucionalização dos indicadores sociais na área federal de formulação de políticas

Neufville (1975) *apud* Carley (1981, p.123) lembra os critérios estabelecidos por aquele autor para se aquilatar o grau de institucionalização dos indicadores sociais em um determinado governo:

- a extensão do financiamento de longo prazo para a produção regular da medida;
- a existência de grupos de interesse ativos que usem e apoiem a continuação da série de dados;
- A conscientização dos meios de comunicação e do público sobre a importância do indicador;
- os vínculos diretos entre o indicador e a condução da política pública; e
- o fato de que órgão que produz o indicador seja ou não respeitado e não esteja sujeito ao controle político imediato.

O mesmo autor também afirma que um fator limitante à institucionalização dos indicadores sociais é que o processo requer uma espécie de compromisso com uma visão a médio ou longo prazo sobre as necessidades de informação e é possível que essa perspectiva esteja ausente quando o governo estiver mais interessado na sobrevivência a curto prazo.

No detalhamento do Megaobjetivo I descrito no PPA 2004-2007, citado anteriormente, são mencionados sessenta e oito indicadores sociais (Apêndice A). No entanto, análises preliminares comparativas do uso dos indicadores citados efetivamente nos sessenta e três programas mencionados no Megaobjetivo I (Apêndice B) mostram que 44% destes não foram considerados, por algum motivo, pelos formuladores dos programas. Vale também ressaltar que 19% dos programas não contavam com a descrição de indicadores, sendo, um dos motivos, que se encontravam em processo de análise e desenvolvimento, o que pode também evidenciar certa dificuldade no uso efetivo destes instrumentos para o planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas.

Da mesma forma, a análise comparativa entre os oitenta e sete indicadores sociais do PPA 2004-2007 (Apêndice C) e os quarenta e oito indicadores base dos ODMs (Apêndice D), mostra que somente 20% dos indicadores dos ODMs foram considerados no processo de formulação das políticas sociais do país para o referido período.

Guimarães e Jannuzzi (2004, p.1-2), concordando que muitos dos problemas ainda não foram devidamente superados, afirmam que há uma carência de aprofundamento efetivo no uso dos indicadores no processo de formulação de políticas públicas. Afirmam, os autores,

que há um certo deslumbramento e uma crença de que essas ferramentas e a disponibilidade de novos indicadores venham a garantir, *per se*, uma melhor gestão dos recursos e dos programas sociais.

As análises e questões citadas até aqui, serão a base desta pesquisa sobre os fatores que envolvem a teoria e a prática da relação entre o uso dos indicadores sociais e a formulação das políticas públicas federais no Brasil. A descrição sobre a metodologia a ser aplicada na pesquisa é descrita no item que se segue.

3 – METODOLOGIA

Nos tópicos a seguir, é descrita a opção metodológica do autor, que adota conceitos definidos por Gaskell. São apresentados o tipo de pesquisa adotado, o esquema conceitual, o modelo de análise, a população e a amostra, os instrumentos e os procedimentos pelos quais os dados foram coletados e analisados e as limitações deste estudo.

3.1 – Tipo de Pesquisa

Quanto a sua natureza, pode-se afirmar que esta se trata de uma pesquisa mista, sendo, ao mesmo tempo, exploratória e descritiva. Exploratória porque há pouco conhecimento acumulado e sistematizado no que se refere especificamente a análise da relação objeto deste estudo. Descritiva porque visa apreender, analisar e informar sobre os fatores que facilitam ou inibem o uso efetivo dos indicadores sociais durante a fase de formulação de programas e políticas públicas federais no Brasil.

Quanto ao método de análise, este estudo é puramente qualitativo porque busca compreender o tema proposto a partir da perspectiva dos entrevistados. Esta afirmação é corroborada por Gaskell (2002) quando afirma que tal método:

[...] fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. O objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos sociais específicos (GASKELL, 2002, p.65).

Nessa pesquisa aborda-se um espectro de opiniões de atores-chave (ou informantes-chave, como se queira) do processo de formulação de políticas em relação ao uso dos indicadores sociais enquanto instrumentos de relevância ao planejamento, captando as diferentes representações sobre o assunto.

3.2 – Esquema Conceitual

Para o cumprimento dos objetivos desta dissertação, a análise do problema de pesquisa (Subseção 1.1) foi feita com base no seguinte esquema conceitual:

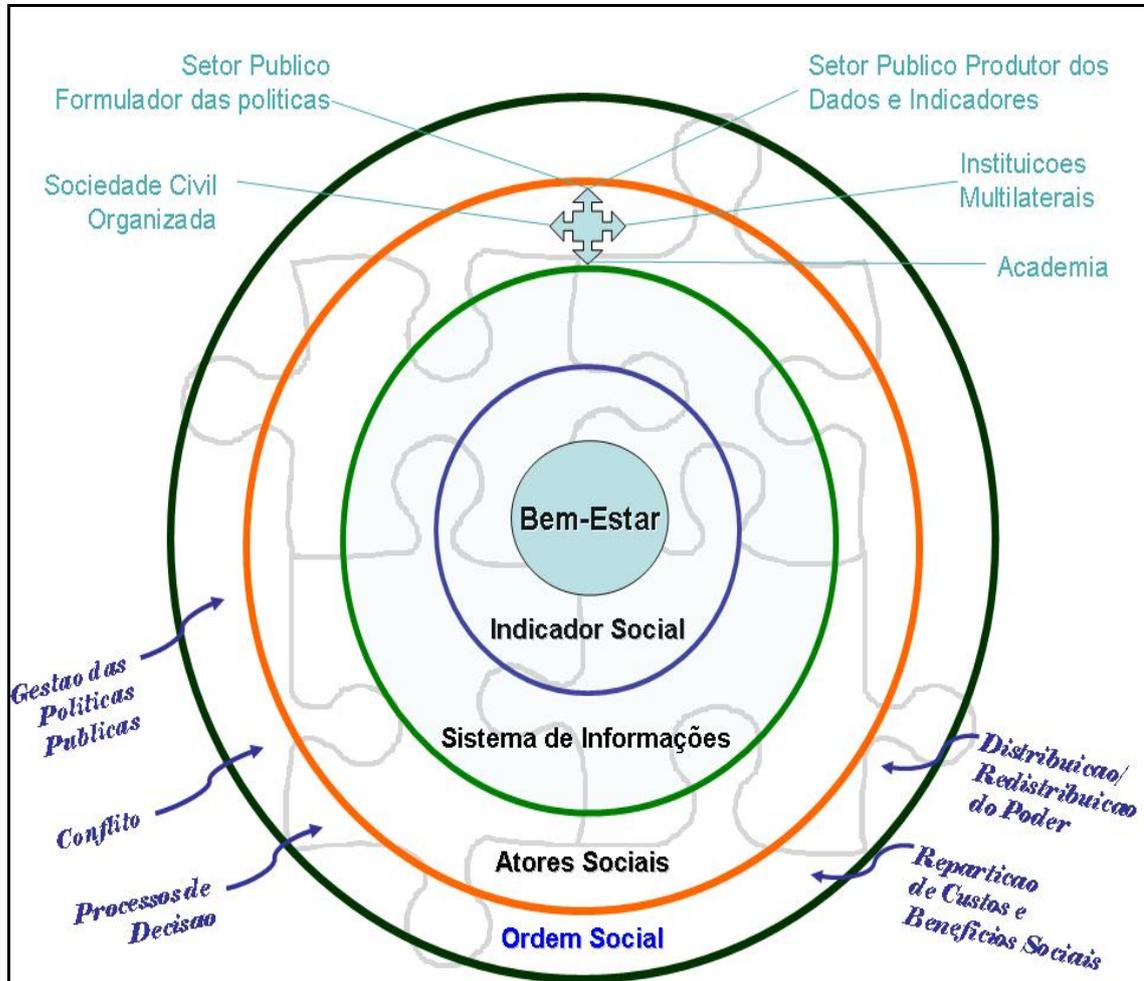


Figura 1: Esquema conceitual para estudar a relação entre indicadores sociais e a formulação das políticas públicas federais no Brasil

Fonte: elaboração do autor a partir de revisão de literatura

A Figura 1 acima, apresenta o esquema conceitual que direcionou essa pesquisa e que será detalhado, a seguir, em seus componentes que foram formados por dimensões e variáveis. O comportamento dos atores dentro da dinâmica da ordem social permeia a investigação sobre os fatores que facilitam e os que inibem o uso dos indicadores no processo de formulação das políticas sociais federais brasileiras nas últimas décadas.

3.3 – Modelo de Análise

Considerando que só a especificação explícita da natureza dos vínculos causais dentro de um modelo permite a verificação das hipóteses, as dimensões desta análise e suas respectivas variáveis são apresentadas a seguir no Quadro 2:

DIMENSÕES		VARIÁVEIS	FOCOS DE ANÁLISE
I	Política	Agenda Internacional e a Cooperação Técnica prestada aos Governos	Aspectos históricos do movimento dos indicadores sociais. O papel dos Organismos Internacionais na cooperação técnica prestadas. O Brasil no cenário da produção e uso dos indicadores sociais. Os impactos da agenda internacional sobre a política local.
		Debate Político e os Indicadores Sociais	A definição de qualidade de um indicador. Os usos dos Indicadores Sociais na política. Questões ligadas a integração do trabalho dos atores-chave ligados ao uso dos Indicadores Sociais.
		Planejamento de Políticas Públicas	O planejamento para a gestão das políticas. A participação qualificada dos atores-chave. A escolha de modelos, metodologias e tipos de indicadores.
		Institucionalização dos Indicadores Sociais	Constatações sobre o estágio da institucionalização do uso dos indicadores sociais na formulação das políticas públicas nacionais. Necessidades e entraves à sua completa institucionalização.
II	Técnica	Foco dos Estudos na Área de Indicadores Sociais	Evolução histórica dos estudos sobre o tema. As inovações científico-metodológicas produzidas no cenário nacional. Os diagnósticos de situação. Como seguir aprimorando os estudos.
		Disponibilidade de Dados e Informações Sociais	A produção de dados e informações sociais no país. O que existe e o que ainda falta produzir. A qualidade dos dados e as limitações dos sistemas nacionais. O Sistema Nacional Estatístico – o que pode ser aprimorado. A integração dos sistemas nacionais de indicadores sociais.
		Opção Metodológica	Preferências teóricas sobre a organização dos dados e informações. Modelos conceituais para a criação dos indicadores sociais.
		Capacitação em Indicadores Sociais	Os níveis de conhecimento sobre indicadores sociais daqueles que atuam no processo de formulação das políticas públicas no Brasil. Riscos gerados pela não utilização dos conhecimentos desenvolvidos. Os conhecimentos mínimos necessários à utilização dos indicadores sociais nas políticas públicas. A formação da massa crítica da área.

Quadro 2: Modelo de Análise da Pesquisa

Fonte: elaboração do autor a partir de revisão de literatura. Modelo do quadro baseado em MEDEIROS (2004).

Nas seções seguintes são apresentados os detalhamentos correspondentes a cada dimensão, suas variáveis, focos de análise e respectivas delimitações de investigação.

3.3.1 - Dimensão I: Política

A Dimensão I compreende os condicionantes da construção e da execução das políticas públicas federais no relativo ao uso efetivo dos indicadores sociais. O primeiro foco está na relação existente entre a agenda política internacional e a cooperação técnica prestada ou recebida pelo Governo Brasileiro. Esta dimensão engloba, adicionalmente, a variável “debate político e os indicadores sociais”, a fim de que seja discutida a influência das opções ideológico-partidárias e a visão científico-acadêmica na definição de indicadores sociais a serem incorporados às políticas públicas. Trata, ainda, de aspectos relativos ao planejamento

das políticas públicas no que tange a composição de bases de informação e de análises, assim como a lições aprendidas. Completa essa dimensão, a variável “institucionalização” que pretende corroborar tal fenômeno com base nas informações coletadas junto as múltiplas fontes, em relação ao nível de institucionalização dos indicadores sociais tanto no contexto da formulação das políticas públicas federais no Brasil como no âmbito dos arranjos institucionais existentes sobre o tema no país. A delimitação da investigação das variáveis da Dimensão I é a seguinte:

VARIÁVEL	DELIMITAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO
Agenda Internacional e a Cooperação Técnica prestada aos Governos	Verificar como foi vivenciada a evolução do movimento dos indicadores sociais na realidade brasileira. Verificar como é percebido o papel da cooperação técnica internacional na área de indicadores sociais para o planejamento das políticas federais. Discutir as bases acordadas para a produção dos indicadores sociais. Buscar visões sobre o papel do Brasil no cenário internacional da produção e uso dos indicadores sociais nas políticas pública. Investigar sobre uma possível influência ideológica que possa estar (ou não) contida nos indicadores sociais e metodologias aprovadas no cenário internacional.
Debate Político e os Indicadores Sociais	Averiguar como é percebido o papel dos indicadores sociais por aqueles que advogam ou defendem suas ideologias. Verificar o que se discute sobre o tema “indicadores sociais” no debate político. Investigar quais seriam os motivos que justificam a construção e o uso dos indicadores sociais.
Planejamento de Políticas Públicas	Averiguar qual a opinião geral sobre o Sistema Nacional Estatístico brasileiro. Investigar se os sistemas de indicadores sociais vêm contribuindo para a evolução do processo de planejamento e o desenvolvimento dos programas/projetos sociais do Governo na última década. Averiguar quais as definições existentes para esse sistema. Investigar o entendimento em relação ao(s) objetivo(s) dos indicadores sociais. Verificar percepções quanto à relevância dos indicadores sociais no planejamento. Discutir como fica a incorporação dos juízos de valor no processo de construção e uso de indicadores sociais.
Institucionalização dos Indicadores Sociais	Averiguar quão institucionalizados estão os indicadores e os diagnósticos de situação e qual a sua relevância no ciclo de gestão das políticas públicas federais. Investigar problemas relacionados à utilização dos indicadores sociais ou a sua não-utilização (desconhecimento).

Quadro 3: Delimitação da investigação das variáveis da Dimensão I

Fonte: elaboração do autor a partir de revisão de literatura. Modelo do quadro baseado em MEDEIROS (2004).

3.3.2 - Dimensão II: Técnica

A Dimensão II investiga os requisitos técnicos ligados ao tema. Foca inicialmente a evolução dos estudos desenvolvidos sobre esta área. Uma variável sobre disponibilidade de dados/informações investiga o acesso a esses recursos, incluindo uma análise sobre o chamado “sistema nacional estatístico”. Outra, sobre a “opção metodológica”, capta preferências teóricas sobre a organização dos dados e informações e os modelos conceituais a elas associados, assim como os diferentes conceitos e formulações científicas desenvolvidas. Adicionalmente, se utiliza da variável “capacitação em indicadores sociais” para observar impressões sobre o nível de conhecimento de tomadores de decisão e técnicos ligados

diretamente ao processo de formulação de políticas públicas federais. A delimitação da investigação das variáveis da Dimensão II é a seguinte:

VARIÁVEL	DELIMITAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO
Foco dos Estudos	Verificar como são percebidos os estudos sobre a evolução do movimento dos indicadores sociais, especialmente no cenário interno brasileiro. Identificar experiências nacionais no relativo a produção de conhecimento sobre o uso dos indicadores sociais. Investigar opiniões sobre o instrumento de pesquisa “diagnóstico de situação”. Verificar alternativas para o aprimorando dos estudos.
Disponibilidade de Dados/Informações	Verificar os tipos de dificuldades enfrentadas na produção de indicadores sociais no país. Averiguar o tipo de demanda atual sobre a produção dos indicadores Discutir sobre a qualidade dos indicadores produzidos. Colher visões sobre a organização do sistema nacional estatístico ou dos sistemas. Averiguar as possibilidades de integração dos diferentes sistemas existentes no país.
Opção Metodológica	Averiguar sobre os pré-requisitos para a utilização dos indicadores sociais. Abordar o debate sobre a adoção de indicadores compostos e indicadores simples no âmbito das políticas públicas federais. Identificar passos relevantes do processo de escolha metodológica e seleção de bases dados.
Capacitação em Indicadores Sociais	Averiguar como é percebida a aquisição e o uso de conhecimento existente no país sobre indicadores sociais Identificar os riscos que são geralmente associados a utilização ou não da capacidade nacional sobre o tema. Observar como vem se dando a formação da massa crítica de profissionais nacionais que atuam na área de indicadores sociais.

Quadro 4: Delimitação da investigação das variáveis da Dimensão II

Fonte: elaboração do autor a partir de revisão de literatura. Modelo do quadro baseado em MEDEIROS (2004).

3.3.3 – Análise dos Relacionamentos das Variáveis

Tendo como base o conteúdo das sete hipóteses propostas com orientadoras da pesquisa, procedeu-se à criação das oito variáveis constantes das duas dimensões de estudo acima abordadas. Vale ressaltar que a identificação das variáveis se deu com base nas hipóteses formuladas e a estrutura dos assuntos tratados no marco teórico desta pesquisa. A partir da análise dos resultados emanadas das entrevistas realizadas e das hipóteses estabelecidas, nesta subsecção, se procede à análise dos relacionamentos existentes entre estas, o que permite detectar em que dimensão e em que área(s) se concentra(m) o foco das atenções no relativo ao melhor uso dos indicadores sociais no processo de formulação e gestão das políticas públicas federais brasileiras.

3.4 - População e Amostra

“Talvez seja apenas falando que nós podemos saber o que pensamos” (Gaskell, 2002, p.75).

Com o objetivo de maximizar a oportunidade de compreender as diferentes posições tomadas pelos atores envolvidos no processo em questão (população), o que permite uma compreensão mais detalhada do assunto, e considerando o tamanho do *corpus* analisado

(Gaskell, 2000, p.70-71), foram entrevistados representantes de instituições diretamente relacionadas à prática da produção e uso dos indicadores sociais. A escolha dos entrevistados considerava a relação de trabalho e o tempo de experiência (maior que cinco anos), com o assunto pesquisado (amostra).

Perfis profissionais selecionados para a pesquisa:

- 1) Gestores e Técnicos Especialistas em formulação de políticas ou de produção de indicadores sociais com atuação no âmbito federal nas áreas de saúde, educação, administração urbana e desenvolvimento social e combate a pobreza;
- 2) Representantes do IBGE e IPEA, órgãos de produção e análise dos indicadores sociais brasileiros;
- 3) Representantes da comunidade científica da área de produção e estudo de indicadores sociais;
- 4) Representantes da Sociedade Civil Organizada atuantes em uma das áreas sociais acima-mencionadas.

3.5 – Instrumentos e Procedimentos de Coleta e Análise de Dados

Um primeiro passo para o embasamento das entrevistas foi a análise documental sobre o PPA 2004-2007 no que se refere às políticas e programas sociais, concentrando mais especificamente o foco no uso de indicadores sociais na formulação das políticas.

Visando uma maior interação com os entrevistados, o que trouxe uma troca maior de informações e significados na busca da produção do conhecimento desejado, foram realizadas entrevistas individuais semi-estruturadas a partir da elaboração do tópico guia, apresentado no Apêndice E, fortemente baseado nas hipóteses de trabalho apresentadas anteriormente. A ordem planejada para a realização das entrevistas obedece à cronologia descrita no item 3.2.

A análise dos dados foi feita por meio da técnica de análise de conteúdo que, segundo Richardson et al. (1985), é um conjunto de técnicas para análise de comunicações, visando obter a descrição do conteúdo de mensagens. Constitui-se num conjunto de instrumentos metodológicos, cujos objetivos são: (a) analisar as características de um texto (mensagem) sem referência às intenções do emissor ou aos efeitos da mensagem sobre o receptor; (b) analisar as causas e antecedentes de uma mensagem, procurando conhecer as suas condições de produção; (c) analisar os efeitos da comunicação para estabelecer a influência social da mensagem. (RICHARDSON et al., 1985, p. 176). Durante a análise – que englobou os itens (a) e (b) acima - levou-se em consideração as condições de produção dos discursos e as

condições de produção da análise, tendo como base as dimensões e variáveis formuladas para a pesquisa, conforme indicado em seu “modelo de análise” (Quadro 2).

As entrevistas foram realizadas entre os meses de novembro de 2005 e janeiro de 2006 e como previsto, três gestores(as) e dois técnicos(as) de quatro Ministérios da área social do Governo, um(a) representante do IBGE e um(a) do IPEA, representantes de dois centro acadêmicos e um(a) representante da sociedade civil organizada foram ouvidos(as). A visão de uma das instituições que compõe a Organização das Nações Unidas também foi coletada de modo a contar com a posição de um representante dentre aqueles que determinam a agenda internacional sobre este tema. Informantes-chave em Brasília e no Rio de Janeiro foram entrevistados. Vale observar que foram contatadas, no total, treze pessoas, sendo que duas entrevistas não puderam ser realizadas por problemas de agenda.

Na escolha pelo uso de um dentre os diferentes softwares específicos para a análise qualitativa, o ATLAS.ti – versão 5.0 se mostrou satisfatório pois ofereceu ao processo uma representação válida e apropriada para a obtenção do resultado previsto para a pesquisa. O ATLAS.ti é uma ferramenta utilizada para análises qualitativas de grandes quantidades de materiais sejam textos, gráficos ou dados e informações em áudio e vídeo. Oferece uma variedade de opções para análises de materiais que não podem ser analisados sob abordagens estatísticas formais. Sob um ambiente intuitivo, ajuda o usuário a descobrir fenômenos complexos escondidos entre o material analisado.

As entrevistas foram gravadas, transcritas com a utilização de um processador de textos e, logo, inseridas no Atlas.ti, num total de 121 páginas² de texto. A organização dos trechos relevantes das entrevistas, especialmente, o agrupamento das idéias foram facilitadas pelo uso do Atlas.ti, que possui os seguintes conceitos em modelo de dados: (1) unidade hermenêutica, (2) documento primário, (3) citação, (4) código, (5) memo, (6) família, (7) rede e (8) relação. Explicações quanto à aplicação desses conceitos serão apresentadas adiante nesta dissertação, na Seção “4 - Resultados e Discussão”, assim como também no Anexo A desta dissertação.

Muito embora Gaskell (2002, p. 86-88) reconheça que os computadores nunca chegaram a fazer o trabalho intuitivo e criativo do ser humano, ele resume bem os benefícios de se utilizar um programa computadorizado como esse na análise qualitativa de informações quando diz:

Os principais resultados [...] são os seguintes: primeiramente, codificar, cortar e colar produzem textos impressos de todas as passagens do texto que se refiram

² Página no formato A4, espaço simples entre linhas, fonte Times New Roman, tamanho 12.

à mesma categoria [...]. Isto fornece uma síntese de todos os elementos relevantes do texto que pertençam a um código específico de interesse. Esta forma de produto é uma maneira eficiente de representar os elementos textuais, de tal modo que o pesquisador pode ilustrar sua interpretação com citações selecionadas.

3.6 – Limitações do Método

O Quadro 5 mostra as limitações deste estudo e as providências tomadas visando sua minimização:

Limitações	Providências para minimizar o impacto
<p>Método de entrevista individual, onde:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ pode não haver pleno entendimento da linguagem do entrevistado, ▪ omissão de detalhes importantes e/ou ▪ versões distorcidas/enganadoras ou impossíveis de serem rastreadas ou verificadas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O autor tem vivência na área ▪ Boa elaboração do tópico guia ▪ Possibilidade de entrevistar mais de um representante em cada uma das instituições escolhidas. ▪
<p>A coleta de dados foi do tipo corte transversal, sendo que o apontado pela literatura como ideal seria o estudo longitudinal, para acompanhamento das fases inerentes ao processo de formulação das políticas públicas federais.</p>	<p>Foram agendadas entrevistas com especialistas com ampla experiência na formulação de políticas na busca de se capturar o máximo de informações sobre tal processo.</p>
<p>O corte e o método de análise estabelecido para esta pesquisa não permitem generalizações.</p>	<p>A conclusão do estudo sugere aplicações futuras das análises em outros contextos.</p>

Quadro 5: Limitações e providências para minimizar o impacto das limitações.

4 – RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados e a consequente discussão resultam da aplicação da técnica de Análise de Conteúdo sobre os dados primários coletados, efetuada com auxílio do software Atlas.ti. Esta subseção está organizada conforme as dimensões e variáveis apresentadas no Quadro 2 - Modelo de Análise da pesquisa e, considerando as entrevistas e o conteúdo do marco conceitual elaborado, se pretende espelhar a percepção dos entrevistados sobre as questões definidas para esta discussão.

Inicialmente, cabem alguns esclarecimentos sobre como será feita a exposição acerca dos dados analisados. Tendo em vista a utilização de falas dos entrevistados³ no decorrer da discussão e visando resguardar as identidades dos informantes-chave, assim como das instituições e especialistas mencionados durante as entrevistas, se optou por somente identificar a qual entrevista pertence cada citação e ao parágrafo correspondente em cada entrevista.

³ Visando otimizar a leitura e preservar as identidades, durante o corpo da dissertação serão feitas referências as pessoas entrevistadas utilizando-se o termo no masculino. Isso sem demérito nenhum as questões de gênero.

Ao serem mencionadas as falas dos entrevistados, a identificação será feita como no seguinte exemplo: entrevistado #4 e ao final da citação (E#4:3), onde E#4:3 significa a citação contida no terceiro parágrafo da fala do entrevistado #4. Vale ressaltar que a numeração que remete às entrevistas não guarda qualquer relação com a ordem cronológica em que estas ocorreram.

São apresentados, inicialmente, os resultados obtidos durante as análises de cada uma das variáveis definidas a partir do roteiro das entrevistas. Cabe aqui salientar que o roteiro das entrevistas semi-estruturadas foi elaborado a partir do conteúdo e das idéias inseridas nas sete hipóteses levantadas no início dos trabalhos.

Na seção subsequente, as relações existentes entre cada variável da pesquisa são mostradas na forma de estruturas conceituais gráficas oriundas do software Atlas.ti⁴. Estas estruturas são denominadas “redes” e visam facilitar o entendimento quanto à agregação de códigos em torno das variáveis da pesquisa.

Na Figura 2 adiante, por exemplo, nota-se que a variável “Estudos” (Estudos dos Indicadores Sociais) refere-se à família de códigos (*Code Family* - CF) denominada “CF: Requisitos Técnicos”, que possui outros três códigos em sua rede, os quais foram a ela agregados por possuírem características que os identificam com a citada família. As linhas que ligam os códigos entre si e estes às famílias de códigos representam as “relações” no contexto do Atlas.ti, a saber: (1) “está associado com <is associated with>”; (2) “é parte de <is part of>”; (3) “é causa de <is cause of>” e (4) “é propriedade de <is property of>”; e (7) uma última relação sem nome (*noname*), utilizada caso nenhuma das relações anteriores se aplique.

⁴ Cabe esclarecer que, considerando o tempo disponível para a conclusão deste trabalho, a determinação das relações existentes entre as variáveis não foi automaticamente gerada pelo Atlas.ti mais sim, a partir da interpretação dos depoimentos colhidos durante as entrevistas realizadas.

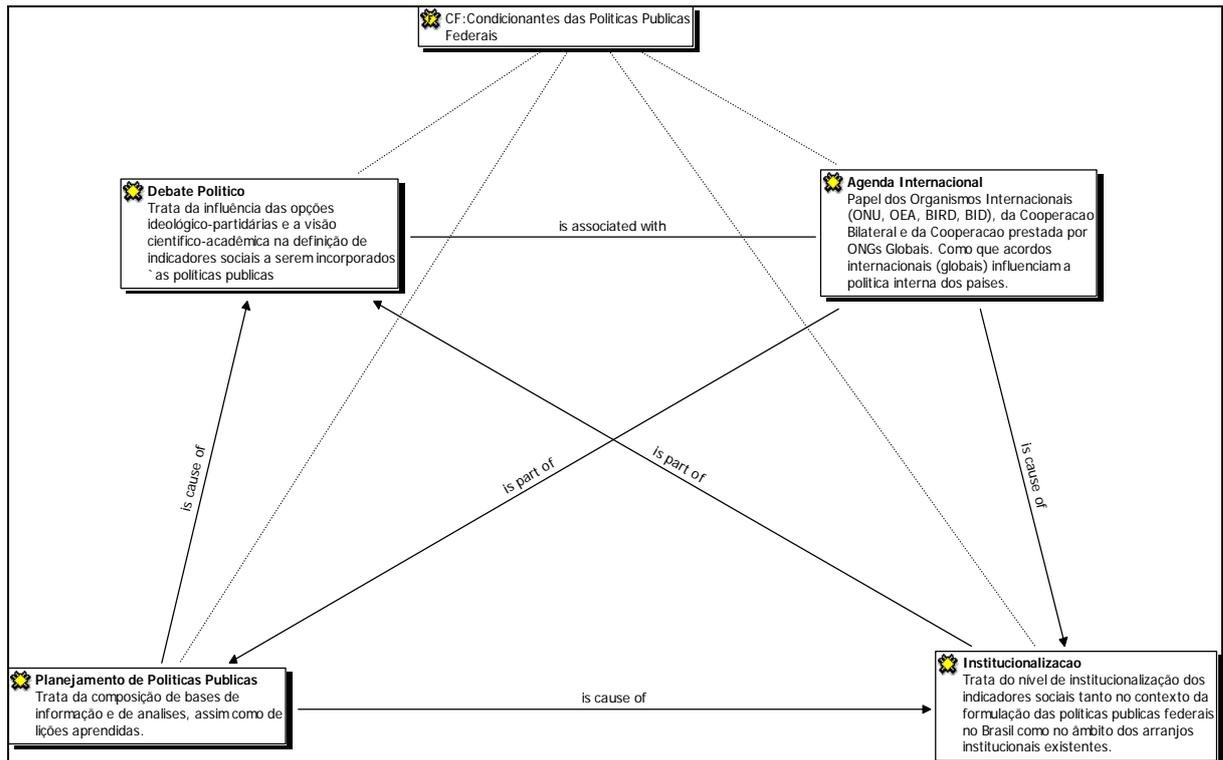


Figura 2: Exemplo de rede do Atlas.ti.

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

No Quadro 6, abaixo apresentado, materializa-se um resumo da fase de quantificação da análise de conteúdo, apresentada no Apêndice F, que foi feita com o auxílio do software Atlas.ti:

Total de unidades de análise (citações):	487
Total de códigos:	13
Média de citações por entrevista	42
Código com maior grau de fundamentação (mais citado individualmente)	Planejamento de Políticas Públicas (63)
Código com maior grau de densidade (maior número de relações com outros códigos):	Planejamento de Políticas Públicas (63)

Quadro 6: Resumo da Quantificação da Análise de Conteúdo: contagem de códigos das famílias de documentos primários

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas.ti.

Modelo do quadro baseado em MEDEIROS (2004).

5 No Total de Unidades de Análise e no Total de Códigos incluem-se os códigos: “Conceito de Indicadores Social” e “Porque Indicador Social?”, que são apresentados em separado na Conclusão da dissertação como contribuição adicional ao marco teórico.

4.1 – Resultados da Dimensão I: Política

4.1.1 – Agenda Internacional

Esta subseção pretende abordar a variável “Agenda Internacional”, que compõe a Dimensão I deste trabalho, discutindo aspectos históricos, o papel dos diferentes Organismos Internacionais (OIs) na cooperação técnica prestadas, as bases para a construção dos indicadores sociais, o papel do Brasil no cenário internacional da produção e uso dos indicadores sociais, a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) e os impactos da agenda na política local.

Deve-se ressaltar, inicialmente, que todos os entrevistados tocaram direta ou indiretamente o tema, indicando o peso que a agenda internacional exerce sobre a criação e a efetiva adoção dos indicadores sociais nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas locais.

Histórico

A teoria estudada mostra que o bem-estar humano foi definido, inicialmente, pela saúde, educação, vestuário, saneamento, habitação, também considerando o emprego e a renda. A partir de 1976, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou a abordagem das necessidades básicas para o desenvolvimento. O uso clássico dos indicadores sociais passou, então, a ser o de identificar a pobreza.

Partindo do enfoque das necessidades básicas, instituições internacionais passaram a levar os novos conceitos e modelos aos países em desenvolvimento e o Brasil não foi exceção, como mencionado na entrevista #10:

Isso vem desde o final dos anos 60. Eles trouxeram um modelo americano das pesquisas domiciliares, [...], para implantá-lo no Brasil. Cabe a eles o incentivo, os recursos e o *know-how*, para a implantação da PNAD no final dos anos 70. (E#10:10)

A chegada dos novos conceitos trouxe consigo a oportunidade de aprimoramento técnico gerado pela interação com especialistas internacionais, como menciona esta mesma pessoa entrevistada:

Nos anos 70, havia uma missão de apoio da USAID aqui [...] Estatísticos, demógrafos. Eu mesmo [...], em 73, fiz diversos trabalhos com um demógrafo do Bureaux do Censo Americano. (E#10:9)

Como ressaltado por Jannuzzi (2001), a agenda internacional – representada por algumas instituições multilaterais como a OCDE, UNESCO, FAO, OIT, OMS, UNICEF e Divisão de Estatística das Nações Unidas -, depositou suas esperanças nos sistemas nacionais

de produção e disseminação de estatísticas públicas. Dispondo desses sistemas abrangentes de indicadores sociais, os governos nacionais poderiam melhor orientar suas ações e assim, gerar níveis crescentes de bem-estar social. Em pouco tempo, os indicadores sociais passaram a contribuir com a política nacional e no processo de tomada de decisão. Havia demanda crescente por uma melhor distribuição das riquezas e a superação das iniquidades geradas pelo desenvolvimento econômico. Em 1996, surgiram os Sistemas Nacionais de Indicadores Sociais Mínimos (ISM) – uma proposta de âmbito global lançada pelo ECOSOC.

Essa agenda internacional influenciou a maior adoção do enfoque qualitativo durante a década de 1990. O movimento internacional mostrou que uso do indicador é fundamental quando se trabalha com evidência científica. Essa análise qualitativa mais qualificada vem contribuindo desde então, ao debate, especialmente em relação à orientação que as políticas devem seguir. Ainda na entrevista #10, observa-se um posicionamento em relação a uma possível dicotomia existente entre ações focalizadas e políticas universais:

Na realidade, ações focalizadas podem minorar situações dramáticas. Agora, o que garante que a reprodução social da população venha se dar ao longo do tempo, de uma forma estável, de uma forma sustentável, etc., é se ter políticas universalizadas, claras, definidas, com crescimento, etc. e tal. (E#10:43)

O papel dos Organismos Internacionais

O debate que acontece no âmbito global fez evidente o papel dos organismos internacionais. Dentre suas funções, o entrevistado #7 diz que a cooperação internacional deve:

[...] apoiar o governo e a sociedade civil em várias frentes de desenvolvimento, nos esforços de desenvolvimento nessa área específica de demografia e de uso de dados. [...] papel seria de assegurar que os dados são acessíveis, que são facilmente atualizados e que eles servem realmente de referências para gestores. (E#7:8)

Outra função, a de solicitar permanentemente dados e informações sobre indicadores sociais, foi muito claramente expressa em dois trechos da fala do entrevistado #2:

[...] em Brasília, que foi uma das cidades escolhidas e onde nós tínhamos praticamente uma informação muito grande, foi um trabalho enorme conseguir levantar esses dados. Era, então, uma demanda que veio de um organismo internacional preparando para uma Conferência Internacional. Isso mostra o papel do Organismo Internacional. (E#2:13)

Então realmente, a gente vê esse como um exemplo do papel de uma agência através de uma demanda. Ela gera uma demanda de informações que são muito simples e aí mostra as carências que existem no país em relação a isso. (E#2:13)

Ao solicitar informação atualizada, cada OI ajuda na identificação de carências. Surge aí, outro dos seus papéis dentro da agenda internacional atual, o de suprir e ajudar a resolver deficiências locais, tomando o cuidado de não promover a substituição do conhecimento localmente desenvolvido por modelos importados.

Durante a entrevista #3 percebeu-se que a maior inserção dos indicadores sociais na realidade nacional está ligada ao papel dos OIs. Tal papel não é visto pelo entrevistado como sendo ruim. Afirma que, por vezes, se detecta uma postura “colonialista” que traz um caráter “intelectual” que promove, de maneira impositiva, certas metodologias. Outras soluções que por vezes são apresentadas com o selo de OIs não trazem, em sua opinião, um nível de qualidade satisfatório. Menciona, finalmente, que produções localmente desenvolvidas apresentam maior qualidade, mas são preteridas em consequência da forma de atuação dos OIs.

Falando da utilização de indicadores síntese, o entrevistado #5 ressalta o papel de monitoramento do desenvolvimento vivenciado por cada país. Este é feito pelos OIs ao compararem as diferentes realidades. Menciona-se:

Indicador síntese é muito bom para o organismo internacional fazer *rankings*. Para se olhar como é que vão florescendo, como é que se compara o Brasil com outros países. Eu acho até mais interessante Brasil e outros países, do que município a município. (E#5:5)

O papel dos OIs, como implementadores da agenda internacional, é exercido fortemente durante as diversas conferências mundiais que já são realizadas a décadas. Nestas, as funções acima citadas são discutidas e as informações coletadas servem como insumos nas discussões técnicas e políticas.

Bases para a construção dos indicadores sociais

A história dos indicadores sociais mostra que seu uso vem sendo estimulado no âmbito das diferentes Conferências Internacionais das Nações Unidas com o propósito de beneficiar os processos de decisão internos dos países. Os entrevistados #2 e #3 ressaltam os benefícios desta atuação quando dizem:

Olha, no momento em que as agências internacionais passam a exigir os indicadores, esses indicadores passam a ter um uso disseminado internacionalmente e em algumas propostas internas e o mais importante: os dados estão disponíveis e aí sim, passam a fazer parte dessas definições de governo. (E#2:50)

A agenda internacional tem como positivo o fato de trazer a pressão pela produção e uso dos indicadores sociais na realidade nacional. Isso é bom, pois favorece a transparência, a publicidade, a democratização da informação,

instrumentando os setores organizados da sociedade que têm, nos indicadores, instrumentos (armas) para reivindicação. (E#3:20)

A idéia é que ao adotarem uma “cesta” de indicadores sociais, construídos sob a mesma metodologia, os países possam comparar avanços e definir, de forma conjunta, metas e planos de ação, logicamente considerando suas prioridades nacionais. Aceita a proposta de escolha de uma “cesta” construída sob uma mesma base metodológica, vale lembrar que os governos passam a considerar o que Borja e Moraes (2001) definem como indicador social:

Um indicador social deve ser confiável, simples e fácil de interpretar. Deve ser construído de acordo com parâmetros internacionais e ser consensualmente reconhecido. Deve apresentar boa relação custo-benefício para sua aplicação. Deve poder ser aplicável internamente em um país, respondendo as necessidades dos tomadores de decisão. Deve ser válido cientificamente sendo também passível de integração em um sistema de informação.

Vale expressar aqui o que foi mencionado pelo entrevistado #8, em relação às metodologias propostas.

Na verdade, de certa forma, quem conduz a utilização dessa metodologia lógica no Brasil são os OIs, tanto os multilaterais como os bilaterais. (E#8:2)

Mas a adoção dessas metodologias nem sempre é aceita passivamente. Os argumentos levantados por especialistas brasileiros, no caso da proposta de modelo centralizado para a implantação do que viria a ser a PNAD, levaram ao merecido ajuste da metodologias a realidade local, como relata o entrevistado #10:

Eles foram convencidos que, apesar do regime ser centralizado, das políticas serem centralizadas, nós tínhamos desigualdades regionais muito grandes e extremamente diversificadas. Logo no início dos anos 70, a PNAD começou a ser regionalizada. (E#10:11)

Um dos fatores positivos da cobrança por Relatórios Nacionais para atender aos acordos internacionais é que tal cobrança traz a preocupação com a imagem dos governos, como ressalta o entrevistado #6:

Hoje, a gente vê as Metas do Milênio (você conhece?) e eu percebo um engajamento um pouco maior do governo, assim, em cuidar disso. Mas pode ser que elas melhorem nesse sentido, podemos ter um impacto em torno de objetivos, que têm indicadores e metas a serem cumpridos. É cobrado anualmente um relatório para você poder avaliar o progresso dos países. Então, um pouquinho melhor que as outras. Uma ata que antes não tinha nada. Ninguém tinha que prestar contas nenhuma, então também fazia o que fazia e tanto fazia. [...] Mas agora não, vai ter uma cobrança. Os Presidentes têm uma assembléia mundial. Têm que levar os relatórios. Então, tem alguma avaliação. Eu percebo uma preocupação maior, pelo menos enquanto imagem de governo. Pode ser até que ela não se traduza como tudo, mas como imagem de governo há uma preocupação. (E#6:8)

O Brasil frente à Agenda Internacional

O Brasil se posiciona frente à agenda internacional de uma maneira muito positiva. A preocupação em alcançar as metas globais é percebida pelo entrevistado #7 que diz que o tema conta com tempo e recursos investidos por parte do governo. Especificamente foi dito:

Acho que esse governo está bastante preocupado de mostrar e de acompanhar essas metas, a implementação dessas metas. Então, estão sendo coerentes no sentido de que estão dedicando tempo e muitos recursos, me parece para fazer esse acompanhamento. (E#7:4)

A posição brasileira há muito é de influenciar e ser influenciada. Influencia, por exemplo, devido à produção científica de alto nível de alguns dos especialistas de renome no cenário internacional. É influenciada por conta do permanente intercâmbio e dos avanços numéricos de seus indicadores sociais. Tal percepção é corroborada pelas declarações dos entrevistados #1 e #4, citadas a seguir:

Acho que há uma mão dupla. O Brasil realmente tem sido pioneiro nessas coisas. Tem exercido alguma influência nas estatísticas, nos indicadores. O Brasil se destaca. Isso de ter censos demográficos decenais de boa qualidade a partir de 1940, é uma situação privilegiada no mundo. [...] Não é um país tão dependente de orientação, de assistência técnica de outros países. Está numa condição de oferecer esse apoio. (E#1:36)

[...] elaborar estimativas demográficas indiretas para pequenas áreas, foi algo desenvolvido pelo CEDEPLAR, pelo Jose Alberto Magno de Carvalho. Ele estudou as técnicas em Londres no começo da década de 1970 para países e chegou a fazer para municípios. A tese dele fazendo estimativas regionais para o Brasil foi uma ousadia. O Brasil tem contribuído nesta área. Não apenas recebido orientação. Às vezes até resiste porque acha que já sabe tudo. (E#1:38)

Nós temos metas em algumas dessas parcerias internacionais que pra gente não tem o menor sentido. Por exemplo: a paridade de gênero. Nós alcançamos isso há muito tempo, mas é uma meta que para outros países, certamente para Índia não é. [...] a gente passa a ser a referência para outros. (E#4:42)

Durante as entrevistas detectou-se que, apesar de ser importante a participação brasileira nesta agenda internacional, trabalhar com esta agenda pode não ser estimulante, por exemplo, quando se trata de compatibilizar indicadores para viabilizar comparações entre realidades de países com situação inferior a do Brasil, como foi citado pelo entrevistado #4:

Eu não gosto de trabalhar na Cooperação Internacional, MERCOSUL, porque isso limita muito a reflexão sobre os problemas brasileiros. Porque aí, você tem que compatibilizar o indicador com a Argentina, com o Uruguai, e o Brasil já está à frente disso. Só te dando um exemplo: eu não gosto de trabalhar nisso porque eu tenho que discutir indicadores muito elementares, muito triviais para permitir a comparação internacional. Eu prefiro trabalhar nas questões mais profundas da educação brasileira. (E#4:16)

Para o entrevistado #10, indicadores propostos nesta agenda internacional expressam pouco, ou não expressam as necessidades do país. Foi dito:

[...] essas coisas das metas em geral, eu acho que isso - esses compromissos de metas e de diretrizes - "cada caso é um caso". Nem sei se todas [...], por exemplo, as Metas do Milênio (mais do ponto de vista pessoal), não sei exatamente se esses indicadores são os mais expressivos para o caso brasileiro ou para o estágio em que está a situação do Brasil, porque indicadores podem ser reducionistas.(E#10:41)

Por outro lado, ressalta o entrevistado #4, abaixo, que a agenda internacional permite ao Brasil estar com seus pares – países com mesmo potencial de desenvolvimento. Tal tipo de comparação chama a atenção para questões que devem ser priorizadas, pois países no mesmo nível de desenvolvimento não deveriam, na teoria, apresentar grandes disparidades.

[...] mesmo que o Brasil seja capaz de ter objetivos mais ambiciosos é sempre bom estar junto, sobretudo, com seus pares, ou seja, países com o mesmo potencial de desenvolvimento que o nosso. É muito bom se comparar com a Argentina, com o México, com a Austrália, com a Índia, para ver. Não é possível a Argentina ter onze anos de escolaridade média e a gente ter um pouco mais de seis. É quase que uma vergonha nacional. (E#4:41)

[...] os alunos brasileiros, mais de 50% deles, não têm habilidade mínimas de leitura na quarta série. Parece que a gente ouviu tanto isso que acaba entrando por um ouvido e saindo por outro. Você não vê uma política mais agressiva para mudar isso. Ao passo que, você dizer isso numa mesa onde está a Argentina, México, Índia, África do Sul, acaba tendo uma vergonha da política que você implementa no seu país. Então, isso para o gestor é muito bom. O camarada que vai representar o Brasil num Fórum como esse e ter que dizer um número desse. E que país é esse? E um país que constrói aviões, é um país que tem um PIB, um conjunto de exportações que ultrapassa os cem milhões de dólares ou seja, é um país com grande potencial de desenvolvimento e que está patinando [...] há algumas décadas. (E#4:43)

A adoção da agenda internacional e a participação do Brasil nesta, é relativizada na fala do entrevistado #10 (abaixo), que lembra que a diversidade brasileira impõe uma focalização das metas, necessária ao cenário brasileiro.

Questões de saúde, de várias naturezas, hoje são muito mais dramáticas às vezes do que a mortalidade infantil. Até porque a tecnologia de saúde consegue postergar a morte. Não consegue melhorar as doenças, mas consegue postergar a morte. (E#10:42)

A Agenda Internacional pode mudar e muda de tempos em tempos

Atualmente, a Agenda Internacional é pautada pelos ODMs. Aprovados durante a Cúpula do Milênio organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2000, a Declaração do Milênio adotada por consenso sugere caminhos para a política pública. Este compromisso conjunto de 189 países estabelecendo um compromisso com a sustentabilidade do Planeta foi comentado enfaticamente por dois entrevistados (entrevistados #8 e #9), como mostrado a seguir:

Os ODMs estão muito apelativos nesse sentido. Eles mostram qual é o problema e qual é a solução. É fácil trabalhar com os indicadores dos ODMs. (E#8:49)

Eu vejo esses objetivos com essa força de comunicabilidade e com essa força de empoderamento político dos movimentos sociais, mais do que como orientadores da gestão pública no meu caso específico. [...], criam uma base de diálogo comum. Se eu fosse abrir os detalhes que eu trabalho, talvez não teria uma base de diálogo social. Com os ODMs, eu tenho base de diálogo. [...]. Entendo que elas se entrelaçam com os objetivos internacionais e que a sociedade civil tendo-os legítima sua reivindicação. (E#9:22)

Comunicabilidade, base de diálogo comum, empoderamento da sociedade e legitimação das reivindicações da sociedade civil organizada. Estes foram alguns dos fatores captados durante as entrevistas.

Deve-se ressaltar, no entanto, que o acesso às questões e as discussões internacionais sobre as vantagens trazidas pela agenda internacional tende a ser restrito. É o que comenta o entrevistado #6:

[...] elas vão influir bastante nessa prática aqui. Mas ela influi até um certo ponto, até um certo nível de pessoas que tem esse tipo de acesso. Eu diria que para a grande maioria, se você pensar nos secretários estaduais, municipais de saúde, em todas as universidades a influência é pequena. (E#6:7)

Considerando tal aspecto, cuidados especiais devem ser tomados pelos governos para que os compromissos assumidos sejam honrados, para que estes tragam benefícios aos países e para que todos os fatores, os positivos e os negativos, sejam considerados, não por um grupo restrito (privilegiado), mas sim por todos aqueles que têm responsabilidades pelo sucesso das políticas públicas nacionais. A teoria estudada lembra que compromissos assumidos não são imutáveis. Mudanças na regra do jogo - durante a implementação - podem mudar o resultado do jogo. Logo, se faz mister identificar quem procura influenciar o que, a quem, como e por quê. A implementação destas políticas deve, portanto, ser vista sob uma perspectiva interativa.

Eu acho essa coisa da agenda é importante, mas eu acho que a dimensão política disso é fundamental, porque se fosse depender do Brasil, esses temas ficariam subjugados. É uma avaliação que eu tenho. (E#11:24)

A declaração acima, do entrevistado #11, sintetiza o que foi discutido até aqui sobre a influência da agenda internacional sobre as realidades nacionais. A dimensão política da agenda internacional prioriza, então, ação interna do governo.

4.1.2 – Debate Político

Nesta subseção, a variável “Debate Político”, componente da Dimensão Política deste trabalho, será discutida sob alguns pontos de vista que foram captados durante as entrevistas realizadas e também na revisão documental feita. Por debate político entende-se: a influência das opções ideológico-partidárias e a visão científico-acadêmica na definição de indicadores

sociais a serem incorporados às políticas públicas. Na pesquisa realizada, verificou-se que os indicadores sociais participam do debate político:

- (a) subsidiando discussões legítimas seja durante campanhas eleitorais ou na formulação de políticas e programas de Governo; e
- (b) quando, manipulados em causa própria, são utilizados como arma política nociva, ludibriando a sociedade.

Um Indicador de Qualidade

A efetiva utilização de um indicador social depende muito de sua qualidade. Na mídia e na fala dos políticos e de gestores verificam-se constantes questionamentos sobre se o indicador tal ou qual realmente mostra a realidade, o problema que se quer atacar. Como ressaltado pelo entrevistado #4 a seguir, o povo tem na cabeça o padrão de qualidade e cabe àqueles que criam os indicadores e àqueles que formulam as políticas, terem a sensibilidade, o conhecimento e a experiência requerida para identificar e refletir nas políticas públicas este padrão socialmente esperado.

Um dilema que nós temos hoje é a questão da qualidade. [...] na leitura de todos esses indicadores aí, todos esses gestores, todos os políticos terminam os seus discursos na questão da qualidade. E aí vem a questão: o que é qualidade? [...] não é um conceito simples, trivial, onde você fala com uma palavra. São várias dimensões. E as pessoas, a sociedade brasileira, ela sabe..., sabe o que é qualidade. Na verdade, ela constrói na sua cabeça um indicador de qualidade. (E#4:49)

É a história da teoria e prática: eu consigo enxergar, mesmo eu não tendo a teoria por trás. Mas eu enxergo ali. A minha prática mostra que o aluno que estuda ali, ele passa numa boa faculdade, ele tem uma postura diferente diante da sociedade, ele usa melhor o computador, ele fala melhor o português [...] e é uma escola pública. (E#4:50)

Entender e atender às expectativas da sociedade não é fácil e o uso que se faz dos indicadores sociais depende muito da intenção política dos atores envolvidos tanto na produção como na sua utilização. O indicador *per se* é neutro e inerte, a não ser se for construído para mostrar algo - bom ou ruim – intencionalmente, como afirma o entrevistado #8:

Entre o Céu e a Terra, qualquer que seja o instrumento, ele vai poder ser usado para o bem e para o mau. Os instrumentos em si são absolutamente inertes e neutros. Evidentemente que eu não estou dizendo um instrumento específico. Porque você pode construir um indicador para mostrar aquilo que você quer. Aí você não tem neutralidade. Agora, a idéia, a noção do indicador em si, ela é neutra. Agora, nós fazemos o uso disso que bem entendemos. Evidentemente, que o problema não está no instrumento, está nas pessoas. E

aí não tem como, meu caro, porque se você não construir indicadores, outros construirão no seu lugar. Se você não construir indicadores bons, haverá alguém que os construa ruins. (E#8:31)

Sabe-se, pelo que foi relatado durante a entrevista #6, abaixo, que o uso político dos indicadores sociais à tempos atrás tinha caráter de propaganda.

[...] se usava e muito, e nem muito planejado, usava muito mais como propaganda, ou para atacar algum governo ou para ele se defender. Mas ele era usado no sentido político do que no sentido de ser suporte, dar suporte às ações a um planejamento. (E#6:2)

Nos dias atuais, tende-se mais para uma discussão mais substantiva do tema, como por exemplo: sobre o nível de autonomia que se requer para a produção de indicadores, principalmente os indicadores sociais. A teoria nos mostrou que realidade dos aspectos políticos e de juízos de valor associados aos indicadores sociais é uma primeira e importante área de problemas a ser considerada. Neste sentido, o entrevistado #4 tem a seguinte opinião:

Por princípio, eu acho que quem produz informações tem que ter absoluta autonomia. Ele não pode sofrer influência política. O que se pode fazer, e aí eu concordo [...], eu acho legítimo, é se ter leituras diferentes. (E#4:30)

Estas diferentes leituras podem ser feitas, como ressalta o entrevistado #3, sob bases metodológicas diferentes, mas em relação a uma mesma política.

É certo que se constata divergências metodológicas entre os que demandam e os que produzem os indicadores, ou mesmo entre os que produzem. Pode-se construir um indicador para mostrar o lado bom de uma política (seus bons resultados) ou pode-se construir outro somente para indicar os lados ruins desta mesma política. (E#3:15)

O processo de formulação de políticas públicas obedece, portanto, a critérios de tempo, de custos e de interesses. Das entrevistas realizadas e da teoria estudada, depreende-se que a melhor decisão política é aquela que assegura um acordo satisfatório para as partes e que a alocação de recursos não segue somente um critério técnico, pois, decisões deste tipo envolvem relações de poder. Portanto, a melhor decisão não é aquela que maximiza os valores e os objetivos dos tomadores de decisão, mas aquela que assegura um acordo satisfatório entre os interesses envolvidos. Neste processo, encontram-se dois atores que tem papéis de alta relevância: o político (tomados de decisões) e o técnico, como bem dizem Cohen e Franco (2004):

Deve-se diferenciar bem o político e o técnico. Os políticos determinam ações sobre os problemas enquanto que os técnicos - planejadores e avaliadores - têm como tarefa a maximização da eficiência e eficácia na consecução dos fins politicamente estabelecidos. (Cohen e Franco, 2004, p.69-71)

Indicador Social usado legitimamente na política

Do que foi apreendido até aqui, pode-se dizer que o uso correto do indicador social se dá quando existe uma boa intenção política (no sentido mais puro deste termo). Como dito pela teoria, é importante lembrar que a coerência dos propósitos tem que ser mantida e que os indicadores devem ser realistas, apontando para as mudanças pretendidas. Vale mencionar então a reflexão feita pelo entrevistado #1 em relação ao propósito do indicador e o exemplo dado sobre o bom uso deste instrumento:

Acho que o indicador é importante para isso, para mostrar que não se trata apenas da sorte ou azar, ou da capacidade ou da incapacidade de cada pessoa. Mostra que é sistêmico, estrutural, coletivo. Indicador social é importante nesse sentido. E pode ter uso político. O que me inspirou na época foi a campanha do Orestes Quércia, em 1974. Ele ganhou contra muitas expectativas, mas a campanha dele foi muito simples. Ele mostrou um gráfico da mortalidade infantil subindo e do salário mínimo diminuindo. Foi muito convincente. Foi um uso político - no sentido de *politics*, não apenas de *policy* - com muita eficácia. Funcionou! (E#1:14)

Deve-se lembrar, no entanto que às vezes, o momento político pode indicar a não divulgação do indicador social, como cita o entrevistado #11:

A utilização política que se faz dos indicadores é uma utilização tão legítima quanto outra qualquer. Evidentemente que governos muitas vezes já proibiram o IBGE de soltar o índice de preço. Isso podia, naquele momento, impactar negativamente uma eleição. Essa é uma outra ordem. Está na ordem dos direitos - não está na discussão de indicadores. Eu acho que não se pode misturar. (E#11:9)

Tal afirmação corrobora Carley (1981) quando diz:

Tentativas de desenvolvimento de sistemas de indicadores sociais por áreas de interesse social podem contar com a resistência de políticos e administradores, pois implicam em medir realizações em áreas específicas, ou seja, verificar no detalhe a consecução de metas. (Carley, 1981)

O uso legítimo do indicador social é bem definido durante a entrevista #3, onde se fala da transparência dos critérios e opções metodológicas adotadas para a construção do indicador.

Se o fator político prevaleceu sobre o metodológico, tal opção deve ser explicitada em benefício da correta interpretação do indicador construído e aplicado. Tal fato caracteriza o uso legítimo do indicador - é algo válido. (E#3:16)

O uso inadequado do Indicador Social

Do outro lado da moeda, percebe-se que este poderoso instrumento, por vezes, é utilizado de forma não condizente com os seus propósitos primários, como indicam os relatos dos entrevistados #1, #2 e #6 abaixo - é a chamada “Tortura dos Dados” ou a “Maquiagem dos Dados”:

Acho que estão torturando muito os dados. Eu acho que está tendo um uso político das informações [...] (é claro que sempre haverá uso político), no entanto eu fico preocupado quando vejo os usos e abusos dos números atualmente. (E#1:39)

Na realidade, o que a gente vê é que os compromissos políticos [...], eles falam mais forte que os indicadores. E muitas vezes, você é chamado a criar indicadores para justificar as razões da política. (E#2:17)

Acho que muitas vezes é aquela questão aonde o discurso político vem e só depois vem a possibilidade técnica efetiva para a incorporação do indicador. Esse é um problema: eu não conheço os indicadores para dizer: olha, esse daqui dá para fazer e esse não dá para fazer. E pode acontecer a situação em que você pode investir muito para ter informação, para calcular o indicador, e esse indicador não lhe mostrar uma situação muito boa. O custo é uma variável importante. (E#2:41)

Hoje, vários políticos, que antes não sabiam nada de mortalidade infantil na vida, se preocupam. Se preocupam com a mortalidade materna, mas isso também não gera, em muitos deles, uma ação concreta. Eles querem só a velha maquiagem do dado. E isso é feito também em muitos países - na América Latina e aqui está cheio, impressionante! Essa cultura que tem o poder de enganar. Isso tinha que ser um valor assim, acima de qualquer coisa. (E#6:21)

Tais constatações geram frustrações, desgostos e, conseqüentemente, desinteresse pelo objetivo de se dispor de instrumentos – como os indicadores sociais – que contribuem ao processo de gestão das políticas públicas. O depoimento do entrevistado #1 espelha tal fato:

Éramos pesquisadores acostumados a trabalhar com essas coisas. Ficamos encantados também com as possibilidades tecnológicas que estavam surgindo - de trabalhar com bases de dados grandes, com os computadores. Então, a entrada em cena do micro-computador e as possibilidades de se trabalhar com cálculos sofisticados. Acho que fomos levados um pouco por essa onda. A disponibilidade tecnológica nos induziu a seguir isso e também a crença de que a informação melhor poderia influir nas políticas. Estamos vendo agora que o que influi nas políticas é muitas vezes outra coisa (para não dizer malas de dinheiro). (E#1:30)

Fechando esta parte da análise, vale lembrar os dizeres de Carley (1981) sobre os benefícios de se trabalhar pela institucionalização dos indicadores sociais:

A institucionalização contribui para mitigar os problemas de má utilização dos indicadores como propaganda (como confirmadores) e de sua não-utilização. (CARLEY, 1981)

Trabalho conjunto

O trabalho conjunto entre os formuladores de políticas (políticos e/ou gestores, os técnicos do quadro público), os produtores e gestores das bases de dados que viabilizam os indicadores e a Academia (ciência pura) é essencial para o bom uso dos indicadores sociais. Trechos seqüenciais da entrevista #2 mostram as preocupações do entrevistado no referente aos problemas políticos associados ao tema:

As barreiras são todas políticas. [...] O enfoque “político” é muito interessante porque ele só consegue se manter se ele tiver esse tipo de ignorância ao seu lado. Eu quero dizer o seguinte: o desconhecimento favorece o enfoque político. [...]. O grande problema [...] com o político é a “torre de marfim” da Academia. A Academia raramente desce da “torre de marfim”. (E#2:18)

Sugere-se em trecho desta entrevista que o orgulho excessivo, por vezes, impede uma maior cooperação entre Academia (a teoria) e os gestores governamentais (a prática). Segue explicando:

Ele não quer fazer o trabalho de ir atrás - de convencer. Ele quer ser procurado pela sua competência, pelo seu conhecimento e certamente se a gente observá-se o tanto de recursos que foram gastos em seminários, produções de textos etc, etc..., certamente uma parcela muito pequena de todo esse material produzido pode ser considerado como indicação de política pública. (E#2:30)

Em outro trecho, fala-se que, aqueles que mantêm relação política, municiam seus políticos. Note-se na fala abaixo transcrita, o desejo de que a Academia municie mais a sociedade como um todo. Especificamente, ainda o entrevistado #2 disse:

Você tem acadêmicos da esquerda, de centro e de direita, de todas as tendências que vão municiano os seus políticos com informações. E claro que é aquilo: a situação nunca vai querer mostrar um aumento da mortalidade infantil. Vai mostrar o aumento dos postos de saúde. Outro talvez vai mostrar a mortalidade infantil, mas não vai falar do aumento do posto de saúde. Agora, eu acho que o papel da Academia poderia ser muito mais de uma informação voltada para um público mais amplo. (E#2:31)

Os efeitos prejudiciais deste fato foram relatados por Graves (1978, p.1):

[...] a falta de diálogo existente entre o desenho das ciências aplicadas e as ciências sociais puras. Tal falha, para os formuladores e tomadores de decisão, traz como resultado, políticas pobres já que o formulador não tem consciência do profundo impacto psicológico, cultural e social do desenho físico ou da política em si.

Do lado do gestor, observou-se o comentário de que as interpretações dos resultados das políticas públicas e de seus indicadores sociais variam. Isto devido ao fato da Academia não experimentar as influências vividas nos Ministérios no dia-a-dia. Por isso, o Governo deve buscar a precisão tanto na produção como na interpretação dos dados. O entrevistado #4 afirma:

[...] muitas vezes você tem um embate entre a primeira leitura e a segunda – isso, também, eu diria que é legítimo. Por outro lado, eu não sei se a ação política seria diferente se aquele pesquisador (da Academia) em um segundo artigo estivesse no Ministério [...]. Aí ele vai sofrer as influências políticas da sociedade como um todo. Lá não. Ele tem absoluta liberdade e a Academia tem que ser assim mesmo. Nós como produtores daquele número, temos que ter a precisão técnica de produzi-lo e o Ministério faz a sua interpretação daqueles resultados, obviamente com apoio. (E#4:31)

A citação acima ressalta o apoio que deve ser prestado aos formuladores de políticas no momento da sua formulação, no momento da identificação e definição dos problemas e das estratégias, no momento da escolha do(s) melhor(es) indicador(es). O entrevistado #4 relata a existência deste tipo de trabalho no Governo atual.

Agora, são indicadores que foram selecionados pelos gestores das Secretarias fim do Ministério, não foi alguém daqui que disse: olha esse indicador é dessa meta e esse não. Não é assim. É um processo conjunto. Se vê o que se pretende atingir, [...] Você consegue ter a base da informação para subsidiar a decisão, para detectar o problema. Subsidiar a formulação de política e monitorar o desempenho das políticas frente aos objetivos estabelecidos inicialmente. (E#4:10)

4.1.3 – Planejamento de Políticas Públicas

A variável “Planejamento de Políticas Públicas” será discutida nesta subseção. Componente da Dimensão Política deste estudo, esta variável se refere a como se dá a criação das bases de informação e das análises que servem de subsídios ao processo de formulação das políticas públicas federais brasileiras. Serão abordados temas como o planejamento na gestão de políticas, a participação qualificada da Sociedade Civil, da Academia e de um bom quadro técnico do Governo. Discute-se a importância da escolha de modelos, metodologias e tipos de indicadores. Toda essa escolha, lógico, contando com assessoramento de profissionais capacitados para tanto, pois estes trazem na bagagem além da experiência científica, a experiência empírica – as lições aprendidas com erros e acertos do passado.

Para que os indicadores sociais se tornem elementos poderosos para aqueles que advogam por populações em situação de vulnerabilidade, para que se tornem instrumentos para o efetivo “empoderamento” da Sociedade Civil, como afirma Jannuzzi (2001) em sua obra, deve-se ter em mente que o resultado final de uma política depende muito da qualidade impressa na sua formulação e no monitoramento feito durante sua implementação.

Participação qualificada é fundamental

Uma das ameaças ao correto uso dos indicadores sociais na formulação das políticas públicas é a falta de clareza quanto ao que se entende por política social, como relata o entrevistado #8 abaixo:

[...] um problema seríssimo [...] uma ambigüidade fundamental com relação a política social, que é: O que é a política social? Ela é caridade? Ela é filantropia? Ela é direito? Ou ela é investimento? Essa ambigüidade é uma coisa horrível porque a grande massa, a grande maioria, trabalha com o conceito de filantropia. [...] Uma pequena parcela trabalha com o conceito de direito. A política social é direito, é um dos componentes da cidadania. E uma parcela infimíssima trabalha com o conceito de investimento - da Política Social como investimento na formação de capital social, sem o qual não adianta fazer política econômica. Então, havendo essa ambigüidade e havendo esse *background* desfavorável da ma formação, você vê o que acontece com os indicadores sociais. Você tem uma precária e insuficiente formulação de indicadores sociais e metas sociais, absolutamente mau formuladas - ridículas. Qualquer um pode formular meta social nesse país. (E#8:19)

Como a formação do capital social ainda depende da formação de uma correta visão sobre a política social, a estratégia sugerida pelo entrevistado #2 é o *advocacy*, que promove o entendimento da questão:

Você então precisa fazer um certo *Advocacy*. Porque você tem que entender também o lado do político. E colocar na boca dele a questão do *Advocacy*. Ele tem que achar interessante aquilo, tem que comprar aquilo, e tem que entender aquela situação. (E#2:16)

A formação desta visão de Governo passa também pela composição de um quadro de servidores que apresente as competências requeridas ao serviço público, como lembrado pelo mesmo entrevistado:

Se você tem um serviço público estruturado, não por indicação, mas estruturado porque as pessoas estão procurando concurso e se passa por competência, e não por uma indicação. Tudo isso favorece a que você tenha um olhar mais técnico e menos político. (E#2:26)

Neste sentido ainda há muito para se fazer. O entrevistado #3 comenta esta fraqueza mas também cita, em sua entrevista, um exemplo de iniciativa do Governo neste sentido:

O serviço público no Brasil não possui ainda uma cultura de avaliação. Está sendo fortalecida. A área de Assistência Social no Brasil é muito fragilizada. (E#3:2)

[...] o MDS é o único Ministério que conta com uma Secretaria para avaliação e monitoramento de seus programas. O que mostra a preocupação do Ministro da pasta. O quadro profissional foi montado sob critério de livre escolha, o que resultou na adoção de perfis acadêmicos. (E#3:5)

Além da formação da visão do político, deve-se qualificar a Sociedade Civil para que possa exercer seu papel neste processo. Como afirma, abaixo, o entrevistado #2, a prática só muda se a sociedade organizada se apropriar do conhecimento sobre os indicadores sociais.

Se a Sociedade Organizada tem esse sistema em mãos, ela cobra. A parte mais carente vai chegar e falar: olha, veja aonde esta sendo investido o dinheiro. Tem que investir no lado de cá. Enquanto não acontecer essa apropriação da sociedade pelo uso da informação e conseguir caminhar junto com esses programas, a situação vai continuar da mesma forma. Vai ser sempre o indicador justificando a política já decidida. (E#2:20)

Tanto isso é verdade que o entrevistado #9 ressalta, em sua fala, o valor dessa participação na formulação das políticas públicas.

Olha, por uma facilidade nos temos um bom diálogo com os movimentos sociais. Eles trazem, incorporado ao seu discurso, o uso do indicador - com certeza. Não tenho a menor dúvida. E eles sabem de coisas que você não sabe e nos ajudam muito. É um diálogo super-importante. (E#9:8)

O papel da Academia – outro ator de relevância deste processo - foi discutido pelos entrevistados #6, #9 e #10, com algum grau de contradição, como mostrado abaixo:

Papel da Academia? Poderiam contribuir muito mais, mas não o fazem. Também, por conta desta questão da prática. Porque muitas vezes na Academia não há uma solução para a prática. Ela ainda está no plano teórico. Ela ainda não foi para o plano do experimento. Falta muita aproximação. (E#6:33)

[...] simplesmente aplicavam esse tipo de correção porque não tinha nenhum embasamento científico. Era uma coisa que sempre se fez então se continuava fazendo. Aí, ele vai discutir isso e mostrar que você tem que tornar mais científica a prática - não tão baseada na experiência. Experiência é importante, mas ela não é suficiente. (E#6:4)

Tem bastante diálogo, bastante diálogo. Nesse seguimento que eu te falei, nós buscamos construir indicadores para a diversidade e vem muita gente da Academia. (E#9:9)

Houve, nesses últimos anos, um praticismo e um empirismo muito grande, porque tivemos que produzir informações, tivemos que ter indicadores, isso é importante, vamos focar, não é? Tudo isso aconteceu bastante ai e não se deve criticar. Isso respondeu a uma necessidade. Agora, a abstração teórica, a compreensão disso, os determinantes, as ligações, sobretudo as questões da universalidade. Eu acho que tudo isso tem que ser retomado num nível mais elevado porque isso está fazendo falta. Para que não se perca num empirismo muito cego. (E#10:47)

Abstrai-se das colocações acima que existe a preocupação de qualificar o processo por meio de uma crescente participação da Academia. Isto ocorre devido a um maior grau de conscientização dos gestores e do corpo técnico dos Ministérios. Há concordância que é necessário retomar a abstração teórica para não ficar em um empirismo cego. Experiência empírica é importante, mas tornar a prática mais científica é essencial, como afirmam os três entrevistados acima.

Sem planejamento não se pode evoluir

Durante as entrevistas percebeu-se um saudosismo em relação a uma estrutura existente no passado que, seguindo informam alguns entrevistados, contavam com esse maior grau de integração empírico - científica. O entrevistado #10, por exemplo, comenta como foi importante a formação e a valorização do quadro técnico da máquina pública – com a

formação de quadros de carreira - no pós revolução. Ressalta também os benefícios trazidos pela revolução da microinformática aos estudos dos indicadores, mas lembra do preço que deve ser pago.

A máquina pública no Brasil se estiolou muito nos anos 80 e 90, mas ela tinha uma boa formação antes. Na realidade a Revolução de 30 cuidou da montagem de uma máquina pública brasileira. Quadros de carreira - essa figura do quadro de carreira do funcionário público na acepção da palavra -, que foram aqueles formados no âmbito da DASP, daqueles que vinham desde os anos 40 e 50, se integraram em correntes nacionalistas, pensavam o Brasil. Se for fazer um estudo dessa máquina pública brasileira, desse servidor público especializado, você vai perceber que em várias áreas, da infraestrutura, dos transportes, na questão do interior, da interiorização, na área da saúde, da educação, do pensamento econômico geral dentro do Estado, você teve uma elite de funcionários, servidores muito aclarados, esclarecidos para as coisas daquele momento. (E#10:4)

A revolução da microinformática foi fundamental para você ter hoje as informações rápidas, mais seguras, monitoradas *on-line* e com uma capilaridade muito grande e em velocidade. Então, a gente hoje tem, do ponto de vista tecnológico, talvez mais condições de produzir pesquisas, de ter um mapeamento do país, das regiões, dos municípios, com muito mais segurança. Agora, tudo isso necessita de recursos. (E#10:22)

Quando se fala de uma estratégia de planejamento de políticas, se esbarra em questões internas dessa máquina de Governo e da cultura política brasileira. A análise das entrevistas realizadas mostra grande preocupação com as condições ora vigentes na realidade do país. Por um lado, sabe-se que o sucesso do planejamento depende fortemente da liberação dos orçamentos aprovados, da consideração dos estudos realizados e da capacidade dos gestores de inovar mantendo a sustentabilidade sócio-econômica-ambiental. Por outro, se tem claro – como indicado nas citações abaixo dos entrevistados #1, #2, #3 e #8 – que as condições atuais ainda não permitem que tal sucesso seja alcançado.

Uma das dificuldades de usar indicadores para o planejamento, a principal dificuldade talvez seja essa, de que não temos planejamento como antigamente. Tem planos. Mas, planejamento no sentido de, realmente, orientar investimentos e [...]. Não está acontecendo sequer orçamento! É muito sério. É uma peça de ficção porque tudo é contingenciado. Então, o paradigma que nós tínhamos antes de gerar informação adequada para o planejamento, sofre - e muito - desta dificuldade: praticamente já não temos mais planejamento. (E#1:11)

Talvez se algum dos trinta planos de desenvolvimento que ajudei a elaborar nos últimos quinze anos tivesse sido implementado. [...] - quando falo plano de desenvolvimento é no sentido abrangente que inclui: agendas em termos regional, plano nacional, saúde, ambiente, são diversos tipos de planejamento do desenvolvimento, mas passou a ser quase um exercício para constar ou, sendo mais crítico, até para legitimar ou mesmo ocupar as pessoas. Não estamos tendo um planejamento que oriente mesmo a prática governamental. (E#1:12)

[...] nosso orçamento é só autorizativo, entendeu? Tenho uma porção de programas, bota lá o dinheiro, mas não tem ... ninguém é obrigado a cumprir

as metas. [...] hoje discute isso: como responsabilizar o gestor que se conduziu dentro da inteira conformidade com a lei (não violou a lei em nenhum momento, não se apropriou dos dinheiros públicos, nada disso), como o responsabilizar pelo não cumprimento de metas? (E#8:8)

[...] da experiência prática em termos de Governo, com formulação de políticas, vou ser sincero, a coisa é um pouco inversa. Os indicadores serviam de justificativa para uma decisão política tomada. Não é a situação que eu uso os indicadores como uma *baseline*, que identificam o problema e a minha decisão agora frente aos meus recursos, eu vou definir atuar na área mais carente. Não. Normalmente era: eu tomei a decisão de atuar na área mais carente, e aí eu vou fazer o caminho. (E#2:16)

Cada Governo herda muitos programas do passado (de certa forma, algo positivo - continuidade das políticas - não estar inventando a roda a cada novo Governo). Tal realidade faz com que os novos Governos tenham oportunidades limitadas para formular novas políticas aplicando a teoria básica desse processo. (E#3:7)

Nos diversos governos que vem se sucedendo no Brasil, a formulação de programas, em determinadas áreas e situações, se dá por “espasmos”. [...] As urgências enfrentadas no dia-a-dia atropelam as iniciativas neste sentido. (E#3:18)

[...] coisa importante que é o monitoramento, praticamente ninguém faz - não existe. Fica então o modismo. Contrata consultoria, faz um projeto calhamaço. Depois bota em cima da mesa, abre ali, fala dos seus indicadores de avaliação não sei das quantas. (E#8:44)

Apesar das condições ainda não perfeitas deve-se mencionar que, do ponto de vista dos entrevistados #4, #5 e #9, abaixo mostrado, se tem consciência dos problemas e se busca trabalhar para a melhoria das condições técnicas e políticas deste planejamento.

Você lida com uma urgência enorme. Eu acho que, na prática, nos acabamos desenvolvendo de maneira bem intencionada. (E#9:6)

Falando de grandes políticas nacionais, eu acho que essas coisas vão amadurecendo aos poucos. Não tem um tempo onde você pára tudo e vamos levantar, vamos ver qual é o problema, porque as coisas políticas vem correndo e o caráter incremental dos políticos é muito forte. É muito difícil você suspender uma política, ou você começar uma política nova ignorando tudo o que já foi feito. No fundo, quase tudo que se cria [...], quer dizer, nada se cria, tudo se transforma. É um processo. Dificilmente você inventa uma política totalmente nova, de coisas que nunca foram pensadas. (E#5:17)

Como nós temos uma rede de coleta contemplando estados, municípios e a União, a coisa ficou fácil, porque todo mundo tinha interesse em produzir aquelas informações. Para isso obviamente precisa ter ordenamento, precisa ter planejamento, precisa ter lugar para guardar, precisa ter desenho do banco de dados e precisa ter gente para poder dar inteligência àquele conjunto de dados que são produzidos. (E#4:21)

Tem que tomar um certo cuidado com esses dados porque a medida que você vai aprimorando a metodologia, você vai descobrindo que tinha furos nas informações e que tem, às vezes, alguns erros nas informações. Então, toda essa formulação de políticas, você baseia ela todinha apenas nos números, você pode estar cometendo erros muito grandes. [...] Política pública é

também política, não é só número. Você, para discutir política pública, está discutindo correlações de forças políticas. Você está discutindo processos de conscientização e processos de organização. Então, não é tudo só número. Achar que, agora, o planejamento tem que se pautar por números como se isso fosse possível. (E#5:11)

O cenário mostra então que os gestores, apesar de toda e qualquer boa intenção, trabalham com um grau muito alto de urgência. Verifica-se também que esta urgência faz com que novas políticas nacionais quase nunca sejam criadas. Na medida em que se consegue desagregar os dados, as análises podem direcionar a política a áreas de maior importância. Quando isso ocorre, uma política inicialmente pensada para toda uma especialidade/região, pode ser direcionada a uma só delas - aquela que se mostra mais relevante em termos da geração do projeto (área causadora do problema). O cenário mostra finalmente uma maior preocupação em relação à detecção de possíveis erros que, na medida da implementação, podem ser revelados devido a mudanças na metodologia - é o monitoramento ganhando importância. Ainda sobre este tópico, ressalta-se da entrevista #11 o comentário sobre os benefícios de se investir mais nas instituições do Governo e os da continuidade da gestão das políticas públicas.

Eu acho que o segredo pode estar um pouco em você formular, implantar, avaliar, etc. - essa continuidade nesse trabalho. Para isso, não é um empirismo maluco. Você precisa ter esse caldo, você precisa investir em instituições de pesquisa, *stricto sensu* também. Instituições como o IPEA, fundamental. Instituições como o IBGE, fundamental. Agora, gente, peçam ao IPEA aquilo que ele é! (E#11:31)

Conclui-se que a base para uma boa formulação de políticas públicas passa pelo seu desenvolvimento contínuo alicerçado por instituições que detêm conhecimento consolidado nas suas especialidades e pela implantação de técnicas de gestão adequadas.

Os indicadores sociais produzidos por essas instituições, que contam com o apoio necessário para o exercício de seus mandatos, proporcionam respostas a perguntas sobre o que precisa ser feito para alcançar o resultado previsto. Trazem certezas à escolha da melhor estratégia a ser seguida, assim como sobre os mecanismos de controle a serem aplicados. Como consequência, são dadas as condições para que o(s) sistema(s) de indicadores sociais alimente(m) o planejamento do setor público e a sociedade civil com informações que lhes permitam, efetivamente, acompanhar as mudanças no nível de vida de uma população.

Temos que escolher os métodos e os indicadores certos

Dadas as condições mínimas de infra-estrutura técnica e política, o que é preciso saber para planejar bem a construção e a utilização do indicador social? Claro está que o objetivo social claramente expresso em uma política determina a possibilidade de escolha de indicadores sociais coerentes. Como afirmam os entrevistados #4 e #11 é importante saber o que se quer, qual o problema e qual o objetivo.

Eu quero melhorar a qualidade [...] É claro que todo mundo quer isso, né? Mas como é que você faz isso? Você tem que dividir isso em coisas que você possa enxergar, quantificar, avaliar, monitorar, porque senão fica uma diretriz geral e você não consegue escolher o indicador para aquilo. (E#4:39)

Eu acho que tem essa discussão importante em política pública. Eu tenho que saber o que eu quero. [...] identificado o problema, quais são os meus objetivos? Porque muitas vezes, eu não tenho condição de atacar todo o problema. (E#11:28)

Sabendo a resposta às perguntas iniciais, acima tratadas, passa-se aos cuidados diretos sobre os indicadores eventualmente cogitados. Três cuidados forma citados pelos entrevistados #1, #2 e #3. Estes foram:

(a) o indicador tem que ter viabilidade técnica e mostrar a mudança produzida, ou

O que você quer ver são as diferenças. Os indicadores têm que captar essas diferenças. O indicador de um programa tem que conseguir captar a sua intervenção. [...] Muitas vezes os indicadores que são propostos, não tem uma possibilidade técnica, (E#2:42); e

(b) o dado que alimenta o monitoramento do indicador deve ser produzido atendendo o compromisso da sua aplicabilidade, ou

Os indicadores do Governo têm que ser construídos sobre bases de informações já disponíveis ou factíveis de serem criadas no tempo dado (no tempo político). É o compromisso com a aplicabilidade, pois como diz o dito popular “o ótimo é inimigo do bom”. O que se produz no Governo é o que se pode produzir para que se atenda a demanda. (E#3:26)

(c) o indicador escolhido (sintético ou não) deve medir a mudança no tempo desejado, ou

O problema é a total inadequação de um indicador como o IDH para detectar mudanças de curto prazo. Pelo menos da forma que é calculado no Brasil, a partir da proporção de óbitos no último censo, que reflete a situação durante um quinquênio anterior, ou mesmo a década anterior ao censo. Então, a periodicidade e o período de referencia do indicador não servem para você avaliar um programa governamental assim do ano anterior. (E#1:27)

Tomados os cuidados com a escolha dos indicadores, deve-se prestar muita atenção ao processo de formulação da política pública. Escolhas como: focalizar ou universalizar, como financiar o custo e qual base de informação deve ser utilizada e em que profundidade, foram colocados pelos entrevistados #1, #5 e #8, como se segue:

[...] defendo demais a questão da universalidade -, mas a gente achou que até para garantir a universalidade precisaríamos focar alguns programas, não porque eles ficassem restritos àquelas áreas, mas que se a gente não desse um tratamento diferente a algumas áreas mais pobres, eles não chegariam a essas áreas mais pobres. (E#5:1)

Eu acho que o principal fator é esse: um modelo de gestão orientado para processo e o problema do orçamento. Enquanto a gente tiver um orçamento que é só autorizativo, que não for mandatário, as pessoas vão continuar formulando metas malucas. Não desenvolvendo uma cultura de indicadores. De tratar com cuidado os indicadores porque eles vão ser a regra que elas vão usar para medir se alcançaram as metas e vão ter que prestar contas disso aí. (E#8:12)

Pessoalmente, eu já não agüento mais diagnósticos. Não quero saber mais de diagnósticos. Acho que [...] É claro que estou reagindo visceralmente a isso. Esta claro que muitas vezes precisa-se deles. Mas não gosto de fazer diagnóstico e não sair do lugar. Gastamos muito tempo, muito dinheiro fazendo diagnóstico, fazendo diagnóstico, mas sem resolver nada.” (E#1:31)

Das lições apreendidas, registradas acima, fica claro que não devemos fazer diagnósticos e não usá-los no Planejamento, pois se trata de um considerável investimento de tempo, dinheiro, inteligência de especialistas e trabalho técnico. Também fica claro que, na conjuntura brasileira atual, deve haver um balanço correto entre a escolha de políticas universais e políticas focalizadas, visando à maximização do impacto desejado. Certo também esta que se existir um orçamento mandatário, as condições para a expansão da cultura dos indicadores sociais serão favorecidas. A formação desta cultura é uma demanda presente como salientado na entrevista #2.

Eu acho que é de uma demanda de pressão e uma formação ao mesmo tempo. Se houver uma decisão política em termos de: esses e esses indicadores tem que estar incorporados em tal programa e são eles que vão mensurar se esta funcionando ou não, é um caminho. E é lógico, tem que se criar uma cultura em torno disso. (E#2:49)

Como visto na teoria, a cultura dos indicadores sociais incorporadas à gestão das políticas públicas tem, em 1996 com a introdução dos Planos Plurianuais do Governo – os PPAs, um marco representativo na sua evolução. Os PPAs carregam, desde sua concepção, a preocupação política explícita de mostrar à sociedade, o que dizem os indicadores sociais brasileiros.

O que falhou

Este processo de evolução dos indicadores sociais no Brasil deixou, no ponto de vista dos entrevistados #1, #2, #5, #6, #7, #8, #10 e #11 – quase todos, ensinamentos sobre o que é ou não possível na realidade brasileira. As lições têm a ver com:

- uma possível integração dos sistemas de indicadores brasileiros formando um Sistema Nacional de Informação Social, com dito pelo entrevistado #10:

Na realidade, eu acho que seria possível do ponto de vista de uma organização do Estado. Talvez se o Ministério do Planejamento fosse um órgão mais de planejamento mesmo (porque ele é mais um órgão de planejamento orçamentário). Mas talvez, se ele viesse a assumir uma postura - ai com uma equipe, com recursos, etc. - para ser um grande órgão de planejamento social e da infra-estrutura desse país - não é que ele fosse ser o executor -, mas do planejamento, eu acho que isso poderia talvez facilitar a criação de grupos nessa linha. [...] Acho que falta esse tipo de órgão articulador dentro do Governo. (E#10:40)

- o volume de indicadores e dados que já estão disponíveis ou estão em vias de ser adotados nas políticas públicas, o que gera reflexos nas atividades de monitoramento e compartilhamento das informações. A respeito disso os entrevistados # 7, #8 e #6 disseram:

São indicadores demais. Para monitorar tantos indicadores, você teria que ter um corpo de técnicos enorme, isso custaria uma fortuna. (E#7:2)

Tem toda uma certa competição inter-burocrática. Muitas vezes, também tem umas coisas assim: o gestor de uma área não quer que se unam os indicadores. (E#8:37)

O problema não é a informação e não é o acesso a informação. É o pouco uso dela. Não se tem cultura do uso dela. (E#6:28)

- a necessidade de se investir mais na conscientização e no preparo técnico sobre o tema. Os entrevistados #6, #1 e #11 apresentaram suas experiências:

Uma reunião que tinha que fechar os indicadores, não conseguiu porque na metade dela se discutiu sobre o que não existia. Então, as pessoas também não sabem nada - não tem preparo. Preparo técnico. Tem que ter - é uma vergonha isso. Técnicos, por quê? Porque não tem carreira. As pessoas boas vão embora. As formas de contrato são precárias". [...] "não tendo carreira não adianta. Como é que você vai trazer bons recursos humanos para os Ministérios. Você não tem o que oferecer. E ai fica essa coisa medíocre rolando. Isso foi só num plano que eu conheço, imagine nos outros Ministérios". (E#6:26)

Pode ter sido muito mais por ingenuidade sobre o que um indicador. Há uma suposição de que a informação existe e que é só levantá-la e informar (colocar no relatório). Mas, a informação não existe. Quem estipulou quais deviam ser os indicadores certamente não tinha muita prática no uso dos indicadores. Acho que o problema básico é esse. Há outros problemas no Governo: a perda de memória, de competências e outras coisas que aconteceram recentemente e talvez, de uma forma mais forte, no Governo atual. A prioridade foi dada para a posição política e perdeu-se muitas vezes na competência técnica. (E#1:35)

A primeira dificuldade que você sente quando você vai assumir planejamento urbano [...], precisa criar indicadores para sentir aonde a deficiência de infra-estrutura [...] era mais premente. Quer dizer, você vê mas você não mede, então você é muito impressionista neste sentido. (E#11:1)

Como visto o novo gestor, ao iniciar seu planejamento, tende a criar indicadores para identificar as deficiências. Dependendo do modelo de gestão adotado, enfrentam também dificuldades quanto à formulação das metas e no dia-a-dia devem ter a preocupação de prevenir fraudes quanto os repasses de verbas estão associados aos números mostrados pelos indicadores sociais. Abaixo, as vivências dos entrevistados #8, #11 e #5:

Você tem um modelo orientado para processos, você tem um orçamento que é autorizativo e as pessoas têm que fazer projetos. Evidentemente que é fútil, num contexto desses, formular metas. É um exercício burocrático. Não é assim. Estou tomando uma decisão política de produzir tantas unidades disso, em tal período de tempo, e para isso eu preciso alocar tanto de dinheiro e vou precisar um tanto de pessoas. (E#8:11)

A grande dificuldade hoje do PPA, por exemplo, que é o grande instrumento indexador de todas as políticas e programas nossos, é que ele continua muito bom na parte da SOF - que é parte orçamentária e financeira. Creio eu que ainda há muito que caminhar na parte de metas físicas - que é o que te permite fazer o casamento das duas (social e econômico). (E#11:30)

Fico um pouco preocupado é quando esses indicadores, esses trabalhos, começam a ser muito articulados aos orçamentos e você começa a ter fraudes nas informações. (E#5:19)

Verifica-se acima que a metodologia de planejamento do Governo ainda está muito focada no econômico (no orçamentário). Há que se caminhar para metas físicas onde cabem melhor os indicadores sociais. O uso de indicadores para balizar a alocação de recursos trás consigo o risco de fraudes.

Finalmente, fechando esta discussão sobre o planejamento das políticas públicas brasileiras de âmbito federal, vale dizer que foram constatadas, durante as entrevistas #6 e #2, preocupações que devem ser motivo de atenção quando se discute o processo de planejamento, que foram:

Hoje, é como a vida. [...]. Normalmente a prática é essa. Eu brinco que a gente espera uma evolução natural. Faço o meu pedaço aqui, dou dinheiro pra cá, dou dinheiro pra lá. Semeio e vamos ver o que dá. Espero a colheita. Mas não oriento. Esse é o grande problema. (E#6:24)

Na política, a pesar de algumas situações sem lógica, o político tem uma lógica - que é a lógica do voto. Então, se ele faz um bom governo que vai ter indicadores que vão avaliar bem o Governo, ele esta interessado nisso. (E#2:28)

Tais considerações remetem a uma necessidade de análise de temas como a capacitação dos atores envolvidos com a formulação de políticas e criação de indicadores sociais e o debate político.

4.1.4 – Institucionalização do Uso dos Indicadores Sociais

Fachin e Mendonça (2003) afirmam que “a institucionalização acontece quando a organização recebe uma “infusão de valor” e Carley (1981) diz que “a institucionalização contribui para mitigar os problemas de má utilização dos indicadores como propaganda (como confirmadores) e de sua não-utilização”. Esses autores remetem à análise da variável “Institucionalização dos Indicadores Sociais no processo de Formulação das Políticas Públicas Federais Brasileiras”, ou simplesmente “Institucionalização” – parte da Dimensão Política deste trabalho, ou seja, remetem aos princípios que devem reger o uso dos indicadores sociais.

Como visto na teoria, o grau de institucionalização dos indicadores sociais em um determinado governo pode ser medido de cinco formas, quais sejam:

- a extensão do financiamento de longo prazo para a produção regular da medida;
- a existência de grupos de interesse ativos que usem e apóiem a continuação da série de dados;
- a conscientização dos meios de comunicação e do público sobre a importância do indicador;
- os vínculos diretos entre o indicador e a condução da política pública; e
- o fato de que órgão que produz o indicador seja ou não respeitado e não esteja sujeito ao controle político imediato.

Vale lembrar aqui que o grau de institucionalização sempre dependerá das possíveis mudanças na “regra do jogo”, das mudanças políticas e econômicas a que está sujeita a Sociedade - o resultado do jogo pode mudar durante a partida, tudo depende da aplicação das regras. Monitorar o “estado das coisas” ajuda a perceber o que precisa ser melhorado no sentido do fortalecimento da institucionalização do uso desses indicadores.

A infusão de valor, acima mencionada, tem a ver com a visão de governo. Um fator limitante à institucionalização é que este processo requer uma espécie de compromisso com uma visão de médio e/ou longo prazos sobre as necessidades de informação. É possível que essa perspectiva esteja ausente quando o governo estiver mais interessado na sobrevivência no curto prazo. Considerando o acima exposto, nesta subseção são discutidas algumas constatações feitas pelos entrevistados sobre o estágio da institucionalização do uso dos indicadores sociais na formulação das políticas. A seguir, apresenta-se uma análise sobre as necessidades atuais considerando os entraves percebidos atualmente.

Constatações

É fato que muito se avançou durante a década de 1990 neste campo das ciências sociais quando se trata de dar transparência aos processos de governo, como afirma o entrevistado #3:

[...] se avançou muito da década de 1990 para cá. Menos pela utilização efetiva e mais pela transparência da gestão das políticas. Hoje, o cidadão tem maior acesso. O pesquisador dispõe de mais fontes de informação para o seu trabalho. Há muita coisa na internet. Produzir e disponibilizar dados e indicadores está mais fácil. (E#3:23)

Conta o entrevistado #4 que a imprensa fortaleceu o sucesso do uso dos indicadores neste período.

[...] outros fatores estariam atrelados a esse sucesso? A imprensa. [...] Foram conhecimentos, foi um processo que foi construído com a relação deles com o Ministério. Então, se você pegar a imprensa no final da década de 1990, o tema social mais abordado nos jornais brasileiros foi a educação. Hoje, nós temos boletins eletrônicos. (E#4:13)

O valor do indicador social é inquestionável. Está em qualquer discussão dos Ministérios e em qualquer desenvolvimento de política pública ou projeto. A demanda por indicadores exercida pelas agências internacionais de cooperação ajuda na identificação das carências do país, pois mostra onde falta informação, logo, onde falta institucionalizar o uso dos indicadores sociais. Tais constatações, dos entrevistados #2 e #10, são melhores detalhadas a seguir:

[...] papel de uma agência através de uma demanda. Ele gera uma demanda de informações muito simples e aí mostra as carências que tem no país em relação a isso. (E#2:14)

O valor em si do indicador é inquestionável, quer dizer, você hoje vai em qualquer sala ministerial ou de equipes inter-ministeriais, ou de fundações, ou da academia, ou de organismos mistos, etc. e vai perceber que a discussão vai rolar sobre alguns tipos de indicadores. Acho que essa situação ficou culturalmente aceita e é, hoje, praticamente muito difícil fazer um relatório, fazer uma proposta de um projeto que não tenha uma referência estatística, uma base etc. e tal. Isso ficou. Ficou muito aceito, quase que uma pré-condição para qualquer tipo de projeto. (E#10:36)

Essa infusão de valor tem sido fortemente promovida pela ação dos tomadores de decisão que zelam pela transparência, como comenta o entrevistado #3. Para os entrevistados #4 e #7, o MEC e o IBGE são exemplos de institucionalização do uso dos indicadores sociais no país.

A institucionalização vem promovida pela cobrança feita pelos setores formadores de opinião existentes no país que demandam um grau mínimo de transparência. (E#3:24)

Hoje é impossível você andar em todos os corredores do MEC, conversando com técnicos que acabaram de entrar agora no ano passado, ou um gestor que

vem de São Paulo ou do Rio Grande do Sul, eles têm familiaridade com esse conjunto de indicadores que são produzidos pelo MEC. Eles não podem formular uma política sem isso, porque senão vão ser cobrados até pelos próprios técnicos do MEC, sem falar na Sociedade em geral. (E#4:4)

Está institucionalizado. Quer dizer, não tem como fugir disso. Se alguém vier [...] - eu digo para você -, e desenhar uma política em que os indicadores não apontam, não sustentem aquela decisão, eu acho que essa política dificilmente emplacaria. (E#4:45)

[...] dentro da região da América Latina e Caribe o IBGE é tão respeitado que dentro do nosso programa [...] a gente está levando técnicos do IBGE para outros países para darem apoio, por exemplo, a censos demográficos, para treinamento em análises demográficas. Eu acho que é uma instituição que não somente faz coleção de dados como também analisa. Acho que eles são realmente muito respeitados. (E#7:5)

Com um processo de desenvolvimento sustentado do uso dos indicadores em um Ministério, os chamados “gestores clássicos” têm que se adaptar sob pena de verem suas propostas de políticas não aprovadas por falta de sustentação dos indicadores propostos. Lembra o entrevistado #4, que um gestor com perfil acadêmico pode contribuir muito na institucionalização dos indicadores nos Ministérios.

[...] a história dele, certamente. É um professor de universidade. Até então, eu diria, que foi sempre um Ministério político. Não havia aqui um Ministro que tinha uma história na administração. [...] Ele se cercou de um conjunto de especialistas. Se você for olhar o staff [...] nessa época, era gente da área: [...], professores de universidades de várias partes do país que tinham consciência de que aquilo era importante. (E#4:7/8)

Como em outros pontos desse estudo, destaca-se do comentário acima, a importância de, ao se reconhecer a relevância do uso dos indicadores sociais no processo de formulação de políticas, se utilizarem da capacidade existente (especialistas e conhecimento da Academia). Um elemento facilitador desse processo é, portanto, dispor de um corpo de alta gestão especializado no uso de indicadores. Na experiência do entrevistado #9, tal fato facilitou a implantação de uma nova Secretaria Ministerial, trazendo segurança aos seus integrantes. Como afirma o entrevistado #5, logo a seguir, os gestores reconhecem esta importância, esta característica de dar transparência as decisões sobre a política pública federal.

[...] nós temos um Secretário que é aficionado no tema, é um especialista, trabalha muito com indicadores e aí eu me sinto um pouco mais seguro de errar. Eu sei que haverá quem tenha um olho clínico e técnico para corrigir, no cotidiano, o trabalho da Secretaria. Eu queria destacar, em primeiro lugar, que a própria constituição da Secretaria e do Programa [...] é fruto de uma leitura de indicadores. (E#9:1)

[...] eu acho que vem crescendo o uso das informações, mas também eu acho que há um certo reconhecimento de que elas são importantes. Exatamente, porque você precisa se agarrar em alguma coisa para tomar algumas decisões. E os números acabam te subsidiando, pelo menos para que você dê transparência do porque tomou a sua decisão. Então, mesmo que você não

confie 100% naqueles números, se não forem aqueles números, vai ser o que? Então, você tem que se agarrar aqueles números, acreditando ou não acreditando, porque pelo menos é uma referência transparente e são números que chegaram com menos manipulação. [...], acho que ninguém pode achar que tudo que aparece por ai é 100%. Mas é melhor do que nada. E depois com erros, mesmo que tenha uma margem, no fundo, no fundo, você acerta mais ou menos. (E#5:21)

A institucionalização vem sendo, portanto, claramente percebida. Um diz que já se tornou essencial (entrevistado #9). Outro, que virou moda (entrevistado #8). Outro ainda afirma que já se tornou um processo sem volta.

Eu acho que os indicadores ajudaram imensamente a que a gente construa uma percepção comum da realidade e que o debate político se desenvolva em torno de estratégias de superação desses diagnósticos. Então, eu acho que sem indicadores ou sem uma banalização deles, a sociedade brasileira perderia essa dimensão do foco dos seus problemas. É um consenso para o brasileiro hoje, que a desigualdade é um problema brutal e que só bons indicadores permitiram enxergar isso. (E#9:14)

Virou moda. Mas institucionalizado não está não. Eu acho assim: tem uma institucionalidade jurídica que tem a ver com o fato de que esse Governo instituiu em cada um dos Ministérios, acho que finalísticos (não sei se só os finalísticos), uma Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA). (E#8:41)

Há um processo de "mancha" que vai crescendo a partir da segunda metade dos anos 1970. Eu reputo que os indicadores, as informações estatísticas, etc. estavam subsidiando esse tipo de política - mostrando. Na realidade, a partir de um certo momento, isso toma tal vulto que é impossível ignorar. A cada ano vai sair uma PNAD que tem informações que o Brasil está assim, está assado. Diminuiu ou aumentou. Tem mais gente na escola, tem menos gente na escola - e se institucionaliza. (E#10:15)

A institucionalização é percebida, como expressado nessas últimas constatações, pois se diz que sem os indicadores sociais se perderia o foco dos problemas. Existe uma institucionalidade jurídica e o lançamento periódico e constante das PNADs colabora para essa institucionalização. Ressalta-se também, que, como resultado da produção qualificada de indicadores a nível Brasil, regiões e estados, estes últimos tenderão também a institucionalização.

As Necessidades Atuais

Considerando o que foi visto até aqui, não se pode negar que a viagem rumo à institucionalização está a pleno vapor. No entanto, para que esta viagem chegue ao porto das cinco formas que indicam um alto grau de institucionalização (mencionada no início desta subseção), ainda se requer que muita lenha seja colocada nas caldeiras deste barco. Assim sendo, quase todos os especialistas entrevistados se posicionaram quanto às necessidades atuais para o sucesso deste processo.

O entrevistado #1, por exemplo, se preocupa em acompanhar o ritmo das mudanças do mundo das políticas públicas. Está convicto da necessidade de se influenciar o pensamento dos tomadores de decisão, de mostrar-lhes indicadores de impacto que reflitam casos concretos, ou seja, ele busca traduzir com o uso dos indicadores sociais e uma pró-atividade em termos de *advocacy*, fatos políticos que julga relevantes no cenário atual.

Estamos achando necessário passar do discurso para a prática e ter casos concretos mostrando como se pode defender o meio-ambiente e gerar renda e bem-estar social com ações mais diretas. (E#1:8)

Nós queremos sim indicadores para mostrar os resultados que estamos alcançando por meio das ações. (E#1:6)

Agora estamos procurando indicadores de impacto. (E#1:5)

[...] não é generalizado isso. Não se pode considerar como um ganho na Sociedade como um todo. Acho que continuamos com visões fragmentadas, parciais, incompletas, políticas pontuais. Estamos longe do ideal de ter indicadores sociais neste sentido de entender qual é o problema coletivo. (E#1:40)

Muitas vezes, para mudar a decisão, para influir na decisão de um tomador de decisão na área do Governo (executivo ou legislativo), as vezes o indicador não adianta muito. Eles tomam decisões a partir de casos concretos ou anedotas e não de análises quantitativas mais completas. (E#1:3)

Corroborando com o pensamento acima, o entrevistado #2, também salienta que uma boa estratégia de *advocacy* ajuda a fortalecer a idéia dos indicadores junto aos políticos e gestores.

Você então precisa fazer um certo *Advocacy*. Porque você tem que entender também o lado do político. Mas colocar na boca do político a questão do *Advocacy*. Ele tem que achar interessante aquilo, ele tem que comprar aquilo, e tem que entender aquela situação. (E#2:27)

O mesmo entrevistado também argumenta que a formação da cultura do uso dos indicadores sociais precisa avançar e que as universidades podem ajudar a que a Sociedade Civil se aproprie mais deles.

[...] o lado da prática e a criação da cultura. Aí realmente é um caminho que ainda precisa avançar um pouco mais, e eu não creio muito no papel da Universidade, porque realmente à parte teórica está pronta, a parte dos dados está pronta. Acredito muito mais na Sociedade Civil Organizada. Talvez a Universidade pudesse contribuir na capacitação da Sociedade Civil Organizada. Essa Sociedade tem que se apropriar das informações. (E#2:53)

Dois desafios dos Ministérios que já possuem internamente um grau avançado de institucionalização, conforme relato do entrevistado #4, são o de institucionalizar a idéia nos municípios e, por estarem a muito nesta iniciativa e tendo o respeito gerado pelo impacto de

sua produção, os gestores dos sistemas de produção dos indicadores sociais podem pensar em contribuir, com mais consistência, na formulação dos Planos de Estado.

O grande desafio agora é a gente fazer com que esse processo que aconteceu no Ministério e, eu diria com segurança, que também aconteceu nos estados, que isso possa acontecer também nos municípios. Talvez seja o processo mais importante porque eles são os gestores da rede. (E#4:5)

[...] quero oferecer um instrumento de gestão para o Ministério. Não é um plano de governo, deste governo. É um Plano de Estado, para servir para este Governo para o próximo, para o próximo até o horizonte do Plano. É algo que está no nosso cotidiano agora. (E#4:11)

A preocupação com o ritmo dessa institucionalização foi externada pelo entrevistado #5, que salienta que o foco das ações deve ser visto com muito cuidado. O avanço deve ocorrer na medida das possibilidades e dentro do foco da resolução dos problemas e da forma mais simples e direta possível. A teoria não pode ir além da prática do possível.

O gerúndio é ruim, mas, estão se institucionalizando. Estão avançando, mas tem muito que melhorar no uso, na qualidade da informação e até na complementaridade dos sistemas. Eu acho que tem muita coisa a ser feita. [...]. É um processo - às vezes muito mais lento do que deveria ser. (E#5:26)

Eu acho é que a teoria tem que vir. Neste campo dos indicadores, os avanços do conhecimento, os avanços do instrumental, os avanços da metodologia, eles tem que estar muito atentos para também não se decolar, porque acho que daqui a pouco nós vamos ter tanta tecnologia que pode a coisa, ir muito mais ampla do que a realidade comporta. (E#5:27)

Confirmando a preocupação com o ritmo que se vive, o entrevistado #6 diz: A Teoria na Prática é Outra. Alerta que se deve investir na teoria antes de se partir para prática. Os políticos manifestam conhecimento sobre os benefícios dos indicadores sociais, porem falta a conscientização para o bom uso destes.

A teoria na prática é outra. Muitas das vezes você vai primeiro fazer e depois vai teorizar as coisas. Pouca teoria, mais prática - esse é o problema. (E#6:32)

Hoje, vários políticos que antes não sabiam nada de mortalidade infantil na vida, se preocupam. Preocupam-se com a mortalidade materna, mas isso também não gera, em muitos deles, uma ação concreta. [...] Essa cultura que tem o poder de enganar. Isso tinha que ser um valor, assim, acima de qualquer coisa. (E#6:21)

O ritmo intenso e suas conseqüências estão, também, no pensamento do entrevistado #8, que diz que apesar do investimento e do trabalho feito, os indicadores ainda não entraram na rotina do planejamento.

O [...] disse assim: vocês só terão ações se tiverem um problema. Vocês só terão um problema se me mostrarem indicadores do problema. Eles não tinham. Então, o que eu vejo. Muita gente ali já fez um monte de curso de monitoramento e avaliação, um monte de curso de indicadores, já chamou consultores e coisa e tal, e, no entanto aquilo não passou a fazer parte da

rotina cotidiana das pessoas. Olha! Eu vou planejar isso assim, então eu quero ver, por exemplo, quantos negros passaram a ter uma renda maior do que tinha há 10 anos atrás? Ou então, eu quero ver quantas mulheres estão em cargos gerenciais - em altos cargos? Depois planejar coisas pensando nisso, usando essa informação. Porque isso é que incorporar um indicador. Saber que aquela unidade de medida sinaliza para coisas importantes, ne. E que te permite estabelecer critérios para alocação de recursos, para uma porção de coisas que envolve a tomada de decisão. (E#8:45)

Quanto a produção dos dados que servem de base para os indicadores sociais, se constata na fala do entrevistado #10, que a atualização das informações pesquisadas deve fazer parte do processo pois fortalece a institucionalização. Da mesma forma, o desenvolvimento de novas pesquisas tem que ser visto com carinho. Este processo requer muita negociação e enfrentamento de dificuldades ligadas as diferentes variáveis contidas neste estudo.

Do ponto de vista da qualidade e do conteúdo, as informações que são pesquisadas sobre domicílios e habitação, inclusive pelo IBGE, precisam ser recicladas e atualizadas. As informações sobre favelas, por exemplo - precisa-se desse tipo de habitação subnormal. Isso tudo tem um conceito muito antigo e não acompanha as mudanças. (E#10:46)

[...] esse é um embate que é técnico-político. São as lacunas que existem no sistema estatístico, nos indicadores, etc., e que a gente tem que começar a preencher. E quando você começa a preencher, você se depara com uma série de dificuldades, até desconhecimentos que você tem e que o Ministério (executor) tem e, sobretudo, as prefeituras têm. Isso é um processo que a continuidade vai fazer melhorar. (E#10:31)

Para entrar nesse tipo de negociação, é necessário contar com um órgão que seja tecnicamente competente e forte politicamente. Dispondo de um grupo capacitado (especializado) internamente se consegue mais facilmente criar a cultura do indicador social - é o que afirma o entrevistado #11:

[...] você precisa ter órgão.. A inteligência, ela demanda tempo. [...]. Um instituto de informação que vai validar, que tem um grupo lá para isso, para validar, para receber, para padronizar a informação. Se você não tem esse cuidado, como é que você quer que qualquer indicador que você construa sirva? Primeiro, ele não tem a temporalidade, ele não vai ter alcance, não vai ter abrangência. Então, a sua preocupação metodológica, além dela ficar absolutamente complicada porque você não tem os dados para poder trabalhar isso, a aplicação dela fica comprometida porque eu consigo fazer isso em um momento e no momento seguinte, aquilo já se perdeu. Eu acho que a questão da institucionalidade relacionada ao tema da aplicação dos indicadores é fundamental. (E#11:8)

Indicador não é fácil por causa disso tudo que a gente está falando: exige investimento, investimento científico naquilo (não é um investimento só tecnológico, mas é o caldo de cultura, o pensar). Você precisa ter gente que faça isso, que persevere nisso. Você precisa ter as instituições para validarem, porque o que adianta eu criar o meu indicador aqui sozinho se eu não vou validar isso com ninguém? (E#11:21)

Entraves a Institucionalização

A observação do que não deu certo gera as lições aprendidas. Algumas delas foram expressas pelos entrevistados e estão registradas a seguir:

- a) Buscar o conhecimento sobre como usar os indicadores sociais e apropriar-se dele viabiliza muitas propostas de estudo. No IBGE da década de 1990, conta o entrevistado #2, poucos podiam manipular dados e isso atrasou muitas propostas de trabalho. Há que se incentivar a cultura dos indicadores sociais, diz o entrevistado #6.

[...] no IBGE, poucas eram as pessoas que tinham competência para manipular os dados e conhecimento para realizar os estudos. Até o final da década de 1990 era muito difícil o acesso a base de dados. Isso, efetivamente, atrasou a implementação de muitas propostas de trabalho nesse sentido no Brasil. (E#2:4)

O problema não é a informação e não é o acesso a informação. É o pouco uso dela, não se tem cultura do uso dela. (E#6:28)

- b) Só quando a Sociedade se apropriar dos indicadores sociais, os problemas políticos poderão ser resolvidos. Vale o exemplo do combate a inflação, mencionado pelo entrevistado #2.

[...] dizia que só quando o problema político for resolvido é que vocês vão ter o combate à inflação. Teoria tem muita. É a mesma coisa, enquanto a sociedade não se apropriar dos indicadores e das decisões, da indicação das políticas, nada vai acontecer. (E#2:19)

- c) O alto custo das pesquisas nacionais em países de grandes dimensões deve ser analisado nos primeiros estágios do planejamento, pois se trata de uma barreira e uma limitação aos sistemas nacionais estatísticos. Os entrevistados #4 e #5, contam sua experiência em relação a esse assunto:

O custo é bastante para um país de dimensões muito grandes. Então o custo dessas informações, de qualquer pesquisa para o IBGE, hoje, é um custo muito elevado [...]. É um pouco de falta de cuidado as vezes também. (E#5:25)

Tenho ouvido dos técnicos do IBGE que faltam recursos para fazer todas as análises que eles querem fazer e todas as projeções. Eu acho que é uma instituição muito bem conceituada com excelentes técnicos, com muita capacidade para fazer coleção de dados, etc. Acho que eles fariam ainda mais se eles tivessem mais recursos. (E#7:6)

- d) Deve-se saber que existe a prática oportunista no uso dos indicadores. Propositamente, se faz mau uso da metodologia para se deixar margem para justificar erros ou mudanças da vontade política durante a implementação dos programas. Diz o entrevistado #8 que o uso inapropriado do indicador, formular erradamente as metas e os objetivos, pode ser algo premeditado.

Não é toa que os objetivos são formulados como se fossem discurso de palanque. Não é toa que as metas são imprecisas. E não é toa que não se usam os indicadores, ou quando se usam são inadequados, são frouxos, não são consistentes. Por quê? Porque isso deixa uma margem de liberdade para os projetos políticos do gestor. Não é para ser. [...] Ai as pessoas falam assim: faltou competência. Eu digo não, sobrou. Sobrou competência, não é que faltou. O cara sabia que não era para fazer aquilo. (E#8:38)

- e) Demasiadas instâncias desvirtuam o processo - avisa o entrevistado #8. Sua experiência foi com a criação das Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA) em diferentes Ministérios. Sua impressão é que a institucionalidade jurídica criada foi esvaziada.

[...] ele fez isso, mas ao mesmo tempo esvaziou o que fez. Por quê? Por que as UMAs têm que produzir informação para prestar contas a Casa Civil. Então na verdade o que acontece é que se criou instâncias demasiadas de monitoramento dos indicadores. O IPEA, a Casa Civil, a FPI, o TCU, todos monitoram indicadores. Têm tantas instâncias monitorando os indicadores que esvaziou um pouco essas UMAs. (E#8:42)

[...] pessoas que estão ali odeiam essa história de indicadores porque elas lidam com indicadores, com monitoramento e avaliação. É a porta aberta para a ingerência da Casa Civil, da STI, sabe - todo mundo indo ali mexer no quintal deles? Politicamente esse negócio, na hora que acabar esse governo, se esvazia. (E#8:43)

- f) Considerando o estágio de evolução do Governo, deve-se traçar estratégias que considerem e mantenham sob controle a resistência que normalmente surge em setores mais pragmáticos do governo que não concordam com o tempo necessário para a maturação desse processo.

[...] dois aspectos: primeiro e felizmente temos indicadores, temos a preocupação em construí-los, temos a preocupação de enxergar, temos a preocupação de ver a consistência deles, e isso deve ser naturalmente saudado, elogiado e reconhecido. O segundo aspecto é que a instrumentalização desses indicadores no cotidiano ainda está frágil, ainda é frágil. Me preocupa quando vejo comportamentos de dentro do governo, de um pragmatismo um pouco cego, que não tem a paciência necessária para compreender que estamos lidando com a construção de uma cultura pública sobre um aparelho de Estado facilmente desgastável. (E#9:23)

Fechando este capítulo que analisa o grau de institucionalização do uso dos indicadores sociais, cita-se o entrevistado #7, pois este em poucas palavras, resume a questão.

Eu acho que a institucionalização é desigual, mas ela é forte. Em várias áreas, na esfera federal, ela está fortemente institucionalizada na área da saúde, da educação [...]. (E#10:44)

4.2 – Resultados da Dimensão II: Técnica

4.2.1 – Estudos sobre Indicadores Sociais

As estatísticas têm sido coletadas pelo menos desde o século XVII, sob forte significado de estudo do Estado. No século XX, a palavra estatística sofreu mudanças e

passou de fatos numéricos para técnica analítica de interpretação de dados. Na década de 1920 nasceu o movimento que visava elaborar medidas fidedignas e com isso trazer benefícios ao processo decisório governamental no relativo às mudanças sociais. Fazia-se necessário identificar a pobreza, o que significava medi-la por meio de uma combinação de indicadores econômicos e sociais. Nascia o estudo das tendências da evolução social.

Nesta subseção, a variável "Foco dos Estudos sobre Indicadores Sociais" será discutida tendo em vista a evolução histórica dos estudos, as inovações científicas produzidas no cenário nacional, o que já se tem como conhecimento apreendido, como é percebida a produção dos estudos de diagnóstico de situação no país e quais os pontos que requerem ainda maior cuidado para que os estudos possam ser constantemente aprimorados.

História

Para que se entenda melhor o "por quê" dessa necessidade de colaborar com o processo decisório, vale resgatar a fala do entrevistado #10, abaixo, que descreve os fatos que levaram ao nascimento do Movimento dos Indicadores Sociais, nascido como o reflexo da democratização vivida no pós-guerra.

Essa expressão de indicadores sociais, essa idéia de um movimento de indicadores sociais é um produto do Pós-guerra, na realidade. O que é o Pós-guerra? Um Pós-guerra no Ocidente, na Europa Ocidental, nos Estados Unidos? É um avanço das formulações dos chamados "Estados do Bem-Estar Social". As políticas keynesianas, das políticas do pleno emprego, numa economia de trabalho mais fordista, da idéia de que o Estado tem que ter ações no sentido de melhorar a situação social da população e da força de trabalho (acompanhar e monitorar). É também um período em que, tanto nos Estados Unidos da América, através do partido democrata, como na Europa, através dos partidos social-democratas, há um grande avanço da chamada "social democratização da política". Então, isso implica na presença do Estado, sobretudo nas questões sociais. Não só na assistência social, mas em todos os projetos da seguridade social: na saúde, na própria previdência, na educação, no acompanhamento e na abertura de novas oportunidades. Tudo isso, que é um período de grande crescimento do mundo ocidental do pós-guerra, vai até o primeiro choque do petróleo na década de 1970. É uma época em que o Estado do Bem-Estar Social se desenvolve muito e a partir de um certo momento, se percebe que ele não pode se desenvolver se não tiver conhecimentos estatísticos, sociológicos, demográficos das populações - um Estado Social da Nação. Isso, então, vai motivar a criação do chamado "movimento dos indicadores sociais", que se dá no âmbito da própria Comissão de Estatística das Nações Unidas, nos Bureaux Europeus a partir dos anos 60. (E#10:2)

Verifica-se, no relato do entrevistado #8, que a história dos estudos no campo dos indicadores sociais mostra que, na década de 1960, enquanto a economia estava consolidada por meio dos modelos econômicos, o campo social começava a estruturar-se. O pensamento sobre o social tomava forma e junto com ele, as competências profissionais da época.

[...] a gente pega a área social. Você tem ciências menos consolidadas, formação de profissionais menos consolidada, baixa *expertise*, e você tem um problema seríssimo que é o seguinte: uma ambigüidade fundamental com relação a política social. Que é: O que é a política social? (E#8:17)

Tem o fato de que como país emergente, nós sempre tivemos uma priorização de um projeto de desenvolvimento que passava pelo econômico - não passava pelo social. Você pega o nosso primeiro modelo de desenvolvimento, era um modelo de substituição de importação, que é um fato econômico importante, não é um fato social. Depois disso, nós temos a segunda fase desse modelo (que vai de 1930 a 1964, eu diria), depois em 1964, ele é ajustado (não é outro modelo), para o que se chamava de Desenvolvimento com Segurança. Era um negócio aí do regime militar. Sempre a concepção de desenvolvimento era uma concepção de crescimento econômico. Sempre foi. Então, evidentemente, quando você junta essas três coisas, você tem um ambiente muito favorável a construção de indicadores econômicos. (E#8:16)

No Brasil, o movimento dos indicadores sociais teve base nas equipes profissionais do IBGE das décadas de 1960 e 1970. Considerado "o produtor" das estatísticas nacionais e mesmo vivenciando um período de grande centralização política, administrativa e econômica, o IBGE esteve na vanguarda do movimento, como relata o entrevistado #10:

Na década de 70, [...], nós vivemos num regime centralizado, autoritário, dentro daquela lógica que existia no Brasil desde o Império, dos grandes fluxos de sístoles e diástoles - como dizia o General Golbery. Períodos de centralização e períodos de descentralização. Mas vivíamos num período de grande centralização, política, administrativa e econômica também. (E#10:4)

De fato, se você for pensar em 1960 e 1970, por exemplo, no regime centralizado, unificado, extremamente ligado ao poder federal, o IBGE era o órgão produtor das estatísticas nacionais. (E#10:17)

[...] em 1973, já havia um grupo que tinha sido criado, justamente pelo Prof. Isac, de indicadores sociais - um grupo pioneiro [...]. Agora: o que significa ter um grupo para criar indicadores sociais na década de 70? É muito diferente do que é hoje. (E#10:1)

[...] um grupo de bastante vanguarda da época -, inclusive no início dos anos 70, percebe-se essa sintonia, essa tendência mundial e tenta-se criar isso aqui no Brasil. Então, eu acho - tenho praticamente certeza- que do ponto de vista institucional, esse movimento dentro do IBGE é pioneiro. (E#10:3)

Talvez como próprio reflexo do período vivido, contam os entrevistados #1 e #4, nos anos 70 e 80 houve muita produção, porém com uma inércia nas proposições, faltando às análises produzidas a definição de uma estratégia clara de país, algo que fosse além do simples diagnóstico. Os relatos indicaram que as grandes pesquisas desenvolvidas na época, com exceção dos censos, eram pesquisas que davam informações sobre o Brasil e grandes regiões, ou no máximo, dados sobre as Unidades da Federação, pois o que se queria era conhecer melhor a Nação, era o "como está o Brasil?" As PNADS - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, desenvolvidas a partir dos anos 70, eram a expressão clara da

construção estatística que propiciava a elaboração de indicadores sociais, socioeconômicos ou ainda indicadores demográficos.

[...] anos 70s e até meados dos 80s. No regime militar os pesquisadores não queriam se comprometer. A tendência era de diagnosticar e, as vezes, fazer as críticas, más jamais de propor - de se comprometer. Houve uma inércia nesse sentido. Talvez tenha acabado, mas durante muito tempo à idéia era essa: vamos caracterizar, diagnosticar, fazer levantamentos, montar bases de dados. Era uma atividade sem fim e constantemente repetida, as vezes com uma atualização que ignorava tudo aquilo que se tinha feito antes. Para resumir, o que falta é estratégia e não tanto o diagnóstico. É claro que uma boa estratégia depende de um diagnóstico. Mas seria um diagnóstico neste sentido: de se saber qual é a informação necessária. (E#1:32)

[...] a gente fazia um grande esforço para produzir dados e era exatamente isso, eram dados. A gente fazia uma sinopse clássica e isso ia para a prateleira. Se você fosse analisar os programas [...], as ações [...], elas careciam de diagnóstico. Você não tinha diagnóstico baseado na análise de indicador, na análise de cenário, na análise de perspectiva, enfim, no conhecimento da realidade. (E#4:1)

A década de 1980 começou, portanto, com pouco uso dos indicadores sociais clássicos, como conta o entrevistado #6, abaixo. Com a evolução sócio-política, diz o entrevistado #2, se permite o surgimento dos indicadores sociais relacionados a situações econômicas. A introdução do conceito de desenvolvimento humano impulsiona os estudos.

[...] até a década de 80 ninguém usava nada, um pouco de mortalidade infantil que é um clássico da área, de morte materna, indicadores mais clássicos, mais antigos. (E#6:1)

A partir do censo de 80 e 91 é que começam a surgir algumas interpretações que relacionam indicadores sociais com algumas situações econômicas, sobre qualidade de vida no sentido de diferenciações sócias econômicas. (E#2:1)

É nesse crescimento de criações de indicadores relacionando esses indicadores com algumas variáveis econômicas - por exemplo, a renda estar ligada com a instrução -, que surge o interesse na Academia. O grande salto é o momento do Desenvolvimento Humano. (E#2:2)

A década de 1980 foi marcada também pela evolução da informática. Como menciona o entrevistado #5, "a informatização fez uma revolução na parte de dados" e proporcionou a evolução dos estudos sobre os indicadores sociais. Já na década seguinte, a mudança - na visão do entrevistado #6 -, foi mais qualitativa, reflexo desse movimento que crescia internacionalmente.

As inovações produzidas no Brasil

Na esteira dessa evolução as instituições e um grupo de estudiosos brasileiros gerou resultados que colocam o Brasil, hoje, numa posição de destaque no cenário global, quando se fala da produção de dados e indicadores sócio-demográficos. Os entrevistados #1 e #2 contam

em suas falas que o Brasil sofre influência do cenário global, mas também o influencia. As séries históricas brasileiras de base censitária assim como os estudos sobre estimativas de pequenas áreas são exemplos da capacidade brasileira de produção de conhecimento.

Acho que há uma mão dupla. O Brasil realmente tem sido pioneiro nessas coisas. Tem exercido alguma influência nas estatísticas, nos indicadores. O Brasil se destaca. Isso de ter censos demográficos decenais de boa qualidade, a partir de 1940, é uma situação privilegiada no mundo. (E#1:36)

Dentro da demografia, a minha experiência, entre 1977 e 1991, é com o elaborar de estimativas demográficas indiretas para pequenas áreas. Foi algo desenvolvido pelo CEDEPLAR/UFGM, pelo José Alberto Magno de Carvalho. Ele estudou as técnicas em Londres no começo da década de 1970 para países e chegou a fazer para municípios. A tese dele, fazendo estimativas regionais para o Brasil, já foi uma ousadia. O Brasil tem contribuído nesta área. Não apenas recebido orientação. Às vezes até resiste porque acha que já sabe tudo. (E#1:38)

Por que estas bases não são utilizadas? Primeiro lugar: se nos pegamos à época de 1990 - e aí a gente pode criticar um pouquinho os projetos que nós fizemos - tem muito de capacitação e equipamentos. Pessoas que tinham coragem - coragem mesmo - de sentar na frente do computador e ligá-lo. Os programas eram muito específicos. (E#2:23)

O que se sabe hoje

Como visto, sempre houve muita coragem para enfrentar a barreira dos equipamentos e a falta de conhecimento sobre *softwares*, que antigamente eram muito específicos. Segundo relato do entrevistado #1, a visão que se tinha nas décadas passadas, de produzir pesquisas com o intuito de ajudar na formulação das políticas públicas nacionais, vem mudando. Buscava-se indicadores que pudessem ser aplicados em todo o Brasil.

Nós tínhamos uma visão mais de fazer pesquisa para contribuir para a formulação de políticas públicas. Estou dizendo isso porque hoje em dia já não temos a mesma visão. (E#1:1)

Procuramos um indicador que pudesse ser aplicado em todo o território nacional. (E#1:9)

Onde tivemos muito sucesso, sim, foi no Índice de Pressão [...], que foi inclusive utilizado como uma das três variáveis no planejamento do Brasil em Ação. (E#1:10)

Outra constatação, feita pelo entrevistado #2, é que hoje se dispõe de muita teoria produzida sobre a metodologia de construção de indicadores. Agora, a observação feita pelo entrevistado #3, mostrada a seguir, revela um ponto que pode influenciar o uso dessas metodologias: o fato de não se ter muito espaço para a criação de novos Programas de Governo.

Hoje, você tem instrumentos teóricos que permitem avançar em várias populações de indicadores. Não só por conta da teoria. Porque a teoria já existe desde muito. (E#2:51)

Cada Governo herda muitos programas do passado (de certa forma, algo positivo - continuidade das políticas - não estar inventando a roda a cada novo Governo). Tal realidade faz com que os novos Governos tenham oportunidades limitadas para formular novas políticas aplicando a teoria básica desse processo. (E#3:7)

Falando do que influencia positivamente os estudos nesta área, os entrevistados #4 e #10 mostraram-se otimistas em relação ao papel exercido pela Mídia e pela Academia, que vem contribuindo para a divulgação dos estudos sobre indicadores, gerando assim, maior conscientização e uso. O debate sobre indicadores sociais vem se tornando, em determinadas áreas, um debate de alto nível, o que gera a necessidade de produção de estudos mais refinados, estudos com um foco muito mais qualitativo.

[...] outros fatores que estariam atrelados a esse sucesso? A Imprensa, a Academia. (E#4:12)

Se você for ao Congresso conversar com um Deputado que trabalha com educação, ele sabe exatamente isso, ele sabe quais são os problemas educacionais brasileiros, os principais. Se você for à Academia, eles sabem. Se você for conversar com o Governador, ele sabe. O Secretário sabe. Então, esse é um ponto em que nós vamos ter que produzir novos estudos. Ter que lançar uma base mais qualitativa. (E#4:36)

Se você for olhar os debates na área de educação, eles são de muito alto nível. As pessoas fazem uso dessas informações. Basta olhar na televisão mesmo, nesses programas (tipo Roda Viva), quando se trata da questão educacional, o debate é muito bom. É interessante até para quem trabalha na área porque eles fazem uso disso. (E#4:46)

Fechando esta análise sobre o que se sabe hoje, como lembrado pelos entrevistados #10 e #11, deve-se mencionar a relevância da produção, por parte do Estado, de estudos no campo da geografia e no que se refere a produção de indicadores sociais que normalmente não estão foco da ação da iniciativa privada, financiadora de muitos estudos. Estas são áreas que agregam valor à gestão das políticas federais.

A gente está falando da estatística, mas a geografia teve um papel muito grande [...] você tem uma mancha de ocupação extraordinária do Brasil com questões sociais, econômicas, demográficas de toda natureza e a geografia dá conta disso. [...] do ponto de vista qualitativo, são as viagens, são os viajantes, são as Escolas Francesas de Excursões Geográficas que o IBGE faz e que mostram como esse país está sendo ocupado e desenvolvido em várias regiões. (E#10:19)

[...] eu acho que na área social a gente precisava buscar um pouco isso também, e aí o papel do Estado., nós não vamos encontrar empresa que queira bancar informação como dessas áreas de aplicação imediata. (E#11:33)

Diagnóstico de Situação

Dentre os estudos sobre indicadores sociais, os diagnósticos de situação se destacam como sendo o "retrato" da realidade que deverá sofrer intervenção. Os indicadores utilizados

nos diagnósticos devem valer até a avaliação da política/programa. A preocupação com que os diagnósticos sejam efetivamente usados como instrumentos integrantes do ciclo de gestão foi ressaltada nas entrevistas, como por exemplo, na entrevista #8:

Eu acho que é importante fazer diagnóstico porque ele permite construir linhas de base. (E#8:34)

Tem que ter um esforço de integração dessas metodologias de diagnóstico, metodologias de planejamento, metodologias de monitoramento e avaliação. Sem isso a gente não cobre o ciclo de gestão. (E#8:35)

Apesar dessa preocupação, nota-se que o desenvolvimento do diagnóstico de situação nos moldes teóricos do passado, tem sido substituído por um novo modelo, mais enxuto, menos profundo e conseqüentemente, mais rápido de se fazer. As falas, abaixo mostradas, dos entrevistados #1, #5 e #10, indicam como tal instrumento vem sendo produzido, apresentando também, a preocupação dos especialistas com a razão principal desse fato: a falta de uma estratégia, de um pensamento para o país.

[...] de uma forma ou de outra você acaba fazendo diagnóstico de situação dentro de um outro contexto não dentro dos moldes tradicionais. Quando você faz algum Programa, algum Plano, alguma coisa, você sempre tem uma noção, você sempre olha qual é a situação onde estão os problemas maiores. Eu acho que não deixa de ser usado, mas não como mandam os livros textos. (E#5:23)

Eu continuo achando importante os relatórios mais elaborados, um diagnóstico mais rico. Diagnósticos que incorporem vários [...] porque em geral, esses relatórios mais sintéticos, você acaba se contingenciando por temas. Eu acho importante que você tenha alguns em que você reflita a questão mais geral. Aí, teria que ser uma coisa de mais fôlego, talvez mais lenta, mas que reflita a situação geral e, sobretudo, que reflita essa diferença federativo-regional que esse país tem. (E#10:34)

[...] o que falta é a estratégia e não tanto o diagnóstico. É claro que uma boa estratégia depende de um diagnóstico. Mas seria um diagnóstico neste sentido: de se saber qual é a informação necessária. (E#1:41)

Eu acho importante, agora, o que nós acabamos fazendo e estamos fazendo mais, são coisas mais rápidas. Até por falta de recursos humanos suficientes. [...]. São relatórios sintéticos, desse ponto de vista, porque tem pouca reflexão. Cada capítulo tem de três a cinco páginas escritas, no máximo. A idéia é você ter rapidamente um elenco de indicadores, isso está não só na publicação como está no CD. O usuário pode mexer nisso com muita facilidade. (E#10:32/33)

Preocupações diferentes sobre o tempo que se tem para a tomada das decisões políticas e como um diagnóstico se relaciona com esse tempo, foram identificadas nas falas dos entrevistados # 2 e #4:

[...] é muito interessante o que você coloca. Consegue, através de trabalhos acadêmicos, gerar uma agenda - a situação fica tão gritante que você gera uma agenda. [...] na hora que você coloca o número, coloca valor. (E#2:37/38)

[...] certamente há uma identificação do problema, mas não se tem condições de fazer o diagnóstico desse problema. Você não conhece ainda, você sabe que ele existe. (E#2:34)

A questão agora não é o diagnóstico, mas a escolha política para resolver os problemas já diagnosticados. (E#4:14)

Verifica-se que quando se consegue inserir os estudos acadêmicos na agenda pública, quando há uma boa divulgação de seus resultados, fatos políticos são gerados. Os números geram valor. Muitas vezes os problemas são identificados, mas isso não quer dizer que um diagnóstico de situação pode ser feito, pois este requer preparo científico. A relevância do instrumento "Diagnóstico de Situação", seja no seu formato clássico ou em sua versão mais moderna, não foi contestada por nenhum dos entrevistados. Apesar disso, se constatou que, na prática, o uso do seu potencial tem sido marginal, pois o que prevalece são as decisões políticas, embasadas ou não nos estudos produzidos. Tais fatos são comprovados no discurso dos entrevistados #2, #3, #4 e #6 abaixo:

[...] a gente vê, em termos de política pública, que tem sempre um diagnóstico. Pode-se falar, por exemplo, do "Fome Zero". O "Fome Zero" foi uma decisão política: eu quero que cada brasileiro tenha três refeições por dia. Ótimo! E a partir disso vamos buscar essa questão. [...] Raramente você tem um diagnóstico em profundidade para decidir uma política. (E#2:35/36)

[...] difícil que tenha havido um uso prático total dos diagnósticos (em sua concepção metodológica) até mesmo na realidade de países chamados "desenvolvidos" (exemplo: a realidade norte americana). [...] no Brasil, a implementação do que se chama de "linha de base" é difícil, pois não se forma uma cultura a este respeito. (E#3:17)

A maioria é feita para a gente usar com as visitas. Não tem um uso prático. Não tem uma aplicação porque é da cultura política. A nossa prática [...] precisa ser renovada. Precisa ser baseada mais em evidências. (E#6:23)

Se você fosse analisar os Programas do MEC, as ações do MEC, elas careciam de diagnóstico. Você não tinha diagnóstico baseado na análise de indicador, na análise de cenário, na análise de perspectiva. (E#4:2)

Mais completos ou superficiais, deve-se reconhecer que os diagnósticos de situação produzidos, o papel desta pesquisa social no processo decisório, tem sido muito importante. Porque foram produzidos diagnósticos quantitativos nas últimas décadas pode-se agora partir para os diagnósticos qualitativos, parte de um sistema de informação que avalie políticas não somente do âmbito federal, pois a gestão está, agora, com os Estados e os Municípios. Como afirma o entrevistado #11, conhecer o que já foi produzido anteriormente e entender o que se passava naquele então, minimiza erros no presente.

[...] o diagnóstico, ele é importante - a gente brinca aqui [...] que é assim: vamos cometer outros erros, nos vamos continuar cometendo erros, mas vamos cometer outros. (E#11:19)

Reconhecida a importância do Diagnóstico de Situação, pode-se concluir este tema com os pensamentos dos entrevistados #11, #10 e #1. Estes dizem que todo diagnóstico de situação tem que ser propositivo, pois só assim valerá em todo o ciclo da gestão. A forma moderna de diagnosticar é importante e gera informação rapidamente, mas a reflexão mais profunda embutida no diagnóstico tradicional não deve ser deixada de lado. Deve-se investir nos diagnósticos, pois são importantes quando usados.

Não adianta meu Programa ser muito bem elaborado (maravilhoso) se eu, imediatamente, não tenho a coisa da implementação, do seu monitoramento, da sua avaliação. E não adianta pensar em uma avaliação lá cinco anos depois que o Programa já foi. Quer dizer: é um ciclo. Você precisa pensar em todos esses aspectos na hora que você está concebendo, implantando, etc. Então, eu acho que quando você está fazendo o seu diagnóstico, esse diagnóstico é para ser propositivo para, imediatamente você apresentar cenários de ação. Se ele tem compromisso com isso, você pode chamá-lo de diagnóstico. (E#11:18)

Eu acho que essa reflexão sobre o espaço ligado aos indicadores sociais, com as formulações, tem que ter uma reflexão mais elaborada. Essa que a gente faz aqui é importante. O [...] faz também e outros fazem. É focalizada em diversos temas. É muito importante porque isso traz a informação muito rápida e permite que se atue em consonância com o tempo. É bom. É uma conquista. Agora, a gente não pode abrir mão da reflexão mais profunda, mais inteira, interligada, com mais determinantes. Que não seja só uma coisa focalizada. (E#10:35)

Está claro que muitas vezes precisa-se deles. Mas não gosto de fazer diagnóstico e não sair do lugar. Gastamos muito tempo, muito dinheiro fazendo diagnóstico, fazendo diagnóstico, mas sem resolver nada. (E#1:31)

Ainda há o que melhorar

Como visto até aqui, muito já se sabe e muito se avançou em termos da produção do conhecimento sobre como melhor usar os indicadores sociais na formulação das políticas públicas no Brasil. No entanto, ainda há o que melhorar. Assim sendo, apresenta-se a seguir depoimentos dos entrevistados #1, #2, #3, #6 e #11, que representam alertas sobre pontos que devem ser considerados e aprimorados:

Temos que dar foco no que é gritante e não ficar pesquisando, pesquisando sobre coisas que já, já.... (E#1:33)

O lado da informação ainda pode melhorar mais. Tá bom, mas pode melhorar bem mais. (E#2:52)

Apesar da grande disponibilidade de fontes de dados e informações, a Academia ainda usa muito pouco o que está disponível, fato que pode ser justificado pela cultura quantitativista. (E#3:9)

O apoio à pesquisa é limitado. (E#3:10)

[...] aplicavam esse tipo de correção porque não tinham nenhum embasamento científico. Era uma coisa que sempre se fez então se continuava fazendo. Aí, ele vai discutir isso e mostrar que você tem que tornar mais científica a prática, não tão baseada na experiência. Experiência é importante, mas ela não é suficiente. (E#6:4)

A realidade vem mudando, muito por causa - a meu ver - dessa prática de passar indicadores para estados e municípios. O que obriga também ao estado e ao município, também a fazê-los. Bem ou mau, seja como for, se eles quiserem maquiagem os dados, eles têm que aprender a como lidar com os dados. Aí, se começa um movimento de valorizar mais a área na busca de evidências. (E#6:31)

Acho que essa teoria, essa prática, quanto mais elas andarem juntas, perfeito. Agora, é preciso abrir um espaço para que a teoria possa, de fato, se constituir - teoria que estou falando no sentido da pesquisa. (E#11:32)

Temos batido muito na necessidade de termos a informação suficiente para a tomada de decisão, ou seja, um contraste entre ciência e suficiência da informação. (E# 1:21)

Como visto acima, parece haver consenso de que falta espaço para o desenvolvimento da teoria. Os estudos (a ciência) devem ser incentivados e as instituições que os produzem, fortalecidas. Tal teoria deve considerar o fato de que o que se precisa é de informação suficiente para a tomada de decisão - nada além disso deve ser requerido.

4.2.2 – Disponibilidade de Dados e Indicadores Sociais

A Dimensão II deste estudo focaliza aspectos da técnica envolvida com uso dos indicadores sociais no processo de formulação das políticas públicas federais brasileiras. Nesse sentido discuti-se, a seguir, sobre a variável “Disponibilidade de Dados e Informações sociais” como subsídios fundamentais a este processo.

O avanço das ciências sociais, até a década passada, teve na mensuração seu mais importante obstáculo. O volume e a qualidade das informações sociais não eram satisfatórios. A informação era conseguida com grande atraso e era de limitada confiabilidade. A revolução da informática vem possibilitando a melhoria desse quadro.

A Produção dos Dados e das Informações Sociais

Assim como no passado, tem sido difícil lidar com a construção de indicadores que reflitam, por exemplo, o desenvolvimento sustentável no Brasil. Muitas vezes os indicadores escolhidos não são factíveis. Quando se verifica, os técnicos especializados que produzem as

informações não foram sequer consultados. Os entrevistados #1 e #8 tocaram nestes assuntos da seguinte forma:

[...] estávamos procurando como incorporar indicadores ambientais para que pudéssemos ter um indicador de desenvolvimento sustentável, não apenas de desenvolvimento humano, que é o IDH que não tem nada sobre o meio-ambiente. Mas não tivemos muito sucesso nisso não [...] é muito difícil se ter dados do estado do meio-ambiente. Saber como está a biodiversidade, recursos e redes de recursos, é muito difícil. (E#1:7)

[...] muitas vezes botam lá, a meta é tal e vai ser medida com esse indicador. Mas não contaram para o pessoal lá na base que tinham que gerar a informação sobre isso. (E#8:39)

Uma outra dificuldade é que o avanço tecnológico permitiu a geração de muita informação de difícil entendimento para o planejador e o tomador de decisão. O ritmo de uns não é acompanhado pela maioria, como se verifica na fala do entrevistado #1:

O que o planejador, o tomador de decisão, precisa é saber o tamanho, a composição e o crescimento de uma população. Não são esses números muito abstratos, quase metafísicos, que ninguém entende muito bem (o que é saldo migratório com técnicas indiretas?). Quer dizer, houve um avanço tecnológico sim, mas nem sempre no sentido de gerar a informação. (E#1:18)

Outro fato, relatado pelo entrevistado #5, que também decorre do avanço tecnológico é que este permite que se melhorem os registros e, em decorrência, que o problema social seja melhor capturado – o problema fica então mais claro, podendo transparecer que uma situação tenha ficado pior do que se aparentava anteriormente, quando a cobertura e a qualidade da informação eram inferiores.

O que temos de sub-registro! Se você melhorar o registro pode parecer que está piorando a situação, o problema social, mas na realidade não é isso, é que ele está sendo melhor notificado. (E#5:10)

Vale observar que as melhorias da produção dos indicadores sociais, segundo o entrevistado #9, passam pela vontade política, onde o gestor ou político, consciente do que deve ser feito para se saber mais sobre o problema, exerce sua influência para que se produza a informação necessária, podendo, a partir desta, tomar decisões.

Falta um indicador do como você gera e reproduz este estereótipo. Isso é um desafio, mas positivismo tem limites, não é? Temos que pensar no seguinte: se não houver a atenção de uma Secretaria para buscar esse indicador, ele jamais será construído. Portanto, se ele não fizer isso não vai conseguir construir. Estamos caminhando. (E#9:3)

A disponibilidade de dados permite que se criem, hoje, metodologias da maneira que se julgue ser a mais apropriada para o entendimento dos problemas. Neste sentido, é importante chamar atenção aos depoimentos dos entrevistados #10 e #11, sobre a relevância dos censos e contagens populacionais:

[...] a contagem não saiu em 2005, por questões econômicas - de recursos. Mas as estimativas estão ficando cada vez mais complicadas porque o último censo foi de 2000. E nós temos um movimento da população brasileira, um grande esvaziamento de áreas, de várias áreas do país. [...] As demandas e as reclamações aumentaram brutalmente. [...] As maiores reclamações são daqueles que acham que estão crescendo mais do que efetivamente estão crescendo. (E#10:28)

[...] a primeira vez que a gente conseguiu fazer a informação por município foi agora no censo de 2000. Agora, com o que a gente luta desesperadamente? Para que isso se mantenha para o próximo censo. Então, a metodologia vai se apurando, a aplicação vai melhorando. (E#11:11)

Infere-se do que foi dito acima, que os dados dos censos e das contagens são muito relevantes para sustentar as ações, não somente de formulação, mas de monitoramento e avaliação das políticas públicas sociais de âmbito federal. Se não acontecem no tempo certo, geram insegurança e dúvidas - principalmente num modelo descentralizado como o Brasileiro.

Quando se discute a disponibilidade de dados e indicadores, uns dizem que existe uma carência e outros, que os dados e informações existentes são suficientes. O Quadro 7, mostrado a seguir, apresenta depoimentos colhidos que demonstram estas diferentes opiniões:

<i>Faltam dados</i>	<i>Existem dados</i>
São necessários dados e informações para que o uso seja ampliado. Sua falta limita o uso efetivo dos indicadores sociais. O trabalho do Ministério é dificultado pela ausência de dados. (E#3:1)	Eu acho que hoje, sem dúvida, os dados estão mais públicos, mais democráticos. Eu acho que as bases das informações que nós trabalhamos são públicas. O IBGE estava lançando.... - o que ele lança, é o que a gente tem trabalhado. E com os outros registros também. (E#5:14)
No geral o trabalho foi iniciado com uma base de registros administrativos que necessitava (<u>e ainda necessita</u>) de ampliação e fortalecimento, considerando o modelo de implementação de políticas descentralizadas dos diferentes Programas em todos os cantos do território brasileiro. (E#3:3)	Eu acho que hoje, o acesso do que existe é muito bom. Pelo menos aqui no nosso setor. Nós damos acesso a todos as bases de dados nossas”. (E#6:11) “hoje eu vejo o acesso muito fácil com relação a década de noventa, que não tinha tanta facilidade. (E#6:12)
[...] obtenção de dados e indicadores? Por exemplo: um problema que estamos vivendo [...] a questão de gênero na orientação sexual em educação. Para gênero, você tem indicadores bastante razoáveis, mas que não nos ajudam a entender porque que a educação e tão sexista. (E#9:2)	Agora se diz que nós temos até abundância de informação. A gente se perde as vezes nos dados. E o que temos agora, não sabemos o que fazer. (E#1:17) Hoje, nós temos um Sistema Único de informações do Ministério. (E#4:9)
Para a segunda face, como os sistemas lidam com a diversidade - zero de indicador. Não há. (E#9:4)	[...] a gente precisa avançar nisso para poder ter clareza um pouco de como utilizar esse contingente de informações que a gente tem disponível. Muitos ainda defendem que deve haver mais pesquisas, [...]. Mas a gente nem consegue lidar com os dados que estão aí. (E#11:3)
O IDH, como sua cobertura territorial é ampla, você não enxerga os bolsões. Numa Secretaria [...] que tem que trabalhar justamente nos bolsões, o IDH não é suficiente. Em algumas das nossas planilhas, para decisão sobre financiamento de atividades, um dos indicadores é o IDH da população, mas é o do	O que melhorou muito foi a velocidade do processamento dos dados. É possível agora ter os dados num prazo menor e também num nível de agregação, desagregação máxima até. Dá para obter microdados hoje em dia. Nos anos setenta, você tinha que pedir tabulações especiais ao IBGE que custavam

município e não o do bolsão. (E#9:13)	muito dinheiro e levavam muito tempo. (E#1:16)
	Hoje, com mil reais, você compra toda a base de microdados do Brasil. Realmente a disponibilidade dos dados é uma coisa muito importante. Em segundo lugar, não só dados censitários, mas você tem os registros contínuos, os registros administrativos e a possibilidade de ter acesso a informações tipo do DATASUS. [...] hoje você pode fazer tranquilamente dentro da internet, diretamente em cinco minutos, você levanta todas as informações, que você gastava pelo menos um mês, dois meses. (E#2:3)
	[...] do ponto de vista daquilo que a gente considera estatísticas sobre variáveis sociais fundamentais, o IBGE da conta. Já, tradicionalmente, o IBGE coleta dados demográficos, incluindo aí raça, sexo, idade - que são as grandes linhas da política social. [...] Qualquer indicador que a gente construir [...], para avaliar a situação do país, a gente vai ter dados, séries históricas - que inclusive vem melhorando bastante. (E#8:20)
	É claro que você tem que abrir por faixa etária, tem que abrir por Região, tem que abrir por gênero, tem que abrir por raça, por região geográfica, por municípios grandes e pequenos ou por metropolitanas. Você tem que ter esse conjunto de sinalizações que permitem a política mais focada. E nós procuramos fazer isso. Procuramos ter olhares específicos nesses grupos. Nós temos que estar mexendo e estamos bastante satisfeitos. (E#9:7)
	O Brasil tem uma grande riqueza de informações e temos perdido em termos da disponibilidade mesmo dessas informações. Tem alguns problemas de qualidade também. (E#1:15)

Quadro 7: Suficiência ou não de dados e indicadores

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

Como se verifica acima, a maioria dos entrevistados – oito entre onze pessoas ouvidas - acredita na disponibilidade dos dados, na existência de informações em quantidade, no acesso a essas informações. Somente dois dos onze especialistas manifestaram preocupação com a, ainda, não suficiência de dados e indicadores. No geral, observa-se que o foco atual está voltado menos para a necessidade de produção e mais para o aprimoramento do sistema no relativo à melhoria da qualidade e da cobertura dos dados e dos indicadores sociais.

Qualidade dos dados

O padrão de qualidade dos indicadores sociais brasileiros vem sendo definido com a evolução tecnológica e técnica dos últimos anos. Os depoimentos mostraram que se acredita

no potencial da informação produzida/coletada. O entrevistado #2 expressa tal fato quando diz:

A informação? Basicamente, acho que é uma informação completa e confiável. (E#2:9)

É muito bem atendido se a gente pegar sobre o lado dos levantamentos domiciliares. Você pode, por exemplo, ver o caso da pesquisa mensal de emprego e da pesquisa de emprego e desemprego (do IBGE). Agora, do lado dos sistemas administrativos que são serviços contínuos, ainda é carente. (E#2:6)

O que se manifesta que deve ser melhorado tem a ver com possíveis validações que se fazem necessárias aos sistemas, com a necessidade de intensificação das ações de fortalecimento da cultura dos indicadores sociais na gestão pública em todos os âmbitos, com o aprimoramento dos registros administrativos e com a conscientização sobre a correta escolha daqueles indicadores que serão suficientes para o processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas do país. O entrevistado #3 diz que ainda há muito que fazer - informações têm que ser validadas:

No plano do discurso existe um discurso que precisamos fazer. Do ponto de vista da prática, ainda há muito que fazer. Eu acho que tem muita informação dentro do sistema que precisa ser validada. Eu não vejo esse esforço sendo feito, ou seja, você tem acesso, libera o acesso para os pesquisadores, mas ainda, carece de se construir estruturas de validação da informação. Há muita informação que você não sabe exatamente, quanto que ela está te informando, o quanto que ela te desinforma. E aí tem um problema mesmo de gestão do sistema. Alguns sistemas, eu acho, você tem mais investimento. (E#6:14)

Uma preocupação, expressada pelo entrevistado #8, foi que como ainda não há uma cultura dos registros administrativos, as pesquisas são feitas sobre bases de dados que podem não ser as mais adequadas. Logo, a qualidade do conhecimento produzido é afetada. No entanto, com parte do processo, os registros ganham força e já vem sendo utilizados como afirma, a seguir, o entrevistado #5:

[...] o grande problema está em outro lugar. Está sabe em que? Em todo aquele conjunto de informações essenciais para a gestão pública, que se encontra em uma coisa chamada "registros administrativos". Não há. Não é que não exista só o registro, é que não existe uma cultura do registro administrativo regular, completo e correto. Por exemplo: nós hoje estudamos as estatísticas da violência, estudamos a segurança pública e a violência, através dos dados do DATASUS (atestado de óbito). Mortes por causas externas e mortes por armas de fogo (por arma branca, etc.). Nós estudamos trânsito através das estatísticas do DATASUS. Por que nós não estudamos através de boletins policiais? Porque os caras não registram. (E#8:21)

[...] registros administrativos são importantíssimos para formular políticas e eles têm sido instrumentos. Os indicadores da educação, os indicadores da saúde, eu acho que sem dúvida [...]têm sido usados sim como indicadores de políticas. (E#5:8)

No mundo da pesquisa, muito se fala da qualidade e da quantidade. Pelos depoimentos dos entrevistados #7 e #11, nota-se que a capacidade de escolha da quantidade certa de indicadores sociais afeta diretamente a qualidade do resultado que se pretende obter.

A quantidade de cifras que você vê na imprensa na televisão, nesses discursos etc. Então acho que isso é uma característica, não sei se é da América Latina toda, mas pelo menos no Brasil chama muita atenção. Então, você tendo tantas referências, tantos números, isso gera - pelo menos na opinião pública, me parece, um pouco de confusão. [...] Eu acho que é melhor ter menos e você acompanhar do que ter tantos e você não poder acompanhar porque simplesmente (E#7:3)

[...] um estudo que fala pelo menos de 100 indicadores. Gente! É um desânimo, coitado do gestor, chega ali 100? Para que eu preciso de 100? Eu preciso de dois, três, talvez quatro. Então, ainda que eu ache que a gente tem que estar sempre buscando indicadores sempre mais próximos da nossa gestão do dia-a-dia, os indicadores mais fundamentais, digamos, os que tenham a ver com grandes programas do PPA, quando você está falando de PPA você está falando de macro-objetivos, você está falando de coisa mais sintética, você precisa ter um, dois. Não dá para ter 999, né? Eu acho que é preciso diferenciar. (E#11:23)

Do lado da sociedade em geral, a divulgação de muitos indicadores provoca confusão, pois são muitos conceitos que devem ser apreendidos. Do lado dos formuladores de políticas e, principalmente, dos tomadores de decisão, um grande número de indicadores sociais pode gerar problemas para o gestor ao invés de soluções. Pode-se perder o foco. Quantidade, neste caso, não quer dizer qualidade.

A limitação dos Sistemas Nacionais

Em épocas passadas, a idéia de um Sistema Nacional Estatístico se materializava no Brasil sob a imagem do IBGE. As discussões sobre limitações tinham a ver com a fonte principal do dado – os censos. Hoje, o caráter heterogêneo das fontes gera, de certa forma, a impossibilidade de uma análise comparativa e integrada que registre por completo o impacto das políticas públicas. Abaixo se apresenta uma discussão sobre a existência do sistema nacional estatístico brasileiro, qual a concepção desse suposto sistema, o que pode ser aprimorado e se existe a possibilidade de integração completa dos dados e informações sociais brasileiras.

Existe ou não um Sistema Nacional Estatístico?

A idéia de um Sistema Nacional Estatístico, como uma base única de informações do país, já foi e vem sendo, de tempos em tempos, estudada – porém ainda sem sucesso. Durante a entrevista #2, foi colhido o seguinte comentário:

A idéia de sistema nacional de informações já foi colocada. [...] Como a situação é muito complicada, nem saiu do papel a idéia. Depois de meses e

meses de pessoas tentando conhecer, ter informação, saber e mesmo os Ministérios que estavam presentes tinham acento na Comissão, não passaram a informação. Você tem que conhecer para manipular, você perde muito tempo. (E#2:10)

O pensamento predominante entre os entrevistados foi que o “modelo único” não existe no Brasil, porém, nas declarações dos entrevistados #2, #3, #4 e #8, abaixo, nota-se a crença nas possibilidades de desenvolvimento do modelo brasileiro de sistema nacional estatístico.

No Brasil ainda não temos um Sistema Nacional de Estatística, nós temos sim: as informações do IBGE, as informações que estão no DATASUS, você tem o sistema nacional de indicadores urbanos - o SNIU do Ministério das Cidades, o sistema de informações - o SIS - que é o sistema de informações de saneamento que está também no Ministério das Cidades, e algumas bases de dados que disponibilizam informações. Algumas permitem alguns cruzamentos, outras permitem cálculos de indicadores, mas nós não temos um Sistema Nacional. (E#2:5)

Sistema Nacional Estatístico: parece bastante razoável. A posição do IBGE é indiscutível. É totalmente acreditado apesar de enfrentar sérias dificuldades, como por exemplo, o adiamento da contagem populacional de 2005. O alto custo de suas pesquisas pode pesar nas decisões. (E#3:8)

Não existe um sistema, diria assim, interligado fisicamente num único banco de dados. Existem bases de dados que constituem esse sistema. (E#4:15)

Sistema nacional estatístico? Pois é, eu acho que não existe. Eu acho que existe o IBGE, existem alguns sistemas setoriais bons (o DATASUS é muito bom, as estatísticas da educação), ... (E#8:24)

O que deve ser aprimorado?

No caminho para o modelo brasileiro, acima citado, foram registradas algumas observações sobre o que ainda deve ser desenvolvido ou aprimorado, ou mesmo cuidados necessários para que o grau de complexidade não venha a se transformar em um problema para os usuários do sistema: menos pode ser mais. É como diz o entrevistado #1, “as vezes são números absolutos que interessam e não as taxas mais sofisticadas” (E#1:19). Já o entrevistado #5, chama atenção para o custo de pesquisas nacionais em países de grandes dimensões. Definitivamente uma barreira, uma limitação imposta aos sistemas nacionais estatísticos.

O custo é bastante para um país de dimensões muito grandes. Então, o custo dessas informações, de qualquer pesquisa para o IBGE hoje, é um custo muito elevado, então você tem custas e um pouco de falta de cuidado às vezes também.” (E#5:25)

Seguindo nesta linha de raciocínio, a questão da rastreabilidade dos dados foi levantada pelo entrevistado #8 como sendo um desafio ao modelo brasileiro, pois não

havendo um sistema nacional único (ou ainda não totalmente interligado), não há a rastreabilidade dos dados. Foi dito:

Têm estatísticas setoriais boas ali, no DATASUS, no Ministério do Trabalho (em parte), na Previdência. Agora, você não tem um sistema nacional integrado dessas coisas. Eu acho que isso é muito ruim. Por exemplo: você tem um sujeito que morre lá numa penitenciária e você não tem o dado dele na Previdência e nem na Saúde. Você não consegue rastrear, não tem a rastreabilidade dos dados inter-setoriais nesse país. Nem os dados inter-setoriais e nem muitas séries históricas. (E#8:25)

Dois cuidados básicos necessários a qualquer sistema são os cuidados com a duplicação das informações e com o re-trabalho. O entrevistado #10 alertou para a existência desse problema no modelo atual. A falta de integração dos diferentes sistemas, afirma ele, acaba por duplicar o trabalho e a informação. Este mesmo entrevistado, ressaltando as qualidades do modelo atual de projeções, também lembra que este modelo só tem aplicação se as bases de dados forem constantemente mantidas atualizadas.

[...], como não há um sistema muito integrado e, como tem sempre alguém bolando coisas diferentes, etc. você faz repetições - tem coisas que são calculadas em várias bases. Há um certo... Não está racionalizado ainda. Não sei nem se será possível ser racionalizado. Você ter bases centrais ou coisas desse tipo. Ainda não sei se isso vai algum dia acontecer. Se é viável. (E#10:37)

Tem um bom modelo de projeções e estimativas, só que ele depende da retro-alimentação e da atualidade dos dados. Se os dados começam a ficar desatualizados, a aplicação do modelo vai ficando enfraquecida. (E#10:26)

Os cuidados com a gestão dos sistemas foram lembrados pelo entrevistado #6, pois uma boa gestão facilita muito o desenvolvimento das pesquisas. Lembrando de casos em que não existe este cuidado, cita:

Eles pegam os dados e põe no ar. Aí fica por conta do pesquisador fazer a crítica e eu acho que essa é uma função do gestor do sistema. (E#6:16)

Além das bases nacionais oriundas de grandes pesquisas, observou-se uma preocupação especial com a qualidade dos registros administrativos brasileiros, donde – como não poderia deixar de ser - se infere que estes possuem um grande potencial quando se fala de sistema nacional estatístico. As citações abaixo refletem a preocupação dos entrevistados #10, #5 e #1, quanto a natureza da padronização estatística, a cobertura, os problemas com o levantamento (sub-registro), a qualidade e a periodicidade das informações coletadas.

A evolução da cobertura das políticas sociais, das questões de infra-estrutura, etc. Além de organizações: vários deles são atualizados, ou municipalizados, as informações não são padronizadas. Têm vários problemas também de natureza da padronização estatística. (E#10:25)

Você não tem ainda, no Brasil, registros administrativos suficientemente completos e eficazes para ter anualmente, por exemplo, um panorama de todos os municípios brasileiros. (E#10:23)

Na realidade, os registros administrativos para serem eficientes, para eles serem completos, têm que cobrir toda a população brasileira. E isso não acontece. Ai é um problema de natureza social, econômica, cultural, política, etc.. (E#10:24)

Eu acho que não existe. Nós evoluímos muito nas informações, na organização das informações, mas ainda temos muito [...], quer dizer, qualquer um desses registros administrativos. [...] acho que todos eles ainda se defrontam com problemas, problemas de levantamento de informação, da qualidade da informação, da periodicidade da informação, da cobertura. (E#5:9)

A estatística vital, se dizia naquela época, só prestava em São Paulo, talvez Rio e eventualmente Pernambuco ou partes de alguns estados. No geral houve melhora, mas o nível de sub-registro continua sendo grande. Eu li um artigo no jornal outro dia (como leitor informado) que dizia que metade dos nascimentos não são registrados no ano. Me parece que não houve o avanço esperado com toda essa estatística. Tem a ver com a permanência ou com o agravamento da desigualdade no país e com os custos que isso implica. As pessoas têm muita dificuldade de cuidar de toda a documentação do registro, o sistema cartorial continua problemático. Há uma mistura do privado e do público que - não posso falar como especialista, mas como sociólogo - me parece que não se encontrou ainda a solução. (E#1:20)

Nas citações acima, observa-se que:

- a evolução dos registros administrativos no Brasil pode estar limitada pela natureza do próprio país;
- é importante que haja conscientização dos governadores de estado para que atuem junto ao governo central visando garantir as grandes pesquisas nacionais, pois estes detêm poder de influência política;
- a não padronização da infra-estrutura dos registros administrativos é uma barreira a evolução de sua cobertura em termos de Brasil como um todo. Poder-se-ia perguntar se outras pesquisas de âmbito nacional supririam tal deficiência;
- o nível de sub-registro nos sistemas, como no passado, parece, continua grande e que o agravamento da desigualdade causaria impacto negativo na gestão da documentação do registro.

A integração dos Sistemas está a caminho

Apesar da afirmação do entrevistado #2,

[...] o registro contínuo, esse não está totalmente disponibilizado. Nós não temos uma idéia de um Sistema Nacional de Estatística não. (E#2:7)

Quatro outros especialistas expressaram confiança nas possibilidades de integração e desmistificação dos sistemas atualmente existentes no país, como pode ser verificado a seguir:

Quando se fala em estatística, a primeira referência que nós temos é o IBGE - que nunca deixou de ser a principal referência. [...] Mas agora, a grande fonte de informação sobre educação, de fato é o INEP nas suas diferentes pesquisas. E obviamente o desenho de nossos bancos de dados eles prevêem o diálogo com as bases de dados do IBGE. [...] sabendo onde a informação reside e da existência dela, é possível você fazer com que todas as bases se comuniquem. (E#4:17/8/9)

É preciso desmistificar isso. Se eu pego um programa para monitorar e avaliar e eu crio indicadores de avaliação e monitoramento, estou iniciando um sistema de monitoramento e avaliação por meio de indicadores. Você precisa começar desmistificar um pouco essa questão da informação. Ela é possível, ela é viável, você precisa ter um projeto para isso evidentemente, mas você pode progressivamente ir construindo. Você não precisa ter um sistemão [...] Eu acho que isso intimida muito o gestor. Ele prefere tocar os programas. “Ah, esse negócio de avaliação, isso é muito complexo” isso [...], então a criação dos indicadores e sua aplicação acaba ficando em segundo plano, e um pouco, digamos, de lado. (E#11:9)

[...] a gente trabalha com dado direto e eles trabalham com dado estimado e nós vamos expandir muito mais em relação ao que é a nossa área, é claro [...] Eu acho que existe um sistema nacional e tem a possibilidade do sistema dar conta também da diversidade. Mas de rico enquanto demografia, eu acho que é o IBGE. (E#6:9)

[...] estavam falando precisamente disso, que tinha que existir um Comitê de Bases de Dados, um Comitê Nacional para discutir justamente esse tema, [...] o qual fortaleceria as inter-relações entre esses diferentes sistemas de bases de dados que existem. (E#7:7)

É impossível ter um sistema. Não é o que os sistemas têm que fazer, eles têm que conversar entre si, que é um trabalho que a gente está buscando fazer, através do início da RIPSa, que é de relacionamento de dados ligados - não fazia sentido os sistemas não se conversarem. (E#6:10)

Acho que tudo é uma questão de prioridade. Alguns usam mais informação, outros usam menos. Quem usa mais vai ter estrutura. (E#6:13)

Fechando a análise deste tópico, conclui-se que a busca pelo diálogo entre as informações existentes nos diferentes sistemas continua. Na visão geral dos gestores e dos especialistas, existe a possibilidade de integração dos diferentes sistemas, basta que se saiba de sua existência e que haja vontade política neste sentido. A mistificação dos dados e dos sistemas de informação pode causar uma impressão negativa nos gestores que tendem assim, a desconsiderar a importância dos indicadores sociais para a gestão pública. Finalmente, verifica-se que há um otimismo no sentido de que o sistema nacional existente possa colaborar para o entendimento da diversidade e da desigualdade vivida no país. Não se sabe a que nível, mas existe uma discussão sobre a necessidade de se contar com uma instância nacional para integração dos sistemas. Fato é que a prioridade de cada um em relação a esta questão fará, ou não, com que os sistemas existentes conversem mais rapidamente.

4.2.3 – Opção Metodológica

Componente da Dimensão Técnica deste estudo, a variável “opção metodológica” foi definida para que se pudesse captar, junto ao público entrevistado, as preferências teóricas

sobre a organização dos dados e informações e os modelos conceituais para a criação dos indicadores sociais, uma vez que tais definições determinam fortemente como se dará a gestão dos programas sociais do país.

Da teoria estudada nota-se que, até a década de 1960, havia uma ausência de um modelo conceitual que permitisse o desenvolvimento de um conjunto congruente e sistemático de indicadores sociais. Como consequência, as mudanças positivas ou negativas em relação aos fenômenos sociais relacionados com o bem-estar eram percebidas, mas dificilmente podiam ser comprovadas. Os indicadores sociais ganharam força então, como instrumentos descritivos centrais da análise das políticas normativas, dando solução a esses problemas. Certamente, problemas metodológicos sempre tiveram, e terão que ser enfrentados, pois se os indicadores são substitutos quantificados de alguns fenômenos não-mensuráveis, se torna difícil estabelecer uma correlação entre o mensurável e o não-mensurável. É necessário preparo técnico e consciência sobre os problemas que devem ser enfrentados.

Em sua obra Carley (1981) faz duas afirmações que foram amplamente confirmadas pelos entrevistados, quais sejam:

- Precisa-se de um conjunto convergente e simples de indicadores, capazes de refletir uma realidade que está aí, desafiando a todos;
- Deve-se proceder à identificação espacial e social da população pobre, para se obter a quantificação mais precisa possível das necessidades básicas.

As afirmações acima mostram uma tendência deste autor pelo uso de indicadores simples e por uma cobertura de informações e dados a mais ampla possível. De modo a identificar o pensamento dos entrevistados em relação a estes e outros temas ligados as opções metodológicas, procedeu-se a perguntas sobre o uso de indicadores simples ou compostos, uso de indicadores tradicionais ou a criação de novos, sobre os modelos conceituais preferidos e sobre as metodologias para a construção de indicadores sociais e seus impactos sobre a gestão das políticas, especificamente no processo de formulação das políticas e programas nacionais.

Pré-requisito para o Uso do Indicador Social

Um dos primeiros pontos a serem considerados, na discussão sobre usar ou não indicadores sociais, é que só se deve partir para o desenvolvimento de um indicador social

quando existir demanda específica que o justifique. Como afirma o entrevistado #4, não vale a pena desenvolver um indicador social se não existe demanda pelo seu uso na prática, ou:

[...] ocorre com uma demanda ou na medida em que você começa a produzir mais dados ou você começa a ter mais inteligência sobre a informação que você produz - aí é um processo natural e aí novos indicadores vão surgindo. Mas sempre com uma demanda específica porque se não, fica um universo muito grande de indicadores. (E#4:33)

O uso prático, acima mencionado, será determinado pela confirmação daquilo que se deseja resolver. “Depende da tua necessidade. Às vezes os indicadores simples comportam, outras vezes não dão. Então depende da sua pergunta: o que você quer responder”. (E#6:17)

Um segundo ponto a considerar, citado na fala do entrevistado #4, é que qualquer indicador social deve ter clareza suficiente para que qualquer gestor possa entendê-lo e, como consequência, utilizá-lo. O entendimento é que o gestor de hoje necessita de instrumentos simples e de fácil aplicação.

Você pode chegar ao objetivo que você quer, depende das estratégias, da vontade política que se tenha. Não sou muito adepto a essas questões mais formais, você pode chegar sem esse desenho ou com esse desenho. (E#4:22)

[...] o indicador que deve ser utilizado considerando as suas limitações. (E#4:26)

A simplificação em um, pode te levar a erros e tornar o indicador muito complexo que não permita sua leitura pelo gestor [...]. Eu prefiro as razões, as porcentagens, as relações simples (através de regra de três), isso todo mundo entende. As vezes um indicador muito simples assim, resolve muitos problemas [...] é difícil você se comunicar com as pessoas se você usar metodologias mais complexas. (E#4:28)

A preocupação com a obtenção de indicadores que tenham uso prático foi notada na entrevista #11:

[...] precisávamos ter indicadores mais afinados com o nosso objeto e a gente acaba tendo que utilizar outros. Eles, para nós, os indicadores disponíveis, são instrumentos efetivos de gestão dos nossos Programas, seja para poder priorizar, seja para plano, enfim, nós trabalhamos com tabela, com quadros - é isso o tempo inteiro, são bússolas aqui para nós. (E#11:10)

Devido a grande demanda existente sobre áreas prioritárias, os gestores se vêm obrigados a utilizar os indicadores sociais que tem a mão. Não há tempo para desenvolver outros que seriam mais úteis ou precisos. Em outras palavras, deve-se ter tempo para poder escolher indicadores afinados com o objeto de ação do gestor. Vive-se a reação ao invés do planejamento da ação.

Determinar a quantidade certa de indicadores sociais necessários é o terceiro ponto dessa discussão. Para lidar com o complexo é necessário saber bem sobre os simples – capacitação é a chave. É como afirmam os entrevistados #4 e #7:

Eu acho que é melhor ter menos e você acompanhar, do que ter tantos e você não poder acompanhar. (E#7:3)

Temos que ter a inteligência de saber as limitações. E como é que a gente tem essa consciência? Através da leitura do conjunto de indicadores - o simples. (E#4:25)

Como quarto ponto a observar, lembra-se que os números (quantidades mostradas pelos indicadores) são relevantes até certo ponto, pois são frutos da aplicação de uma determinada metodologia. Tudo depende, novamente, de se ter claro o que se quer responder com a utilização daquele indicador. O entrevistado #9 comenta:

Os números servem para ilustrar, comprovar. É forte, mas é uma palavra que a gente usa assim: o empirismo dos números, os fatos, o número diz tudo. O número não diz nada, porque se eu mudar a metodologia, ao invés de falar que eu tenho 18 milhões, eu falo que eu tenho 24. Se eu usar uma outra, eu falo que tenho 32, e aí? Vão ficar numa discussão metodológica? (E#11:14)

Reforçando este lembrete, o entrevistado #2 lembra que quando se comparam os resultados de um indicador social, este foi nivelado por baixo, pois a localidade que tem menos dados a fornecer para a composição do indicador determinou a comparação. Explicando melhor:

Se eu estiver estudando, fazendo indicador para o DF e uma série de cidades outras e tem um município lá em Teresina (não no Piauí), onde eu tenho simplesmente cinco ou seis informações para este município, é esse município que vai ditar o padrão dos indicadores se eu quero comparar todas essas cidades, pouco importando que Brasília tenha 50 ou 60 indicadores que eu pudesse calcular. (E#2:33)

Um último ponto tem a ver com o uso do conhecimento. Para se decidir com inteligência sobre qual o melhor tipo de indicador para cada problema é necessário estar capacitado, primeiro, na leitura dos indicadores simples e, logo, na metodologia proposta pelos índices. Adverte o entrevistado #3:

Uma coisa são os indicadores do IBGE - aqueles que tratam da realidade geral da nação -, outra são aqueles incluídos como parâmetros específicos dos Programas (indicadores da gestão). Indicadores mais gerais ajudam em determinadas circunstâncias, porém podem carecer da especificidade necessária à sua aplicação. (E#3:14)

Vale a pena discutir um pouco sobre esta questão: indicadores gerais e específicos. O uso dos indicadores sociais no processo de formulação das políticas públicas federais passa pela discussão conceitual e prática sobre quando usar indicadores compostos – os índices -, ou indicadores simples em conjunto. A seguir, são apresentados os diferentes pontos de vista observados durante as entrevistas.

Críticas aos Indicadores Compostos (Índices)

Carley (1981) questionava, em sua obra, a aplicação dos indicadores compostos quando dizia que “as tentativas de se chegar a indicadores altamente compostos não produziram uma mensuração razoável”. Sabendo e vivenciando o avanço metodológico ocorrido nas últimas décadas, as pessoas entrevistadas mostraram sua preocupação com o uso apropriado dos indicadores síntese. Os entrevistados #5 e #10 falaram do potencial demonstrativo desses indicadores. Como em tudo na vida, tal potencial pode, por um lado, ser útil e por outro, criar efeitos não desejados, como os abaixo relatados:

Você ter índices que te propiciem uns *rankings* de municípios é interessante - até pelo efeito demonstração. (E#10:29)

Essa idéia de *ranking* de município é uma complicação porque você acaba taxando os municípios. Não é bem taxando, fixando estereótipos para alguns municípios, [...]. Eles acabam sendo mais penalizados pela opinião pública e muitas vezes, as condições dadas dificultam a melhoria. (E#5:6)

Eu acho que uma coisa não implica noutra, pode fazer um indicador síntese para alguns fins, para os propósitos que se propõe. [...] você vai fazer uma comparação no mundo [...]. Quer dizer, tem a sua utilidade eu não vou dizer que não tem, mas não para formular política e implementar política. (E#5:7)

A aplicabilidade dos índices compostos a realidade das políticas públicas nacionais foi ponderada nas falas dos entrevistados #1, #5, #9 e #10.

Qual é a dificuldade? É uma metodologia que envolve toda a administração pública, porque lidava com a questão de todos os setores, né? [...], quer dizer, a metodologia dele era de tal abrangência que, obviamente, a sua aplicação fica dificultada. [...] Se tivesse entrado outra gestão, ele estava guardado em uma gaveta lá perdido. O fato de ter tido [...] administrações seguidas que perseveraram na sua aplicação, permitiu que ele, de fato, fosse aplicado. (E#11:2)

Eu não vejo muito problema em você fazer um *ranking*. Você tem que dizer o que é esse *ranking*, enfim, o que significa. Se vou pegar informações de educação, que são informações que você não tem que trabalhar, são informações do tipo: se o cara está na escola ou não está, se está alfabetizado ou não está, esta em tal série ou não está. São informações objetivas. Agora, aquelas informações que tem que passar por um processo de estimativa, de refinamento e que são rarefeitas, eventos mais rarefeitos, isso as vezes é complicado. (E#10:30)

Com relação a índices: o planejamento do governo [...], as prioridades para o desenvolvimento, estavam sendo definidas em termos de IDH, mas isso introduz um viés, as vezes grave até, porque leva a ação governamental - em uma palavra - para os grotões. Quer dizer, são os municípios pequenos que podem ter um índice muito baixo, mas o número absoluto de pessoas nessa situação, bem pequeno comparado com o censo maior. Sendo um número relativo (um índice, uma proporção, uma taxa), não leva em conta o número absoluto de pessoas. Então, o número de pobres em São Paulo é maior do que o número de pobres em Estados inteiros no resto do Brasil - só para citar extremos. Se o Governo define como objetivo de seu governo a melhora do

IDH pode até conseguir melhorar o índice naquele lugar, mas não significa que vai melhorar para o país, para o conjunto. [...] Esse é um dos problemas de se trabalhar com índice, um número relativo e não um número absoluto. Temos que pensar qual é o número mais adequado para se tomar decisão. (E#1:28)

Você está percebendo as problemáticas e que você tem que desagregar mais as informações até para dar conta de um país com tanta desigualdade. E para um país com tantas desigualdades, os indicadores sintéticos ficam mais problemáticos ainda. (E#5:18)

Esses depoimentos chamam atenção para as dificuldades do uso de índices como instrumentos do planejamento. A implantação de um índice no planejamento local demorou a se concretizar devido a sua abrangência e sua estrutura metodológica. Se não fosse a continuidade no poder, provavelmente, seu uso – afirma-se na entrevista - teria sido descontinuado. A continuidade política e gerencial permitiu sua implantação no tempo. Outra dificuldade, que pode ser contornada, tem a ver com o uso de informações objetivas e já trabalhadas – disponíveis. A crítica final, que talvez gere uma reflexão mais profunda, é aquela que fala que o índice é um número relativo que não considera o volume - o que no caso do Brasil gera problemas sérios na definição da ação governamental. Poderia se perguntar: em que medida os índices teriam utilidade em realidade com alta desigualdade social? Esta discussão, como não poderia deixar de ser, gerou opiniões sobre o uso do índice mais conhecido da gestão federal brasileira nos últimos anos – o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Sem entrar na discussão do mérito, apresentam-se abaixo algumas colocações coletas durante as entrevistas com o objetivo de mostrar como é importante ter consciência sobre o uso que se deve dar aos indicadores compostos.

Tenho alguma restrição com relação a índices como o IDH para a tomada de decisão, por exemplo, sobre as políticas públicas dentro do Brasil, porque o IDH foi elaborado para fazer comparações internacionais, entre países. Foi necessário buscar o menor denominador comum da informação que estaria disponível, ou poderia ser gerada por todos os países do mundo. Então, trabalhou-se com esperança de vida - mas no Brasil com as técnicas que temos, parte-se do mesmo número que é a mortalidade infantil. (E#1)

São dimensões diferentes. A mortalidade tem se reduzido muito no Brasil, mas não quer dizer que está tudo bem em termos de Saúde. E com a educação é isso. As pessoas freqüentaram ou freqüentam escola e sabem ler e escrever cada vez mais, mas não quer dizer que tenham uma boa educação - com aquele propósito de aumentar seu potencial de viver bem. Outro problema é a síntese: o IDH sintetizando as três dimensões resume para você comparar entre países, mas não te ajuda exatamente com a política específica na área de saúde ou de educação ou de habitação ou de meio-ambiente. Perde a especificidade. Muitas vezes precisamos de indicadores mais específicos para saber aonde atacar o problema. (E#1)

O IDH não é um indicador importante? [...] Certamente que é um indicador muito importante quando se compara países, unidades da federação, etc.. Mas como todo indicador composto, ele tem suas deficiências. Se você pegar

especificamente o IDH, ele trata a taxa bruta de matrícula, tá? Quanto maior essa taxa, maior o IDH. Só que no caso brasileiro, nós temos uma deficiência no sistema que faz com que a taxa bruta de matrícula seja superior a 100%, historicamente superior a 100%, em função da ineficiência do sistema, tá certo? Então, no nosso caso especificamente, quanto maior essa taxa, eu diria, que a interpretação seria, menor a eficiência do sistema. E o indicador pede para que ela suba, percebe? Então, no caso brasileiro é muito bom que ela diminua. (E#4:23)

Dá para se usar os dois, mas eu sou mais simpático ao IDH. Você sabe por quê? Porque o IDH, ele não é uma Brastemp, mas ele funciona muito bem. Eu acho que o único consenso que existe é que a gente não pode discutir o sistema de ponderação dele, não é? Porque aí todo mundo vai brigar, vai ter uma polemica muito grande, não vão utilizar. Mas ele é utilíssimo, por quê? Porque você pode aplicar o IDH no Burundi e você pode aplicar na Suécia. Ele é muito útil por esse motivo. Já uma cesta de indicadores, feito a gente usa com os ODMs, aí é um problema sério que é o custo de introduzir esses indicadores. (E#8:28)

Acho que a simplicidade, a parcimônia do IDH (essa é uma palavra que é importante, a parcimônia do IDH), permite a sua utilização naquilo que é a maior finalidade do indicador, que é a tomada de decisão, tem uma comparabilidade grande, tem rastreabilidade grande, e um custo baixo. (E#8:30)

Depende daquilo que se quer alcançar. Na hora de se formular uma política pública, você não pode trabalhar com indicadores genéricos, nem com um IDH. [...], como sua cobertura territorial é ampla, você não enxerga os bolsões. (E#9:12)

O exemplo do IDH serve para mostrar que apesar de importante e reconhecido mundialmente, quando aplicado aos sistemas de informações nacionais pode refletir algo diferente daquilo que deveria (isto considerando que os sistemas nacionais podem apresentar deficiências que gerarão uma visão equivocada da realidade do país ou da região). No caso citado abaixo pelo entrevistado #4, há que se tecer considerações mediante o uso dos dados nacionais na metodologia acordada. Aqui a metáfora dita pelo entrevistado #3 serve muito bem - *“O martelo deve ser usado para pregar preto e não para fixar parafusos”*.

Cada ferramenta deve ser utilizada para aquele propósito a que foi concebida. O uso inadequado que se constata em alguns casos, pode se dar devido à falta de um “martelo” frente à necessidade premente de se utilizar alguma ferramenta. (E#3:12)

Como o entrevistado #8 afirma acima, que os índices compostos podem ser usados em qualquer lugar devido a sua comparabilidade e baixo custo, discuti-se a seguir, como contraponto, a utilização de cestas de indicadores simples - os pontos positivos e negativos relatados pelos entrevistados.

Política Focalizada requer Indicador Simples?

A teoria revisada indica que quando são necessárias informações que só fazem sentido dentro de um contexto determinado, implementação das ações deverá ser balizada por indicadores criados especialmente para esses objetivos específicos. Carley (1981) corrobora dizendo:

O progresso se fará, predominantemente, pela concentração de grande atenção nos modelos explicativos que estejam num nível baixo de generalização e, portanto, suficientemente próximos da realidade para permitir que ocorra a verificação empírica. (CARLEY, 1981, p.96).

Das entrevistas realizadas, e como abaixo mostrado, verificou-se que quatro dos onze entrevistados afirmaram que os indicadores simples são mais aplicáveis no caso da formulação de políticas públicas federais focalizadas em público alvo ou região específica.

Se a sua intenção é atuar localmente, aí sim você tem toda a liberdade de criar seus indicadores. (E#2:32)

Nós temos que continuar fazendo, mais já com uma perspectiva de efetividade das políticas. Outros tipos de indicadores que obviamente vão ter impacto sobre os clássicos. (E#4:37)

Acho que é importante você investir nesses novos indicadores para eles se aproximarem mais da realidade que você quer intervir. (E#11:16)

Das afirmações acima se denota um desejo de que, na realidade brasileira, se desenvolva indicadores novos - um novo tipo de indicador que vá mais a fundo no detalhe dos problemas. Observa-se também que a política focalizada deve usar um conjunto de indicadores sociais, pois, segundo dito, expressa melhor os problemas locais.

Assim como foi discutido o uso do IDH, registraram-se colocações sobre o uso da cesta de indicadores simples que mais vem sendo disseminada nos últimos tempos – os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). As declarações dos entrevistados #2 e #9 abaixo, novamente ressaltam a necessidade de se conhecer bem a aplicabilidade do indicador para que se tenha uma boa gestão – bons resultados.

Os indicadores do Milênio têm alguns indicadores que não tem nem jeito de serem calculados. Você precisaria ter um controle, principalmente, na área de meio-ambiente - tipo na emissão de CO2. Como é que você mede isso no Brasil com relativa segurança para que você possa acompanhar? Então, tem alguns indicadores que provavelmente devem ser medidos na Suécia, na Finlândia, etc., mas aqui no Brasil... [...] exigem uma elaboração que é uma sofisticação que certamente não condiz com a capacidade técnica de muitos países. [...] E com isso o que acontece? Você coloca em risco a própria credibilidade desses indicadores. Por quê? Porque, se esses países não têm como mensurar, eles vão fazer estimativas. (E#2:44)

É obvio que nenhum Estado vai levar adiante políticas de consequência sem o entendimento da Sociedade. Só vai levá-las através de indicadores comunicáveis. E eu acho que os ODMs tem essa grande virtude, de serem objetivos, comunicáveis. (E#9:20)

Independente do tipo de indicador social a ser utilizado, conclui-se que o saber sobre o funcionamento dos sistemas de dados e informações é fundamental para se obter resultados positivos com a adoção de uma ou outra metodologia de gestão que utilize a ferramenta “indicadores sociais”. Vale, portanto, encerrar esta subseção discutindo este assunto.

Saber como funciona cada sistema e como criar bases de dados é relevante

Para começar a discussão deve-se concordar com o que foi colocado pelo entrevistado #1 (abaixo), ter as bases de dados completíssimas é uma tarefa impossível. Mais vale saber primeiro quais os problemas a resolver.

A gente tem batido muito na necessidade de termos a informação suficiente para a tomada de decisão, ou seja, um contraste entre ciência e suficiência da informação. Alguns pesquisadores querem as bases de dados completas, verificadas, consistentes e tudo mais. O que acaba sendo uma missão impossível. Manter uma base de dados atualizada é uma tarefa no mínimo ingrata e praticamente impossível. Quando você termina de atualizar já está desatualizada. E os custos disso podem ser muito grandes. Eu pessoalmente já desisti de montar qualquer base de dados. Começaria nem com o modelo, mas com quais decisões devem ser tomadas e qual é a informação que precisamos para tomar essa decisão - partindo do problema e não do aperfeiçoamento dos sistemas de indicadores. (E#1:21)

O lembrete dado pelo entrevistado #5 é muito importante:

Indicador tem que ser usado com inteligência, como todo instrumento, se a pessoa usar burramente aí fica difícil. (E#5:22)

Mas saber como funciona cada sistema não é tarefa difícil, pois não há padronização. É o que lembra o entrevistado #2:

Cada um desses sistemas, eles funcionam de uma forma diferente. E é claro, a não ser que você manipule esses sistemas com uma certa periodicidade certamente, você ir e voltar nesse referencial de dados é um pouco difícil. (E#2:8)

Seguindo a discussão, verifica-se que a variável renda é determinante em todos os cenários de análise social, que a disponibilidade de dados facilita a criação das metodologias e que é necessário tempo para a maturação do uso de novos indicadores. Os potenciais usuários desses indicadores devem ser conscientizados e capacitados para o seu efetivo uso.

Mas a disponibilidade de dados, hoje, permite que você crie uma metodologia para atuar da maneira que você acha que é a mais interessante. É claro que o fator “renda” está sempre vinculado às questões sociais. Isso é bobagem não pensar. (E#2:15)

Eu não acho que o problema seja que se faz muita metodologia e se aplica pouco. Talvez o investimento nessa metodologia não tenha o tempo de maturação suficiente para se ter o caldo da aplicação disso. (E#11:4)

Fechando esta análise parcial do tema, julga-se importante mencionar o alerta dado pelo entrevistado #8 e uma idéia comentada pelo entrevistado #2. Se alerta sobre uma falha encontrada pelo entrevistado na metodologia de Gestão por Resultados, que vem sendo adotada em muitas instâncias. A idéia tenta aprimorar o processo de produção das informações de base para os indicadores sociais – os levantamentos inter-censitários.

O alerta

O problema está na terceira coluna: indicadores objetivamente verificáveis, objetivamente comprováveis, etc.. Ali não tem indicadores, ali tem metas. Aquilo ali na verdade - a metodologia tem um problema -, ela bota uma coluna para indicadores quando na verdade ela deveria ter uma coluna para a meta e uma outra para os indicadores. Porque as fontes de verificação se referem sempre aos indicadores e os indicadores são a unidade de medida para aferir o cumprimento das metas. Então, tem um problema sério”. (E#8:3)

A idéia

[...] a idéia de você promover os levantamentos inter-censitários populares aonde a comunidade faria o levantamento das informações, dentro de um aspecto de informações mínimas, e definiriam as áreas prioritárias das suas ações. Quer dizer, se você capacita essas pessoas, em termos de levantamento e na criação de indicadores bem simples - que possam traduzir essa realidade-, você vai colocar ferramentas nas mãos das pessoas para isso. (E#2:54)

Como se nota, a discussão sobre as opções metodológicas não termina e não deve terminar, pois o processo de institucionalização do uso dos indicadores sociais na formulação das políticas públicas federais brasileiras ainda não atingiu seu ápice – como se discute na subseção específica desse tema, a seguir.

4.2.4 – Capacitação em Indicadores Sociais

No mundo atual, quem detém informação atualizada, detém poder. No âmbito da discussão sobre o social, o uso dos indicadores sociais por aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade, ou advogam em seu nome, se constitui em elemento poderoso para o exercício da defesa dos direitos. Por este motivo, políticos, formuladores, planejadores e tomadores de decisão, quando fazem uso dos indicadores sociais, se mostram sensibilizados frente a população e podem melhor atuar na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, considerando com maior clareza, as necessidades dos beneficiários e os possíveis impactos das políticas sobre o contexto ambiental.

A falta de entendimento e capacidade para a utilização do instrumento “indicadores sociais” no processo da gestão de políticas públicas são fatores, por vezes, de resistência a sua utilização. O nível de conhecimento dos atores públicos poderia, então, ser um forte motivo para uma possível baixa utilização dos indicadores ou mesmo de sua utilização inadequada. Como parte da Dimensão Técnica deste estudo, esta subseção contém a análise das

impressões dos especialistas entrevistados sobre o nível de conhecimento dos tomadores de decisão e técnicos ligados diretamente ao processo de formulação de políticas públicas federais. Com base na suposição acima descrita, analisa-se aqui, a variável “Capacitação” levando em consideração os riscos trazidos pela não aplicação do conhecimento, o nível de desconhecimento sobre o tema, os conhecimentos mínimos aplicáveis e a formação da massa crítica necessária à boa aplicação do instrumento.

Riscos

Diz o ditado popular que “em terra de cegos, quem tem um olho é rei”. Pois bem, no processo de incorporação dos indicadores sociais as políticas públicas, onde vários atores da sociedade têm participação, pode-se aplicar tal ditado. Os riscos associados a carências na formação desses atores em relação ao tema aqui estudado, ou mesmo ao próprio exercício da política pública, podem gerar distorções pela própria natureza do ser humano. É como afirma o entrevistado #2, ao não contar com o conhecimento, o enfoque político prevalece.

O enfoque político é muito interessante porque ele só consegue se manter se ele tiver esse tipo de ignorância ao seu lado. Eu quero dizer o seguinte: o desconhecimento favorece o enfoque político. (E#2:25)

Quando falta a cultura da capacitação, prevalece a cultura do “se dar bem”. Na visão do entrevistado #6, essa “cultura” leva ao mau gestor até a alterar dados no próprio sistema de informação.

Muitas vezes eles fazem voltar os dados. Eles querem que diminua. Quer dizer, eles não fazem nenhum esforço, querem reduzir na base do (da caneta). Porque existe ainda essa cultura política em se dar bem, do espertinho, de enganar os outros. Não existe a cultura do ser honesto de formação. Mas como a gente faz uma vigilância do sistema aqui, ele poderia estar fraudando os relatórios. Então ele entra no sistema e altera o dado. Isso começou a gerar um problema para gente aqui. [...] não tem como controlar isso. (E#6:19)

A montagem da estrutura operacional do Governo também impõe riscos ao processo de formulação das políticas federais e como parte deste, riscos ao correto uso dos indicadores sociais. A impressão do entrevistado #9 é de que houve a decomposição da chamada “máquina pública”. Conta que na gestão de recursos humanos de determinado Ministério foi encontrado nove tipos de modelos contratuais e que em sua opinião isso gera inconsistência nos serviços prestados. Como citado a seguir, tal fato tem relação com capacidade formada que foi tendendo a diminuir com o passar dos governos desde a década de 1970.

Uma coisa que me chocou profundamente, profundamente, foi a destruição - por dentro - da máquina pública. É lamentável, lamentável. Eu me arrepio só de imaginar [...]. Para você ter idéia quando eu sentei nesta cadeira [...], uma

cadeira de muita responsabilidade, identifiquei nove vínculos distintos entre os indivíduos e o Ministério. Você tinha: (1) funcionário do quadro; (2) o funcionário que, como eu, era cedido em cargo de comissão; (3) o indivíduo que só tem cargo de comissão; (4) o indivíduo da empresa terceirizada; (5) o gestor da carreira de planejamento cedido ...; (6) o consultor nacional por produto; (7) o consultor de equipe base; (8) os estagiários e (9) tem outro que agora não me lembro agora. Acho que oito já é o bastante. Então, a minha visão é que a máquina do Estado é um dente cariado. Não tem consistência. (E#9:16)

Fortalecer a consistência acima citada depende, segundo o entrevistado #8, da formação que se dá aos novos funcionários públicos que ingressam por concurso. Relata que estes não recebem treinamento sobre o que é ser funcionário público, muito menos sobre registros administrativos ou indicadores sociais. Como consequência, relata o entrevistado #6, verifica-se o baixo interesse e falhas nos sistemas.

[...] um problema sério porque as pessoas fazem concurso (eu estou falando os concursados, sem falar nos terceirizados) e são jogadas na máquina. Elas não passam por nenhum curso de formação inicial onde se dê o básico do básico. Que explique para as pessoas. Isso dos registros administrativos tem haver com o princípio da publicidade que é um dos princípios que regem a administração pública, que está lá na Constituição, artigo 35. E, no entanto, as pessoas não fazem. Não fazem porque não disseram para elas que tem que fazer. Não formaram essas pessoas. Não há convicção de que isso é importante. Nem sequer contaram pra elas o que é o princípio da publicidade. Aquilo que não tem registro, não existe no setor público. Então, aonde é que está a publicidade? Eu acho então que um lugar seria esse. O essencial seria que na Administração pública brasileira (federal, estadual, municipal), a cada entrada de servidor, fossem servidores concursados para quadro, fossem terceirizados (terceirizado, mas prestando serviços para gente), essas pessoas tem que ser conscientizadas a respeito de nossas regras. (E#8:23)

Quem digita é o digitador que ele contrata. Eu digito o que o cara quer, ele me paga. Mas isso é o que está acontecendo. Isso existe e a gente já detectou, mas não tem saída, não tem como controlar mais isso, é impossível. (E#6:22)

O exemplo acima mostra o risco de ser ter um baixo grau de conscientização. A atuação de cada membro do governo pode impactar no resultado buscado – que, na teoria, beneficiaria esta própria pessoa enquanto cidadã. Verifica-se assim, a importância da capacitação. O treinamento sobre deveres e regras já na entrada do servidor público (concurados ou terceirizados) inicia positivamente o processo de conscientização e logo, a melhoria das bases de informação para formulação das políticas sociais. No debate sobre como melhor capacitar encontra-se opiniões sobre qual a instância mais adequada para repassar tais ensinamentos, como por exemplo, a opinião do entrevistado #8, abaixo:

A Universidade não é escola de governo. Quando ela se mete a ser escola de Governo, dá errado. (E#8:29)

Outro risco que tem relação direta com o conhecimento é a incorreta formação daqueles que atuam na mídia. Para o entrevistado #6, ao mesmo tempo em que mídia as vezes

ajuda – porque conhece – e as vezes prejudica – porque demonstra ignorância sobre os assuntos. Este diz:

A mídia mudou a postura - hoje cobra também. Em algumas situações eles são relevantes, em outras eles são extremamente ignorantes. Eu brigo com eles direto aqui. Muitas vezes eles não entendem o que está acontecendo. (E#6:29)

Uma última ameaça detectada durante as entrevistas, foi a falta de perspectiva profissional – que guarda relação com o desmantelamento da máquina citado acima. A seguir, conta, o entrevistado #9, que sem uma perspectiva de horizonte se perde tudo, principalmente o conhecimento acumulado - o como não cometer erros vividos no passado.

Como é que você quer fazer gestão pública sem dar para o profissional a perspectiva do seu horizonte? Então, houve uma destruição da máquina do Estado. E com isso você destrói toda uma questão de inteligência, você destrói a memória dos processos, memória institucional, memória dos erros e dos acertos. Porque ninguém escreve os seus erros. Os erros ficam na cabeça de quem errou. Se você mantivesse uma equipe profissional forte, teria a memória desses erros. Ninguém ousa escrever más pelo menos estaria aqui dentro, e se você faz uma gestão correta, as pessoas vão se sentir com lugar para falar dos seus erros e propor alternativas a isso. (E#9:17)

Desconhecimento

O não saber sobre as metodologias e instrumentos que existem e que podem auxiliar muito no processo de gestão das políticas públicas pode estar associado aos riscos analisados anteriormente. As condições, o tempo, os recursos, tudo isso influencia. A seguir, apresentam-se depoimentos colhidos junto aos entrevistados #1, #2, #3, #4, #6 e #11, que refletem pensamentos e experiências vividas com relação ao tema capacitação dos profissionais que atuam nesta área.

Hoje, é como a vida. Eu vejo e vou ver o que dá. Normalmente a prática é essa. Eu brinco que a gente espera uma evolução natural. Faço o meu pedaço aqui, dou dinheiro pra cá, dou dinheiro pra lá. Semeio e vamos ver o que dá. Espero a colheita. Mas não oriento. Esse é o grande problema. (E#6:24)

Falta de indicadores nos PPAs? Pode ter sido muito mais por ingenuidade sobre o que é um indicador. (E#1:34)

[...] falta formação necessária para a identificação correta da ferramenta a ser aplicada. (E#3:13)

Quando se perguntava a um gestor, como que era aquele indicador, ele falava: “me pediram os indicadores e coloquei-os aí”. Ele nem sabia que tinha feito e muitas vezes, eles te respondiam que “nem sei o quê que é, pois quando eu cheguei aqui, já estavam esses indicadores”. (E#2:47)

[...] onde reside esse problema de baixa incorporação do discurso político na hora de realmente formular a política? Primeiro, na capacidade de você conseguir incorporar dentro de um Programa. (E#2:40)

Nós temos um novo desafio pela frente que é traduzir esse conjunto de informações para que os gestores municipais possam digeri-los: possam

formular as suas políticas baseados no conhecimento desse indicador. Mas isso é uma tarefa difícil porque lá não tem especialista. Não é todo município que conseguiu reunir especialistas. (E#4:6)

Estas citações demonstram que o desconhecimento ainda existente deve-se ao nível de cuidado que se verifica:

- na aplicação dos recursos (semeio recursos e espero o vai dar – porem não capacito);
- na seleção daqueles que participarão do processo de formulação das políticas e da escolha dos indicadores sociais;
- na formação daqueles que deverão escolher a ferramenta certa;
- no momento da escolha das estratégias de conscientização dos atores chave do processo;
- na alocação e disponibilização geográfica dos recursos humanos necessários a boa produção e monitoramento dos indicadores incorporados as políticas.

Conhecer ou desconhecer indicadores sociais neste contexto pode ter uma outra interpretação, como explica o entrevistado #11:

A experiência que eu tenho na gestão pública, os indicadores são sempre muito falados e muito pouco levados à sério, nesse sentido que eu estou falando - de entender o que eles necessitam para de fato serem validados. (E#11:22)

Conhecimento Necessário

Parafrazeando o “Poetinha” Vinicius de Moraes, os ditos *entendidos do assunto* que me perdoem, mas conhecimento sobre indicadores sociais e como usá-los nas políticas públicas é fundamental. Os depoimentos mostrados a seguir revelam experiências que marcaram aqueles entrevistados que tem muita experiência e muito desse conhecimento fundamental.

Você fala em indicador, em trabalhar com indicadores? De forma nenhuma. Isso é uma batalha quase solitária. Solitária. Eu me vejo aqui muitas vezes, eu e mais uma pessoa, dois solitários, porque todos reconhecem a importância e a necessidade de ter, mas eles são sempre considerados “essa coisa para teórico”. (E#11:25)

O entrevistado #9 diz, acima, que há um reconhecimento declarado pelos indicadores sociais, mais não tão tanto assim. Apesar da área da saúde e da educação (consenso geral de institucionalidade no uso dos indicadores sociais), outras áreas carecem de maior investimento na conscientização para que, na hora da prática, não aconteça o que relatam os entrevistados #4 e #6:

Muitas vezes o gestor ou o político que desenhou aquele Plano, ele coloca uma meta, algo que na verdade não é uma meta - é uma diretriz geral. Ai fica difícil você monitorar aquilo, até escolher um indicador, (E#4:38)

Eu posso te dar o exemplo de um plano que é [...] – inter-ministerial. Aí, na reunião de indicadores, se levou metade da reunião discutindo um indicador que não existia. Não tinha. Não tem. Não se podia medir, não existia. Eu posso criar mil indicadores, mas o negócio é o seguinte: existe informação? (E#6:25)

Formular política e determinar indicadores sociais requer conhecimento por parte do gestor ou político para determinar objetivos quantificáveis, avaliáveis, monitoráveis. Conhecimento básico é requerido: indicador só pode ser usado se existir informação para alimentá-lo. Uma outra premissa, apresentada na crítica do entrevistado #5 quando foi tratado o tema “capacitação”, é que um programa governamental, ou mesmo um projeto, representam um contrato que obriga as partes. Os formuladores de políticas e os gestores têm que entender e cumprir com o dever assumido.

No caso da experiência brasileira - os nossos gestores não sabem formular metas, quer dizer, não só eles não sabem como eles não tem ... uma problema sério que é o seguinte: não existe, no Brasil, uma cultura de que projeto é compromisso. Que ele obriga. Que projeto é um contrato que obriga as partes. Não existe isso. Isso não existe no meio público, no meio acadêmico, não existe em lugar nenhum. As pessoas fazem projetos, apresentam, por exemplo: na CAPES e no CNPQ, depois elas mudam completamente, não dão a menor satisfação, ignoram aquilo, e só um requisito burocrático. (E#8:7)

Falando sobre as dificuldades que existem na busca da resolução dos problemas detectados, os entrevistados #5 e #8, ressaltam outro valor fundamental: a capacidade daqueles que formulam políticas para escolher o melhor indicador e a melhor metodologia. Indicadores sociais não são tão fáceis de quantificar, como na economia.

[...] dificuldade primeiro de qual é o melhor indicador. É muito difícil você definir qual indicador que reflete exatamente aquele desafio. Tem uma dificuldade ainda metodológica, acho que tem muito que se precisa passar. (E#5:24)

A economia conseguiu consolidar a metodologia de construção de indicadores, na sua área, de uma maneira muito feliz porque seu objeto era facilmente quantificável. Esse é um ponto. (E#8:15)

Conhecer a conceituação dos indicadores sociais influencia a prática, diz o entrevistado #3:

Existe o problema da correta interpretação dos conceitos dos indicadores sociais, o que influencia o seu uso efetivo, ou - em outras situações -, quando se constata o uso na prática, mesmos indicadores, porém construídos sob diferentes conceitos. (E#3:11)

Conhecer a realidade social facilita o trabalho do gestor, diz o entrevistado #4:

[...] um conjunto de pesquisadores levantou uma questão relevante, e o <Ministério> não tinha um embasamento técnico nos seus próprios dados para responder isso. Exatamente porque ele só tinha os dados. Ele não tinha inteligência sobre o dado. De lá pra cá, eu diria para você, que o <Ministério> aprendeu isso - aprendeu a transformar os seus dados e ter informação sobre eles. E a partir daí, ficou fácil você influenciar o gestor, porque você tinha “na casa”, gente que conhecia a realidade educacional, baseada nos indicadores que produzia. (E#4:3)

Vale lembrar aqui o que já foi dito na sessão anterior: sem conhecimento quem determina os indicadores deve ter prática senão fica a mercê da decisão política. Aqui quem faz a lembrança é o entrevistado #1:

Há uma suposição de que a informação existe e que é só levantá-la e informar (colocar no relatório). Mas, a informação não existe. Quem estipulou quais deviam ser os indicadores certamente não tem muita prática no uso dos indicadores. Acho que o problema básico é esse. Há outros problemas no Governo: a perda de memória, de competências e outras coisas que aconteceram recentemente e talvez, de uma forma mais forte, no Governo atual. A prioridade foi dada para a posição política e perdeu-se muitas vezes na competência técnica. (E#1:35)

Para adquirir o conhecimento requerido ao bom uso dos indicadores sociais na formulação das políticas públicas nacionais, as autoridades devem proporcionar condições e, em seguida, cobrar resultados. Esta é a conclusão que pode ser tirada das falas dos entrevistados #2, #8, #9 e #11, apresentadas a seguir:

[...] pode ser um descaso, porque os indicadores estavam ali, mas não tinham uma utilização muito forte. Acho que no momento em que se passe a exigir esses indicadores, a utilização desses indicadores, as pessoas passam a se preocupar com eles. (E#2:48)

A idéia de você promover os levantamentos inter-censitários populares aonde a comunidade faria o levantamento das informações [...] se você capacita essas pessoas, em termos de levantamento e na criação de indicadores bem simples - que possam traduzir essa realidade -, você vai colocar ferramentas nas mãos das pessoas para isso. (E#2:54)

As pessoas não têm uma idéia clara da utilização daquilo, da praticidade daquilo. O que poderia mudar essa visão? Eu faço muito diletantismo. Fico tentando convencer as pessoas de que isso é fundamental. De que sem isso elas não conseguem fazer planejamento. Sem isso elas não conseguem avaliar, não conseguem monitorar o resultado do trabalho e que é preciso dizer para o garoto, lá na linha que está digitando as coisas, que ele tem que fazer aquilo. Dizer para o policial de rua que no boletim de ocorrência, tem que preencher tudo. Que tem que fazer um trabalho de conscientização das pessoas a respeito disso. Não consigo ver de outra forma. (E#8:22)

Eu saio do Ministério com a convicção que sem uma profissionalização, uma carreira e uma remuneração, não há mágica, porque quem faz as coisas são as pessoas. E felizmente as pessoas pensam. Não adianta você supor que qualquer imbecil vai obedecer regras e vai sair um produto bem feito. (E#9:18)

Conhecimento é necessário. Mais necessário ainda, afirma o entrevistado #9, é saber aonde existe este conhecimento no Governo e utilizá-lo.

É preciso fortalecer a tendência de se reconhecer tanto a inteligência existente na máquina como o seu aperfeiçoamento e a utilização de indicadores sociais para que a máquina enxergue com mais clareza para quem ela tem que trabalhar e com que prioridades. Sem indicadores seria impossível isso. (E#9:24)

O uso da inteligência presente na Máquina do Estado permite a incorporação dos indicadores as políticas e traz clareza ao trabalho que deve ser feito.

Massa Crítica

Para fechar a análise sobre capacitação deve-se tratar do elemento que dá firmeza a estrutura, a formação do elemento humano. Observando a história recente, o entrevistado #10, lembra que a política de criação de uma massa crítica trouxe sucesso nas décadas de 1970 e 1980 ao IBGE. A história da formação dos quadros mostra que o investimento em capacitação de alto nível gera uma massa crítica - fator importante para a institucionalização do uso dos indicadores sociais.

O IBGE era Fundação nessa época, e ele contratou muitas pessoas, muitos técnicos especializados - não só estatísticos, mas economistas, sociólogos, cientistas políticos, demógrafos. Depois, mais em meados da década, começou a pós-graduá-los. Vários deles foram fazer - eu inclusive -, no final dos anos 1970, foram fazer cursos de pós-graduação fora, em áreas de interesse. Foi criando uma massa crítica, um corpo funcional especializado dentro da casa. (E#10:12)

Na área de construção e gerenciamento de base de dados, no entanto, não eram muitos, como relata o entrevistado #2:

[...] no IBGE, poucas eram as pessoas que tinham competência para manipular os dados e conhecimento para realizar os estudos. Até o final da década de 1990 era muito difícil o acesso as bases de dados. Isso, efetivamente, atrasou a implementação de muitas propostas de trabalho nesse sentido no Brasil. (E#2:4)

O entrevistado #8, fazendo alusão a formação dos economistas brasileiros, compartilha esta visão de que a formação em instituições *top de linha* ajuda na formação da massa crítica da área no Brasil. Tal processo acelera a consolidação conceitual e metodologia do uso dos indicadores sociais no Governo e na sociedade.

As pessoas que estão na liderança da ANPEC são pessoas que estudaram em instituições que produzem prêmios Nobel de economia. Não é pouca coisa. O pessoal vai para Columbia, estudam em instituições em contato com profissionais de nível mundial. Não é nem de nível internacional, não são grandes nomes nos Estados Unidos, são grandes nomes no mundo - são premio Nobel. Isso é uma coisa importante. Além de ser uma ciência que consolidou conceitualmente e metodologicamente de uma maneira muito mais

acelerada, muito mais consistente que as demais ciências sociais, a economia, no caso do Brasil, os nossos economistas tem tido uma formação de altíssima qualidade. Coisa que nem sempre acontece com nossos sociólogos, com nossos assistentes sociais, etc. etc. (E#8:14)

O papel dos Organismos Internacionais (OIs) e das Universidades foi mencionado nas entrevistas de #2 e #3. A capacitação promovida pelos OIs é entendida como positiva. No caso dos bancos tem um certo viés que preocupa. As Universidades poderiam capacitar a Sociedade Civil, aquela que pode aplicar a teoria na prática.

Positivo é o fato de que alguns OIs tendem a colaborar neste processo por meio do apoio ao aperfeiçoamento das capacidades locais. [...], no entanto, nada é de graça no caso dos “bancos” (BIRD, por exemplo), pois estes visam conhecer melhor onde estão aplicando os seus recursos. (E#3:21)

Acredito muito mais na Sociedade Civil Organizada. Talvez a Universidade poderia contribuir na capacitação da Sociedade Civil Organizada. Essa Sociedade tem que se apropriar das informações. (E#2:53)

Em termos de focalização das atividades de capacitação, os entrevistados #2, #4 e #6, citaram alguns atores que devem ser considerados especialmente quando do desenvolvimento das estratégias, o gestor clássico, o gestor moderno, a mídia, o técnico, o gerente e as novas gerações.

O gestor clássico tem dificuldade de entendimento, ele faz isso muito pouco, ele não conhece as ferramentas de automação de escritório. Eu vou citar o nome aqui, o Excel (por exemplo), ele não sabe usar aquilo, ele não manipula banco de dados, ele tem grande dificuldades com esse universo. E por outro lado, você tem um gestor mais moderno. Ele já tem essa familiaridade. Na Universidade, mesmo vindo da área de ciências humanas como educação. Na área social, ele usou na Academia indicadores, usou dados do INEP, dados do IBGE. Então, ele chega aqui, para ser um gestor público, com absoluta familiaridade com isso. Isso passa a ser um processo muito natural para ele. (E#4:44)

Falta um refinamento da mídia para pararem de se interessar em gerar uma manchete negativa. [...]. Para a mídia faltam muito mais elementos de análise básica. (E#6:30)

Com essa inclusão digital, que acontece já numa idade - vamos dizer - numa idade escolar, isso facilita muito mais esse trabalho, quer dizer, falta uma capacitação no sentido de que aquele gerente ou técnico utilize o dado. A gente tem o dado, hoje o computador está ficando muito mais fácil de usar, praticamente todo lugar tem um, toda prefeitura tem um. Quer dizer, se você tiver uma pessoa capacitada, ela consegue levantar essas informações. (E#2:24)

Em resumo, a capacitação básica sobre indicadores e suas metodologias deve focalizar o gestor clássico enquanto que gestor moderno pode participar de exercícios mais complexos. Falta um refinamento da capacitação feita junto à mídia, pois tem muita informação positiva

que pode dar manchetes. A inclusão digital treina para o futuro, falta capacitar o técnico e o gerente de hoje no uso dos indicadores sociais.

Um último item abordado pelos entrevistados #4 e #9, relaciona-se com as equipes de governo que já detêm o conhecimento necessário porém não contam com uma estrutura organizacional que lhes permita explorar toda a sua potencialidade.

Então, eu acho que o principal problema hoje que eu vejo, não é ter ou não ter indicadores ou eles contarem ou não para a formulação de políticas. É ter uma equipe profissional nos Ministérios, valorizada e reconhecida, capaz de tocar pra frente uma política. (E#9:19)

[...] os técnicos das áreas-fim, no caso da educação, saúde, deveriam participar. Deveriam participar para ajudá-los a colocar uma diretriz no seu lugar certo. Não estou dizendo que ela não é importante não, como preâmbulo, como um diagnóstico preliminar, como objetivo geral. Mas não como uma meta. Meta precisa ser meta porque senão (E#4:40)

Muito embora o Brasil não seja um país tão dependente de auxílio externo em termos de capacitação e detenha um quadro de especialistas de renome, como diz o entrevistado #1:

Não é um país tão dependente de orientação, de assistência técnica de outros países. Está numa condição de oferecer esse apoio. (E#1:37)

Para finalizar, vale deixar no ar a proposta para que se pense sobre o tema: os Ministérios precisam já de equipes valorizadas e reconhecidas para poderem tocar as políticas públicas federais e aqueles que pertencem as áreas-fim devem ser envolvidos no processo de formulação para garantirem, entre outras coisas, que as diretrizes não sejam confundidas com as metas, certificando-se que os indicadores sociais corretos sejam escolhidos.

4.3 – Análise das relações existentes entre as variáveis do estudo

Nesta subseção procede-se, a partir dos gráficos de redes criados pelo uso do software Atlas.ti, a análise das diferentes relações existentes entre as variáveis identificadas neste estudo.

Relações da Variável: Agenda Internacional

A variável “Agenda Internacional”, criada a partir da quinta hipótese proposta inicialmente para este estudo, deve ser entendida aqui como o papel dos OIs (ONU, OEA, BIRD e BID), da Cooperação Bilateral e da Cooperação prestada por ONGs Globais, que por meio da promoção de acordos internacionais, influenciam positivamente a política interna dos países. Essa variável se relaciona com outros temas de relevância na discussão deste trabalho, como mostrado na Figura 3, abaixo:

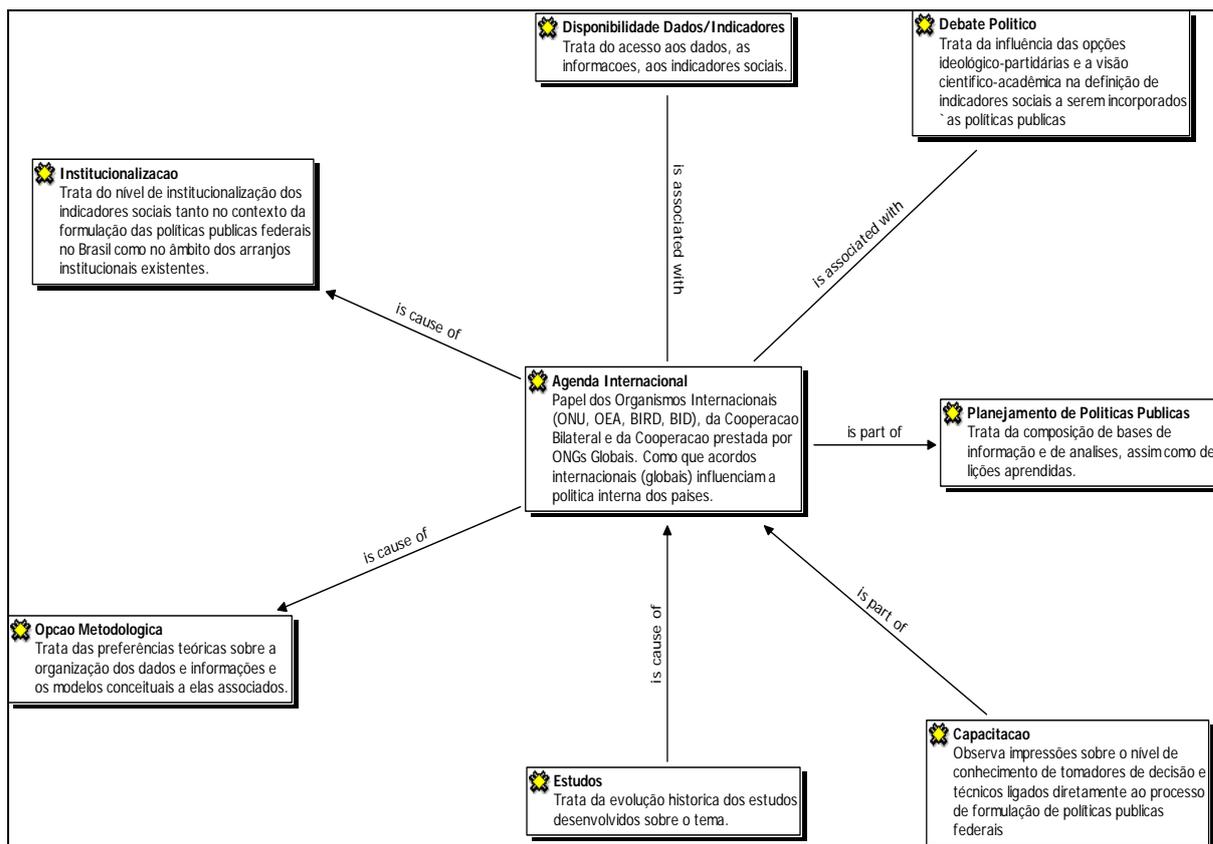


Figura 3: Rede - variável “Agenda Internacional”

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

Na figura acima, verifica-se que a Agenda Internacional promove (*is cause of*) a Institucionalização dos indicadores sociais na medida em que os governos, participantes dessa agenda, concordam com o alcance de metas que são monitoradas por via desses instrumentos. Esta variável influencia (*is cause of*) a Opção Metodológica adotada por cada país para a construção dos indicadores assim como, para a gestão de suas políticas. Seja qual for a opção metodológica escolhida para orientar o quadro de comparação do avanço global, ajustes deverão ser feitos considerando as especificidades locais. Verifica-se também que, enquanto o Planejamento das Políticas Públicas torna-se parte (*is part of*) das discussões da Agenda Internacional, as estratégias de Capacitação de quadros técnicos nacionais são propostas *is part of* a partir dessa mesma agenda. A figura mostra ainda que a Disponibilidade de Dados e de Indicadores e o Debate Político estão *is associated with* intimamente associados ao que se decide no âmbito internacional, pois ali são discutidos e definidos estudos que focam, na maioria dos casos, o desenvolvimento de indicadores promovidos *is cause of* a partir da Agenda Internacional.

Relações da Variável: Debate Político

A variável “Debate Político” pretende ajudar no trabalho de captar como o nível de comprometimento organizacional influencia a ação dos formuladores de políticas. A rede abaixo mostra que esta está associada a outras cinco variáveis aqui estudadas:

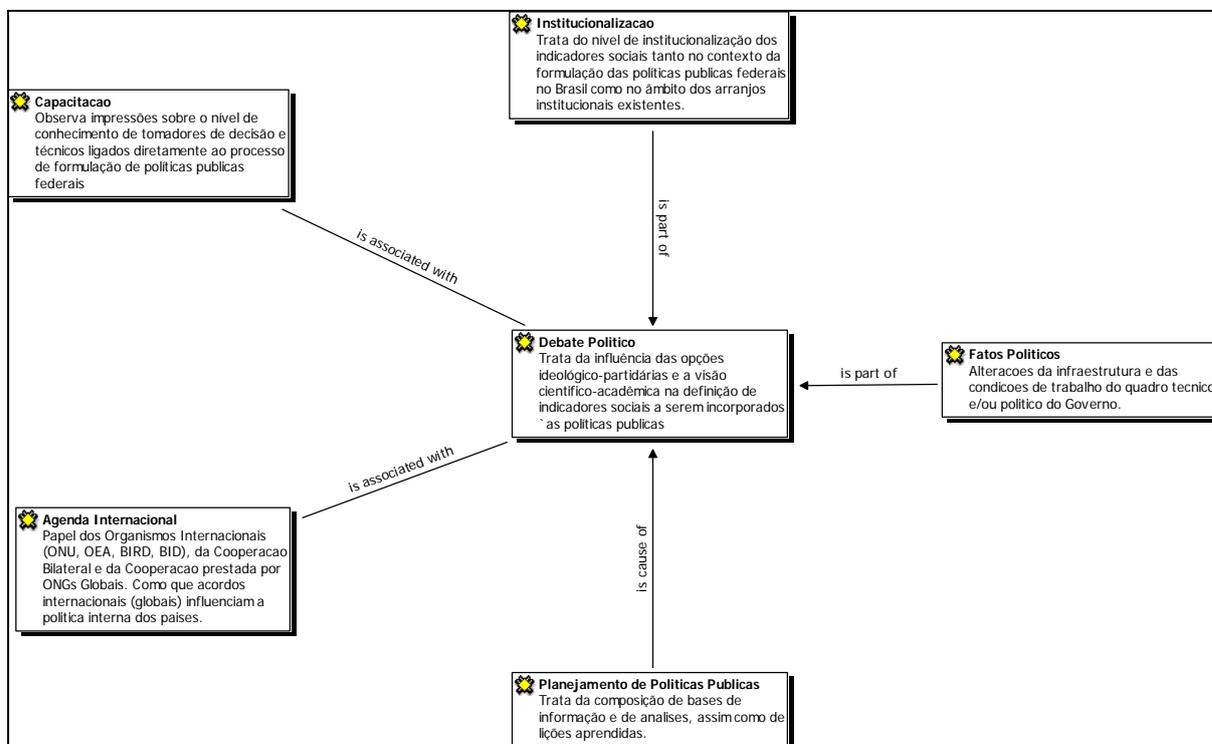


Figura 4: Rede - variável “Debate Político”

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

A figura acima, mostra que a Agenda Internacional e as estratégias de Capacitação dos técnicos e gestores estão, impreterivelmente, associados *<is associated with>* ao Debate Político. Isto porque as resoluções e acordos emanados da agenda internacional rebatem fortemente nas discussões sobre os rumos das políticas públicas de cada país. A presença de especialistas no tema indicadores sociais e de agentes públicos conscientizados qualifica essas discussões. Associada à segunda hipótese preliminar formulada nesta dissertação, esta variável faz parte *<is part of>* tanto do processo de Institucionalização como do de criação de Fatos Políticos. O tema institucionalização sempre fez e sempre fará parte do debate político. Sempre haverá questionamentos sobre dados, indicadores e metodologias. O debate permanente contribui para o avanço desse processo. Pode-se afirmar, por último, que a variável Debate Político faz parte *<is part of>* do processo de Planejamento de Políticas Públicas, pois não se pode negar que a vontade política (por vezes, político-partidária) exerce papel preponderante frente ao planejamento.

Relações da Variável: Planejamento de Políticas Públicas

A variável “Planejamento de Políticas Públicas”, criada a partir da terceira hipótese apresentada neste estudo, se relaciona de três formas com outras oito variáveis analisadas, o que indica uma densidade (um grau) de relacionamento considerável, como abaixo indicado:

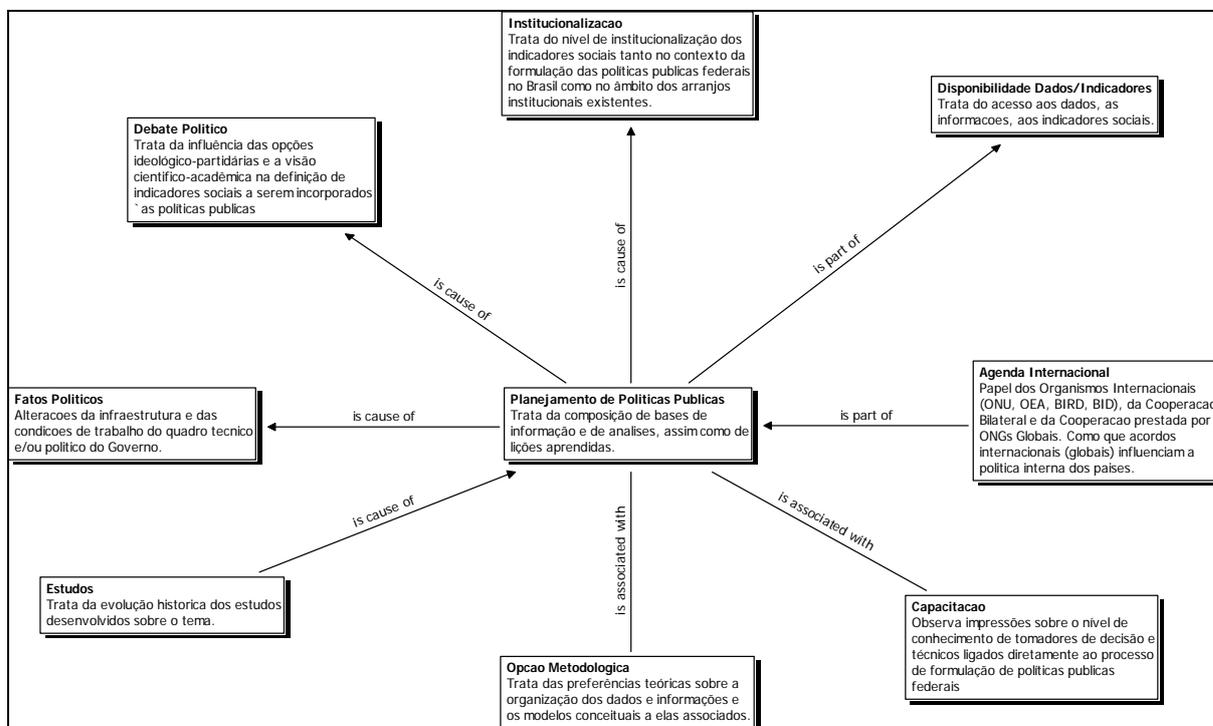


Figura 5: Rede - variável “Planejamento de Políticas Públicas”

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

Na Figura 5 acima, verifica-se que o Planejamento de Políticas Públicas promove (<is cause of>) a realização de Estudos, o surgimento de fatos que farão parte dos debates mantidos dentro da sociedade. Os resultados do planejamento podem ou não favorecer a Institucionalização do uso dos indicadores sociais na formulação das políticas públicas. Essa variável, como parte integrante das decisões emanadas dos acordos internacionais, está diretamente associada (<is associated with>) com temas como Opção Metodológica e Capacitação. Como visto na análise das entrevistas, quanto menor a conscientização e o envolvimento daqueles que detém o conhecimento sobre o tema, menores as possibilidades de sucesso do planejamento.

Relações da Variável: Institucionalização

Das análises feitas sobre a variável “Institucionalização”, verifica-se que esta interage com outras seis variáveis pesquisadas. Possui, portanto, uma densidade de relacionamento considerável, como mostrado na Figura 6, abaixo:

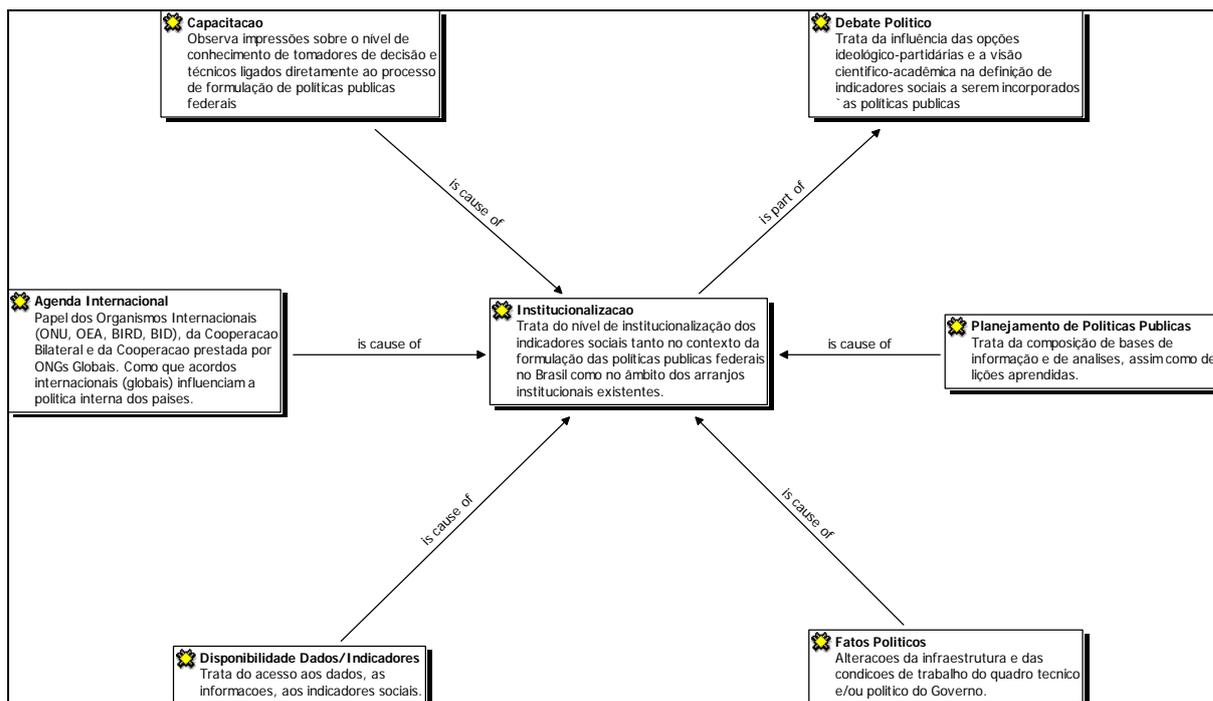


Figura 6: Rede - variável “Institucionalização”

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

O tema institucionalização permeia todas as hipóteses levantadas para este estudo. Na figura acima, verifica-se que o Planejamento das Políticas Públicas, os Fatos Políticos, a Disponibilidade de Dados e Indicadores, as estratégias de Capacitação e a Agenda Internacional são causas (*<is cause of>*) ou propriedades *<is property of>* da institucionalização. Com base nessas relações, conclui-se, neste ponto, que essas quatro variáveis e a sub-variável “fatos políticos” determinam o uso dos indicadores sociais na formulação das políticas públicas federais. O nível de institucionalização do uso dos indicadores é tema recorrente (*<is part of>*) tanto das pautas de debate dos atores-chave desta área como no Debate mantido na sociedade.

Relações da Variável: Estudos sobre Indicadores Sociais (“Estudos”)

As análises dos possíveis relacionamentos da variável "Estudos" com as demais identificadas neste trabalho, mostraram que esta possui cinco relacionamentos, como indicado na Figura 7, abaixo:

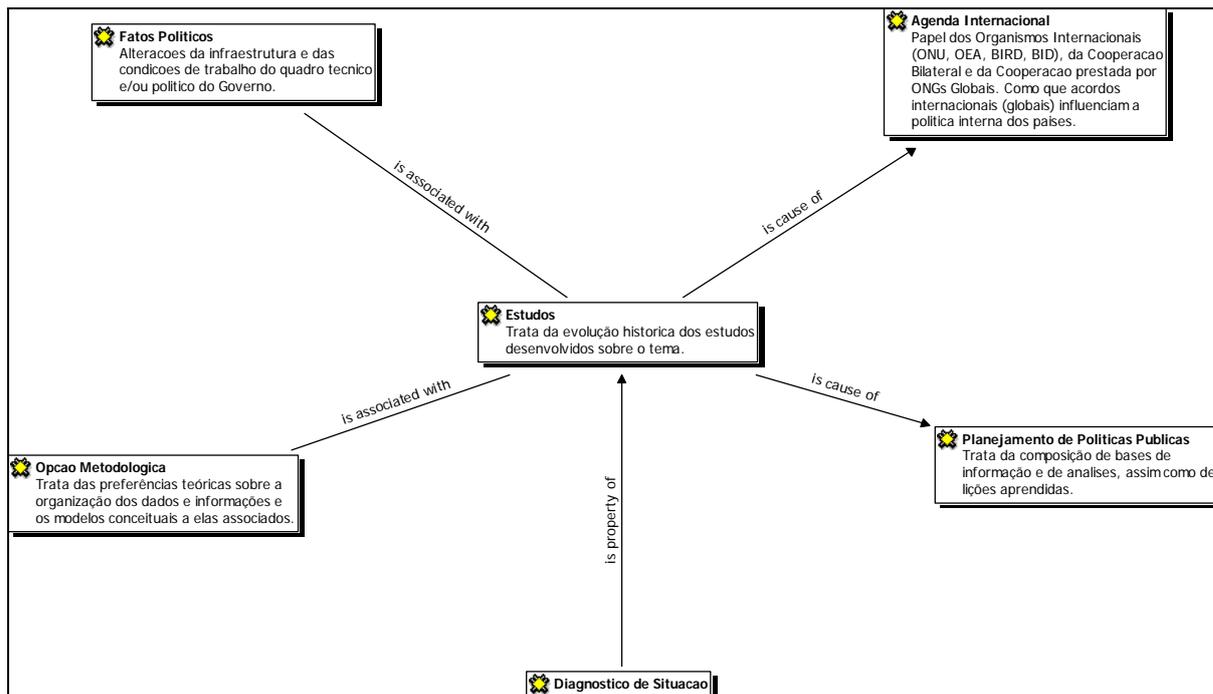


Figura 7: Rede - variável "Estudos sobre Indicadores Sociais"

FONTE: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas.ti.

Na rede acima mostrada verifica-se que na variável "Estudos" está contida *<is property of>* a sub-variável denominada "diagnósticos de situação", uma vez que estes refletem um pensamento e uma análise da situação geral do país. Além disso, fica clara a relação entre *<is associated with>* os Estudos e os Fatos Políticos e as decisões sobre Opções Metodológicas a serem seguidas, pois ao serem divulgados, os estudos servem de insumo à criação dos fatos políticos. A escolha da metodologia a ser empregada impacta nos resultados dos estudos. Finalmente, pode-se afirmar que a variável "Estudos" influencia *<is cause of>* diretamente as variáveis de Planejamento das Políticas Públicas e Agenda Internacional na medida em que seus resultados são conhecidos, reconhecidos e considerados em ambas as esferas. As afirmações acima, corroboram parcialmente as idéias embutidas na terceira e sexta hipóteses levantadas. O desvirtuamento ou abandono dos diagnósticos de situação clássicos, mostra que o tempo e o custo a eles atrelados jogam um papel preponderante na análise das relações.

Relações da Variável: Disponibilidade de Dados e Indicadores Sociais

Partindo da primeira e da quarta hipóteses deste estudo, a variável "Disponibilidade de Dados e Indicadores Sociais" apresenta relação com outras quatro variáveis. Ademais apresenta dentro de si, uma sub-variável chamada "Limitação dos Sistemas Nacionais", como abaixo mostrado:

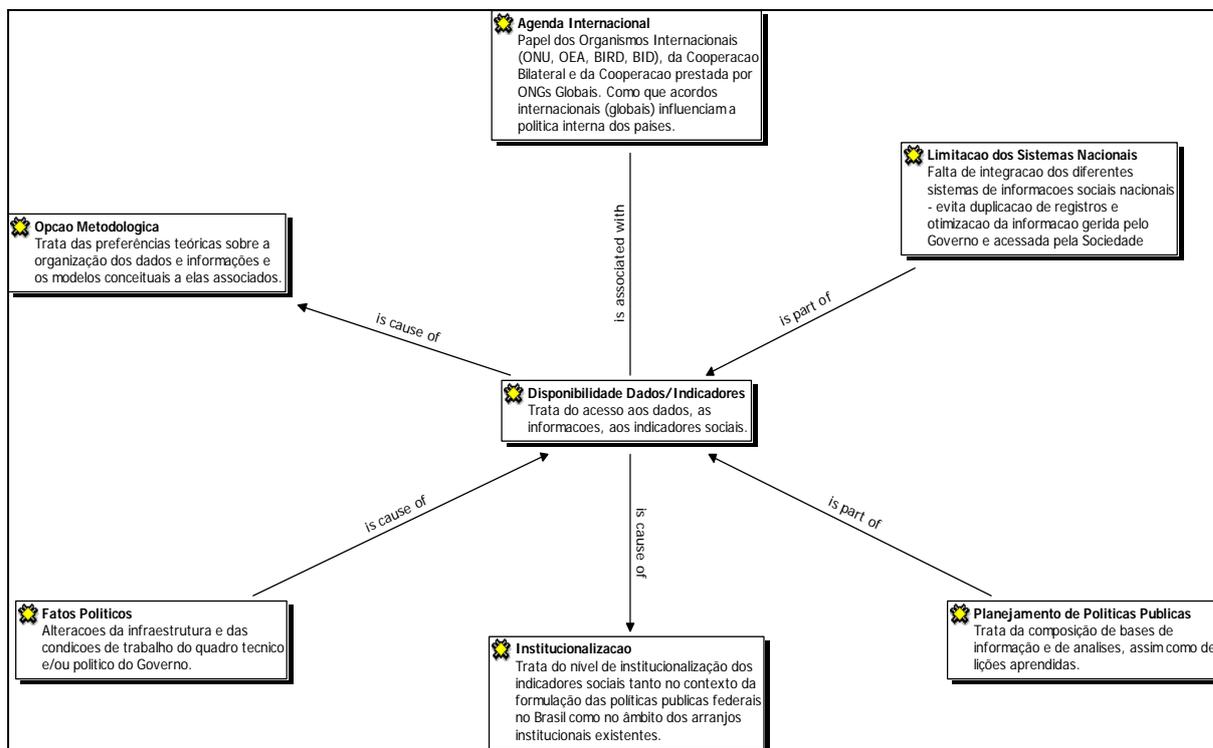


Figura 8: Rede - variável “Disponibilidade de Dados e Indicadores Sociais”

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

A associação direta desta variável com a variável Agenda Internacional é facilmente explicada *<is associated with>*, pois basta se mencionar o movimento dos indicadores sociais e os relatórios nacionais, nascidos desta agenda. Esta variável central é parte integrante *<is part of>* do processo de Planejamento das Políticas Públicas. Havendo o acesso a dados e informações desagregadas o processo de formulação das políticas e programas se fortalece. Os Fatos Políticos, por sua vez, têm impacto *<is cause of>* sobre esta variável, pois são eles que determinam a melhoria do acesso às bases existentes ou a necessidade de criação e disponibilização de novos dados e indicadores. Quando isso ocorre, fica clara a necessidade de escolha da metodologia mais apropriada para o caso. Daí nasce a relação de causa *<is cause of>* com a variável “Opção Metodológica”. Como se verifica na figura, desta variável fazem parte *<is part of>* os assuntos relacionados às Limitações dos Sistemas Nacionais de indicadores sociais, ou sistemas nacionais de estatísticas ou mesmo os registros administrativos. A Disponibilidade de Dados e Indicadores depende muito da superação das limitações identificadas de tempos em tempos.

Relações da Variável: Opção Metodológica

A variável “Opção Metodológica”, relacionada com a hipótese que propõe verificar se os indicadores (ou índices) tradicionais e globais se aplicam à realidade brasileira, apresenta relação com outras seis variáveis/sub-variáveis aqui estudadas, como mostrado, a seguir, na Figura 9:

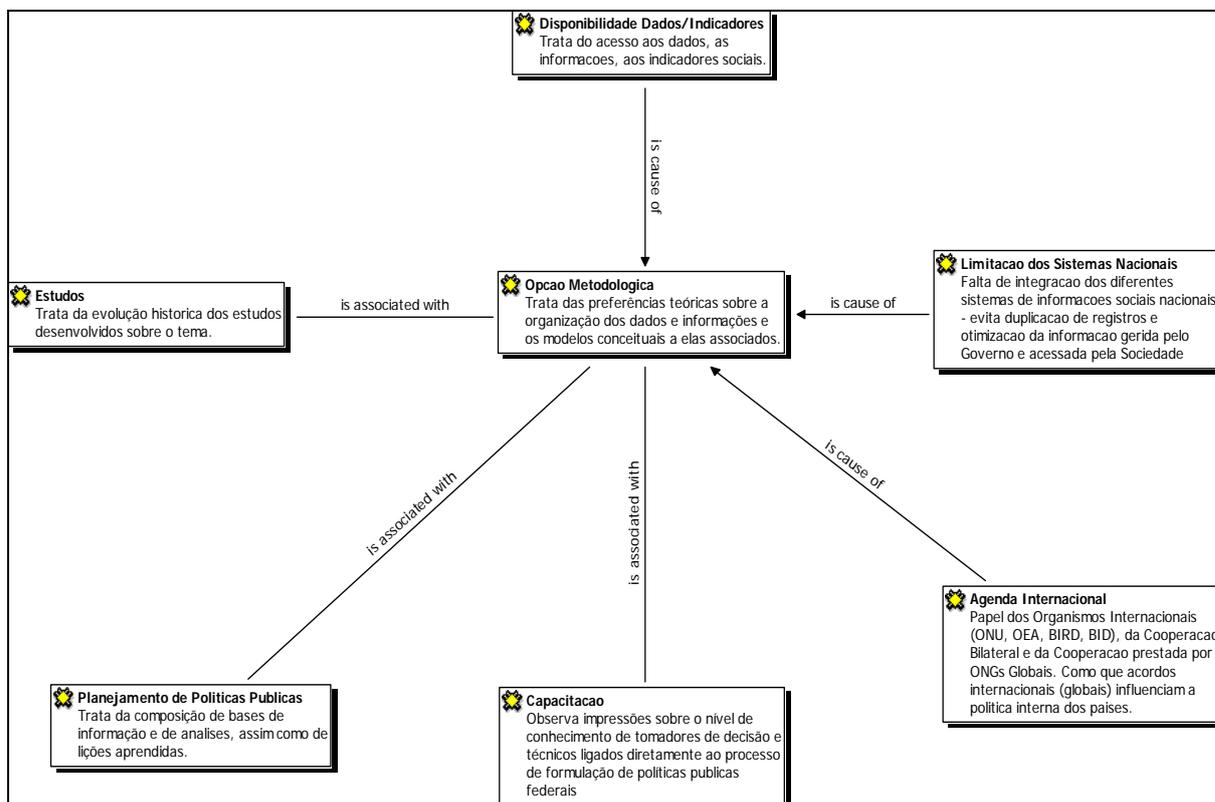


Figura 9: Rede - variável “Opção Metodológica”

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

A figura acima mostra uma associação *<is associated with>* desta variável com as variáveis: Estudos, Capacitação e Planejamento de Políticas Públicas. Todas são parte importante da estratégia política adotada pelos Governos. Para se produzir um bom estudo, há que se escolher bem a metodologia a ser aplicada. Da mesma forma, o planejamento só será bem sucedido se contar com bons modelos conceituais e bases de dados acessíveis e bem organizadas. Tudo isso somente é possível quanto existe *expertise* no assunto. Logo, a capacitação é um ingrediente fundamental nesta relação entre variáveis. Observa-se, ainda na figura, que a Agenda Internacional, a Disponibilidade de Dados e de Indicadores e a sub-variável “Limitações dos Sistemas Nacionais” têm impacto direto *<is cause of>* sobre a opção metodológica, pois determinam os caminhos possíveis para o uso dos indicadores sociais nas políticas públicas. A Agenda, na maioria dos casos, fornece novas metodologias e a implantação destas está condicionada pelo acesso aos dados.

Relações da Variável: Capacitação

A variável “Capacitação” apresenta relação com outras cinco variáveis, como mostrado na figura abaixo.

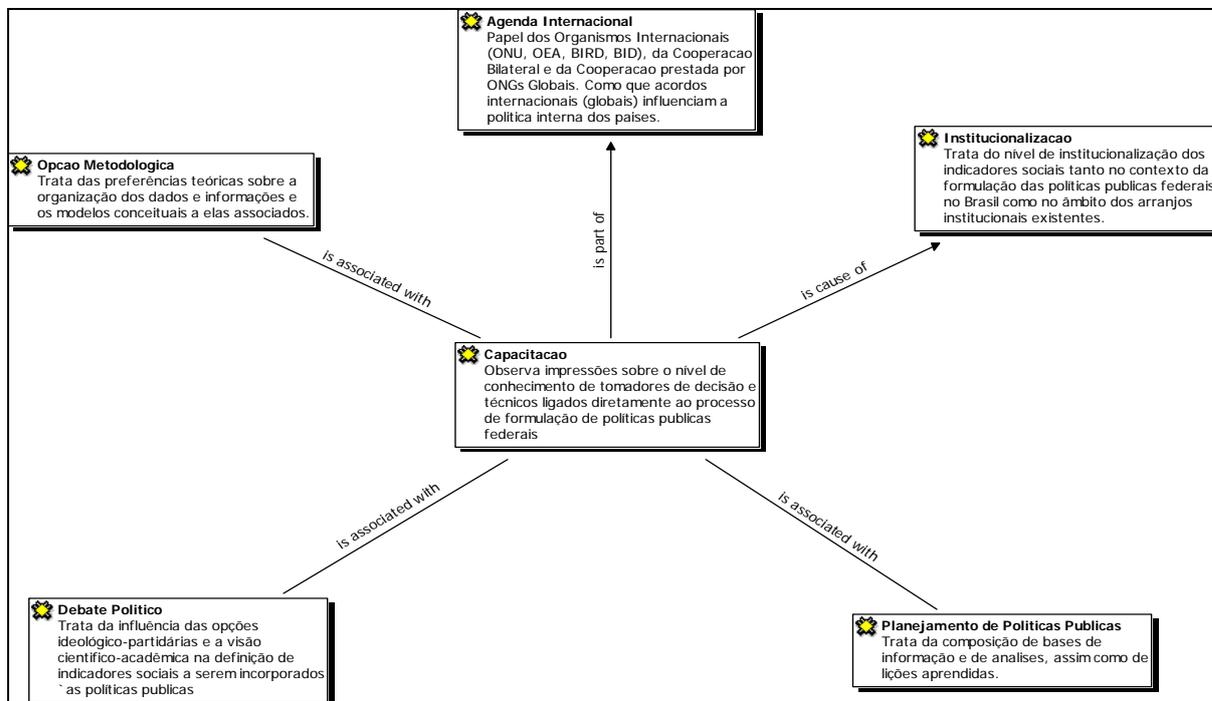


Figura 10: Rede - variável “Capacitação”

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

A Figura 10 mostra que esta variável faz parte *<is part of>* da Agenda Internacional, pois o nível do conhecimento existente entre os tomadores de decisão e os especialistas que atuam na área é fator fundamental para o sucesso das metas fixadas internacional e nacionalmente. Assim sendo, sobressai a relação de causa – consequência *<is cause of>* desta variável com o processo de Institucionalização dos indicadores sociais, pois não há institucionalização sem um nível mínimo de conhecimento sobre o tema “indicadores sociais na gestão de políticas públicas”.

A Capacitação está bastante associada *<is associated with>* com o Debate Político, o Planejamento das Políticas Públicas e a definição pela Metodologia a ser aplicada na formulação políticas públicas brasileiras. Muitas são as questões discutidas quando se fala de indicadores sociais. O debate evolui e a especulação diminui, na medida em que atores mais qualificados e conscientizados participam desse debate. Da mesma forma, o planejamento sai do abstrato e passa a existir como prática apoiada no conhecimento técnico-científico daqueles que participam do processo de gestão pública. Tais profissionais podem então selecionar, ou mesmo criar, a metodologia e as bases de informações mais indicadas para cada caso.

5 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Nessa subseção final do trabalho são apresentadas conclusões que tem por finalidade sumarizar os resultados encontrados no Capítulo 4 - Resultados e Discussão considerando os objetivos específicos propostos para esta pesquisa, respondendo, portanto, o objetivo geral do estudo. A seção se encerra com o registro de recomendações formuladas por esse autor.

5.1 – CONCLUSÕES

De modo a proporcionar um melhor entendimento e uma melhor organização das idéias, as conclusões são apresentadas em quatro partes, sendo as duas primeiras sobre definições adicionais, feitas pelo entrevistados, sobre o conceito de indicadores sociais e sobre o *por quê* de sua utilização. A terceira parte descreve os fatores que inibem e os que facilitam o uso dos indicadores sociais no processo de formulação das políticas públicas federais brasileiras. Fechando a seção, apresenta-se a conclusão das análises feita sobre as relações existentes entre as variáveis estudadas.

5.1.1 – Definições Pessoais sobre o Conceito de Indicadores Sociais.

A teoria fala que o objetivo dos indicadores sociais é o “de contribuir para o conhecimento e fornecer informações úteis e politicamente relevantes para o processo decisório”, especialmente no setor público. Pois bem, sabe-se que a forma de expressar um conceito exerce forte influência sobre a produção de informações relativas ao objeto de estudo. O papel dos indicadores é, então, o de dar visibilidade aos conceitos permitindo a mensuração de mudanças geradas a partir da intervenção na realidade. A necessidade de informações confiáveis, nos dias de hoje, continua a existir, pois a tarefa política é difícil e os instrumentos metodológicos precisam ser aprimorados.

Captar os efeitos das variações sócio-econômicas sobre a dinâmica da população alvo, contribuindo ao apontamento da magnitude das carências. Servir de instrumento operacional para o monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas e como instrumento de avaliação constante dessas políticas. Ajudar no entendimento sobre como as pessoas avaliam e sentem acerca de certas áreas da vida. Estas são definições encontradas na bibliografia produzida nas últimas décadas. No dia-a-dia daqueles que lidam com indicadores, o conceito de indicador social foi definido como:

Indicador social para "iluminar o príncipe" - quer dizer que o formulador de políticas possa ter uma informação mais completa e adequada para tomar a decisão certa. (E#1:2)

Indicador social é importante, por um lado, porque mostra que é social, quer dizer, ajuda a sociedade a perceber que os problemas que as pessoas estão enfrentando não são individuais, são justamente sociais. (E#1:13)

Indicador é um pouco diferente de uma mensuração exata - é justamente para indicar. Não precisa ser necessariamente uma quantificação exata. É algo que aponta a realidade mas não é a própria realidade. (E#1:22)

O indicador preferido para mim seria o indicador adequado para tomar uma decisão. (E#1:26)

O que você quer ver são as diferenças. Os indicadores devem captar essas diferenças. O indicador de um programa tem que conseguir captar a sua intervenção. Se eu tenho saneamento, eu tenho que saber quantas ligações eu tenho hoje, quantas eu vou ter amanhã e quantas eu aumentei. Ele tem que ser um indicador para captar isso. Muitas vezes os indicadores que são propostos, não tem uma possibilidade técnica, eles podem não ter uma confiabilidade. (E#2:41)

Então o indicador nos dá pistas sobre a realidade educacional, nunca é determinístico. (E#4:27)

Os números podem não ser os mais perfeitos, mas você tem uma referência fora dos critérios eminentemente de escolhas políticas. Você imagina o que é, num contingente de 5.500 municípios, você escolher 1.500 municípios para que tenham uma série de benefícios. (E#5:2)

A meu ver, o indicador é fundamental quando eu trabalho com evidência científica. (E#6:5)

O bom indicador é aquele que o cidadão de instrução média consiga entender como é que funciona e possa discutir com os gestores, com o pessoal de organismos internacionais. Discutir lucidamente a respeito daquilo. Um bom indicador é um indicador simples, não é um indicador complexo. Um bom indicador é um indicador quantitativo e um bom indicador é um indicador qualitativo, também. Sabe, eu acho que quando a gente vencer essa mística do indicador de fórmulas complicadíssimas, do indicador estritamente quantitativo, aí fica mais fácil de se passar a prática. (E#8:46)

Fato positivo do indicador social é que ao existir, ele deixa claro os critérios de escolha, saindo do critério puro de escolha político-partidária. Ressalte-se, contudo, que como os indicadores não são a realidade, mas só um reflexo dela, sempre poderá haver questionamento quanto aos critérios escolhidos. Isso é também positivo, pois questionar contribui ao aprimoramento dos critérios na direção da correta interpretação da realidade social.

Finalmente, deve-se tocar num assunto que perpassa o trabalho com os indicadores sociais. O conceito de indicador social sofre, na opinião do entrevistado #8, no Brasil, de uma ambigüidade. Em parte, tem a ver com os organismos internacionais e com a utilização da metodologia do marco do lógico, ou matriz lógica, ou quadro lógico por resultado. Afirma

que persiste a cultura do trabalho voltado para o processo e não para o resultado. O entrevistado diz que “quando você tem essa cultura, acontece aquilo que as pessoas dizem para mim nos cursos que eu dou: ah, essa meta aí está mal formulada, esse indicador não é também um indicador que seja lá muito bom, mas também a gente não tem que se preocupar, pois ninguém nunca vai cobrar isso da gente”. Ainda falando da ambigüidade existente em relação a esse tema, o entrevistado #8, afirma:

[...] eu diria, 99 entre 100 gestores, quando a gente fala do indicador, eles ficam confusos se aquilo é meta ou é indicador. A meta, por sua vez, é diferente do indicador porque é uma decisão política. (E#8:4)

As metas são sempre de coisas boas - a gente nunca coloca metas de coisas ruins. Então, eu só vou ter indicadores de coisas boas? Eu não vou ter indicador de coisas ruins? Essa ambigüidade cria uma dificuldade. O conceito de indicador é muito mais amplo do que o conceito de meta. Você tem indicador para problema, você tem indicador para resultado (esperados e não esperados), resultados positivos e resultados negativos, você tem indicador para uma porção de coisas. Porque o indicador, na verdade, é uma unidade de mensuração de alguma coisa. Em si, ele não carrega juízo de valor, ele não é nem positivo e nem negativo. Ele só mede. (E#8:5)

As metas são facilitadas quando a gente já tem os indicadores, mas não necessariamente, eu acho que existe uma relação de precedência. Você pode ter a meta e dela extrair os indicadores, ou você pode ter os indicadores e usá-los como ferramenta para formular a meta mais realista. (E#8:6)

5.1.2 – Definições Pessoais sobre o *Porque* usar os Indicadores Sociais como Instrumento de Apoio a Gestão das Políticas Públicas Nacionais.

A teoria conta que existem quatro bons motivos para que os indicadores sociais sejam construídos e usados, quais sejam:

- Suprir a necessidade de informação sobre as condições e tendências sociais;
- Assistir ou orientar o processo decisório governamental;
- Para que a construção de sistemas de informação seja feita sob uma lógica estrutural e de fundamentação;
- Para que o desejo de se mensurar fenômenos importantes, porém difíceis de quantificar, seja satisfeito. Como por exemplo, o desejo de se quantificar o estado de saúde de um indivíduo;

Na formulação das políticas públicas federais, o uso dos indicadores sociais é muito importante para possibilitar a identificação dos principais grupos de clientes e dos tipos de serviços oferecidos pelo governo local. Durante as entrevistas, foram colhidas outras interpretações para a pergunta: “Por que usar indicadores sociais no planejamento das políticas públicas?”. Estas são mostradas abaixo visando enriquecer o entendimento geral sobre a relevância do assunto.

O pensamento do entrevistado #5 mostra que os indicadores sociais criam compromissos e servem para monitorar a mudança social – que, no geral, não acontece de um ano para outro. A variável renda é determinante na análise do social, pois a análise das condições sociais sempre passa pela condição de pobreza da população. O indicador social não é para uso policialesco, mas sim para uso na gestão. Abaixo, as declarações:

Eu acho que os indicadores podem ser usados para esses comprometimentos de metas. Quer dizer, além de subsidiar e acompanhar é de criar compromissos. (E#5:15)

O indicador social não responde apenas às políticas sociais, onde você melhora indicador social. Ele pode estar refletindo não só uma política social, mas como também pode refletir políticas econômicas. Eles não têm esse mesmo rebatimento de um ano [...] Não é esse rebatimento, quer dizer: o investimento que você faz na área social hoje, você pode estar captando daqui há 4, 5 ou 10 anos, quer dizer você não pode.... Como é que você mede e condiciona orçamento com a melhoria de indicadores, quando eles não são tão automáticos. (E#5:16)

A renda é um indicador muito interessante para você pensar políticas públicas. Obviamente para você ter que pensar depois, com outros indicadores, que possam refletir mais a questão. (E#5:3)

Às vezes uma obrigatoriedade excessiva: ah, só vai receber o recurso se fizer um levantamento. [...], enquanto as pessoas não entenderem que o indicador é um instrumento de gestão e não um instrumento policial, policialesco, ou de premiação em função dos números, mas como um instrumento de gestão local, corre-se o risco de se ter problemas. (E#5:20)

Se a prática global mostra os benefícios do uso dos indicadores sociais, para o entrevistado #6, ao repassar a colocar tal técnica de gestão aos estados e municípios, o Governo Federal os estimula a produzirem seus próprios indicadores.

A realidade vem mudando, muito por causa - a meu ver - dessa prática de passar indicadores para estados e municípios. O que obriga também ao estado e ao município, também a fazê-los. Bem ou mau, seja como for, se eles quiserem maquiagem os dados, eles têm que aprender a como lidar com os dados. Aí se começa um movimento de valorizar mais a área na busca de evidências. (E#6:31)

Durante a entrevista #8, foi mostrado que o indicador social da vida a opinião das pessoas e que, no seu uso na gestão de políticas públicas. Permite mostrar a mudança que se deseja promover na sociedade – mostra que é necessário que o gestor (formulador) das políticas saiba o “para quê” das decisões, pois se trata da gestão dos recursos públicos.

Se você não tem o indicador, você não tem nem como discutir. Você não tem diálogo porque tudo é opinião, e qualquer uma e tão boa quando a outra. (E#8:33)

Quando você tem indicador, você tem um ganho sobre a opinião. Porque o indicador ganha vida própria. Tem um autor em metodologia de pesquisa que fala da objetivação. A Objetivação é quando sai de dentro da gente e passa a ter uma existência do lado de fora. Então, quando você diz assim, olha, o meu

indicador tal me diz isso assim e assim, sempre o seu interlocutor pode te desafiar dizendo o seguinte: me mostra como foi construído. Então você tem que discutir, entendeu. Você tem que discutir. Você pode mostrar se foi manipulado um dado ali. (E#8:32)

Perguntava: para quê? Você está fazendo isso assim assim, para quê? Qual é o produto que você quer gerar? ou, Qual é o problema que você quer resolver? Para quê? Me responda isso! Se você responder isso, você vai ter um bom indicador. (E#8:47)

Eu dizia o seguinte: para que vocês querem fazer isso, me digam para que? Há, nos temos utopias maiores que não cabem nesse seu “pra quê”. Cabem sim – respondia. Você está falando de dinheiro público. (E#8:48)

Os indicadores ajudam na percepção comum da realidade e por isso devem ser produzidos por quem sabem. Estas são afirmações feitas pelo entrevistado #9:

Eu acho que os indicadores ajudaram imensamente a que a gente construa uma percepção comum da realidade e para que o debate político se desenvolva em torno de estratégias de superação desses diagnósticos. Então, eu acho que sem indicadores ou sem uma banalização deles, a sociedade brasileira perderia essa dimensão do foco dos seus problemas. É um consenso para o brasileiro hoje, que a desigualdade é um problema brutal, e só bons indicadores permitiram enxergar isso. (E#9:14)

Indicadores não caem das árvores. Tem que ser construídos. E só os constroem quem está preocupado com o problema que não está evidente. E você só o utiliza se está preocupado com o problema cuja visibilidade exige algum esforço. Eu vejo, então, com muita apreensão. (E#9:25)

No entanto, vale lembrar que os indicadores sociais não são os únicos instrumentos para a gestão das políticas públicas. As informações geográficas também subsidiam decisões dos gestores, como lembra o entrevistado #10:

Serviram, e serviram para refletir como é que foram as várias ocupações [...] Um dado interessante também que não é de indicador social, mas é um conhecimento, um retrato da realidade social e espacial do território. (E#10:20)

5.1.3 – Fatores Inibidores e Facilitadores do Uso dos Indicadores Sociais

Esta seção conte a compilação dos fatores inibidores e facilitadores do uso dos indicadores sociais no processo de formulação das políticas públicas federais. Tais fatores foram extraídos da análise dos resultados das entrevistas realizadas considerando cada uma das diferentes variáveis definidas para este estudo.

AGENDA INTERNACIONAL	
Fator Inibidor	Fator Facilitador
<ul style="list-style-type: none"> • A implantação de modelos importados em substituição do conhecimento localmente desenvolvido revela um caráter “intelectual”, uma postura “colonialista” que impõe o uso de certas metodologias. • Por vezes as soluções que trazem o selo de OIs se revelam com nível insatisfatório de qualidade. • O incentivo ao uso de indicadores de caráter mais amplo e geral (tradicionalistas) revela que estes expressam pouco, ou não expressam nada, as necessidades do país. • Em todas as universidades a influência dessa agenda é ainda pequena. • As decisões e o conhecimento emanado das discussões internacionais sobre o tema tendem a permanecerem restritas àqueles que participam desse fórum. 	<ul style="list-style-type: none"> • A introdução de novos conceitos e novas metodologias sobre indicadores sociais propostos pela agenda internacional conduz ao aprimoramento técnico, pois sua implementação traz o benefício da interação com especialistas internacionais, o que é positivo para ambos os lados. • A análise qualitativa mais qualificada contribui para o debate internacional sobre indicadores sociais, especialmente no que tange à orientação das políticas. • Ao solicitar informação atualizada, cada OI ajuda na identificação de carências dos governos. • A produção científica brasileira de alto nível influencia positivamente o cenário internacional, colocando o país em destaque no que tange aos estudos sobre indicadores sociais. • Ao participar da agenda internacional sobre indicadores sociais, o Brasil convive com seus pares - países com mesmo potencial de desenvolvimento. Tal interação faz com que se tenha atenção para questões que devem ser priorizadas no país. • A pressão pela produção e uso dos indicadores sociais na realidade nacional favorece a transparência, a publicidade, a democratização da informação e instrumentaliza os setores organizados da sociedade em suas ações reivindicativas. • A utilização da cesta de indicadores dos ODMs se torna fácil, pois estes chamam atenção para qual é o problema e qual é a solução. Tem comunicabilidade. • A cobrança por relatórios nacionais para atender os acordos internacionais gera nos governos uma preocupação com sua imagem. • O compromisso do governo posiciona positivamente o país frente à Agenda Internacional. A preocupação em alcançar as metas globais é percebida pela alocação de tempo e de recursos para a área.

Quadro 8: Fatores Inibidores e Facilitadores relativos à variável Agenda Internacional.

No balanço entre os fatores acima mostrados pode-se concluir que a Agenda Internacional proporciona um aprimoramento técnico, um intercâmbio positivo mais ainda restrito àqueles que participam dos fóruns internacionais. Por ser um cenário restrito, corre-se o risco de que somente essa parcela de técnicos e tomadores de decisão exerçam forte influência na definição das questões prioritárias para o país. A expansão do debate sobre bases qualitativas é positiva e pode, com o tempo, evitar que instituições endossem soluções que não atendem às necessidades dos países, principalmente os OIs – promotores da Agenda Internacional.

De modo geral, a demanda por indicadores sociais estimula a identificação de carências locais. No caso do Brasil, país com alto grau de descentralização e dimensão continental, esta fase já foi praticamente superada. Verifica-se uma sintonia da posição do Governo com as decisões acordadas globalmente. Fato que se comprova pelo investimento financeiro feito, pela produção local e exportação de conhecimentos de alto nível e pela adoção dos ODMs nos Planos e Programas de Governo. Tudo isso, pode ser atribuído a preocupação existente com a imagem do Governo e do país e a conscientização sobre a necessidade de se aumentar o grau de transparência, publicidade e democratização da informação social.

DEBATE POLÍTICO	
Fator Inibidor	Fator Facilitador
<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores vêm sendo manipulados para uso em causa própria e são utilizados como arma política nociva, ludibriando a sociedade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Os debates travados durante as campanhas eleitorais e nos processos de formulação de políticas e programas de Governo se tornam mais legítimos por meio do uso dos indicadores sociais.
<ul style="list-style-type: none"> • A existência daqueles que “torturam os dados” (uso político indevido) ou os “maqueiam” (delito) desvirtua os propósitos primários dos indicadores sociais. • Percebe-se que, na prática, as ações e os compromissos políticos falam mais forte sobre o que mostram os indicadores sociais. • O orgulho excessivo pode impedir uma maior cooperação entre Academia (a teoria) e os gestores governamentais (a prática). • Apesar do aumento do conhecimento por parte dos gestores, não se verifica uma preocupação com certos temas importantes do debate político que envolve os indicadores sociais. 	<ul style="list-style-type: none"> • A conscientização de que o indicador, por princípio, é neutro e inerte permite seu uso sem restrições. • Saber que o indicador é importante porque mostra que o fenômeno observado é sistêmico, estrutural e coletivo. • Quando se consegue um trabalho conjunto entre os formuladores de políticas (políticos e/ou gestores, os técnicos do quadro público), produtores e gestores das bases de dados e a Academia (ciência pura) se tem a melhor base para o correto uso dos indicadores sociais na formulação das políticas públicas.

Quadro 9: Fatores Inibidores e Facilitadores relativos à variável Debate Político.

Do debate político se extrai que o uso dos indicadores permite perceber melhor os problemas sociais, porém o ritmo da agenda política determina as ações. Verifica-se que a agenda “política” muitas vezes suplanta a agenda social. Nota-se, também, que se por um lado o uso dos indicadores sociais torna o debate mais legítimo, por outro, permite aos maus intencionados desvirtuarem sua aplicação. O caráter neutro do indicador permite tal fato. Constata-se, por fim, que a integração das capacidades e do conhecimento existentes eleva a qualidade do processo de formulação das políticas públicas. No entanto, percebe-se ainda um distanciamento entre a academia e o gestor governamental.

PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
Fator Inibidor	Fator Facilitador
<ul style="list-style-type: none"> • A falta de consenso quanto ao que se entende por política social não favorece o processo. Trate-se de caridade, filantropia, direito ou investimento? Ações desordenadas nessas diferentes direções dispersam o impacto das políticas. • A não existência de uma cultura de avaliação forte dentro do serviço público brasileiro deixa áreas, como a de Assistência Social, muito fragilizadas. • O nível de qualificação da Sociedade Civil sobre o tema ainda não lhe permite mudar a prática ainda insuficiente do uso do potencial dos indicadores sociais. • As condições atuais não permitem o alcance do sucesso planejado, pois este depende fortemente da melhoria da capacidade dos gestores no que tange a inovações que conservem a sustentabilidade social, econômica e ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Um serviço público estruturado por pessoas selecionadas por critérios de competência faz com que se tenha um olhar mais técnico e menos político dos indicadores sociais. • A retomada da produção teórica na área permite, nos dias atuais, tornar a prática mais científica. • A formação e a valorização do quadro técnico da máquina pública, com a formação de quadros de carreira, adiciona valor ao processo de formulação de políticas públicas com o correto uso dos indicadores sociais. • A cultura dos indicadores sociais se vê fortalecida pela introdução dos Planos Plurianuais do Governo (PPAs) no ano de 1996. Os PPAs carregam, desde sua concepção, a preocupação política explícita de mostrar à sociedade, o que dizem os indicadores sociais brasileiros.
<ul style="list-style-type: none"> • O alto grau de urgência imposto ao trabalho dos gestores, apesar de toda e qualquer boa intenção, faz com que novas políticas nacionais quase nunca sejam criadas. • Quanto menor o grau de desagregação dos dados, menores as possibilidades de, por meio das análises, se pode direcionar as políticas às áreas de maior importância. • O grande volume de indicadores e dados já disponíveis, ou em vias de adoção nas políticas públicas, gera reflexos indesejados nas atividades de monitoramento e de compartilhamento de informações. • A metodologia de planejamento do Governo ainda está muito focada no econômico (no orçamentário). O uso de indicadores para balizar a alocação de recursos traz consigo o risco de fraudes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimentos específicos e a implantação de técnicas de gestão adequadas permitem uma apropriada formulação das políticas públicas por parte das instituições-chave deste processo. • Indicadores sociais produzidos por instituições que atuam com respaldo técnico e político dentro de seus mandatos contam com maior grau de qualidade. • A integração dos sistemas de indicadores brasileiros formando um Sistema Nacional de Informação Social reduz custos e atribui maior segurança para a realização de pesquisas (governamentais ou acadêmicas). • A existência de um orçamento mandatário cria boas condições para a expansão da cultura dos indicadores sociais - uma demanda presente.

Quadro 10: Fatores Inibidores e Facilitadores relativos à variável Planejamento de Políticas Públicas.

Quanto ao planejamento observa-se que o conceito sobre política social, ainda não encontra clareza junto a população e aos formuladores de políticas. Isso impacta, por exemplo, na prática da Sociedade Civil, no correto monitoramento e avaliação frente a uma excessiva produção de dados e indicadores. O tempo se mostra como uma variável cruel para os gestores atuais. Tudo é urgente e a tudo se reage. O planejamento e a produção de dados desagregados ficam comprometidos.

Na prática do dia-a-dia, a melhor estruturação do processo de seleção dos funcionários públicos, aliada a implantação de quadros de carreira, permite o melhor entendimento sobre o potencial de uso dos indicadores sociais e traz maior potencial humano ao processo de

formulação das políticas públicas. Dispor de instituições que atuam com moral e com recursos dentro da área de indicadores sociais fortalece o planejamento e cria condições para a integração das bases de informação maximizando os trabalhos na área.

OPÇÃO METODOLÓGICA	
Fator Inibidor	Fator Facilitador
<ul style="list-style-type: none"> • A grande demanda existente sobre áreas prioritárias faz com que os gestores se utilizem dos indicadores sociais que tem à mão, o que não garante que sejam utilizados (ou desenvolvidos) aqueles que seriam os mais úteis e precisos para a identificação do problema. • Implantar indicadores compostos no planejamento de localidades que não apresentam garantias de continuidade política de médio a longo prazo, compromete o sucesso de sua implementação, pois os índices possuem maior abrangência e estrutura metodologia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Demandas claras e específicas permitem o desenvolvimento de indicadores sociais que justificam a ação e a decisão política. • Indicadores sociais claros, simples e de fácil aplicação permitem a qualquer gestor seu melhor entendimento e, em consequência, seu melhor uso.
	<ul style="list-style-type: none"> • Quando atuando em um contexto muito determinado, a implementação das ações deve ser balizada por indicadores criados especialmente para esse contexto - objetivos específicos. • Conhecer bem o funcionamento dos sistemas de dados e informações sociais possibilita a obtenção dos resultados esperados. • Quando se atribui tempo para a maturação dos indicadores sociais utilizados, possibilita-se aos usuários mais tempo para sua produção e análise e maior conscientização sobre seu uso.

Quadro 11: Fatores Inibidores e Facilitadores relativos à variável Opção Metodológica.

Como observado acima, a grande demanda gera a necessidade de reação rápida sob o risco de não se utilizar dos instrumentos corretos para a resolução dos problemas. Portanto, investir tempo no esclarecimento e no entendimento das causas dessa demanda facilita a identificação e/ou criação dos indicadores sociais mais apropriados. Se o contexto é muito específico, também deverão ser os indicadores utilizados escolhidos. Para que isso ocorra é necessário entender o fenômeno e utilizar-se da melhor metodologia disponível – é necessária, portanto, a especialização técnica.

ESTUDOS SOBRE INDICADORES SOCIAIS	
Fator Inibidor	Fator Facilitador
<ul style="list-style-type: none"> • Constata-se o uso marginal do potencial dos diagnósticos de situação, pois o que prevalece é a decisão política pouco embasada nos estudos produzidos. • Apesar da grande disponibilidade de fontes de dados e informações, a Academia ainda pode fazer maior uso da matéria prima que está disponível. • É preciso abrir um espaço para que a teoria (no sentido da pesquisa) possa se constituir. 	<ul style="list-style-type: none"> • A produção de dados e indicadores sócio-demográficos por instituições e um grupo de estudiosos brasileiros gerou resultados que colocam o país em destaque no cenário global dos indicadores sociais e das políticas públicas. • Ao conseguir inserir os estudos acadêmicos sobre o tema na agenda pública e quando há uma boa divulgação de seus resultados, fatos políticos positivos são gerados. • Passar indicadores sociais para estados e municípios os obriga a produzi-los. • O desenvolvimento de diagnósticos qualitativos permite uma avaliação das políticas também no âmbito das gestões feitos nos estados e os municípios. • A evolução da microinformática beneficia os estudos, especialmente sobre os indicadores sociais.

Quadro 12: Fatores Inibidores e Facilitadores relativos à variável “Estudos sobre Indicadores Sociais”.

Da análise dos resultados, sobressai o fato de que ainda não é feito uso adequado do potencial dos estudos e instrumentos existentes na área de indicadores sociais. Quando isso acontece, o impacto da produção científica brasileira transcende as fronteiras. Fatos políticos internos são criados fortalecendo a gestão em todos os níveis. Inegável são os benefícios trazidos pelo avanço da microinformática neste contexto.

DISPONIBILIDADE DE DADOS E INDICADORES	
Fator Inibidor	Fator Facilitador
<p>Muitas vezes constata-se que os indicadores escolhidos não são factíveis e dentre os motivos disso, está o fato de não se ter envolvido técnicos especializados no processo de formulação das políticas e dos programas sociais.</p> <p>A produção de informação de difícil entendimento não permite que planejadores e tomadores de decisão explorem certas áreas.</p> <p>Como ainda não há uma cultura dos registros administrativos, as pesquisas são feitas sobre bases de dados que podem não ser as mais adequadas - a qualidade do conhecimento produzido pode estar sendo afetada.</p> <p>O gestor pode perder o foco quando se defronta com um grande número de indicadores sociais, gerando assim problemas ao invés de soluções.</p>	<p>O avanço tecnológico permite a melhoria dos registros. Em decorrência, o problema social é melhor capturado.</p> <p>O maior acesso aos dados disponibilizados permite que se criem, hoje, metodologias mais apropriada para o entendimento dos problemas.</p> <p>Num modelo descentralizado como o brasileiro, contar permanentemente com dados essenciais, como os dos censos e das contagens, significa dar sustentação às ações de formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas sociais de âmbito federal, o que evita inseguranças e dúvidas quanto a interpretação da realidade social.</p> <p>Para se obter resultados com a qualidade desejada, deve-se zelar pela capacidade de escolha da quantidade certa de indicadores sociais.</p>

<p>Uma limitação imposta aos sistemas nacionais estatísticos é o custo associado a pesquisas nacionais em países de grandes dimensões como o Brasil.</p> <p>A não existência de um sistema nacional único, ou ainda não totalmente interligado, faz com que existam falhas em termos da rastreabilidade dos dados.</p> <p>A falta de integração dos diferentes sistemas acaba por duplicar o trabalho e a informação.</p> <p>O modelo atual de projeções só tem aplicação se as bases de dados forem permanentemente atualizadas.</p> <p>Existe uma preocupação em relação à necessidade de melhoria da qualidade dos registros administrativos brasileiros.</p> <p>O nível de sub-registro nos sistemas, como no passado, continua considerável.</p>	<p>As ações de conscientização promovidas por governadores de estado junto ao governo central têm forte potencial e ajudam a garantir a realização das grandes pesquisas nacionais.</p> <p>Ao promover a desmistificação dos sistemas atualmente existentes no país aumentam-se as possibilidades de integração desses.</p>
---	---

Quadro 13: Fatores Inibidores e Facilitadores relativos à variável Disponibilidade de Dados e Indicadores.

A análise sobre a disponibilidade de dados e informação revela que o foco sobre quais são as bases de informações mais relevantes para a gestão está em processo de ajuste. A possibilidade de um sistema único, de uma integração dos sistemas, os custos para a realização das grandes pesquisas nacionais e do aprimoramento e atualização dos registros administrativos no âmbito nacional, tudo isso faz parte da discussão e das estratégias de conscientização ora em curso no país.

CAPACITAÇÃO	
Fator Inibidor	Fator Facilitador
<p>A falta de entendimento e capacidade para a utilização do instrumento “indicadores sociais” no processo da gestão de políticas públicas são fatores, por vezes, de resistência a sua utilização.</p>	<p>Promover as condições para as atividades de capacitação e, como seguimento, fiscalizar o alcance dos resultados ajuda a garantir a aplicação dos conhecimentos adquiridos.</p>
<p>O viés político (desinformado) prevalece quando o nível de conhecimento é baixo.</p>	<p>O uso da inteligência presente na Máquina do Estado permite a incorporação dos indicadores às políticas e traz clareza ao trabalho que deve ser feito.</p>
<p>Quando falta a cultura da capacitação, prevalece a cultura do “se dar bem” - fraudes.</p>	<p>O investimento em capacitação de alto nível gera uma massa crítica, o que favorece a institucionalização do uso dos indicadores sociais.</p>
<p>A alegada decomposição da chamada “máquina pública”, com diferentes modelos contratuais, gera inconsistência nos serviços prestados. Sem uma perspectiva de horizonte na carreira profissional, há risco de se perder muito, principalmente do conhecimento acumulado (o como não cometer erros vividos no passado).</p>	<p>A formação em instituições de alto conceito na área dos estudos sobre indicadores sociais ajuda na formação da massa crítica brasileira, acelerando a consolidação conceitual e metodológica do uso dos indicadores sociais no Governo e na sociedade.</p>

<p>Novos funcionários públicos não recebem treinamento básico sobre o que é ser um agente público, muito menos sobre registros administrativos ou indicadores sociais, o que resulta no baixo interesse e falhas nos sistemas.</p> <p>A incorreta formação daqueles que atuam na mídia faz com que esses profissionais às vezes atuem positivamente - porque conhecem algo - e às vezes negativamente - porque o algo que conhecem não é suficiente para entender a dimensão dos indicadores sociais associados ao problema.</p> <p>O indicador só pode ser usado se existir informação para alimentá-lo. Detecta-se que em alguns casos não se conta com esse tipo de conhecimento básico presente no momento da formulação das políticas públicas.</p> <p>Os formuladores de políticas e os gestores têm que entender melhor para poderem fazer cumprir o dever assumido, pois um programa governamental, ou mesmo um projeto, representam um contrato que obriga as partes.</p> <p>Há equipes de governo que já detém o conhecimento necessário para utilizar melhor os indicadores sociais, porém ainda não contam com uma estrutura organizacional que lhes permita explorar toda a sua potencialidade.</p>	<p>As universidades tem potencial para capacitar a Sociedade Civil, quem pode, mais facilmente e rapidamente, colocar em prática a teoria aprendida.</p> <p>A capacitação básica sobre indicadores e suas metodologias deve focalizar o gestor clássico, pois é nele que residem os maiores focos de dificuldades e resistências ao aprendizado sobre o tema ou sobre a tecnologia que o cerca.</p>
--	---

Quadro 14: Fatores Inibidores e Facilitadores relativos à variável Capacitação.

Sobre o tema capacitação, vale lembrar que a introdução de um conceito ou um instrumento sem que se esclareça a todos sobre suas facilidades e seus avanços cria no gestor uma resistência maior àquela geralmente observada em qualquer processo de mudança. A resistência à cultura dos indicadores sociais se mostra maior junto aos gestores de perfil mais tradicional. Sem conhecimento, o político decide somente com seu lado intuitivo, seguindo cegamente, nos melhores dos casos, a posição partidária. A capacitação básica dos novos funcionários públicos e da mídia estimula o envolvimento geral com o processo de implementação das políticas e programas sociais. A qualificação dos quadros públicos e a melhoria de sua estrutura de trabalho permitem que se entenda melhor o problema e, como consequência, que se atue melhor sobre ele. O controle e o monitoramento ganham com isso.

INSTITUCIONALIZAÇÃO	
Fator Inibidor	Fator Facilitador
Requer-se um maior grau de compromisso com uma visão de médio e/ou longo prazos sobre as necessidades de informação.	Monitorar o “estado das coisas” ajuda a perceber o que precisa ser melhorado no sentido do fortalecimento da institucionalização do uso dos indicadores.

<p>Deve-se investir na teoria antes de se partir para prática. O conhecimento sobre os benefícios dos indicadores sociais se manifesta, porém falta maior conscientização para seu melhor uso.</p> <p>O custo das pesquisas nacionais em países de grandes dimensões deve ser analisado nos primeiros estágios do planejamento, pois qualquer descontinuidade afeta diretamente a evolução dos estudos sobre indicadores que utilizam tais dados.</p> <p>Existe a prática oportunista no uso dos indicadores. Propositamente, se faz mau uso da metodologia para se deixar margem à justificativas para erros ou mudanças da vontade política durante a implementação dos programas.</p> <p>A existência de demasiadas instâncias tende a desvirtuar o processo. A institucionalidade jurídica fica esvaziada num modelo como este.</p>	<p>A ação positiva dos tomadores de decisão em relação à infusão do valor dos indicadores sociais promove fortemente a transparência dos resultados obtidos pela implementação das políticas, acelerando a institucionalização do uso dos indicadores sociais no país.</p> <p>Gestores com perfis acadêmicos demonstram maior conscientização sobre as potencialidades do uso dos indicadores sociais na gestão das políticas e programas que estão sob a responsabilidade de cada Ministério.</p> <p>Ao contar com um órgão tecnicamente competente e forte politicamente, pode-se montar um grupo interno especializado e este pode conseguir mais facilmente colaborar para a criação (ou o fortalecimento) da cultura do indicador social nas instituições do Estado.</p> <p>Utilizar-se de indicadores de impacto, que reflitam casos concretos, ajuda a exercer influência positiva sobre o pensamento dos tomadores de decisão, pois estes traduzem, com o uso dos indicadores sociais e esta dose de pró atividade em termos de <i>advocacy</i>, os fatos políticos relevantes do cenário atual.</p> <p>O lançamento periódico e constante das PNADs promove a institucionalidade jurídica desta base de informações, assim como das pesquisas que utilizam estes dados.</p> <p>Dispor de um corpo de alta gestão especializado no uso de indicadores facilita a institucionalização.</p>
---	---

Quadro 15: Fatores Inibidores e Facilitadores relativos à variável Institucionalização.

Foi verificado que é ponto passivo que nesta área, a institucionalização somente se alcança se existir uma visão de médio e longo prazo. O monitoramento dos indicadores sociais se mostra fundamental para o sucesso da implementação das políticas públicas. Tudo isso depende, logicamente, de uma ação positiva dos tomadores de decisão. Verificou-se que profissionais com maior embasamento científico (teórico) conseguem evitar mais facilmente práticas oportunistas e o desvirtuamento dos processos. Estes trabalham na direção da manutenção das pesquisas e da atualização permanente das bases de informação, o que impulsiona fortemente o processo de institucionalização pretendido.

5.1.4 – Conclusões sobre a Análise das Relações existentes entre as Variáveis

Como introdução à análise das relações existentes entre as variáveis estudadas, apresenta-se inicialmente quadros-sintéticos oriundos da análise procedida no software Atlas.ti, nos quais cada variável analisada no capítulo anterior é identificada como uma “família de códigos” (nomenclatura utilizada pelo software), que neste caso, refere-se a cada uma das dimensões estudadas.

São apresentados os códigos que as compõem e os respectivos graus de fundamentação e de densidade, individualizados por tipo de agente institucional. O primeiro conceito (fundamentação) refere-se a quão freqüente um código foi aplicado, ou seja, ao número de citações ligadas a ele. O segundo (densidade) evidencia o número de ligações de um certo código a outros códigos, o que exprime, portanto, sua complexidade.

Dimensão Política:

FAMÍLIA DE CÓDIGOS		Condicionantes das Políticas Públicas Federais					
CÓDIGOS	Fundamentação						DENSIDADE
	AGENTE INSTITUCIONAL					Total de Citações	
	Gestores e Técnicos <i>Ministério</i> (5)	Organismo Internacio_ nal (1)	Produtor e Analista (2)	Sociedade Civil Organizada (1)	Academia (2)		
Agenda Internacional e Cooperação Técnica	14/5 = 2,8	2	7/2 = 3,5	3	5/2 = 2,5	31	7
Debate Político e os Indicadores Sociais	22/5 = 4,4	0	3/2 = 1,5	3	8/2 = 4	36	5
Institucionaliza_ ção	18/5 = 3,6	2	9/2 = 4,5	5	11/2 = 5,5	45	6
Planejamento de Polít.icas Públicas	24/5 = 4,8	1	10/2 = 5	6	16/2 = 8	57	8

Quadro 16: Quadro-sintético da família “Condicionantes das Políticas Públicas Federais”

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti 6

No Quadro 16 é possível visualizar que o grau de fundamentação do código “Planejamento de Políticas Públicas” é 57, ou seja, obteve quase que o dobro do número de citações em relação ao código “Agenda Internacional e Cooperação Técnica”. Seu grau de densidade é 8, indicando que ele se relaciona com outros oito códigos (variáveis analisadas nesse estudo). A fundamentação e a densidade desse código mostram que nessa variável se concentram o maior foco de atenção dos atores-chave entrevistados. Em segundo lugar, aparece a questão da institucionalização dos indicadores sociais seguido do tema “debate político e os indicadores sociais”.

Dimensão Técnica:

FAMÍLIA DE CÓDIGOS		Requisitos Técnicos					
CÓDIGOS	Fundamentação						DENSIDADE
	AGENTE INSTITUCIONAL					Total de Citações	
	Gestores e Técnicos (Ministério) (5)	Organismo Internacional (1)	Produtor e Analista (2)	Sociedade Civil Organizada (1)	Academia (2)		
Disponibilidade de Dados e Indicadores	25/5 = 12,5	3	11/2 = 5,5	7	15/2 = 7,5	61	6
Capacitação	24/5 = 4,8	0	2/2 = 1	3	13/2 = 6,5	42	5
Estudos	23/5 = 4,6	0	17/2 = 8,5	10	14/2 = 7	64	5
Opção Metodológica	19/5 = 3,8	1	7/2 = 3,5	5	11/2 = 5,5	43	6

Quadro 17: Quadro-sintético da família “Requisitos Técnicos”

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da pesquisa, com apoio do Atlas ti

O maior grau de fundamentação do código apresentado no Quadro 17, refere-se ao código “Estudos sobre Indicadores Sociais nas políticas públicas”. Sua fundamentação foi de 64, somente 5% acima do código “Disponibilidade de Dados e Indicadores” e 49% a mais que os códigos “Estudos” e “Opção Metodológica”. Muito embora o código “Estudos” tenha sido o mais citado, seu grau de densidade não foi o maior (foi 5). O código “Disponibilidade de Dados e Indicadores”, com sua densidade de nível 6 e grau de fundamentação igual a 61, aparece, portanto, como o principal código dessa dimensão.

Considerando ambas as dimensões desse estudo, verifica-se que pela associação dos graus de fundamentação e de densidade apresentados nos quadros 9 e 10, os códigos “Planejamento de Políticas Públicas”, “Disponibilidade de Dados e Informações” e “Estudos sobre Indicadores Sociais” são, nesta ordem de prioridade, os mais discutidos nas entrevistas e os que mais apresentaram relacionamentos com os demais códigos, o que indica sua relevância e grau de complexidade.

Conclui-se finalmente que, da análise das dimensões política e técnica, sobressaem variáveis técnicas, como os Estudos sobre indicadores sociais e a Disponibilidade de Dados e Indicadores. O estudo da fundamentação das variáveis mostrou este forte interesse sobre a

dimensão técnica. Vale ressaltar, finalmente, que a variável que refletiu o maior foco das atenções, o Planejamento de Políticas Públicas, reflete no grande número de fatores identificados, muitos elementos atrelados à dimensão técnica.

5.2 - RECOMENDAÇÕES

Tendo sido identificados os fatores que inibem e que facilitam o uso dos indicadores sociais no processo de formulação das políticas públicas federais brasileiras e o maior interesse sobre questões de natureza técnica, especialmente ligadas à melhoria da qualidade e a quantidade dos dados e indicadores e do acercamento do conhecimento científico ao processo de planejamento público, pretende-se, com esses resultados, gerar discussões que possam trazer à prática da gestão pública esclarecimentos e conscientização sobre os temas que mais representam a preocupação daqueles que em seu dia-a-dia lidam com a produção e o uso de dados e indicadores sociais.

Considerando que pesquisas baseadas nas relações existentes entre políticas públicas, gestão e avanço tecnológico são em sua maioria inerentemente multidisciplinares, complexas e difíceis de se formular e gerenciar, indicam-se alguns questionamentos que podem ser alvo da formulação de hipóteses para futuras pesquisas acadêmicas:

- ✓ Quais os reflexos da implantação de conceitos e metodologias sobre o uso de indicadores sociais advindos de outras realidades sociais?
- ✓ Qual o grau de conscientização dos políticos e gestores públicos sobre os benefícios do uso dos indicadores sociais no processo de gestão?
- ✓ Quais os elementos básicos para a institucionalização da cultura dos indicadores sociais na realidade brasileira?
- ✓ Quais as inter-relações metodológicas existentes nos diferentes sistemas nacionais de informação social?
- ✓ Considerando o avanço do processo de descentralização político-administrativo brasileiro, qual o grau de institucionalização do uso dos indicadores sociais na gestão municipal brasileira?

- ✓ Como se dá o financiamento para a produção dos indicadores sociais no Brasil?
- ✓ Quais são e como atuam os grupos de interesse brasileiros na área dos indicadores sociais aplicados às políticas públicas?
- ✓ Qual o nível de credibilidade dos órgãos produtores dos indicadores e estatísticas sociais brasileiras?, e finalmente,
- ✓ Qual a visão de planejamento das políticas de Estado defendida pelos últimos Governos (se existiram) e quais indicadores sociais foram utilizados?

Os questionamentos acima, fazem lembrar que as questões que motivaram o surgimento do Movimento dos Indicadores Sociais no mundo, e especialmente no Brasil, - a Pobreza e a Desigualdade Social - permanecem e se agravam com o passar do tempo. Contribuir modestamente para o avanço desta luta social em que todos estamos envolvidos, assim como, para os estudos científicos na área de políticas públicas, é o maior desejo deste autor.

Espera-se, enfim, que as conclusões desta dissertação, somadas a uma possível agenda de pesquisa proposta, forneçam respostas, cada vez mais aprofundadas, ao seguinte questionamento: “Quais instrumentos de gestão colaboram efetivamente para a minimização dos altos níveis de pobreza e de desigualdade social brasileiros?”

LISTA DE REFERÊNCIAS

AGUILERA, M. **América Latina: Aspectos conceptuales de Los Censos del 2000**, Serie Manuales, Chile: CEPAL e Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 1999, p.32.

BIO, S.R. **Sistemas de Informação: um enfoque gerencial**, São Paulo: Atlas, 1985.

BORBA, M.L. **Indicadores Sensíveis ao Gênero**, IICA (Instituto Inter-americano de Ciências Agrícolas), Ministério de Meio-Ambiente e IRC (International Water and Sanitation Center), Brasília: IICA, 1999.

BORJA, P.C.; MORAES, L.R.S., **Sistemas de Indicadores de Saúde Ambiental-Saneamento em Políticas Públicas**, Bahia Análise & Dados, vol.10, n.4, Salvador: SEI, 2001, p. 229-244.

CAMARANO, A.A.. **Envelhecimento da População Brasileira: problema para quem?**, Bahia Análise & Dados, v.10, n.4, Salvador: SEI, 2001, p.37.

CARLEY, M. **Indicadores sociais**. Teoria e prática. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 6ª ed.,2004, cap. III e IV.

OLIVEIRA, M.C.; AIDAR, T. **Indicadores Educacionais: Comparabilidade internacional, definições, interpretação e fontes de dados**, Textos UNICAMP # 38, Campinas: NEPO, 2000, p.70.

FACHIN, R.; MENDONÇA, J.R., Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, Marcelo Milano F.; CARVALHO, Cristina Amélia. Org. **Organizações, Instituição e Poder no Brasil**. RJ: FGV. 2003. cap. 1, p. 29-45.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MULHER (UNIFEM) , **Targets and Indicators – Selections from Progress of the World's Women**, New York: UNIFEM, 2000.

GASKELL, G. **Entrevistas Individuais e Grupais**. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 64-89.

GIOVENARDI, E.; LUNA, L. **Modelo de Gerência com Indicadores: A arte de Trabalhar com Indicadores**, Brasília: INCRA/PNUD, 1997.

GRAVES, F.L. *Social Indicators and the General Design Process*. Dissertation for the degree of Masters of Arts Sociology. Arts Faculty of Arts and Social Sciences, Department of Sociology and Anthropology, Ottawa: Carleton University, 1978.

GUIMARÃES, J.R.S.; JANNUZZI, P.M., **Indicadores Sintéticos no Processo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas: Limites e Legitimidades**, XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caixambú: ABEP, 2004.

IBGE/GOVERNO BRASILEIRO, **Síntese dos Indicadores Sociais 2003**, Série Estudos e Pesquisas: informação demográfica e socioeconômica n.12, Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

IPEA/GOVERNO BRASILEIRO, **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - Relatório Nacional de Acompanhamento**, Brasília: IPEA, 2004.

JANNUZZI, P.M. **Indicadores Sociais no Brasil: Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações**, Campinas: Alínea, 2001.

KIPNIS, B.; ALGARTE, R. Planejamento e Avaliação Educacionais. In: WITTMANN, L.C.; GRACINDO, R.V. **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil:1991-1997**, cap.VII, Brasília: INEP, 2001, disponível em: www.inep.gov.br/comped/estudos/politica_gestao.htm

LEPORACE, M. **Indicadores Sociopopulacionais: conceito, construção e utilização (notas introdutórias)**, texto base do II Curso de Construção de Indicadores Sociopopulacionais para o Planejamento, Brasília: CODEPLAN, 1999.

LERY, A. **América Latina: Aspectos conceptuales de Los Censos del 2000**, Serie Manuales, Paris: CEPAL e Centro Francês para a População e o Desenvolvimento (CEPED), 1999, p. 36.

MEDEIROS, P.H.R., **Governo Eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança**. 2004. **147 f.** Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Departamento de Administração, Universidade de Brasília, Brasília.

MILES, I. *Social Indicators for Humen Development.*, United Nations University, London: Frances Pinter publishers, 1995, p.114-137, 181-185.

MOLINA, C.G. **Modelo de Formulação de Políticas e Programas Sociais**. Texto do Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2002.

RUA, M. das G.; CARVALHO, M.I.V. de (Orgs.). Análises de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. das G.; CARVALHO, M.I.V. de (Org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília/DF: Paralelo 15, 1988, p.231-260.

SANTOS, W.G. **Teoria Social e Análise de Políticas Sociais**, Cidadania e Justiça: Campus, 1979, p.11-48.

SCHNEIDER, A.L.; INGRAN, H. **Desenho de Políticas e Democracia (*Policy Design and Democracy*)**. Kansas: *University Press of Kansas*, 1997, p.1-65.

TANAKA, O.Y.; MELO, C. **Avaliação de Programas de Saúde do Adolescente: Um modo de fazer**, 1.ed., São Paulo: Universidade de São Paulo (EdUSP), 2001.

UNITED NATIONS (UN), Social Statistics: Follow-up to the World Summit for Social Development, E/CN.3/AC.1/1996/R.4, New York: Economic and Social Council (ECOSOC), 1996, p. 24.

**Apêndice A - Indicadores mencionados no MEGAOBJETIVO I (Dimensão Social)
“Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais”, PPA 2004-2007**

- 1) Coeficiente de Gini
- 2) Iniquidade social - 10% mais ricos se apropriam da metade de toda a renda das famílias, enquanto os 50% mais pobres ficam com apenas 10% desse total
- 3) Mortalidade materna
- 4) Mortalidade infantil
- 5) Déficit na oferta de esgotamento sanitário - domicílios urbanos
- 6) Déficit de abastecimento de água
- 7) Disponibilidade de alimentos= calorias/dia por pessoa
- 8) Famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional
- 9) Número de refeições comercializadas
- 10) Famílias brasileiras que possuam renda “per capita” inferior a R\$ 100,00
- 11) Famílias em situação de pobreza e extrema pobreza
- 12) Acesso à rede de serviços públicos
- 13) Famílias vivendo em condições de pobreza e de extrema pobreza com crianças até 15 anos de idade
- 14) População economicamente ativa
- 15) Taxa de desemprego
- 16) Taxa de informalidade das relações de trabalho
- 17) Taxa de abrangência previdenciária da população ocupada
- 18) Taxa de proteção da população idosa acima de 60 anos
- 19) Taxa de retorno de segurados incapacitados para o trabalho
- 20) Tempo médio de concessão de benefícios previdenciários
- 21) % da população usuária do Sistema Único de Saúde – SUS
- 22) % das gestantes que completam a série de 6 consultas de assistência pré-natal
- 23) Taxa de prevalência de hanseníase menor que 1 paciente por 10.000 habitantes
- 24) Taxa de prevalência de tuberculose
- 25) Famílias em situação de vulnerabilidade social
- 26) % da população brasileira com menos de 24 anos de idade
- 27) Expectativa de vida da população
- 28) Proporção de pessoas idosas que vivem em famílias com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo
- 29) % de pessoas portadoras de deficiência (15,5% da população brasileira)
- 30) Acesso aos ensinos fundamental e médio
- 31) Matrícula no ensino superior
- 32) % de crianças da 4ª série analfabetas
- 33) Analfabetos funcionais
- 34) Escolaridade média do jovem de 15 a 24 anos
- 35) Educação e analfabetismo por raça
- 36) Taxa de analfabetismo
- 37) Crianças ainda fora da escola
- 38) Crianças de 7 a 14 anos que trabalham

- 39) Defasagem escolar série-idade
- 40) Número de crianças de 0 a 3 anos com acesso ao atendimento pedagógico e nutricional
- 41) Matrículas no nível técnico
- 42) Concluintes no nível técnico
- 43) Alunos que ingressam nas universidades públicas brasileiras e que terminam o curso
- 44) Grau de oligopolização dos mercados
- 45) Vulnerabilidade externa
- 46) Déficit habitacional quantitativo
- 47) Déficit habitacional qualitativo
- 48) Taxa de cobertura dos serviços urbanos de abastecimento de água
- 49) Taxa de cobertura dos serviços urbanos de coleta de esgoto
- 50) Taxa de atendimento domiciliar com serviços de coleta de lixo
- 51) Taxa de municípios com disposição adequada de resíduos sólidos
- 52) Média diária mensal de passageiros transportados pelos sistemas de trens urbanos
- 53) Taxa de mobilidade urbana por dia por habitante
- 54) Coeficiente de mortalidade por acidente de trânsito
- 55) Percentual de municípios com o sistema de defesa implantado
- 56) Carentes de até 24 anos, em situação de risco pessoal e social
- 57) Adolescentes em conflito com a lei
- 58) Crianças e adolescentes vítimas de violência e exploração sexual
- 59) Trabalho infantil
- 60) Meninas e jovens vítimas de exploração e abuso sexual
- 61) Índice de gravidez na adolescência
- 62) Desigualdades salariais entre homens e mulheres
- 63) % de trabalhadoras domésticas afro-descendentes
- 64) % de mulheres que vivem na informalidade
- 65) % da força trabalhadora feminina na agricultura
- 66) Taxa de desemprego entre as mulheres
- 67) Acesso aos serviços de telecomunicações
- 68) Acesso à Internet

**Apêndice B - Indicadores dos Programas Incluídos no MEGAOBJETIVO I
(Dimensão Social) do PPA 2004-2007**

Nº e Nome do Programa	Órgão Responsável	Indicadores
1048 Educação para Alimentação Saudável	Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome	Indicador em processo de definição
1049 Acesso à Alimentação	Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome	Taxa de Segurança Alimentar (percentagem)
1051 Banco de Alimentos	Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome	Taxa de Capacidade de Processamento de Alimentos (percentagem)
1093 Atendimento Integral à Família	Ministério da Assistência Social	Taxa de Atendimento a Famílias com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo (percentagem)
		Taxa de Atendimento a Famílias com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo chefiadas por Mulheres (percentagem)
		Taxa de Atendimento a Famílias com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo chefiadas por Negros ou Negra (percentagem)
1203 Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde	Ministério da Saúde	Coeficiente de Incidência do Sarampo (1/100.000)
		Coeficiente de Incidência de Paralisia Flácida Aguda (1/100.000)
		Taxa de Investigação Epidemiológica In Loco em Emergências Epidemiológicas de Relevância Nacional (percentagem)
		Taxa de Municípios Certificados (percentagem)
		Taxa de Municípios com Notificação Regular de Agravos de Notificação Compulsória (percentagem)
		Taxa de Casos de Doenças de Notificação Compulsória Encerrados Oportunamente (percentagem)
		Número de Exames de Anti-HCV (Hepatite C)
		Apresentados ao Sistema Único de Saúde (SUS) para Faturamento por Ano (unidade)
		Número de Exames de HbsAg (Hepatite B) Apresentados ao Sistema Único de Saúde (SUS) para Faturamento por Ano (unidade)
1214 Atenção Básica em Saúde	Ministério da Saúde	Taxa da População Coberta por Equipes de Saúde da Família (percentagem)
		Taxa da População Coberta por Equipe de Saúde Bucal (percentagem)
		Taxa da População Coberta por Equipes de Saúde da Família em Municípios com mais de 100.000 Habitantes (percentagem)
1216 Atenção Especializada em Saúde	Ministério da Saúde	Taxa de Acesso a Atenção Ambulatorial Especializada no Sistema Único de Saúde (SUS) (percentagem)

1220 Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	Ministério da Saúde	Taxa de Cobertura Hospitalar no Sistema Único de Saúde (SUS) (percentagem)
		Coeficiente de Leitos Disponibilizados (1/1.000)
		Consulta por Habitante (unidade)
1300 Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde	Ministério da Saúde	Indicador em processo de definição
		Taxa de Cobertura da População (percentagem)
1306 Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis	Ministério da Saúde	Coeficiente de Mortalidade por AIDS (1/100.000) 1
		Coeficiente de Incidência de AIDS (1/100.000)
		Coeficiente de Incidência da Sífilis Congênita (1/1.000)
1307 Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase	Ministério da Saúde	Taxa de Cura da Tuberculose (percentagem) 7
		Taxa de Abandono de Tratamento da Tuberculose (percentagem)
		Coeficiente de Prevalência de Hanseníase (1/10.000)
		Taxa de Cura de Hanseníase (percentagem)
1311 Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	Ministério da Saúde	Taxa de Qualificação de Profissionais da Área de
		Enfermagem como Auxiliar de Enfermagem (percentagem)
1312 Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos	Ministério da Saúde	Coeficiente de Mortalidade Infantil (1/1.000)
		Coeficiente de Mortalidade Neonatal (1/1.000)
		Taxa de Participação dos Serviços Ambulatoriais de Atendimento Psicossocial nos Serviços Psiquiátricos (percentagem)
		Coeficiente de Letalidade Materna Hospitalar no SUS (1/100.000)
		Taxa de Serviços de Referência na Atenção a Grupos Populacionais Estratégicos ou em Situações Especiais de Agravos (percentagem)
1331 Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade	Ministério da Assistência Social	Taxa de Atendimento a Pessoas com Idade entre 25 e 59 anos com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo (percentagem)
1335 Transferência de Renda com Condiionalidades	Ministério da Assistência Social	Taxa de Pobreza (percentagem)
0065 Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência	Ministério da Assistência Social	Taxa de Atendimento a Pessoas Portadoras de Deficiência com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo com (percentagem)

		Taxa de Atendimento a Pessoas Portadoras de Deficiência com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo com (percentagem)
0068 Erradicação do Trabalho Infantil	Ministério da Assistência Social	Taxa de Trabalho Infantil (percentagem)
0070 Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude	Ministério da Assistência Social	Taxa de Atendimento a Jovens (18 a 24 anos) com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo (percentagem)
		Taxa de Atendimento a Crianças (0 a 11 anos) com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo (percentagem)
		Taxa de Atendimento a Adolescentes (12 a 17 anos) com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo (percentagem)
0083 Previdência Social Básica	Ministério da Previdência Social	Taxa de Retorno de Segurados Incapacitados para o Trabalho (percentagem)
		Taxa de Proteção da População acima de 60 anos pela Previdência (percentagem)
		Taxa de Solução dos Processos em Estoque no Conselho de Recursos da Previdência Social (percentagem)
0085 Qualidade dos Serviços Previdenciários	Ministério da Previdência Social	Prazo de Concessão de Benefícios (dia)
		Idade Média do Acervo de Solicitações de Benefícios (dia)
		Grau de Satisfação no Atendimento (número índice)
0135 Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Taxa de Atendimento do Público Potencial em Assentamentos Implantados (percentagem)
		Taxa de Atendimento ao Público Potencial em Assentamentos em Implantação (percentagem)
0351 Agricultura Familiar – PRONAF	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Taxa de Atendimento a Unidades Familiares de Produção (percentagem)
		Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf - Assentados da Reforma Agrária (percentagem)
		Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf - Linha B (percentagem)

		Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf - Linha C (percentagem)
		Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf - Linha D (percentagem)
		Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf -Linha E (percentagem)
		Taxa de Consolidação da Agricultura Familiar (percentagem)
1011 Rede Solidária de Restaurantes Populares	Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome	Número de Refeições Comercializadas (milhar)
		Taxa de Instalação da Rede Solidária de Restaurantes Populares (percentagem)
1079 Proteção Previdenciária	Ministério da Previdência Social	Taxa de Cobertura Previdenciária (percentagem)
		Taxa de Variação de Contribuintes Individuais, Empregados Domésticos, Segurados Facultativos e Segurados Especiais (percentagem)
1289 Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	Ministério da Saúde	Taxa de Notificação de Reação Adversa Grave a Medicamentos (percentagem)
1291 Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	Ministério da Saúde	Taxa de Doação de Sangue (percentagem)
1293 Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	Ministério da Saúde	Taxa de Disponibilidade de Medicamentos Essenciais à População (percentagem)
0352 Abastecimento Agroalimentar	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Produção Nacional de Grãos (percentagem)
		Taxa de Variação da Renda dos Produtores Agropecuários (percentagem)
		Taxa de Participação dos Produtos da Agricultura Familiar nas Aquisições do Governo Federal (percentagem)
1314 Participação Popular e Intersetorialidade na Reforma Sanitária e no Sistema Único de Saúde	Ministério da Saúde	Não Disponível
1201 Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	Ministério da Saúde	Indicador em processo de definição
1334 Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Número de Territórios Rurais Apoiados (unidade)
1282 Proteção Social à Pessoa Idosa	Ministério da Assistência Social	Taxa de Atendimento a Pessoas com mais de 60 anos com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo com os Ser (percentagem)
		Taxa de Atendimento a Pessoas com mais de 60 anos com Renda Familiar per capita inferior a 1/4 Salário Mínimo com o B (percentagem)
1060 Brasil Alfabetizado	Ministério da Educação	Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 15 a 24 anos (percentagem)

		Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 25 a 34 anos (percentagem)
		Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 35 anos ou Mais (percentagem)
1061 Brasil Escolarizado	Ministério da Educação	Número Médio de Séries Concluídas da População na Faixa Etária de 10 a 14 anos (unidade)
		Número-Índice de Crianças Portadoras de Necessidades Educativas Especiais com Atendimento Escolar (índice numérico)
		Número-Índice de Crianças Portadoras de Necessidades Educativas Especiais com Inclusão freqüentando Classes Comuns (índice numérico)
		Índice de Adequação de Escolaridade da População na Faixa Etária de 11 a 18 anos (unidade)
		Número Médio de Séries concluídas da População na Faixa Etária de 15 a 17 anos (unidade)
		Taxa de Freqüência à Escola da População na Faixa Etária de 4 a 6 anos (percentagem)
		Taxa de Freqüência à Escola da População na Faixa Etária de 7 a 14 anos (percentagem)
		Taxa de Freqüência à Escola da População na Faixa Etária de 15 a 17 anos (percentagem)
		Taxa de Freqüência à Escola da População na Faixa Etária de 18 a 24 anos (percentagem)
		Taxa de Analfabetismo Funcional da População na Faixa Etária de 15 a 24 anos (percentagem)
		Taxa de Analfabetismo Funcional da População na Faixa Etária de 25 a 34 anos (percentagem)
		Taxa de Analfabetismo Funcional da População na Faixa Etária de 35 anos ou Mais (percentagem)
1065 Educação na Primeira Infância	Ministério da Educação	Taxa de freqüência à Escola da População na Faixa Etária de 0 a 3 anos (percentagem)
1062 Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária	Ministério da Educação	Número-Índice de Matrículas Iniciais na Educação Profissional de Nível Técnico (índice numérico)
		Número-Índice de Matrículas Iniciais em Cursos de Graduação Presenciais (índice numérico)
		Tempo Médio de Formação no Mestrado (ano)
		Tempo Médio de Formação no Doutorado – Bolsistas (ano)
		Número de Mestres Titulados no País e no Exterior (unidade)
		Número de Doutores Titulados no País e no Exterior (unidade)

		Número-Índice de Matrículas Iniciais na Educação
		Profissional de Nível Tecnológico (índice numérico)
		Número-Índice de Matrículas Iniciais em Cursos de Graduação a Distância (índice numérico)
		Número-Índice de Instituições de Educação Superior (índice numérico)
1072 Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	Ministério da Educação	Taxa de Docentes com Nível Superior Atuando na Pré-Escola (percentagem)
		Taxa de Docentes com Nível Superior Atuando no Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série (percentagem)
		Taxa de Docentes com Nível Superior Atuando no Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série (percentagem)
		Taxa de Docentes com Nível Superior Atuando no Ensino Médio (percentagem)
		Taxa de Docentes com Nível Superior Atuando na Educação Especial (percentagem)
		Taxa de Docentes com Nível Superior Atuando no Ensino de Jovens e Adultos (percentagem)
		Taxa de Docentes com Nível Superior Atuando em Creche (percentagem)
		0695 Defesa Econômica e da Concorrência
		Número de Processos de Apuração de Infrações contra a Ordem Econômica julgados pelo Conselho Administrativo de Defesa Ec (unidade)
0697 Defesa do Consumidor	Ministério da Justiça	Indicador em processo de definição
0225 Gestão da Política dos Transportes	Ministério dos Transportes	Não Disponível
9991 Habitação de Interesse Social	Ministério das Cidades	Déficit Habitacional Quantitativo em Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos (unidade)
1136 Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana	Ministério das Cidades	Taxa de Municípios Consorciados para Habitação (percentagem)
		Taxa de Municípios com Planos Diretores Aprovados e Elaborados (percentagem)
		Taxa de Municípios com Cadastros Imobiliários (percentagem)
		Taxa de Municípios Consorciados para Serviços de Esgotamento Sanitário (percentagem)
		Taxa de Municípios Consorciados para Serviços de Limpeza e Coleta de Lixo (percentagem)
1128 Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Ministério das Cidades	Taxa de Variação de Financiamento para Melhoria de Habitações a Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos (percentagem)
1137 Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	Ministério das Cidades	Taxa de População Residente nas Áreas Reabilitadas (percentagem)

		Taxa de Imóveis Ociosos nas Áreas de Intervenção (percentagem)
0222 Trilhos Urbanos	Ministério das Cidades	Número de Passageiros Transportados nos Sistemas de Trens Urbanos Apoiados (milhar)
9989 Mobilidade Urbana	Ministério das Cidades	Coeficiente de Mobilidade Urbana (1/1.000)
0660 Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos	Ministério das Cidades	Coeficiente de Mortalidade por Acidente de Trânsito (1/100.000)
		Coeficiente de Vítimas por Acidente de Trânsito no Brasil (1/100.000)
		Coeficiente de Acidentes de Trânsito (1/10.000)
0153 Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Taxa de Municípios com Implantação do Sistema de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (percentagem)
0152 Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Indicador em processo de definição
1245 Inserção Social pela Produção de Material Esportivo	Ministério do Esporte	Indicador em processo de definição
0073 Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Taxa de Atendimento a Crianças e Adolescentes que Sofreram Abuso e/ou Exploração Sexual (percentagem)
0068 Erradicação do Trabalho Infantil	Ministério da Assistência Social	Taxa de Trabalho Infantil (percentagem)
1152 Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial	Gabinete da Presidência da República	Não Disponível
0156 Combate à Violência Contra as Mulheres	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	Grau de Evolução do Atendimento Prestado pela Rede de Apoio a Mulheres Vítimas e/ou em Situação de Violência (percentagem)
		Grau de Evolução de Violência contra as Mulheres (percentagem)
		Coeficiente de Delegacias Especializadas no Atendimento da Mulher (1/100.000)
		Taxa de Estados Brasileiros com Conselhos de Promoção dos Direitos da Mulher (percentagem)
1068 Gestão da Política de Gênero	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	Não Disponível
1087 Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	Índice de Participação das Mulheres em Cargos de Direção (-)
		Taxa de Acesso de Mulheres ao Crédito Produtivo na Região Norte (percentagem)
		Taxa de Desemprego entre as Mulheres (percentagem)
		Taxa de Acesso de Mulheres ao Crédito Produtivo na Região Nordeste (percentagem)
		Taxa de Acesso de Mulheres ao Crédito Produtivo na Região Sul (percentagem)
		Taxa de Acesso de Mulheres ao Crédito Produtivo na Região Sudeste (percentagem)
		Taxa de Acesso de Mulheres ao Crédito Produtivo na Região Centro-Oeste (percentagem)

0257 Universalização dos Serviços de Telecomunicações	Ministério das Comunicações	Taxa de Instituições de Segurança Pública com Acesso à Internet (percentagem)
		Taxa de Regiões Remotas e de Fronteira de Interesse Estratégico com Acesso à Internet (percentagem)
		Taxa de Comunidades de Baixo Poder Aquisitivo com Acesso a Serviços de Telecomunicações (percentagem)
		Taxa de Localidades com Menos de Cem Habitantes com Acesso a Serviços de Telecomunicações (percentagem)
		Taxa de Propriedades Rurais com Acesso a Serviços de Telecomunicações (percentagem)
		Taxa de Regiões Remotas e de Fronteira de Interesse Estratégico com Acesso a Serviços de Telecomunicações (percentagem)
		Taxa de Estabelecimentos Públicos de Ensino com Acesso a Serviços de Telecomunicações (percentagem)
		Taxa de Bibliotecas com Acesso a Serviços de Telecomunicações (percentagem)
		Taxa de Instituições Públicas de Saúde com Acesso a Serviços de Telecomunicações (percentagem)
		Taxa de Instituições de Segurança Pública com Acesso a Serviços de Telecomunicações (percentagem)
		Taxa de Deficientes Carentes com Acesso a Serviços de Telecomunicações, Incluindo os Equipamentos de Interface (percentagem)
		Taxa de Instituições de Assist. a Deficientes com Acesso a Serviços de Telecomunicações, Incluindo Equip. de Interface (percentagem)
		Taxa de Estabelecimentos Públicos de Ensino com Acesso à Internet, Incluindo os Equipamentos Terminais (percentagem)
		Taxa de Bibliotecas com Acesso à Internet, Incluindo Equipamentos Terminais (percentagem)
1109 Certificação Digital	Gabinete da Presidência da República	Indicador em processo de definição
8006 Gestão da Política de Comunicações	Ministério das Comunicações	Não Disponível
0465 Sociedade da Informação	Ministério da Ciência e Tecnologia	Número de Hosts (milhar)
		Número de Domínios Internet (unidade)
		Número de Usuários Internet (milhar)
1075 Escola Moderna	Ministério da Educação	Índice de Caracterização das Escolas por Nível de Ensino - Creche
		Índice de Caracterização das Escolas por Nível de Ensino - Pré-escola
		Índice de Caracterização das Escolas por Nível de Ensino - Ensino Fundamental de 1ª a 4ª Séries

		Índice de Caracterização das Escolas por Nível de Ensino - Ensino Fundamental de 5ª a 8ª Séries
		Índice de Caracterização das Escolas por Nível de Ensino - Ensino Médio
1073 Universidade do Século XXI	Ministério da Educação	Taxa de Docentes (em Exercício e Afastados) com Doutorado Atuando em Educação Superior - Graduação (percentagem)
		Taxa de Docentes (em Exercício e Afastados) com Mestrado Atuando em Educação Superior - Graduação (percentagem)
		Taxa de Docentes (em Exercício e Afastados) com Graduação Atuando em Educação Superior - Graduação (percentagem)
		Número-Índice de Matrículas em Cursos de Extensão Presenciais e a Distância (índice numérico)
		Coeficiente de Alunos por Docentes em Exercício na Educação Superior (unidade)
		Taxa de Matrículas de Alunos em Cursos de Graduação Presenciais no Turno Noturno (percentagem)
9991 Habitação de Interesse Social	Ministério das Cidades	Déficit Habitacional Quantitativo em Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos (unidade)

Fonte: Anexo II - Programas de Governo, Lei 10933 - PPA 2004-2007, Governo Brasileiro

Apêndice C - Órgão Responsável e Indicadores - Programas Sociais do PPA 2004-2007

Programa	Órgão Responsável	Indicadores
0137 Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Taxa de Atendimento Integral - Recuperação de Projetos de Assentamento (percentagem)
		Taxa de Atendimento Integral - Consolidação de Projetos de Assentamento (percentagem)
1048 Educação para Alimentação Saudável	Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome	Indicador em processo de definição
1049 Acesso à Alimentação	Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome	Taxa de Segurança Alimentar (percentagem)
1051 Banco de Alimentos	Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome	Taxa de Capacidade de Processamento de Alimentos (percentagem)
1060 Brasil Alfabetizado	Ministério da Educação	Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 15 a 24 anos (percentagem)
		Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 25 a 34 anos (percentagem)
		Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 35 anos ou Mais (percentagem)
1061 Brasil Escolarizado	Ministério da Educação	Número Médio de Séries Concluídas da População na Faixa Etária de 10 a 14 anos (unidade)
		Número-Índice de Crianças Portadoras de Necessidades Educativas Especiais com Atendimento Escolar (índice numérico)
		Número-Índice de Crianças Portadoras de Necessidades Educativas Especiais com Inclusão freqüentando Classes Comuns (índice numérico)
		Índice de Adequação de Escolaridade da População na Faixa Etária de 11 a 18 anos
		Número Médio de Séries concluídas da População na Faixa Etária de 15 a 17 anos (unidade.)
		Taxa de Freqüência à Escola da População na Faixa Etária de 4 a 6 anos (percentagem)
		Taxa de Freqüência à Escola da População na Faixa Etária de 7 a 14 anos (percentagem)
		Taxa de Freqüência à Escola da População na Faixa Etária de 15 a 17 anos (percentagem)
		Taxa de Freqüência à Escola da População na Faixa Etária de 18 a 24 anos (percentagem)
		Taxa de Analfabetismo Funcional da População na Faixa Etária de 15 a 24 anos (percentagem)
		Taxa de Analfabetismo Funcional da População na Faixa Etária de 25 a 34 anos (percentagem)

		Taxa de Analfabetismo Funcional da População na Faixa Etária de 35 anos ou Mais (percentagem)		
1062 Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária	Ministério da Educação	Número-Índice de Matrículas Iniciais na Educação Profissional de Nível Técnico (índice numérico)		
		Número-Índice de Matrículas Iniciais em Cursos de Graduação Presenciais (índice numérico)		
		Tempo Médio de Formação no Mestrado (ano)		
		Tempo Médio de Formação no Doutorado - Bolsistas (ano)		
		Número de Mestres Titulados no País e no Exterior (unidade)		
		Número de Doutores Titulados no País e no Exterior (unidade)		
		Número-Índice de Matrículas Iniciais na Educação Profissional de Nível Tecnológico (índice numérico)		
		Número-Índice de Matrículas Iniciais em Cursos de Graduação a Distância (índice numérico)		
		Número-Índice de Instituições de Educação Superior (índice numérico)		
		1065 Educação na Primeira Infância	Ministério da Educação	Taxa de frequência à Escola da População na Faixa Etária de 0 a 3 anos (percentagem)
		1066 Escola Básica Ideal	Ministério da Educação	Número Médio de Horas-Aula (hora)
Número-Índice de Implantação de Escolas de Educação Básica caracterizadas como Ideal (índice numérico)				
Taxa de Matrículas de Alunos do Ensino Fundamental em Escolas Ideais (percentagem)				
Taxa de Matrículas de Alunos do Ensino Médio em Escolas Ideais (percentagem)				
1070 Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino	Ministério da Educação			Taxa de Escolas Públicas de Educação Básica
		Participantes do Dinheiro Direto na Escola (percentagem)		
		Taxa de Escolas Públicas de Educação Básica cuja Comunidade Participa na Escolha do Diretor (percentagem)		
1072 Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	Ministério da Educação	Taxa de Docentes com Nível Superior Atuando na Pré-Escola (percentagem)		
		Taxa de Docentes com Nível Superior Atuando no Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série (percentagem)		
		Taxa de Docentes com Nível Superior Atuando no Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série (percentagem)		
		Taxa de Docentes com Nível Superior Atuando no Ensino Médio (percentagem)		

		Taxa de Docentes com Nível Superior Atuando na Educação Especial (percentagem)
		Taxa de Docentes com Nível Superior Atuando no Ensino de Jovens e Adultos (percentagem)
		Taxa Docentes com Nível Superior Atuando em Creche (percentagem)
1073 Universidade do Século XXI	Ministério da Educação	Taxa de Docentes (em Exercício e Afastados) com Doutorado Atuando em Educação Superior – Graduação (percentagem)
		Taxa de Docentes (em Exercício e Afastados) com Mestrado Atuando em Educação Superior – Graduação (percentagem)
		Taxa de Docentes (em Exercício e Afastados) com Graduação Atuando em Educação Superior – Graduação (percentagem)
		Número-Índice de Matrículas em Cursos de Extensão Presenciais e a Distância (índice numérico)
		Coefficiente de Alunos por Docentes em Exercício na Educação Superior (unidade)
		Taxa de Matrículas de Alunos em Cursos de Graduação Presenciais no Turno Noturno (percentagem)
1075 Escola Moderna	Ministério da Educação	Índice de Caracterização das Escolas por Nível de Ensino - Creche
		Índice de Caracterização das Escolas por Nível de Ensino - Pré-escola
		Índice de Caracterização das Escolas por Nível de Ensino - Ensino Fundamental de 1ª a 4ª Séries
		Índice de Caracterização das Escolas por Nível de Ensino - Ensino Fundamental de 5ª a 8ª Séries
		Índice de Caracterização das Escolas por Nível de Ensino - Ensino Médio
1093 Atendimento Integral à Família	Ministério da Assistência Social	Taxa de Atendimento a Famílias com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo (percentagem)
		Taxa de Atendimento a Famílias com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo chefiadas por Mulheres (%)
		Taxa de Atendimento a Famílias com Renda Familiar per capita Inferior a 1/2 Salário Mínimo chefiadas por Negros ou Negra (percentagem)
1138 Drenagem Urbana Sustentável	Ministério da Integração Nacional	Taxa de Municípios com Regulação da Drenagem Urbana (percentagem)
1185 Assistência Suplementar à Saúde	Ministério da Saúde	Taxa de Operadoras Fiscalizadas (percentagem) 52,0 71,0 31/12/2002
		Grau de Proteção dos Consumidores Obtido pelas Garantias Financeiras (percentagem)
		Taxa de Registro Definitivo de Operadoras (percentagem)

		Taxa de Produtos Registrados (%)
		Coeficiente de Denúncias de Segurados (1/1.000)
1187 Vigilância, Prevenção e Controle das Doenças transmitidas por Vetores e Zoonoses	Ministério da Saúde	Número de Casos de Raiva Humana Transmitida por Animal Doméstico (unidade)
		Taxa de Municípios com 80% de Cobertura Vacinal Canina (percentagem)
		Taxa de Letalidade por Leishmaniose Visceral Americana (Calazar) (percentagem)
		Taxa de Prevalência da Doença de Chagas na População de 0 a 5 anos de Idade (percentagem)
1203 Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde	Ministério da Saúde	Coeficiente de Incidência do Sarampo (1/100.000)
		Coeficiente de Incidência de Paralisia Flácida Aguda (1/100.000)
		Taxa de Investigação Epidemiológica In Loco em
		Emergências Epidemiológicas de Relevância Nacional (percentagem)
		Taxa de Municípios Certificados (percentagem)
		Taxa de Municípios com Notificação Regular de Agravos de Notificação Compulsória (percentagem)
		Taxa de Casos de Doenças de Notificação Compulsória Encerrados Oportunamente (percentagem)
		Nº de Exames de Anti-HCV (Hepatite C)
		Apresentados ao Sistema Único de Saúde (SUS) para Faturamento por Ano (unidade)
		Número de Exames de HbsAg (Hepatite B) Apresentados ao Sistema Único de Saúde (SUS) para Faturamento por Ano (unidade)
1214 Atenção Básica em Saúde	Ministério da Saúde	Taxa da População Coberta por Equipes de Saúde da Família (percentagem)
		Taxa da População Coberta por Equipe de Saúde Bucal (percentagem)
		Taxa da População Coberta por Equipes de Saúde da Família em Municípios com mais de 100.000 Habitantes (percentagem)
1215 Alimentação Saudável	Ministério da Saúde	Taxa de Prevalência de Desnutrição em Crianças
		Menores de 2 anos nas Áreas Cobertas por Agentes
		Comunitários de Saúde (percentagem)
1216 Atenção Especializada em Saúde	Ministério da Saúde	Taxa de Acesso a Atenção Ambulatorial Especializada no Sistema Único de Saúde (SUS) (percentagem)
1218 Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos	Ministério da Saúde	Número de Transplantes Realizados no Sistema Único de Saúde (SUS) (unidade)
		Taxa de Cobertura dos Estados pela Rede Informatizada para Captação e Transplante de Órgão e Tecidos (percentagem)
1220 Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único	Ministério da Saúde	Taxa de Cobertura Hospitalar no Sistema Único de Saúde (SUS) (percentagem)

de Saúde		Coeficiente de Leitos Disponibilizados (1/1.000)
		Consulta por Habitante (unidade)
1287 Saneamento Rural	Ministério da Saúde	Taxa de Cobertura dos Serviços de Abastecimento de Água em Municípios com População até 30.000 Habitantes (percentagem)
1300 Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde	Ministério da Saúde	Em apuração Em definição
		Taxa de Cobertura da População (percentagem)
1303 Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e outras Causas Externas	Ministério da Saúde	Coeficiente de Mortalidade por Causas Externas (1/100.000)
		Coeficiente de Internação Hospitalar no SUS por Causas Externas (1/10.000)
1306 Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis	Ministério da Saúde	Coeficiente de Mortalidade por AIDS (1/100.000) 1
		Coeficiente de Incidência de AIDS (1/100.000)
		Coeficiente de Incidência da Sífilis Congênita (1/1.000)
1307 Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase	Ministério da Saúde	Taxa de Cura da Tuberculose (percentagem) 7
		Taxa de Abandono de Tratamento da Tuberculose (percentagem)
		Coeficiente de Prevalência de Hanseníase (1/10.000)
		Taxa de Cura de Hanseníase (percentagem)
1308 Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue	Ministério da Saúde	Número de Casos de Dengue (unidade)
		Número de Casos de Malária (unidade)
1311 Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	Ministério da Saúde	Taxa de Qualificação de Profissionais da Área de Enfermagem como Auxiliar de Enfermagem (percentagem)
1312 Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos	Ministério da Saúde	Coeficiente de Mortalidade Infantil (1/1.000)
		Coeficiente de Mortalidade Neonatal (1/1.000)
		Taxa de Participação dos Serviços Ambulatoriais de Atendimento Psicossocial nos Serviços Psiquiátricos (percentagem)
		Coeficiente de Letalidade Materna Hospitalar no SUS (1/100.000)
		Taxa de Serviços de Referência na Atenção a Grupos Populacionais Estratégicos ou em Situações Especiais de Agravos (percentagem)
1331 Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade	Ministério da Assistência Social	Taxa de Atendimento a Pessoas com Idade entre 25 e 59 anos com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo (percentagem)
1335 Transferência de Renda com Condiionalidades	Ministério da Assistência Social	Taxa de Pobreza (percentagem)
6021 Atenção Integral à Saúde da Mulher	Ministério da Saúde	Coeficiente de mortalidade neonatal ((1/1000)) Em apuração Em definição
		Coeficiente de Letalidade Materna Hospitalar no SUS ((1/1000))
8007 Resíduos Sólidos Urbanos	Ministério do Meio Ambiente	Taxa de Cobertura de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos (percentagem)

		Taxa de Municípios com Disposição Adequada de Resíduos Sólidos (percentagem)
		Taxa de Aterros Sanitários Licenciados e em Operação (percentagem)
0065 Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência	Ministério da Assistência Social	Taxa de Atendimento a Pessoas Portadoras de Deficiência com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo com (percentagem)
		Taxa de Atendimento a Pessoas Portadoras de Deficiência com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo com (percentagem)
0068 Erradicação do Trabalho Infantil	Ministério da Assistência Social	Taxa de Trabalho Infantil (percentagem)
0070 Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude	Ministério da Assistência Social	Taxa de Atendimento a Jovens (18 a 24 anos) com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo (percentagem)
		Taxa de Atendimento a Crianças (0 a 11 anos) com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo (percentagem)
		Taxa de Atendimento a Adolescentes (12 a 17 anos) com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo (percentagem)
0073 Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Taxa de Atendimento a Crianças e Adolescentes que Sofreram Abuso e/ou Exploração Sexual (percentagem)
0083 Previdência Social Básica	Ministério da Previdência Social	Taxa de Retorno de Segurados Incapacitados para o Trabalho (percentagem)
		Taxa de Proteção da População acima de 60 anos pela Previdência (percentagem)
		Taxa de Solução dos Processos em Estoque no Conselho de Recursos da Previdência Social (percentagem)
0085 Qualidade dos Serviços Previdenciários	Ministério da Previdência Social	Prazo de Concessão de Benefícios (dia)
		Idade Média do Acervo de Solicitações de Benefícios (dia)
		Grau de Satisfação no Atendimento (número índice)
0089 Previdência de Inativos e Pensionistas da União	Ministério da Previdência Social	Taxa de Comprometimento da Receita Líquida da União (percentagem)
		Taxa de Participação da União no Custeio da Previdência dos Servidores Públicos Federais (percentagem)
0099 Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	Ministério do Trabalho e Emprego	Taxa de (Re)Inserção no Mercado de Trabalho (percentagem)
		Taxa de Cobertura dos Empregadores (percentagem)
0101 Qualificação Social e Profissional	Ministério do Trabalho e Emprego	Custo Médio de Qualificação (R\$)
		Número-Índice de Pessoas Qualificadas (índice numérico)
		Índice de Efetividade Social para Populações Específicas
		Carga Horária Média por Pessoa (hora)

0102 Rede de Proteção ao Trabalho	Ministério do Trabalho e Emprego	Taxa de Regularização dos Estabelecimentos Fiscalizados (percentagem)
0103 Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda	Ministério do Trabalho e Emprego	Geração de Postos de Trabalho Formais (emprego gerado)
		Número-Índice de Quantidade de Operações de Crédito (índice numérico)
		Valor Médio das Operações de Crédito (R\$)
0107 Erradicação do Trabalho Escravo	Ministério do Trabalho e Emprego	Número de Trabalhadores Libertados (unidade)
0122 Saneamento Ambiental Urbano	Ministério das Cidades	Taxa de Cobertura dos Serviços Urbanos de Abastecimento de Água (percentagem)
		Taxa de Cobertura dos Serviços Urbanos de Coleta de Esgoto (percentagem)
		Taxa de Esgotos Tratados em Relação ao Coletado (percentagem)
0135 Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Taxa de Atendimento do Público Potencial em Assentamentos Implantados (percentagem)
		Taxa de Atendimento ao Público Potencial em Assentamentos em Implantação (percentagem)
0138 Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Taxa de Atualização do Cadastro de Imóveis Rurais (percentagem)
0152 Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Indicador em processo de definição
0153 Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Taxa de Municípios com Implantação do Sistema de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (percentagem)
0154 Direitos Humanos, Direitos de Todos	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Taxa de Estados com Conselhos de Direitos Humanos (percentagem)
		Taxa de Apuração de Denúncias de Violações aos Direitos Humanos (percentagem)
0156 Combate à Violência Contra as Mulheres	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	Grau de Evolução do Atendimento Prestado pela Rede de Apoio a Mulheres Vítimas e/ou em Situação de Violência (percentagem)
		Grau de Evolução de Violência contra as Mulheres (percentagem)
		Coeficiente de Delegacias Especializadas no Atendimento da Mulher (1/100.000)
		Taxa de Estados Brasileiros com Conselhos de Promoção dos Direitos da Mulher (percentagem)
0167 Brasil Patrimônio Cultural	Ministério da Cultura	Taxa de Preservação de Bens Imóveis edificados do Patrimônio Histórico-Cultural tombados pela União (percentagem)
0168 Livro Aberto	Ministério da Cultura	Taxa de Municípios com Bibliotecas Públicas (percentagem)
		Índice Nacional de Leitura (livro por pessoa.ano)
		Coeficiente de Bibliotecas Públicas (1/10.000)

0169 Cinema, Som e Vídeo	Ministério da Cultura	Taxa de Lançamento de Filmes Brasileiros no Mercado Nacional (percentagem)
		Taxa de Público em Filmes Nacionais (percentagem)
		Taxa de Distribuição do Filme Brasileiro para Exibição no Mercado Nacional (percentagem)
0171 Museu Memória e Cidadania	Ministério da Cultura	Taxa de Sustentabilidade de Museus da União (percentagem)
		Número de Visitantes a Museus (unidade)
0172 Cultura Afro-Brasileira	Ministério da Cultura	Taxa de Desenvolvimento Socioeconômico-Cultural das Comunidades Remanescentes de Quilombos (percentagem)
		Taxa de Reconhecimento e Titulação de Comunidades Remanescentes de Quilombos (percentagem)
0351 Agricultura Familiar – PRONAF	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Taxa de Atendimento a Unidades Familiares de Produção (percentagem)
		Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf – Assentados da Reforma Agrária (percentagem)
		Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf - Linha B (percentagem)
		Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf - Linha C (percentagem)
		Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf - Linha D (percentagem)
		Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf -Linha E (percentagem)
		Taxa de Consolidação da Agricultura Familiar (percentagem)
0471 Ciência e Tecnologia para Inclusão Social	Ministério da Ciência e Tecnologia	Número-Índice de Arranjos Produtivos Locais (índice numérico)
		Taxa de Participação dos Projetos de Arranjos
		Produtivos Locais contratados para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oes (percentagem)
0636 Assistência e Cooperação do Exército à Sociedade Civil	Ministério da Defesa	Taxa de Atendimento à Demanda de Cooperação (percentagem)
0813 Monumenta	Ministério da Cultura	Taxa de Conhecimento do Patrimônio Histórico e Cultural sob Proteção Federal pela População (percentagem)
		Taxa de Centros Históricos conservados de Forma Sustentável (percentagem)
1011 Rede Solidária de Restaurantes Populares	Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome	Número de Refeições Comercializadas (milhar)
		Taxa de Instalação da Rede Solidária de Restaurantes Populares (percentagem)
1016 Artesanato Brasileiro	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Taxa de Variação de Artesãos Participantes do Programa do Artesanato Brasileiro (percentagem)
		Taxa de Variação das Exportações do Segmento Artesanal (percentagem)
		Taxa de Variação da Renda Gerada pelo Segmento (percentagem)

1078 Nacional de Acessibilidade	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Taxa de Municípios com Código de Obras de Acessibilidade ao Meio Físico para a Pessoa com Deficiência (percentagem)
		Taxa de Ônibus Urbanos Acessíveis (percentagem)
		Taxa de Programas de Televisão com Sinalização em Libras/ Sublegendados (percentagem)
		Taxa de Sítios Eletrônicos Governamentais Acessíveis as Pessoas com Deficiência (percentagem)
1079 Proteção Previdenciária	Ministério da Previdência Social	Taxa de Cobertura Previdenciária (percentagem)
		Taxa de Variação de Contribuintes Individuais, Empregados Domésticos, Segurados Facultativos e Segurados Especiais (percentagem)
1086 Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Taxa de Estados Brasileiros com Conselhos de Direitos da Pessoa com Deficiência (percentagem)
		Taxa de Municípios Brasileiros com Conselhos de Direitos da Pessoa com Deficiência (percentagem)
		Taxa de Inclusão Escolar (percentagem)
		Taxa de Efetividade da Reserva de Postos de Trabalho das Pessoas com Deficiência (percentagem)
		Taxa de Efetividade do Cumprimento da Lei de Quotas por Empresas com Mais de 100 Funcionários (percentagem)
		Taxa de inserção de Pessoas com Deficiência no Serviço Público (percentagem)
1087 Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	Índice de Participação das Mulheres em Cargos de Direção (-)
		Taxa de Acesso de Mulheres ao Crédito Produtivo na Região Norte (percentagem)
		Taxa de Desemprego entre as Mulheres (percentagem)
		Taxa de Acesso de Mulheres ao Crédito Produtivo na Região Nordeste (percentagem)
		Taxa de Acesso de Mulheres ao Crédito Produtivo na Região Sul (percentagem)
		Taxa de Acesso de Mulheres ao Crédito Produtivo na Região Sudeste (percentagem)
		Taxa de Acesso de Mulheres ao Crédito Produtivo na Região Centro-Oeste (percentagem)
1101 Ver Cinema, Ser Brasil	Gabinete da Presidência da República	Taxa de Participação da União na Produção Cinematográfica e Videofonográfica (percentagem)
1120 Paz no Campo	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Taxa de Variação de Homicídios Decorrentes de Conflitos Agrários (percentagem)
1128 Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Ministério das Cidades	Taxa de Variação de Financiamento para Melhoria de Habitações a Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos (percentagem)

1141 Cultura, Identidade e Cidadania	Ministério da Cultura	Coeficiente de Acesso de Comunidades em Situação de Vulnerabilidade Social a Bens Culturais e de Entretenimento (1/1.000)
1142 Engenho das Artes	Ministério da Cultura	Taxa de Aprovação de Projetos Culturais (percentagem)
		Taxa de Captação de Projetos Culturais oriundos das Leis de Incentivos Fiscais (percentagem)
1245 Inserção Social pela Produção de Material Esportivo	Ministério do Esporte	Indicador em processo de definição
1250 Esporte e Lazer na Cidade	Ministério do Esporte	Taxa de Cobertura da População em Situação de Vulnerabilidade Social com Esporte Recreativo e de Lazer (percentagem)
1255 Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural	Ministério do Esporte	Número de Atletas Participantes dos Eventos Esportivos de Criação Nacional e de Identidade Cultural (pessoa)
1278 Cultura e Tradições: Memória Viva	Ministério da Cultura	Taxa de Inventário de Bens Culturais de Natureza Imaterial (unidade)
1282 Proteção Social à Pessoa Idosa	Ministério da Assistência Social	Taxa de Atendimento a Pessoas com mais de 60 anos com Renda Familiar per capita inferior a 1/2 Salário Mínimo com os Ser (percentagem)
		Taxa de Atendimento a Pessoas com mais de 60 anos com Renda Familiar per capita inferior a 1/4 Salário Mínimo como B (percentagem)
1289 Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	Ministério da Saúde	Taxa de Notificação de Reação Adversa Grave a Medicamentos (percentagem)
1291 Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	Ministério da Saúde	Taxa de Doação de Sangue (percentagem)
1293 Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	Ministério da Saúde	Taxa de Disponibilidade de Medicamentos Essenciais à População (percentagem)
1329 Primeiro Emprego	Ministério do Trabalho e Emprego	Taxa de Desemprego da Faixa entre 16 e 24 anos (percentagem)
8009 Organização Produtiva de Comunidades Pobres – PRONAGER	Ministério da Integração Nacional	Taxa de Sucesso dos Empreendimentos do Pronager (percentagem)
		Taxa de Ocupações Geradas pelo Pronager (percentagem)
9991 Habitação de Interesse Social	Ministério das Cidades	Déficit Habitacional Quantitativo em Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos (unidade)
1209 Banco para Todos	Não disponível	Não disponível
1186 Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	Ministério da Saúde	Taxa de Cobertura Vacinal de Poliomielite em Menores de 5 anos (percentagem)
		Taxa de Cobertura Vacinal de Influenza em Maiores de 60 anos (percentagem)
		Taxa de Cobertura Vacinal de Hepatite B em Menores de 1 ano (percentagem)

Fonte: Anexo II - Programas de Governo, Lei 10933 - PPA 2004-2007, Governo Brasileiro

Apêndice D – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Indicadores, Fontes de Coleta de Dados sobre o Brasil

Objetivo / Meta	Descrição	Indicador	Fonte e Dados
Objetivo 1	Erradicar a extrema pobreza e a fome	Nota: a) Para monitorar as tendências nacionais de pobreza, devem ser usados indicadores baseados em linhas de pobreza nacionais, onde estiverem disponíveis.	
Meta 1	Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar PPC por dia.	1) Proporção da população que ganha menos de 1 dólar PPC por dia. 2) Índice de hiato de pobreza (incidência x grau de pobreza). 3) Participação dos 20% mais pobres da população na renda ou no consumo nacional.	Fonte: Banco Mundial Brasil: (1990) = 14% (2001) = 8% Fonte: Banco Mundial Brasil: (1990) = 4,3 (1999) = 5,3% Fonte: Banco Mundial Brasil: (1990) = N.D. (1999) = 2,4%
Meta 2	Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.	4) Prevalência de crianças (com menos de 5 anos) abaixo do peso. 5) Proporção da população que não atinge o nível mínimo de crescimento dietético de calorias.	Fontes: UNICEF e OMS Brasil: (1990) = N.D. (1996) = 5,7% Fonte: FAO Brasil: (1991) = 12% (2001) = 9%
Objetivo 2	Atingir o ensino básico universal		
Meta 3	Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico.	6) Taxa líquida de matrícula no ensino primário. 7) Proporção dos alunos que iniciam o 1º ano e atingem o 5º. 8) Taxa de alfabetização na faixa etária de 15 a 24 anos.	Fonte: UNESCO Brasil: (1990) = 85,6% (2001) = 96,5% Fonte: UNESCO Brasil: (1990) = N.D. (2001) = N..D. Fonte: UNESCO Brasil: (1990) = 91,8% (2004) = 96,3%
Objetivo 3	Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres		
Meta 4	Eliminar a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, a mais tardar até 2015.	9) Razão meninas/meninos no ensino básico, médio e superior. 10) Razão entre mulheres e homens alfabetizados na faixa etária de 15 a 24 anos. 11) Percentagem de mulheres assalariadas no setor não-agrícola. 12) Proporção de mulheres exercendo mandatos no parlamento nacional.	Fonte: UNESCO Brasil: (1990) = 0,94 (2001) = 0,94 Brasil: (1999) = 1,11 (2001) = 1,10 Brasil: (1990) = 1,06 (2001) = 1,29 onte: UNESCO Brasil: (1990) = 1,03 (2004) = 1,02 Fonte: OIT Brasil: (1990) = 40,2% (2003) = 46,9% Fonte: UPI Brasil: (1990) = 5% (2005) = 9%
Objetivo 4	Reduzir a mortalidade infantil		
Meta 5	Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos.	13) Taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos. 14) Taxa de mortalidade infantil. 15) Proporção de crianças de 1 ano vacinadas contra o sarampo.	Fontes: UNICEF e OMS Brasil: (1990) = 60/1000 (2003) = 35/1000 Fontes: UNICEF e OMS Brasil: (1990) = 50/1000 (2003) = 33/1000 Fontes: UNICEF e OMS Brasil: (1990) = 78% (2003) = 99%

Objetivo 5	Melhorar a saúde materna		
Meta 6	Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.	16) Taxa de mortalidade materna. 17) Proporção de partos assistidos por profissional de saúde qualificado	Fontes: UNICEF e OMS Brasil: (1990) = 220/100mil (2000) = 260/100mil Fontes: UNICEF e OMS Brasil: (1996) = 88% (atual) = N.D.
Objetivo 6	Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças		
Meta 7	Até 2015, ter detido a propagação do HIV/Aids e começado a inverter a tendência atual.	18) Taxa de prevalência do HIV/Aids entre as mulheres grávidas com idades de 15 a 24 anos. 19) Taxa de utilização de anticoncepcionais. 20) Número de crianças tornadas órfãs pela Aids.	Fontes: UNAIDS, UNICEF e OMS. N.D. para o Brasil Fontes: Unaid, Unicef, Divisão de População da ONU e OMS Brasil: (1996) = 6% (atual) = N.D. Fontes: UNAIDS e UNICEF N.D. para o Brasil
Meta 8	Até 2015, ter detido a incidência da malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual.	21) Taxas de prevalência e de mortalidade ligadas à malária. 22) Proporção da população das zonas de risco que utilizam meios de proteção e de tratamento eficazes contra a malária. 23) Taxas de prevalência e de mortalidade ligadas à tuberculose. 24) Proporção de casos de tuberculose detectados e curados no âmbito de tratamentos de curta duração sob vigilância direta.	Fonte: OMS Brasil: (2000) = 344/100mil (paludismo) Fontes: UNICEF e OMS N.D. para o Brasil Fonte: OMS Brasil: (1990) = 140/1000 (2003) = 91/1000 Fontes: DOTS e OMS Brasil: (1998) = 92% (2003) = 75% (curas)
Objetivo 7	Garantir a sustentabilidade ambiental		
Meta 9	Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais.	25) Proporção de áreas terrestres cobertas por florestas. 26) Fração da área protegida para manter a diversidade biológica sobre a superfície total. 27) Uso de energia (equivalente a quilos de petróleo) por US\$ 1,00 do PIB (PPC). 28) Emissões per capita de dióxido de carbono e consumo de CFCs eliminadores de ozônio (toneladas "ODP"). 29) Proporção da população que utiliza combustíveis sólidos.	Fonte: FAO Brasil: (1990) = 67% (2000) = 64,3% Fontes: PNUMA e IUCN Brasil: (1994) = 0,18% (2004) = 0,18% Fontes: IEA, UNSD e Banco Mundial Brasil: (1990) = 139/\$1,000 (2002) = 146/\$1,000 Fontes: UNFCCC, UNSD, PNUMA (Secretaria do Ozônio) Brasil: (2003) = 12% (atual) = N.D. Fonte: OMS Dados não disponíveis
Meta 10	Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável segura.	30) Proporção da população (urbana e rural) com acesso a uma fonte de água tratada. 31) Proporção da população com acesso a melhores condições de saneamento.	Fontes: UNICEF e OMS Brasil: (1990) = 83% (2002) = 89% Fontes: UNICEF e OMS Brasil: (1990) = 70% (2002) = 75%

Meta 11	Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.	32) Proporção de domicílios com posse segura do lugar da habitação.	Fonte: UN-Habitat Brasil: (1990) = 45.000 (2001) = 36.600
Objetivo 8	Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento	33) Ajuda pública para o Desenvolvimento (APD) líquida como porcentagem da renda nacional bruta dos países doadores membros da OCDE/Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (objetivos de 0,7% no total e 0,15% para os PMA).	Fonte: OCDE Não aplicável ao Brasil
Meta 12	Avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório.	34) Proporção da Ajuda Pública para o Desenvolvimento bilateral, para setores específicos dos doadores da OCDE para serviços sociais básicos (educação básica, cuidados de saúde primários, nutrição, água salubre e saneamento).	Fonte: OCDE Não aplicável ao Brasil
Meta 13	Atender as necessidades especiais dos países menos desenvolvidos Inclui: um regime isento de direitos e não sujeito a quotas para as exportações dos países menos desenvolvidos; um programa reforçado de redução da dívida dos países pobres muito endividados (PPME) e anulação da dívida bilateral oficial; e uma ajuda pública para o desenvolvimento mais generosa aos países empenhados na luta contra a pobreza.	35) Proporção da Ajuda Pública para o Desenvolvimento dos doadores da OCDE que não está vinculada. 36) Ajuda Pública para o Desenvolvimento dos doadores da OCDE aos países sem acesso ao mar como proporção da Renda Nacional Bruta destes. 37) Ajuda Pública para o Desenvolvimento dos doadores da OCDE aos pequenos estados insulares em vias de desenvolvimento como proporção da Renda Nacional Bruta destes. 38) Proporção do total das importações dos países desenvolvidos (por valor e excluindo armas) provenientes de países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos, admitidas sem pagamento de direitos alfandegários.	Fonte: OCDE Não aplicável ao Brasil Fonte: OCDE Não aplicável ao Brasil Fonte: OCDE Não aplicável ao Brasil
Meta 14	Atender às necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento (mediante o Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento e as conclusões da vigésima segunda sessão extraordinária da Assembléia Geral).	39) Tarifas médias de importação impostas aos produtos agrícolas, têxteis e vestuários dos países em vias de desenvolvimento. 40) Apoios agrícolas estimados para países da OCDE, como porcentagem de seus PIBs. 41) Proporção da Ajuda Pública para o Desenvolvimento outorgada para reforçar as capacidades comerciais. 42) Número cumulativo de países que tenham atingido pontos de decisão e de cumprimento da Iniciativa a favor dos Países Pobres Muito endividados. 43) Dívida oficial perdoada como resultado da iniciativa Países Pobres Muito Endividados, em milhões de dólares	Fontes: Unctad, OMC e Banco Mundial Não aplicável ao Brasil Fonte: OCDE Não aplicável ao Brasil Fontes: OMC e OCDE Não aplicável ao Brasil Fontes: FMI e Banco Mundial Não aplicável ao Brasil
Meta 15	Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais de modo a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo.	44) Serviço da dívida como porcentagem das exportações de bens e serviços.	Fontes: FMI e Banco Mundial. Não aplicável ao Brasil Fontes: FMI e Banco Mundial. Brasil: (1990) = 18,5% (2003) = 38,6%
Meta 16	Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e executar estratégias que permitam que os jovens obtenham um trabalho digno e produtivo.	45) Taxa de desemprego na faixa etária entre 15 e 24 anos, por sexo e total	Fonte: OIT Brasil: (1990) = 6,7% (2001) = 17,9%

Meta 17	Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, nos países em vias de desenvolvimento.	46) Proporção da população com acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, numa base sustentável	Fonte: OMS Dados não disponíveis
Meta 18	Em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e de comunicações.	47) Linhas telefônicas e assinaturas de celulares por 100 habitantes 48) Computadores pessoais por 100 habitantes	Fonte: UIT Brasil: (1990) = 6,5/100 (2003) = 48,65/100 Fonte: UIT Brasil: (1990) = 0,31/100 (2001) = 7,48/100

Apêndice E – Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada

ENTREVISTADO	
ORGANIZAÇÃO	
DATA DA ENTREVISTA	

DIMENSÃO	TEMA	INTRODUÇÃO E PERGUNTA
DIMENSÃO TÉCNICA	FOCO DOS ESTUDOS	<p>ESTATÍSTICAS E INDICADORES, HISTORICAMENTE, SÃO UMA QUESTÃO DE ESTADO. PRIMEIRAMENTE POR INTERESSES MILITARES, DEPOIS, POR INTERESSES ECONÔMICOS – FOCO NA COBRANÇA DE IMPOSTOS. A PARTIR DO SÉCULO XX SURGE O FORTE INTERESSE PELA MELHOR INTERPRETAÇÃO DE DADOS.</p> <p>PERGUNTA: COMO VOCÊ PERCEBE O FOCO DOS ESTUDOS SOBRE INDICADORES SOCIAIS NO BRASIL?</p>
DIMENSÃO TÉCNICA	CUSTO PARA A OBTENÇÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES PARA ANÁLISE	<p>APESAR DOS ESFORÇOS, A PESQUISA E A INTERPRETAÇÃO DAS ESTATÍSTICAS, QUESTÕES ECONÔMICAS INFLUENCIAM FORTEMENTE SUA CONTINUIDADE (PERENIDADE). A MENSURAÇÃO TEM SIDO UM OBSTÁCULO PARA O PLANEJAMENTO SOCIAL.</p> <p>PERGUNTA: CITE ALGUNS EXEMPLOS DE BONS E MAUS MOMENTOS DE SUA EXPERIÊNCIA EMPÍRICA NO TRABALHO DE OBTENÇÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES PARA ANÁLISE?</p>
DIMENSÃO POLÍTICA	PAPEL DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS E O BEM-ESTAR SOCIAL	<p>AS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS COMO UNICEF, UNESCO, OIT, FAO OU A DIVISÃO DE ESTATÍSTICA DA ONU ESTIMULARAM OS SISTEMAS NACIONAIS E A DISSEMINAÇÃO DE ESTATÍSTICAS PÚBLICAS COMO ORIENTADORES DE SUAS AÇÕES PARA A MELHORIA DO BEM-ESTAR SOCIAL.</p> <p>PERGUNTA: COMO VOCÊ VÊ ESSE PAPEL DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS NESTE CONTEXTO?</p>
DIMENSÃO POLÍTICA	EVOLUÇÃO NO USO DOS INDICADORES SOCIAIS	<p>A ABORDAGEM DE NECESSIDADES BÁSICAS PARA O DESENVOLVIMENTO EVOLUIU DE 1970 PARA CÁ: DA SIMPLES IDENTIFICAÇÃO DA POBREZA PARA OS SISTEMAS NACIONAIS DE ESTATÍSTICAS DESAGREGADAS.</p> <p>PERGUNTA: QUAL SUA OPINIÃO SOBRE O SISTEMA NACIONAL ESTATÍSTICO? QUAL SUA DEFINIÇÃO PARA ESSE SISTEMA, ELE É COMPOSTO POR ...? QUAL SUA RELAÇÃO COM ELE? PRA VOCÊ, QUAL O(S) OBJETIVO(S) DOS INDICADORES ?</p>
DIMENSÃO TÉCNICA	INFORMAÇÃO ORGANIZADA VERSUS MODELO CONCEITUAL (METODOLOGIA)	<p>INFORMAÇÃO É FUNDAMENTAL.</p> <p>PERGUNTA: INFORMAÇÃO DESORGANIZADA IMPEDE A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO CONCEITUAL QUE PERMITA O DESENVOLVIMENTO DE UM BOM CONJUNTO DE INDICADORES SOCIAIS OU É JUSTAMENTE O CONTRÁRIO? FALTA MODELO LOGO TENHO INFORMAÇÃO DESORGANIZADA? OU NÃO É NADA DISSO?</p>
DIMENSÃO TÉCNICA	INDICADORES SIMPLES E ÍNDICES?	<p>DEBATE: INDICADORES SIMPLES OU ÍNDICES.</p> <p>PERGUNTA: CONCORDA COM CARLEY (1981) QUANDO AFIRMA QUE O QUE PRECISAMOS É DE UM CONJUNTO CONVERGENTE E SIMPLES DE INDICADORES QUE REFLITAM NOSSA REALIDADE? E OS ÍNDICES COMPOSTOS, QUAL SUA OPINIÃO?</p>
DIMENSÃO TÉCNICA	CONCEITOS DE INDICADOR SOCIAL	<p>OS FENÔMENOS OBSERVADOS SÃO OS RESULTADOS DA VIDA E DA AÇÃO HUMANA. CADA UM CONCEITUA TAIS FENÔMENOS DE ACORDO COM SUA EXPERIÊNCIA. NA LITERATURA ENCONTRAMOS DIFERENTES CONCEITOS DE INDICADORES SOCIAIS.</p> <p>PERGUNTA: QUAL O SEU CONCEITO PREFERIDO PARA O INDICADOR SOCIAL? DESEJO CONTAR COM O MAIOR NÚMERO POSSÍVEL DE DEFINIÇÕES EM MINHA</p>

		DISSERTAÇÃO.
DIMENSÃO POLÍTICA	A INFLUENCIA DA POLÍTICA E OS INDICADORES SOCIAIS	O CENÁRIO POLÍTICO E SUA INFLUÊNCIAS. PERGUNTA: COMO VOCÊ VÊ HOJE O USO DOS INDICADORES SOCIAIS NO DEBATE POLÍTICO? QUAL O PAPEL DOS INDICADORES SOCIAIS PARA AQUELES QUE ADVOGAM (OU DEFENDEM) SUAS IDEOLOGIAS? QUAIS SERIAM OS MOTIVOS QUE JUSTIFICAM A CONSTRUÇÃO E O USO DOS INDICADORES SOCIAIS NOS PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL?
DIMENSÃO POLÍTICA	INTERESSES POLÍTICOS E ACADÊMICOS	FALANDO SOBRE A RELEVÂNCIA DOS INDICADORES SOCIAIS NO PLANEJAMENTO, SABE-SE QUE UMA BOA PESQUISA NESTE CAMPO DEVE BALANÇEAR BEM AS ORIENTAÇÕES POLÍTICAS E OS INTERESSES DOS PESQUISADORES. PERGUNTA: COMO VOCÊ PERCEBE ESTA RELAÇÃO? COMO FICA A INCORPORAÇÃO DOS JUÍZOS DE VALOR NESTE PROCESSO?
DIMENSÃO TÉCNICA	INDICADORES TRADICIONAIS OU NOVOS	TRADIÇÃO VERSUS INOVAÇÃO. PERGUNTA: EM SUA INSTITUIÇÃO, QUAL A MAIOR TENDÊNCIA: USAR INDICADORES TRADICIONAIS (CONSEGURADOS) OU DESENVOLVER NOVOS INDICADORES PARA ATENDER DEMANDAS INTERNAS/LOCAIS?
DIMENSÃO POLÍTICA	DIAGNÓSTICO DE SITUAÇÃO	DIAGNÓSTICO DE SITUAÇÃO: INFORMAÇÃO DE BASE PARA O PLANEJAMENTO. NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO FEDERAL OS DIAGNÓSTICOS DE SITUAÇÃO DEVEM “FOTOGRAFAR” A REALIDADE ESTUDADA POR MEIO DO USO DE INDICADORES. PERGUNTA: COMO É PERCEBIDA A RELEVÂNCIA DESSE INSTRUMENTO POR SUA INSTITUIÇÃO? FORAM PRODUZIDOS DIAGNÓSTICOS NOS ÚLTIMOS TEMPOS? SE NÃO, FORAM USADOS DIAGNÓSTICOS PRODUZIDOS POR OUTRAS INSTITUIÇÕES? É UM PROCEDIMENTO RECENTE E JÁ TOTALMENTE INCORPORADO?
DIMENSÃO TÉCNICA	FORMULAÇÃO E MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS	FALANDO DE FORMULAÇÃO E MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS. MINHA PESQUISA MOSTRA QUE DOS 68 INDICADORES SOCIAIS CITADOS NO MEGA-OBJETIVO I DO PPA 2004-2007, QUE TRATA DA DIMENSÃO SOCIAL DA POLÍTICA DO GOVERNO FEDERAL, SÓ 44 DELES FORAM INCORPORADOS AOS 73 PROGRAMAS FORMULADOS. RESSALTA-SE QUE 19% DESSES 73 PROGRAMAS QUE TRATAM DESTA DIMENSÃO SOCIAL DO PAÍS NÃO CONTAM COM INDICADORES DECLARADOS. PERGUNTA: NA SUA OPINIÃO, AONDE RESIDE O PROBLEMA? FALTA DE COMPROMISSO COM A VISÃO? FOCO SOMENTE NO CURTO PRAZO? TEMPO? CAPACIDADE? OUTROS FATORES? NO CASO DOS PROGRAMAS/PROJETOS DE SUA INSTITUIÇÃO, QUAIS SÃO OS PROBLEMAS PARA O BOM MONITORAMENTO DA EVOLUÇÃO DOS INDICADORES SOCIAIS DEFINIDOS (SE É QUE EXISTEM TAIS PROBLEMAS)?
DIMENSÃO POLÍTICA	AValiação	INDICADORES E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS/PROJETOS. PERGUNTA: QUAL SUA IMPRESSÃO: SE AVALIA PARA JUSTIFICAR O INVESTIMENTO OU PARA OBTER ELEMENTOS PARA O DEBATE POLÍTICO OU PARA ALIMENTAR O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DO ESTADO?
DIMENSÃO POLÍTICA	A AGENDA INTERNACIONAL	OS INDICADORES SOCIAIS TÊM OCUPADO LUGAR DE DESTAQUE NO ÂMBITO INTERNACIONAL, COM ESPECIAL ÊNFASE NAS CONFERÊNCIAS MUNDIAIS. AO ADOTAREM UMA “CESTA” DE INDICADORES CONSTRUÍDOS SOB A MESMA METODOLOGIA, OS PAÍSES PODEM MONITORAR MELHOR AVANÇOS OU RETROCESSOS NA DIREÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO SUSTENTÁVEL. METAS GLOBAIS E PLANOS CONJUNTOS SÃO FIXADOS. O BRASIL ENDOSA E LIDERA TAIS INICIATIVAS (BEIJING E CAIRO). A COMPARABILIDADE INTERNACIONAL TORNOU-SE QUASE QUE UMA EXIGÊNCIA, ESPECIALMENTE PARA PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO.

		<p>PERGUNTA: COMO É PERCEBIDO O PAPEL DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NA ÁREA DE INDICADORES SOCIAIS PARA O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS FEDERAIS?</p> <p>O SISTEMA DE INDICADORES SOCIAIS MÍNIMOS (ISM), O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH) E AGORA OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODMs) PROMOVERAM A EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E O DESENVOLVIMENTO DOS PROGRAMAS/PROJETOS SOCIAIS DO GOVERNO NA ÚLTIMA DÉCADA? COMO FICA A IDEOLOGIA CONTIDA NELES, REFLETE O PENSAMENTO GLOBAL?</p>
DIMENSÃO TÉCNICA	ACEITAÇÃO DOS INDICADORES SOCIAIS	<p>PRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.</p> <p>PERGUNTA: COMO VOCÊ VÊ A POSTURA DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS FRENTE AO USO DOS INDICADORES SOCIAIS? SÃO A FAVOR? SEMPRE? PORQUE SIM OU PORQUE NÃO?</p>
DIMENSÃO TÉCNICA	CAPACIDADE ADQUIRIDA PARA O USO DOS INDICADORES SOCIAIS	<p>USO EFETIVO DOS INDICADORES SOCIAIS. ALGUNS ESTUDIOSOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA, SALIENTAM A BAIXA CAPACIDADE DOS FORMULADORES DE POLÍTICAS EM PRECISAR OS OBJETIVOS (PROBLEMAS SOCIAIS SEMPRE PODEM SER VISTOS SOB DIFERENTES ÂNGULOS, POIS SÃO MUTANTES).</p> <p>PERGUNTA: O QUE VOCÊ PENSA DESTA VISÃO (NO CASO EXPRESSADA POR MOLINA)?</p>
DIMENSÃO POLÍTICA	O GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	<p>INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS INDICADORES SOCIAIS.</p> <p>PERGUNTA: PARA VOCÊ A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS INDICADORES SOCIAIS CONTRIBUI PARA MITIGAR OS PROBLEMAS DA MÁ UTILIZAÇÃO DOS INDICADORES COMO PROPAGANDA E DE SUA NÃO-UTILIZAÇÃO?</p>

Apêndice F – Quantificação da Análise de Conteúdo: contagem de códigos das famílias de documentos primários

Dimensão & Código / Área & No. da Entrevista	Sociedade Civil Organizada	Organismo Internacional	Academia		Produtor		Ministério					Marco Teórico	Totais
	1	7	2	8	5	10	3	4	6	9	11		
<i>Dimensão I</i>													
Agenda Internacional	3	2	3	2	1	6	2	4	4	2	2	11	42
Debate Político	3	0	7	1	0	0	2	7	2	0	1	7	30
Fatos Políticos	0	0	0	0	1	2	5	1	1	0	3	1	14
Planejamento de Políticas Públicas	6	1	8	8	5	5	6	2	6	5	5	6	63
Institucionalização	5	2	6	5	4	5	2	8	3	3	2	10	55
Sub-Total	17	5	24	16	11	18	17	22	16	10	13	35	204
<i>Dimensão II</i>													
Estudos	8	0	5	2	1	11	3	4	7	0	2	6	49
Diagnóstico de Situação	2	0	5	2	1	4	1	3	1	0	2	2	23
Disponibilidade Dados/ Indicadores	5	2	4	4	3	1	2	1	3	5	3	2	35
Limitação dos Sistemas Nacionais	2	1	5	2	2	5	1	4	4	1	1	2	30
Opção Metodológica	5	1	8	3	5	2	2	8	1	2	6	7	50
Capacitação	3	0	6	7	1	1	3	5	7	5	4	4	46
Sub-Total	22	4	27	13	12	23	9	20	16	8	14	19	233
Total Dimensão I + Dimensão II	39	9	51	29	23	41	26	42	32	18	27	54	437
<i>Códigos Adicionais</i>													
Conceito de Indicador Social	5	0	1	8	1	0	0	3	1	0	0	14	33
Por que Indicador Social?	0	0	0	4	4	1	0	0	1	2	0	5	17
Total Dimensão I + Dimensão II + Códigos Adicionais	44	9	52	41	28	42	26	45	34	20	27	73	487

Anexo A – Glossário de Conceitos do ATLAS.TI
(Tradução livre de Medeiros do glossário apresentado em: ATLAS.TI [2004])

UNIDADE HERMENÊUTICA

Todo material de dados primários (documentos primários) e todos os produtos relacionados e resultados de seu trabalho interpretativo sobre esses documentos primários são mantidos em contêineres chamados unidades hermenêuticas (UH). UHs podem ser melhor comparadas a estruturas de dados organizacionais como projetos, quadros, catálogos etc. em outros sistemas. A primeira coisa que se faz quando você cria uma nova UH é dar a ela um título que reflita o seu tópico de pesquisa atual. Esse título é mostrado na área de título do Editor de Unidade Hermenêutica.

O próximo passo é a designação de documentos primários. A interação com uma UH é feita por meio de um editor em painéis que mostra todos os itens relevantes (textos, segmentos, códigos, *memos*) de modo concorrente. UHs são armazenadas com um nome de arquivo. Para retomar o trabalho em uma UH você precisa apenas clicar em seu nome no Gerenciador de UH.

Todas as entidades descritas a seguir são componentes da Unidade Hermenêutica na qual elas foram criadas.

DOCUMENTO PRIMÁRIO

Um “texto primário” é um texto, uma imagem ou arquivo de áudio que foi designado a uma Unidade Hermenêutica para futuros estudos. No curso da análise de texto, o texto é quebrado em passagens de texto relevantes (imagens são segmentadas em regiões), chamadas citações, mais comumente conectadas a palavras-chave (códigos) e/ou *memos* na hora de sua criação. Uma Unidade Hermenêutica pode conter muitos documentos primários.

CITAÇÃO

Uma “citação” é um pedaço de texto contínuo, uma região gráfica ou uma seqüência de áudio ou vídeo, dentro de um documento primário, marcado com o mouse ou – opcional para documentos textuais – criado automaticamente por um processo de busca de texto (auto-codificação, codificação). Citações podem ser de qualquer tamanho e podem começar e terminar em qualquer lugar em uma linha. O tamanho de uma seleção de texto pode variar de um único caractere a todo o conteúdo do texto primário. Uma citação é usualmente criada no processo de codificação ou de comentário. Contudo, você pode criar também uma citação sem nenhuma referência (algumas vezes você sabe que um pedaço de texto é importante e você apenas o sublinha sem querer ser mais preciso). Em qualquer ocasião posterior você pode conectar essa citação “livre” a códigos, comentários e mesmo a outras citações. Esse último procedimento resulta em uma estrutura normalmente referenciada como hipertexto.

CÓDIGO

Um “código” é usualmente um pequeno pedaço de texto (também referenciado como “palavra-chave” em outros sistemas) ligado a citações no processo de codificação. Códigos podem se referir também a outros códigos, resultando em redes conceituais. Um código pode referenciar muitas citações e vice-versa: uma citação pode estar relacionada a um número arbitrário de códigos. Diferentes técnicas de codificação são oferecidas. Códigos podem carregar um comentário, descrevendo seu significado de modo mais detalhado ou como ele poderia ser usado na codificação.

MEMO

Um “memo” é bastante similar a um código, mas usualmente contém textos de tamanho mais longo. *Memos* podem “permanecer sozinhos”, apontar para citações, códigos e outros *memos*. *Memos* podem ter um tipo definido pelo usuário (teórico, descritivo etc.). Tipos podem ser usados para filtrar *memos*.

FAMÍLIA

Documentos primários, códigos e *memos* podem ser agrupados em famílias: famílias de documentos primários, famílias de códigos e famílias de *memos*. O termo “famílias” deve ser entendido como aplicável a atributos de unidades agrupadas. Uma família de texto primário, chamada “masculino”, deve presumir todas as entrevistas feitas com entrevistados do sexo masculino; uma família de códigos “teoria” pode juntar todos os códigos que refletem uma perspectiva teórica etc.

REDE

Um outro dispositivo de agrupamento são as “redes”, que são usadas para o trabalho de construção conceitual e teórica. Redes são criadas usando um editor gráfico. Os nós nessas redes são usualmente códigos, mas podem ser de qualquer outro tipo: citações, *memos*, documentos primários. Códigos podem estar ligados a relações específicas pra formar redes semânticas. Diferentes de árvores com *links* sem nome, redes semânticas permitem grande liberdade para expressar relações mais complexas entre as entidades.

Redes no ATLAS.ti não são apenas dispositivos que dão suporte a seus processos criativos (“mapeamento da mente”). Eles podem também ser usados para um tipo específico de pesquisa (ex.: recuperação semântica).

“Teorias” construídas dessa maneira podem ser exportadas da Unidade Hermenêutica para ser reutilizada em outras UHs.

RELAÇÃO

Relações são usadas para criar *links* entre códigos e entre citações (redes conceituais e de hipertexto). Exemplos de relações código-código são: ISA (*is subterm* of... / é subtermo de...), IS-PART-OF (é parte de), IS-CAUSE-OF (é causa de). Quando se aplica uma abordagem de *Grounded Theory* aos seus dados você poderia usar relações como *CONTEXT*, *PHENOMEN*, *CONDITION*, *CONSEQUENCE*, *STRATEGY*. As relações usadas representam os “primitivos epistemológicos” do seu método, elas ajudam a formular questões para seus dados.

Exemplos de relações usadas para *links* de citação são: *CONTRADICTS*, *SUPPORTS*, *CLARIFIES*, *DISCUSSES*. As relações-padrão disponibilizadas podem ser modificadas; relações adicionais podem ser definidas pelo usuário. A definição de uma relação inclui propriedades formais também. Se você achar apropriado, uma relação pode ser de um tipo “transitivo”.