



DIAGNÓSTICO PARA GESTÃO MUNICIPAL

Apresentação

Ouve-se com alguma frequência nos meios políticos e técnicos de que “não é por falta de diagnósticos que a Política Pública não é mais efetiva” ou ainda “De diagnósticos para programas, não precisamos mais”.

Não é bem assim ! Há certamente um volume significativo de dados sobre diferentes aspectos sociais, econômicos e ambientais sobre a realidade dos municípios brasileiros, mas que precisam ser tratados adequadamente para se transformar em informação útil para orientar a Gestão Municipal na implementação e acompanhamento de Políticas e Programas Sociais.

É com esse propósito que se apresenta o presente documento, que procura sistematizar algumas dicas e sugestões para elaboração de um **Diagnóstico para Gestão de Políticas e Programas Sociais em Âmbito Municipal**. Apresenta-se, de início, a estrutura de um bom diagnóstico propositivo para embasar a implementação e gestão de programas sociais em um município. Em seguida apresenta-se as principais fontes de informação no Brasil que podem ser consultadas para buscar dados e indicadores para o diagnóstico proposto. Por fim, apresenta-se o conjunto de aplicativos e informações disponíveis no portal da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Vale observar que este texto é apenas uma introdução à temática. Mais à frente, na bibliografia, há referências adicionais para aprofundar as questões aqui apresentadas, como a publicação “Construindo o Diagnóstico Municipal” (CEPAM 2009)¹.

As informações necessárias no Diagnóstico Municipal para Gestão de Políticas Sociais

De modo geral, na elaboração de diagnósticos socioeconômicos para programas públicos empregam-se informações de várias áreas temáticas analíticas ou de atuação governamental. Afinal, para desenvolver programas no campo da Educação Básica, por exemplo, é preciso conhecer não apenas as condições de acesso à escola, a infraestrutura escolar, o desempenho dos alunos mas também aspectos relacionados às condições de vida dos estudantes como as condições de moradias, nível de pobreza e rendimento familiar, acesso a serviços de saúde, escolaridade dos pais, fatores esses que certamente podem afetar ou potencializar as ações programáticas específicas. Como mostrado no Quadro 1, um bom diagnóstico para programas públicos, deve contemplar o levantamento de informações sobre as características do público-alvo a atender, as potencialidades e fragilidades da base econômica local e regional (que pode criar condições melhores ou mais desafiadoras para o programa), os condicionantes ambientais (que restringem certas estratégias de desenvolvimento e potencializam outras), a capacidade e experiência de gestão local e

¹ Disponível em www.cepam.sp.gov.br.

DIAGNÓSTICO PARA GESTÃO MUNICIPAL

regional (fator da maior importância face a complexidade das intervenções públicas) e o nível de participação da sociedade (que pode garantir maior controle social dos recursos e dos resultados dos programas). A amplitude temática de um bom diagnóstico é sempre uma decisão crítica: muito abrangente perde-se o foco, a objetividade; muito restrito, pode comprometer a formulação do programa público, ao não explicitar as dimensões que determinam ou afetam a problemática social, econômica ou ambiental em questão.

Assim, um diagnóstico socioeconômico que se proponha a ser útil e propositivo para Políticas Públicas deve se caracterizar como um estudo da situação de uma determinada população e sua região, com textos descritivos ou analíticos, tabelas de dados, cartogramas e, especialmente, indicadores específicos sobre vários aspectos da realidade local e regional. Mas o que é um indicador ?

Indicador- social, econômico, ambiental- pode ser definido como uma medida em geral quantitativa usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais, econômicas ou ambientais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Eles se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida, da conjuntura econômica e qualidade de vida da população (JANNUZZI 2004). Proporção de pobres, taxa de analfabetismo, rendimento médio do trabalho, taxa de mortalidade infantil, taxa de desemprego, variação média de compras no comércio, taxas de inadimplência, índice de preços ao consumidor, taxa de desmatamento, índice de salubridade das praias são, neste sentido, indicadores , ao traduzir em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade de interesse da sociedade e do gestor público².

Tal como as fotografias, os indicadores procuram retratar um aspecto da realidade. Fotos reduzem a tridimensionalidade da realidade para o plano bidimensional do papel fotográfico. Podem ser preto e branco ou coloridas, com maior nitidez, luminosidade ou contraste dependendo da resolução da máquina fotográfica e da destreza do fotógrafo em escolher o momento e contexto adequado para o que ele quer destacar. A imagem captada no indicador é também uma redução da realidade, isto é, uma representação simplificada de um aspecto da mesma, tão melhor quanto mais específico for o aspecto de interesse e quanto mais confiável e precisas as informações usadas para cômputo do indicador.

Bons diagnósticos socioeconômicos empregam, com maior ou menor abrangência, indicadores de saúde (leitos por mil habitantes, percentual de crianças nascidas com baixo peso adequado, por exemplo), indicadores educacionais (taxa de

² Uma introdução multimídia ao conceito de indicadores pode ser acessada através do Portal de vídeos do Yahoo <http://br.video.yahoo.com>, digitando no campo de busca os termos Indicador, Seade. Uma apresentação um pouco mais detalhada pode ser assistida no mesmo sítio, digitando no campo de busca os termos Indicador, Introdução.

DIAGNÓSTICO PARA GESTÃO MUNICIPAL

analfabetismo, escolaridade média da população de quinze anos ou mais etc), indicadores de mercado de trabalho (taxa de desemprego, rendimento médio real do trabalho etc), indicadores habitacionais (posse de bens duráveis, densidade de moradores por domicílio etc), os indicadores de segurança pública e justiça (mortes por homicídios, roubos a mão armada por cem mil habitantes etc), indicadores de infra-estrutura urbana (taxa de cobertura da rede de abastecimento de água, percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública etc), indicadores de renda e desigualdade (proporção de pobres, índice de Gini etc).

Quadro 1: A estrutura de tópicos tratados em um diagnóstico para Programa Social

Análise do público-alvo a atender

- Tendências do crescimento demográfico
- Perspectivas de crescimento futuro da população e público atendido
- Características educacionais, habitacionais e saúde da população
- Condição de atividade da força de trabalho, ocupação e rendimentos
- Beneficiários de outros programas sociais

Análise do contexto econômico regional

- Tendências do desenvolvimento regional (indústria, comércio, agropecuária)
- Perspectivas de investimento público e privado
- Infraestrutura viária, transporte e comunicações
- Estrutura do emprego e ocupações mais e menos dinâmicas

Análise dos condicionantes ambientais

- Identificação de áreas de Proteção e restrições
- Passivos e agravos ambientais
- Oportunidades de exploração do turismo e desenv. sustentável

Análise da Capacidade de Gestão Local

- Estrutura administrativa já instalada
- Quantidade e Características do pessoal técnico envolvido ou disponível
- Experiência anterior na gestão de programas

Análise da Participação Social

- Comissões de Participação Popular/Social existentes
- Histórico/Cultura de Participação

Além dos indicadores multitemáticos para “retratar” as condições de vida, referentes à saúde, habitação, mercado de trabalho etc, também devem ser fazer parte do diagnóstico os indicadores demográficos, em especial, aqueles que permitem apresentar as tendências de crescimento populacional passado e as projeções demográficas futuras (que dimensionam os públicos-alvo dos diversos programas em termos de idade e sexo no futuro). As mudanças demográficas foram bastante intensas pelo país nos últimos 30 anos, a ponto de que se prevê que a população brasileira estaria se estabilizando por volta de 2040 com 215 milhões de habitantes, cifra muito inferior ao que se imagina chegar nos estudos elaborados na década de 1970. Tais



DIAGNÓSTICO PARA GESTÃO MUNICIPAL

tendências tem impacto significativo e regionalmente diferenciado sobre a demanda de vagas escolares, postos de trabalho, crianças a vacinar, idosos a atender nos hospitais etc. Como cada público-alvo de programas sociais apresenta suas características em termos etários é preciso dimensioná-los e analisar suas perspectivas de crescimento futuro de maneira específica. Assim, diagnósticos para programas voltados à educação infantil devem trazer informações sobre o quantitativo e tendências do crescimento da população de 4 a 6 anos; para programas de qualificação profissional deve-se dispor de informações sobre o tamanho e evolução passada e futura da força de trabalho de 16 a 64 anos; para programas de vacinação contra gripe, a população de pessoas de 60 ou mais anos; etc³.

As fontes de dados e de indicadores para os diagnósticos

Vencido o desafio de escolher os indicadores sociais relevantes para delinear um retrato das Condições de Vida de uma região, é preciso buscá-los nas fontes de dados e pesquisas indicadas ou, se necessário, computá-los. Tal tarefa, a construção de indicadores a partir da combinação de dados e estatísticas provenientes de diferentes fontes e pesquisas, pode não ser tão simples como pode parecer à primeira vista.

Problemas no levantamento ou registro dos dados podem levar à computação de indicadores com baixa confiabilidade ou com problemas sérios de comparabilidade. As taxas de mortalidade por agressões ou taxas de ocorrências policiais, por exemplo, padecem de tais vieses. Em outras situações é possível dispor de dados de boa confiabilidade para o numerador de um indicador, mas o mesmo não ocorre com o denominador, sobretudo se for de interesse computar indicadores em nível municipal, em anos não coincidentes com o momento de realização dos Censos Demográficos. Em que pesem os esforços do IBGE e outras instituições, a elaboração de estimativas populacionais para o período inter-censitário envolve dificuldades técnicas bastante significativas em função da mobilidade intensa da população brasileira.

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

Felizmente, há um conjunto amplo de instituições que disponibilizam indicadores para diversos níveis territoriais e que também publicam dicionários de

³ As informações sobre Projeções Populacionais para Brasil e estados- dados e metodologias- podem ser consultados no sítio do IBGE, na barra horizontal superior População. Uma discussão sobre as “Projeções Populacionais no Brasil: subsídios para seu aprimoramento” pode ser consultada em Borges et al. (2006), disponível em www.abep.org.br, apontando Publicações, Anais dos Encontros Nacionais de Estudos Populacionais.

DIAGNÓSTICO PARA GESTÃO MUNICIPAL

variáveis ou glossários técnicos, trazendo definições, fórmulas de cômputo e considerações metodológicas sobre as medidas⁴.

Algumas dessas instituições são apresentadas no Quadro 2, como os “canais de informação” Cidades@, Estados@ e Países@, acessíveis pelo sítio do IBGE, que sistematizam um conjunto amplo de dados e indicadores para diferentes unidades territoriais. A “Síntese de Indicadores Sociais”, já citada, disponível para *download* no sítio do IBGE, e o conjunto de tabelas organizadas em “Indicadores e Dados Básicos”, elaboradas pela RIPSa e disponibilizadas no DATASUS, são publicações de referência na área, pelo cuidado metodológico na computação dos indicadores e pela periodicidade anual de atualização dos dados estaduais apresentados. Também se enquadra nessa categoria o portal IPEADATA do IPEA, que permite a produção de vários indicadores sociais e econômicos para o país, estados e municípios. Indicadores municipais já previamente computados podem ser obtidos, entre outros nos sítios do PNUD- por meio do aplicativo Atlas do Desenvolvimento Humano-, nas planilhas dos Cadernos de Informações Municipais do Ministério da Saúde e nos sistemas de informações das instituições estaduais e municipais de planejamento, pesquisa e estatísticas, acessadas através do Portal da Anipes⁵.

Esses sistemas de indicadores são atualizados a partir das diversas pesquisas do IBGE, registros administrativos e cadastros públicos do Ministérios e Secretarias Estaduais. Pela abrangência temática e possibilidades de desagregação espacial, a principal fonte de informação para construção de indicadores municipais no país é o Censo Demográfico, realizado a cada dez anos (HAKKERT 1996). A finalidade original dos Censos Demográficos nos séculos passados era o de contabilizar o tamanho da população de um país e suas regiões para fins militares e fiscais. Modernamente, além de quantificar a demanda potencial de bens e serviços públicos e privados, os Censos se prestam ao levantamento de uma gama variada de informações. No Censo 2000 foram levantados mais de 65 quesitos de informações nos boletins da amostra, versando sobre diversos temas: características demográficas da população (sexo, idade, migração, nupcialidade, fecundidade, mortalidade), características sócio-econômicas (rendimento, posse de bens de consumo, situação de trabalho, ocupação, escolaridade, etc) e características dos domicílios particulares (composição material, número de cômodos, dormitórios, banheiros, formas de ligação de água e esgoto, etc).

No Censo 2010, o escopo temático foi ainda mais ampliado, com outras informações sobre migração e características pessoais e familiares, além da possibilidade de dispor do registro da posição geográfica do setor censitário ou quadra

⁴ Material abrangente e de fácil disponibilidade acerca da fórmula de cômputo de indicadores é apresentado no livro “Indicadores básicos para saúde no Brasil: conceitos e aplicações”, em cujas páginas são relacionadas fichas de qualificação dos indicadores. O livro poder ser acessado através da página principal do Datasus - www.datasus.gov.br. Vide também as definições de alguns indicadores sociais em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtml>

⁵ Vide www.anipes.org.br.

DIAGNÓSTICO PARA GESTÃO MUNICIPAL

do domicílio. Os setores censitários são pequenas divisões territoriais criadas pelo IBGE por ocasião dos Censos e constituem-se em uma área geográfica contígua de cerca de 300 domicílios na zona urbana e, por questões de sigilo estatístico, isto é, para não expor publicamente as características específicas de cada domicílio recenseado, eles representam a menor unidade de divulgação dos resultados do Censo. Naturalmente, as informações estatísticas disponíveis nessa escala geográfica são apenas aquelas levantadas no questionário básico do Censo. As informações coletadas por meio do questionário da amostra do Censo- certamente as mais ricas do ponto de vista analítico- são divulgadas em unidades agregadas de 10 ou mais setores, as chamadas Áreas de Ponderação, para garantir que as estatísticas e indicadores computados não sejam apresentadas com erro amostral muito elevado.

Esse detalhamento geográfico da informação estatística possibilita a formulação de programas sociais com nível de detalhamento e alcance bastante variados, adequados ao tamanho, volume de recursos, abrangência geográfica e aos objetivos políticos das diferentes esferas de governo. Eles permitem delimitar com uma razoável precisão geográfica, em uma escala infra-municipal, as áreas não atendidas por serviços públicos, os bolsões de pobreza, os pontos ou manchas urbanas que requerem programas de ação pública. Com esses dados pode-se estimar demandas sociais para programas de atendimento universal nas áreas da saúde, educação, emprego, assim como também o tamanho do público-alvo específico de alguns programas sociais focalizados como Bolsa-Família, Frente de trabalho ou outros programas na área da Assistência Social. Foram essas as motivações que levaram o Ministério do Desenvolvimento Social a desenvolver juntamente com o IBGE o aplicativo “Indicadores territoriais da população de baixa renda por setores censitários”, que permite a elaboração de cartogramas e tabelas com indicadores sociais em nível inframunicipal.

Esta possibilidade de dispor de informação estatística por setor censitário (ou área de ponderação) não parece ter sido explorada em toda sua potencialidade por parte de formuladores e gestores de programas sociais, seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Quando se trata de fazer diagnósticos sociais mais detalhados territorialmente emprega-se, em geral, indicadores médios computados para os municípios, “escondendo-se” os bolsões de iniquidades presentes dentro de cada um dos municípios brasileiros. Os indicadores médios de rendimentos ou infraestrutura urbana do Município de São Paulo ou do Rio de Janeiro são, por exemplo, bem melhores que a média geral dos municípios brasileiros. Contudo, se os indicadores forem computados ao nível de setores censitários se poderá constatar no território paulistano a diversidade de situações de condições de vida encontrada pelo território nacional. Ou seja, é possível encontrar bolsões de pobreza na capital paulistana ou fluminense com características de alguns municípios no Nordeste.

Além dos Censos, o IBGE realiza outra importante pesquisa, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, a PNAD. Esta pesquisa tem o objetivo de atualizar anualmente as informações levantadas pelo Censo Demográfico ao nível do país, unidades da Federação e principais regiões metropolitanas. Como a amostra é muito

DIAGNÓSTICO PARA GESTÃO MUNICIPAL

menor que a usada por ocasião do censo – por questões de custo e agilidade na coleta – a pesquisa não prevê a desagregação de seus dados na escala municipal. Foi criada em 1967 e, desde então, vem passando por reformulações conceituais e metodológicas, constituindo-se em um levantamento fundamental para atualizar os indicadores sociais do país e dos estados. Mercado de trabalho, Educação, Características Demográficas, Migração e outros temas são, pois, investigados todo ano na pesquisa, além de outros temas mais específicos, de interesse dos ministérios. Um dos aprimoramentos importantes da pesquisa foi realizado no início dos anos 1990, com a modificação de conceitos e protocolos de coleta de informações acerca da condição de atividade e trabalho, além de ampliação do conjunto de quesitos básicos, levantados anualmente. Em 2004 a pesquisa passou a coletar dados na zona rural dos estados da região Norte, superando os desafios logísticos e financeiros que a operação de campo apresenta nessa extensa e pouca adensada região brasileira. Há planos para, a partir de 2011, tornar a pesquisa contínua, com levantamentos mensais, com maior possibilidade de detalhamento e coleta de novas informações. Anualmente, além de publicação com resultados gerais para o país e regiões, seus dados compõem a já citada Síntese de Indicadores Sociais e o Brasil em Números, publicações fundamentais para acompanhamento da conjuntura social brasileira.

Dentre as pesquisas sociais de natureza institucional do IBGE, um levantamento particularmente importante é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, ou simplesmente MUNIC. Trata-se de uma pesquisa anual de caráter censitário junto às prefeituras dos mais de 5 mil municípios brasileiros, levantando um conjunto básico de informações sobre a estrutura administrativa, nível de participação e formas de controle social (existência de conselhos municipais), existência de legislação e instrumentos de planejamento municipal (como a institucionalização do Plano de Governo, Plano Plurianual de Investimentos, Plano Diretor, Lei de Parcelamento do Solo, dentre outros) e outros temas gerais ou mais específicos como, a disponibilidade de recursos para promoção da justiça e segurança (existência da delegacia de mulheres, juizados de pequenas causas etc.), existência de equipamentos específicos de comércio, serviços da indústria cultural e lazer, como bibliotecas públicas, livrarias, jornais locais, ginásios de esporte.

Vale registrar que uma das fontes mais antigas de informação periódica para construção de indicadores sociais no país é o Registro Civil. As informações básicas sobre nascimentos e óbitos são compiladas pelo IBGE e, em alguns casos, também pelos órgãos estaduais de estatística. A qualidade desses registros – sobretudo a cobertura efetiva dos eventos- ainda não está plenamente assegurada pelo país, afetando o cômputo de indicadores de interesse para a área de saúde como as taxas de mortalidade infantil e mortalidade por causas.

Além do IBGE, há também esforços de várias instituições públicas em disponibilizar informações de seus cadastros e registros de forma mais periódica, fato que se deve à necessidade não só de monitoramento da ação governamental, mas também de facilidades que as novas tecnologias de informação e comunicações têm proporcionado. Os órgãos estaduais de estatística, o Ministério da Saúde, da Educação,

DIAGNÓSTICO PARA GESTÃO MUNICIPAL

do Trabalho, do Desenvolvimento Social, da Justiça, da Previdência Social, das Cidades, a Secretaria do Tesouro Nacional disponibilizam, pela Internet, informações bastante específicas – em escopo temático e escala territorial – a partir de seus registros e sistemas de controle internos, que podem ser úteis para construir indicadores de monitoramento de programas. No próprio site do IBGE é possível conhecer essas fontes de informação, consultando os documentos do Comitê de Estatísticas Sociais.

Quadro 2: Algumas das principais ferramentas e publicações de Indicadores

Fonte	Sítio	Conteúdo
IBGE	www.ibge.gov.br	Síntese de Indicadores Sociais Brasil em Números Cidades@ Estados@. Países@ Perfil dos Municípios Brasileiros Comitê de Estatísticas Sociais
IPEA	www.ipea.gov.br	IPEADATA Relatório de Acompanhamento dos ODM Boletim de Conjuntura
ANIPES	www.anipes.org.br	Acesso aos sites de mais de 25 instituições subnacionais que compilam dados e indicadores sociais e econômicos, além de estudos para subsidiar o Planejamento Governamental
PNUD	www.pnud.org.br	Aplicativo Atlas do Desenvolvimento Humano Relatório do Desenvolvimento Humano
Ministério da Justiça	www.mj.gov.br	Ocorrências policiais Efetivo e Gastos em Segurança Pública
Ministério da Saúde	www.datasus.gov.br	Indicadores e Dados Básicos Cadernos de Informações Municipais Painel Situacional
Ministério das Cidades	www.cidades.gov.br	Sistema Nacional de Informações sobre Cidades
Ministério da Educação	www.inep.gov.br	Edudata Brasil Sistema de Consulta ao IDEB
Ministério da Previdência	www.previdencia.gov.br	Infologó Anuário da Previdência Social
Ministério do Trabalho	www.mte.gov.br	Perfil do Município Acesso on-line à RAIS e CAGED
Ministério do Desenvolvimento Social	www.mds.gov.br	Matriz de Informações Sociais Relatórios de Informações Sociais Portal Data Social Identificação de Domicílios Vulneráveis Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos Censo SUAS Tabuladores de microdados

O Ministério do Trabalho foi uma das instâncias federais da Administração Pública pioneiras no uso de dados administrativos para monitoramento social, já no final dos anos 1970. Os dois sistemas de informação do Ministério são RAIS - Relação



DIAGNÓSTICO PARA GESTÃO MUNICIPAL

Anual de Informações Sociais- e CAGED- Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. A Base de Dados RAIS é constituída e atualizada a partir dos dados que as empresas e empregadores de mão-de-obra são obrigados a enviar, anualmente, ao Ministério do Trabalho. Estes dados dispõem sobre as características básicas dos empregados como sexo, idade, escolaridade, salário, funções exercidas, e dos estabelecimentos como setor de atividade, número de admissões e desligamentos. O sistema RAIS é, em tese, um censo administrativo sobre mercado de trabalho, já que todos estabelecimentos e pessoas físicas que, mesmo não tendo organização empresarial, tenham mantido como empregadores alguma relação de emprego, em algum momento do ano, devem apresentar, no início do ano subsequente, declaração anual à RAIS. Inclui-se pois nestes termos os empregados celetistas, estatutários, trabalhadores temporários e avulsos, mas estão fora do seu universo investigado parte significativa da força de trabalho ocupada, como os trabalhadores autônomos, empresários sem vínculo empregatício formal com sua organização e a mão de obra sem registro em carteira de trabalho⁶.

Embora já existam há algumas décadas, as bases de dados nas áreas de Educação e Saúde- áreas mais avançadas em termos da descentralização dos programas - passaram por reformulações muito expressivas nos últimos anos. Fazendo uso dos novos recursos tecnológicos da informática e telecomunicações, os Ministérios da Educação e o da Saúde criaram interfaces de fácil operação na consulta de suas bases de informação.

Na área da Educação, a principal base de dados e indicadores é o EDUDATABRASIL, organizado e mantido pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, a partir de informações levantadas anualmente no Censo Escolar (ensino pré-escolar, fundamental e médio) e no Censo do Ensino Superior.

No sítio do INEP há informações acerca das matrículas, evasão e aprovação, volume de alunos e suas características básicas, equipamentos e edificações existentes, pessoal técnico-administrativo, professores e suas características de formação e titulação. As séries históricas permitem análises e diagnósticos para avaliação de programas implementados em estados e municípios. Outras informações importantes para avaliação das políticas na área são os resultados dos sistemas de avaliação do desempenho dos alunos e instituições como o SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), o ENEM (Exame Nacional de Ensino Médio), a Prova Brasil e o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, já apresentado. Estas fontes de dados passarão a ter papel cada vez mais importante na avaliação de políticas na área, na medida em que a ênfase da avaliação passe a focar a qualidade de

⁶ O acesso a estas fontes de dados é viabilizado por meio da página do Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho do Ministério- www.mte.gov.br/pdet - , pela qual se pode obter também instruções didáticas de uso, vídeos e cuidados na interpretação das tabelas produzidas com dados RAIS e CAGED. Há vários produtos informacionais desenvolvidos como os boletins eletrônicos, o ISPER – Informações para o Sistema Público de Emprego e Renda-, o Perfil do Município e os recursos on-line para tabulação específica, conforme necessidades do usuário.

DIAGNÓSTICO PARA GESTÃO MUNICIPAL

ensino e não apenas a questão da universalização da educação básica⁷.

O sistema de informações para diagnóstico, monitoramento e ação do Ministério da Saúde é composto de vários registros administrativos: Estatísticas de Mortalidade, Programa de Vacinações, Notificação de Nascimentos e as informações produzidas no âmbito dos Municípios e no Sistema Único de Saúde, como os dados sobre internações hospitalares na rede conveniada. Todos eles estão integrados em uma interface comum no sistema Datasus. Com isso, é possível obter-se, por exemplo, informações desagregadas por estado ou município (de residência ou ocorrência) da mortalidade por causas específicas, cobertura vacinal, equipamentos físicos e leitos hospitalares por especialidade, volume de internações hospitalares e consultas ambulatoriais, taxas de morbidade por grupos de doenças, referidos a sexo e faixas etárias específicas. Algumas séries históricas são relativamente extensas (em se tratando de estatísticas públicas no Brasil). Estas bases constituem-se, pois, em fontes fundamentais para planejamento de ações na área de saúde em todas as esferas de governo no país. Um dos produtos informacionais importantes, além do relatório “Indicadores e Dados Básicos” já apresentado anteriormente, que sistematiza informações em saúde na escala estadual, é o Caderno e Informação em Saúde, que apresenta numerosos dados e indicadores para diagnóstico e monitoramento em Saúde ao nível municipal. Há ainda o Painel Situacional de Saúde, com principais indicadores de acompanhamento dos programas do Ministério⁸.

O Ministério da Justiça vem há mais de dez anos se empenhando para compilar estatísticas na área da Segurança Pública, campo em que as diferentes formas e entendimentos sobre classificação dos eventos e a “sensibilidade política” – face à visibilidade pública – não trazem nenhuma facilidade. Em sua página e nos Anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública são apresentados dados sobre [Ocorrências Criminais, Efetivo das forças, perfil e gastos das instituições de Segurança Pública](#). Estatísticas de produção judiciária e recursos humanos do Poder Judiciário vêm sendo organizados e disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça.

Há ainda uma série de outros sítios onde se pode buscar informações sobre diferentes temáticas de interesse para Políticas Públicas nos estados e municípios, como aqueles pertencentes à ANIPES – Associação Nacional de Instituições de Planejamento Pesquisa e Estatística, acessíveis por intermédio de seu portal. Vale citar, neste sentido, os sistemas de indicadores desenvolvidos pela Fundação Seade – como o aplicativo IMP - Informações dos Municípios Paulistas-, Perfil Municipal e SIM-Trabalho⁹, assim como o sistema de indicadores e metas da Prefeitura de São Paulo¹⁰.

⁷ O acesso ao EDUDATABRASIL se dá pela página principal do INEP ou pelo endereço www.edudatabrasil.inep.gov.br. Nesse sítio há um manual de ajuda para utilização do sistema e um Glossário de Indicadores Educacionais.

⁸ Os Cadernos de Informações em Saúde podem ser obtidos em www.datasus.gov.br, apontando para Informações em Saúde e, em seguida, Indicadores de Saúde.

⁹ Os dois primeiros sistemas podem ser acessados em www.seade.gov.br e o último em www.emplo.sp.gov.br.

¹⁰ Vide em www.agenda2012.com.br.



DIAGNÓSTICO PARA GESTÃO MUNICIPAL

Dados e indicadores para Políticas e Programas do MDS

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome também vem se esforçando em disponibilizar as informações de seus cadastros e programas para o público, sobretudo a sua Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Em sua página há uma série de recursos para consulta de consulta entre os quais vale citar a Matriz de Informações Sociais.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) é a unidade técnico-administrativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) responsável pelas ações de gestão da informação, monitoramento, avaliação e capacitação das políticas e programas do Ministério. A Secretaria desenvolve atividades que permitem ao MDS conhecer melhor o público-alvo de suas políticas, a lógica de intervenção de seus programas, os problemas e boas práticas de implementação de suas ações e, naturalmente, os resultados e impactos do esforço governamental na área do Desenvolvimento Social. Investigar os efeitos das transferências monetárias do Programa Bolsa Família ou do Benefício de Prestação Continuada, qualificar os serviços socioassistenciais prestados às famílias, ajudar no desenho e acompanhamento de ações de segurança alimentar e nutricional e na avaliação dos programas de inclusão produtiva são algumas das atividades que a SAGI desenvolve regularmente.

Mais precisamente, a SAGI subsidia técnicos e gestores dos três níveis de governo – Governo Federal, estados e municípios –, envolvidos nas Políticas de Desenvolvimento Social, na gestão cotidiana e no aprimoramento de programas e ações do Ministério, desenvolvendo ferramentas informacionais voltadas a organização e disponibilização de dados na internet, painéis de indicadores de monitoramento, pesquisas de avaliação e estudos técnicos específicos. De modo a potencializar o uso desses instrumentos e disseminar o conhecimento produzido, a SAGI também realiza cursos de capacitação e de formação, de curta e média duração, presenciais e a distância, além de desenvolver produtos informacionais com conteúdos das várias temáticas do Ministério, distribuídos na forma de publicações impressas e em formato digital.

No desenvolvimento de suas atividades, a SAGI vale-se de dados e informações provenientes de diversas fontes – internas ou externas ao Ministério –, tais como os sistemas de gestão e registros de programas das secretarias nacionais do MDS, o Cadastro Único para Programas Sociais, os Censos Demográficos e pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os levantamentos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), os registros administrativos e sistemas de informação dos Ministérios do Planejamento, do Trabalho, da Saúde e da Previdência. Igualmente importantes para elaboração dos estudos técnicos e do material didático de capacitação e formação realizados na Secretaria são as publicações, os relatórios de pesquisa e os trabalhos produzidos pelos Ministérios, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), IBGE, INEP, programas de pós-



DIAGNÓSTICO PARA GESTÃO MUNICIPAL

graduação, centros de pesquisa, organismos internacionais e outros órgãos públicos, como Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União.

No quadro 3 são apresentadas as principais ferramentas informacionais desenvolvidas pela Secretaria para ajudar gestores e técnicos envolvidos nas Políticas do MDS na gestão dos programas e ações.

A Matriz de Informação Social (MI) é um produto desenvolvido para organizar os dados dos programas e ações do Ministério e disponibilizá-los ao público mediante interfaces interativas. Desde sua criação em 2006, a MI passou a incorporar um conjunto amplo de novas variáveis e funcionalidades (gráficos, mapas, relatórios automatizados de informação). Com base na experiência de integração de informações, arquitetura e base de dados da MI novas ferramentas são desenvolvidas e disponibilizadas ao público na página da Secretaria (www.mds.gov.br/sagi). Vale citar, nesse sentido, o PAA Data – visualizador de informações do Programa de Aquisição de Alimentos-, o Data Social – portal multi-temático de informações-, os tabuladores de microdados do Censo Suas e do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico).

O portal Data Social disponibiliza dados e indicadores para elaboração de diagnósticos atualizados e para monitoramento das políticas e programas do Ministério, além de informações de contexto social, demográfico e econômico de municípios e estados. Dados e indicadores acerca da estrutura de gestão de programas, do dimensionamento e características dos públicos-alvo das políticas, dos insumos, entregas e resultados dos programas, serviços e ações do Ministério podem ser consultados nos componentes temáticos do portal, disponíveis para acesso de técnicos, gestores e população em geral na página da secretaria: Data SED (principais dados e indicadores da área social, econômica e demográfica, provenientes de pesquisas do IBGE, INEP, DataSus, MTE e outras fontes), DataCad (dados do cadastro único e Bolsa Família), DataCon (dados sobre as condicionalidades de Educação e Saúde de beneficiários do Bolsa Família), DataSan (dados sobre contexto e programas de Segurança Alimentar e Nutricional), DataSuas (dados sobre equipamentos, recursos humanos e serviços da Assistência Social) e DataInc (dados sobre ações em Inclusão Produtiva).

Para o Plano Brasil Sem Miséria foram desenvolvidas duas ferramentas informacionais específicas: o aplicativo IDV – Identificação de Domicílios Vulneráveis- e o MOPS – Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos. O IDV foi criado para construção de mapas de pobreza com dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE, permitindo localizar, dimensionar e caracterizar em diferentes escalas- estados, municípios, setores censitários- a população em extrema pobreza e em outras situações de vulnerabilidade. O MOPS é uma ferramenta de integração de dados e informações acerca dos equipamentos e serviços públicos disponíveis nos municípios brasileiros na área da Assistência Social, Educação, Saúde e Trabalho. Também disponibiliza informações sobre vagas de emprego e oportunidades de inclusão produtiva nos municípios.

DIAGNÓSTICO PARA GESTÃO MUNICIPAL

Um dos principais levantamentos de informação executados pela Secretaria é o Censo do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), realizado anualmente pela internet desde 2007. O Censo SUAS permite uma radiografia detalhada dos equipamentos públicos e privados da Assistência Social, da capacidade de gestão de estados e municípios e da estruturação dos órgãos de controle social. Esse levantamento teve seu mérito reconhecido como instrumento para aprimoramento da gestão do SUAS ao figurar como uma dos 10 finalistas do Prêmio de Inovação da Gestão Pública Federal, promovido anualmente pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Os dados do Censo SUAS são disponibilizados em publicação específica e por meio de Tabulador de Microdados específico.

Frente à complexidade das questões sociais que são objeto de enfrentamento do Ministério, assim como a natureza dos desenhos operativos dos programas e a multiplicidade de seus públicos-alvo, a Secretaria vale-se também de pesquisas de avaliação e estudos avaliativos. Dependendo das questões a serem investigadas, do prazo e recursos disponíveis, a Secretaria especifica o modelo mais adequado de investigação empírica, empregando um ou mais técnicas de pesquisa social-qualitativas, quantitativas, quasi-experimentais-, com os diferentes sujeitos envolvidos – beneficiários de programas, públicos específicos, população em geral, técnicos e gestores de programas-, em amostras intencionais ou probabilísticas, com representatividade nacional ou de contextos específicos. As técnicas de análise de dados das pesquisas são igualmente diversas e ajustadas à natureza das demandas, envolvendo abordagens mais descritivas e exploratórias, métodos estatísticos, modelos de avaliação de impacto e, mais recentemente, análise estruturada de textos em pesquisas qualitativas.

De modo a potencializar a disseminação e a aplicação dos resultados dos estudos e pesquisas por parte de gestores e técnicos nas esferas estadual e municipal e garantir transparência no uso dos recursos de contratação dos estudos, a Secretaria disponibiliza os resultados dos estudos e pesquisas da SAGI em fichas-resumo, sumários executivos, livros e artigos, por meio do periódico Cadernos de Estudos. O Departamento também mantém, em cooperação com a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA), a Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, que constitui importante canal de veiculação de estudos avaliativos de políticas e programas sociais no Brasil. Na página da SAGI (www.mds.gov.br/sagi) há um portal específico para acesso aos resultados das pesquisas e, no caso de pesquisas quantitativas, disponibiliza-se inclusive os microdados “desidentificados”, de modo a permitir aprofundamento analítico das pesquisas de avaliação por usuários externos, nas universidades e centros de pesquisa.



Grande parte do material produzido encontra-se em meio digital, disponível no Acervo Digital de Políticas e Programas de Desenvolvimento Social, na página da SAGI na internet. Esse acervo reúne estudos, dissertações, teses e artigos que versam sobre temas relacionados às políticas do Ministério, servindo como centro de referência documental para uso de pesquisadores, gestores públicos, conselheiros e servidores



DIAGNÓSTICO PARA GESTÃO MUNICIPAL

do MDS, na elaboração de estudos técnicos, acadêmicos e avaliativos.

Quadro 3: Ferramentas Informacionais do Portal SAGI -www.mds.gov.br/sagi

 <p>Data Social – Dados e Indicadores Sociais e de Programas do MDS</p> <p>Permite conhecer o panorama social, perfil econômico e estrutura demográfica de municípios e estados brasileiros e obter informações sobre as ações e públicos-alvo dos programas do MDS.</p>	 <p>MI Social – Matriz de Informação Social</p> <p>Sistema de monitoramento gerencial dos programas/ações/serviços conduzidos pelo MDS. Permite a visualização de informações físico-financeiras e indicadores sociais em tabelas, gráficos e mapas.</p>
 <p>MOPS – Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos</p> <p>Reúne e organiza informações acerca de oportunidades de inclusão produtiva e disponibilidade e localização de serviços, equipamentos e programas públicos identificados em municípios no país.</p>	 <p>IDV – Identificação de Localidades e Famílias em Situação de Vulnerabilidade</p> <p>Apresenta indicadores dos Censos Demográficos 2000 e 2010 e do Cadastro Único de Programas Sociais, até o nível de setor censitário, possibilitando o dimensionamento e localização de áreas em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade.</p>
 <p>Tab Social – Tabulador de Micro dados sociais</p> <p>Reúne um conjunto de aplicativos que permite produzir tabulações simples e cruzadas das principais bases de dados e pesquisas do MDS, como o Censo SUAS, o Cadastro Único de Programas Sociais, as pesquisas de avaliação da SAGI e outros levantamentos.</p>	 <p>RI – Relatórios de Informações Sociais</p> <p>Resume na forma de relatórios os dados e indicadores sociais e aqueles específicos sobre os programas, ações e serviços relativos às Políticas de Desenvolvimento Social, ao nível de municípios, estados e Distrito Federal</p>
 <p>Pesquisas de Avaliação e Sumários Executivos</p> <p>Permite buscar, consultar e recuperar fichas técnicas, sumários executivos e microdados de pesquisas de avaliação e outros estudos realizados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.</p>	 <p>Publicações, Estudos e Acervo Digital.</p> <p>Disponibiliza publicações acerca das Políticas e Programas do MDS, como estudos técnicos, livros com artigos de especialistas, relatórios e sumários de Pesquisas de Avaliação, revistas técnico-científicas e outros assuntos.</p>



DIAGNÓSTICO PARA GESTÃO MUNICIPAL

Bibliografia referida e para aprofundamento

- BAENINGER e (2010) **População e Cidades: subsídios para o planejamento e políticas sociais**. ed.Campinas : Nepo/Unicamp, 2010.
- BRONZO, C. et al. (Org.). **Gestão Social - O que há de novo?**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004, v. 01 e 02.
- BUENO, L.M.M.; CYMBALISTA. **Planos diretores municipais**. São Paulo: AnnaBlume, 2007.
- CARLEY, Michael. **Indicadores sociais: teoria e prática**. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.
- CAVALCANTE,P.L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma de planejamento e orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 58(2):129-150, 2007.
- CASTRO,J.A. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal**. Brasília, 2009.
- CEPAM. **Construindo o diagnóstico municipal**. São Paulo, 2009.
- CKAGNAZAROFF, I. B. . Gestão Social: uma visão introdutória. In: BRONZO, C. et al. (Org.). **Gestão Social - O que há de novo?**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004, v. 02, p. 13-30.
- DAGNINO, R.P. **Planejamento estratégico governamental**. Brasília: CAPES/UAB, 2009.
- DE TONI,J. Em busca do planejamento governamental do século XXI. ENAP. **Reflexões para Ibero-America: Planejamento Estratégico**. Brasília, 2009, p.21-36.
- DOWBOR,L. Sistema local de informação e cidadania. In Fund.Banco do Brasil. **Tecnologia Social**. Rio de Janeiro, 2004.
- GUIMARÃES, J. R. S. e JANNUZZI, P. M. IDH, Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira. Est. Urbanos e Regionais**, Salvador 7 (1):73-89, 2005.
- HAKKERT, Ralph. **Fontes de dados demográficos**. Belo Horizonte, ABEP, 1996.
- JANNUZZI,P.M. & PASQUALI,F.A . Estimativa de demandas sociais para fins de formulação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.33, n.2, p.75-94, 1999.
- JANNUZZI,P.M. **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas: Alínea, 2004.
- KEINERT, T.M.M.; KARRUZ,A.P. **Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias**.São Paulo : AnnaBlumme, 2002.
- LIMA, R. S. . A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. **Novos Estudos. CEBRAP**, v. 80, p. 65-69, 2008.
- KOGA,D. **Medidas de Cidades**. São Paulo: Cortez, 2005.
- MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: IPEA, 1997. (tomo I).
- NAÇÕES UNIDAS. **Handbook of social indicators**. Nova York, 1988.
- NAHAS, Maria Inês Pedrosa . Metodologia de construção de índices e indicadores sociais como instrumentos balizadores da gestão municipal da qualidade de vida urbana: uma síntese da experiência de Belo Horizonte.. In: HOGAN, D. et al. (Org.). **Migração e Ambiente nas aglomerações urbanas..** Campinas/SP: UNICAMP, 2001, v. ,



DIAGNÓSTICO PARA GESTÃO MUNICIPAL

p. 465-487. PAGNUSSAT, J.L. Prefácio. In GIACOMONI, J. ; PAGNUSSAT, J.L. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília, Enap, 2006, p.9-65.

PFEIFFER, P. Planejamento Estratégico municipal. **Texto para Discussão**. Brasília: Enap, 2000.

RESENDE, D.A.; CASTOR, B.V.J. **Planejamento estratégico municipal**. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

RESENDE, L.M. e JANNUZZI, P.M. Monitoramento e Avaliação do PDE: IDEB e painel de indicadores. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 59(2): 121-150, 2008.

SANTAGADA, S. Indicadores sociais: uma primeira abordagem histórica. **Pensamento Plural**, Pelotas [01]: 113 - 142, julho/dezembro 2007.

SCANDAR, W.J. JANNUZZI, P.M., SILVA, P.L.N. Sistemas de indicadores ou indicadores sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais? **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v.17, n.4, p.1191 - 1201, 2008.

TAVARES, M.C. O Planejamento em economias mistas. CENDEC. **Seminário Internacional Estado e Planejamento: sonhos e realidade**. Brasília, Cendec, 1988, p.25-45.

TORRES, H.G. Demografia urbana e políticas sociais. **Rev. Bras. Est. Pop.**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 27-42, jan./jun. 2006.

VITTE, C.C.S.; KEINERT, T.M.M. **Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.