

# 017

## AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



# IMPORTÂNCIA E LIMITES DO USO DE ÍNDICES SINTÉTICOS PARA FORMULAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Amilton José Moretto<sup>1</sup> (UNILA)

Maria Alejandra Nicolás<sup>2</sup> (UNILA)

Maria Lúcia Navarro Lins<sup>3</sup> Brzezinski (UNILA)

## RESUMO

O presente artigo faz parte de uma série de pesquisas que discutem os indicadores socioeconômicos como instrumentos que contribuem para a formulação, monitoramento, avaliação e gestão de políticas públicas. A utilização de indicadores para o planejamento, ainda que não seja recente, ganhou novos contornos no caso brasileiro a partir dos anos 1990 com a implementação de políticas sociais e, a crescente preocupação com o aprimoramento e avaliação destas. O artigo tem o objetivo de discutir o alcance do uso de índices sintéticos na gestão de políticas públicas no âmbito local. Para isso, aborda-se a conceituação de indicadores e índices, destacando as vantagens na sua utilização e limitações, assim como os problemas para sua interpretação. Ainda, apresenta-se a utilização indicadores para avaliar o desempenho de administrações municipais, discutindo a importância destes para acompanhar o desempenho das políticas públicas. Nas considerações finais destacam-se aspectos positivos no uso de índices sintéticos para avaliação de ações do governo local, assim como as limitações colocadas para o gestor público.

Palavras chaves: Monitoramento e avaliação de políticas públicas; Indicadores socioeconômicos; Gestão municipal; Planejamento e gestão de políticas públicas.

<sup>1</sup> Docente do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da integração latino-americana (UNILA). Este trabalho contou com o financiamento da UNILA por meio do Edital PRPPG 137/2018, Programa Agenda Triplíce, instituído pela Resolução CONSUN n. 7, de 7 de maio de 2018.

<sup>2</sup> Docente da área de Administração Pública e Políticas Públicas e do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), integrante do Centro de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (CEPECON); e-mail: [maria.nicolas@unila.edu.br](mailto:maria.nicolas@unila.edu.br)

<sup>3</sup> Professora adjunta do curso de Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA), email: [maria.brzezinski@unila.edu.br](mailto:maria.brzezinski@unila.edu.br).

## INTRODUÇÃO

O cientista político norte-americano Harold Laswell, considerado um dos fundadores da área de políticas públicas, escreveu em coautoria com D. Lerner o livro “The Policy Sciences” na década de 1950. No capítulo introdutório, Laswell se debruça sobre a expressão “análise de política pública” (*policy analysis*), esta se refere à orientação científica nas políticas públicas. Segundo o autor, o conhecimento científico, resultado da pesquisa acadêmica, deveria ser incorporado pelos governos na produção de políticas públicas (Secchi, 2016; Souza, 2007; Marques, 2013; Peters, Pierre, 2006). O entendimento contemporâneo da expressão está orientado ao caráter prescritivo que carrega: “[...] construir política pública, avaliar questões técnico-políticas e gerar informação para o enfrentamento de problemas públicos” (Secchi, 2016, p. 11). A análise de política pública, entendida nestes termos, deveria contribuir para aumentar as chances de construção de políticas públicas orientadas por estudos empíricos que permitam construir um diagnóstico adequado do problema público, assim como das possíveis alternativas de instrumentos de políticas públicas a serem utilizados para mitigar os problemas.

Com relação ao aspecto acima mencionado, cabe sublinhar que a incorporação do estudo técnico científico na produção de políticas públicas não deveria ser interpretado como uma falácia, isto é, como uma controvérsia entre a técnica e a política na tomada de decisão por parte dos políticos eleitos. Sobre este aspecto, Lindblom (1981) informa que há duas questões cruciais no “processo decisório”: i. Eficácia na solução de problemas: refere-se à permeabilidade da tomada de decisão por parte dos políticos. As decisões provêm de reflexão, de uma análise eficiente, da incorporação de sugestões dos cientistas sociais. Em última instância, diz respeito à capacidade de outros atores de influenciar a tomada de decisão dos políticos, assim como da incorporação de análise informada baseada em estudos empíricos; ii. Sensibilidade ao controle popular: aqui também refere-se à permeabilidade da tomada de decisão, no entanto, está orientada em termos amplos à população. Em que medida os cidadãos podem influenciar os políticos ou apenas as elites nacionais possuem o poder de barganha e de influência? Nas palavras de Lindblom: “[...] De um lado, as pessoas querem que a política se baseie em ampla informação, e seja bem informada. Do outro, preferem que o processo decisório seja democrático – portanto, político. Em outras palavras, de um lado querem que a política seja mais científica, e de outro que não deixe de ser “política” (Lindblom, 1981, p. 14).

Na contemporaneidade, a incorporação da técnica na formulação e desenho, assim como no monitoramento e avaliação das políticas públicas é uma prática comum levada adiante pelos governos em termos amplos. Em pesquisa recente, Hjort et al. (2019) investigam em que medida o fato de informar sobre os resultados de pesquisas científicas pode influenciar os prefeitos brasileiros. A partir de uma pesquisa realizada com 1818 prefeitos brasileiros, os autores, destacam entre as conclusões que ter acesso a essa informação impacta de forma positiva e aumenta a probabilidade de que o município venha utilizar esses dados para o desenvolvimento de políticas públicas.

Em termos amplos, os governos baseiam suas decisões em estudos oriundos de pesquisas, principalmente, de cunho quantitativo. A produção sistemática de indicadores no planejamento de políticas públicas converteu-se numa ferramenta de utilidade para os governos. No entanto, não é uma prática nova, como assevera Januzzi (2016) “[...] De uma perspectiva histórica, tomando os EUA como referência, o fato é que a preocupação de indicadores de monitoramento da ação governamental é tão antiga quanto a própria avaliação de programas públicos, como revelam, desde os anos 1930, as medidas de performance mais geral do setor público baseadas na entrega de obras e produtos [...]” (Januzzi, 2016, p. 106). A centralidade da produção de indicadores sociais remonta à década de 1960 nos Estados Unidos, quando a partir de um contexto de queda do desemprego, reivindicações por direitos civis e políticos, assim como a implementação de políticas públicas de proteção social trouxe à tona a insuficiência dos indicadores econômicos para a mensuração dos fenômenos sociais (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018). Nessa conjuntura, a emergência dos indicadores sociais surgia com força no planejamento governamental. De todas formas, os indicadores sociais possuem uma série de limitações *sui generis*, tal como o poder explicativo dos fenômenos. “[...] Um indicador útil em determinado lugar e época pode não ser proveitoso para outra região, ou até mesmo para a própria região em outro momento” (Soligo, 2012, p. 17).

Neste sentido, no Brasil, a partir dos anos 1990, a utilização de indicadores para o planejamento ganhou novos contornos com a implementação de políticas sociais e a crescente preocupação com o aprimoramento e avaliação destas. Na década de 2000, a importância da utilização de indicadores se fortaleceu ainda mais, especialmente, com a implementação do Programa Bolsa Família e as inovações na sua gestão, com um banco de informações em nível nacional, “o Cadastro Único”, colocando à disposição da comunidade acadêmica um conjunto inestimável de dados para análise sobre o impacto dessa política, bem como sobre a eficiência do gasto público.

Tem-se observado a crescente importância dada pelos gestores públicos na disseminação de resultados das políticas públicas implementadas, tanto para a prestação de contas à sociedade do que o setor público faz, como para justificar a implementação ou bem a continuidade de uma determinada política pública ou a escolha de um dado desenho de projeto. Ademais, a disseminação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) - como a internet que passou a ser incorporada, de forma mais contundente a partir dos anos 2000 pelo Governo Federal e pelos governos locais - resultou em vários projetos voltados a seu desenvolvimento. Dentre estes, cabe mencionar que alguns serviços públicos começaram a ser prestados eletronicamente e informações sobre as ações governamentais passaram a ser disponibilizadas online. Assim como relatórios de monitoramento e avaliação de políticas públicas que utilizavam indicadores sociais como ferramentas de medição dos fenômenos. Em última instância, os governos precisam ser mais transparentes e prestar contas de suas iniciativas. Se, por um lado, esse maior acesso possibilita o acompanhamento e fiscalização por parte da população, por outro, as informações colocadas à disposição sob a forma de indicadores ou índices, na maioria das vezes, não são de fácil compreensão para a maior parte da sociedade. Contudo, não se pode negar que mesmo não compreendendo o significado de um índice, a população tem a percepção se sua condição de vida melhorou ou não com a implementação, alteração ou encerramento de uma dada política pública, independentemente dos motivos que o gestor utilizou para tomar essa decisão. A decisão de criar, mudar ou finalizar uma política pública tem consequências para a avaliação da administração, o que implica em custos para a gestão, tais custos podem se refletir em menor montante de recursos para a área, perda de votos e apoio da população.

Assim sendo, a capacidade de captar e hierarquizar corretamente as diferentes demandas da sociedade, bem como monitorar a implementação das ações que respondam a estas demandas, além de avaliar seus impactos para a população beneficiária e para o conjunto da sociedade torna-se fundamental para uma gestão estratégica e para se atingir os objetivos da política pública. Para isso, os indicadores são instrumentos indispensáveis, tanto para os formuladores/gestores como para os avaliadores pertencentes à Administração Pública, das agências multilaterais, da comunidade acadêmica e da população em geral. Estes contribuem na interpretação da realidade social e, fundamentalmente, orientam, no que diz respeito às políticas sociais, aqueles setores com maiores carências nas sociedades (Januzzi, 2002). A construção de indicadores e índices que reflitam determinada realidade passa, sempre, por concepções de mundo e, dessa forma, espelham a visão de quem constrói o indicador. De toda forma, a utilização crítica de indicadores contribui para melhor compreensão dos fenômenos que se busca mensurar, ampliando o conhecimento sem, contudo, se deixar de reconhecer os limites que os indicadores apresentam.

Para avançar na compreensão dessa problemática, este artigo tem como objetivo discutir o alcance do uso de índices sintéticos na gestão de políticas públicas no âmbito local. Para isso, aborda-se, de forma breve o contexto histórico do surgimento e o conceito de indicadores sociais. Assim como o papel de indicadores e índices nos processos de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Ainda, apresenta-se a utilização de indicadores para avaliar o desempenho de administrações municipais, discutindo a importância destes para acompanhar o desempenho das políticas públicas. Por último, são apresentadas as considerações finais a respeito do potencial que os indicadores sociais possuem para formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas no âmbito local.

## CONTEXTO HISTÓRICO DO SURGIMENTO E CONCEITO DE INDICADORES SOCIAIS

Os indicadores sociais, como forma sistemática de medir aspectos da realidade social, suas transformações e os impactos da implementação de políticas sociais nas sociedades, surgiram nos EUA, na década de 1960. Até então, a única medida amplamente conhecida para medir o desenvolvimento era o Produto Interno Bruto (PIB), que marcava o crescimento econômico em alguns países, mas sem que ficasse evidenciada a redução da pobreza ou das desigualdades sociais (Soligo, 2012, p. 15). Segundo Salvatore Santagada (2007, p. 117), “[...] aos sociólogos norte-americanos era solicitada uma análise das causas dos conflitos sociais, considerando que o crescimento industrial econômico promovido durante o período do Estado de bem-estar social não foi dissociado de conflitos decorrentes de reivindicações não atendidas.” O pano de fundo do desenvolvimento dos indicadores é a teoria sociológica da modernização, os indicadores seriam a forma de estudar as disfunções ou as patologias do sistema capitalista.

Os indicadores são ferramentas que surgiram no campo das ciências naturais, onde a relação entre causa e efeito é possível de delimitar de forma clara. Porém, nas ciências sociais, os indicadores estão atrelados ao contexto e época na qual se constroem:

Nas ciências sociais, não é possível desvendar uma clara relação de causa e efeito entre os fenômenos da realidade social, mas apenas conjecturas, isto é, probabilidades de ocorrência de efeitos em relação a determinadas causas. Trata-se de relações estocásticas, o que limitam as explicações formuladas a partir dos indicadores sociais. Este é o motivo pelo qual um indicador pode ser útil para enunciar explicações em determinada época e lugar e menos proveitoso em outros (Soligo, 2012, p. 16).

No Dicionário de políticas Públicas, Paulo de Martino Jannuzzi destaca alguns aspectos relevantes para conceitualizar os indicadores sociais, dentre estes, medida em geral quantitativa, o significado social, isto é, os indicadores devem ser interpretados no contexto histórico no qual são construídos, assim como que o objetivo destes é informar algum aspecto de um fenômeno social que está se investigando:

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que se estão processando (Di Giovanni; Nogueira, 2015, p. 458)

Conforme Jannuzzi (2015, 2016) os indicadores podem ser classificadores a partir de várias perspectivas, neste sentido, cabe destacar uma classificação mais ampla: i. Indicadores de insumo: são aqueles recursos (humanos, financeiros, infraestrutura, dentre outros) possíveis de mensurar num programa ou política pública. Por exemplo, um indicador de um programa de monitoria de cursos de graduação na Educação Superior brasileira, que possui como objetivo oportunizar atividades de acompanhamento aos discentes com o intuito de aprimorar o processo de ensino aprendizagem, poderia ser o número de bolsas disponíveis para os discentes; ii. Indicadores de efeito: referem-se a indicadores que possam mensurar os resultados de um processo de implementação de uma política pública. Por exemplo, conforme o exemplo anterior, um indicador poderia mensurar o número de discentes aprovados num componente curricular que recebeu o programa; iii. Indicadores de processo: são as medidas quantitativas intermediárias entre os indicadores de insumo e de efeitos. Por exemplo, com relação ao exemplo mencionado, poderia ser um indicador desse tipo, o número de orientações discente/docente, assim como o número de encontros de monitoria desenvolvidos pelos discente monitor com seus colegas do curso de graduação.

Enquanto os indicadores atuam como um termômetro para medir fenômenos sociais nas mais diversas temáticas (sociais, econômicas, ambientais), os índices são um conjunto de diversos indicadores que sintetizam um conceito abstrato em um único valor. Os índices ou indicadores sintéticos são úteis para a comparação de políticas ao longo do tempo e em diferentes locais, por meio do estabelecimento de rankings (SESI, 2010).

São marcos na história dos indicadores sociais a obra organizada por Raymond Bauer chamada *Social Indicators*, de 1966; e no mesmo ano, a proposição feita por Daniel Bell de elaboração de um sistema de “cômputos sociais” em relatório para a *National Commission on Technology and the American Economy*. Em 1969, foi criado nos EUA o Serviço Nacional de Metas e Pesquisa, encarregado de elaborar relatórios sobre a qualidade de vida norte-americana. Os indicadores eram vistos como uma medida do bem-estar social, necessária à atividade de planejamento governamental (Soligo, 2012; Santagada, 2007). Evidentemente, o bem-estar social pressupõe uma sociedade de consensos em torno de um dado sistema de valores:

Quando tomamos social por bem-estar devemos explicitar a referência ao sistema de valores que orienta esta postura. Parece-nos que esta supõe uma sociedade sem conflito, onde há consenso sobre objetivos e valores e suas implicações. A sociedade é pensada como um todo homogêneo e não como um campo hierarquizado onde há valores em conflito. A definição de bem-estar é cultural, histórica e específica de determinada sociedade (Castro, 1975, p. 169).

Foi durante a década de 1970 que outros Estados, especialmente na Europa, e organizações internacionais passaram a publicar relatórios de estatísticas sociais e de indicadores sociais:

A investigação no campo dos indicadores sociais, realizada por organismos governamentais e não-governamentais, têm buscado aprofundar a vinculação dos indicadores com os princípios que nortearam o seu surgimento, ou seja, servir de instrumento para o planejamento governamental, bem como superar as análises estritamente econômicas. Agora as condições sociais fazem parte do rol de preocupações não só dos especialistas, como também dos governos. A “qualidade de vida” ou o “bem-estar” assumem um papel importante, juntamente com o enfoque econômico, para responder como anda o “estado social da Nação” (Santagada, 2007, p. 120).

Após um período de poucas investigações na área dos indicadores sociais, durante os anos 80, o tema voltou à baila nos 90, graças à Organização das Nações Unidas e suas diferentes agências especializadas, encarregadas de elaborar relatórios sobre a implementação de tratados relacionados a direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento. Deve-se ressaltar o trabalho desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), entre outros indicadores complexos. Este Índice é o indicador sintético mais disseminado e referenciado pelos países, sendo resultado da combinação de três indicadores: de renda, educação e longevidade, para tentar superar análises unicamente baseadas no progresso econômico - nomeadamente, no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) ou do Produto interno nacional (PNB). O conjunto que compõe a cesta do IDH vem sendo aplicado em vários Estados para indicar o grau de bem estar e desenvolvimento de que goza sua população. A combinação dos indicadores gera uma nota, um valor entre 0 e 1, atribuída a cada Estado, situando estes Estados em um ranking. No entanto, está sujeito a várias críticas, como o fato de que não incorpora elementos importantes como a desigualdade de renda, de gênero, racial e étnica. Mesmo que um Estado esteja bem localizado no ranking geral do PNUD, pode haver situações de extrema desigualdade e injustiça acometendo a população.

Posteriormente, “[...] o PNUD criou outros índices a respeito de temas específicos como: Índice de Liberdade Humana (ILH, 1991), Índice de Liberdade Política (ILP, 1992), Índice de Pobreza Humana (IPH, 1997), entre diversos outros” (Santagada, 2007, p. 125). Para medir transformações na forma com a qual as sociedades se relacionam com o meio ambiente foram desenvolvidos indicadores “de sustentabilidade”, que funcionam combinados com indicadores de desenvolvimento, mas agregando variáveis socioambientais. “[...] São exemplos de indicadores de sustentabilidade, o Índice de Progresso Genuíno (IPG, originalmente chamado de Índice de Bem-estar econômico sustentável - IBES, de 1989), Ecological footprint method (conhecida como “pegada ecológica”, criado em 1996), os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS, desenvolvido pelo IBGE em 2008) e a Matriz Territorial de Sustentabilidade (CEPAL/ILPES)” (Guimarães; Feichas, 2009, p. 307). A partir dos anos 2000 houve um incremento da participação da sociedade civil no monitoramento de diversas agendas, contribuindo para o desenvolvimento de novos indicadores e índices (Santagada, 2007).

No Brasil, pode-se destacar como um momento importante no desenvolvimento teórico e prático de indicadores sociais no país, o papel do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Na década de 1970 foi instituído o Grupo Projeto de Indicadores Sociais (GPIS), duas questões interessantes foram incorporadas por esse grupo à construção de indicadores, por um lado, o referenciamento histórico e, por outro, a inclusão de dimensões articuladas a partir das relações e os múltiplos aspectos que se inserem na construção de indicadores e sua medição. “[...] a área foi criada principalmente com o objetivo de prover o país com informações sociais necessárias ao planejamento estatal, que passara a incorporar dentre as suas metas tanto os impactos dos empreendimentos econômicos sobre as condições de vida da população brasileira quanto a análise de suas características e dinâmica” (Simões et al., 2017, p. 19). Como desdobramentos desse grupo, no marco do IBGE, foi realizada uma parceria com o Fundo das Nações Unidas para a infância (UNICEF), criado pelas Nações Unidas em 1945 com o intuito de promover os direitos de crianças e adolescentes em mais de 190 países. O resultado da parceria foi a produção de estudos e relatórios de pesquisa que visavam o monitoramento das políticas públicas brasileiras na área (Simões et al.; 2017).

Outro momento a ser destacado, em sintonia com os empreendimentos de monitoramento das políticas públicas no país, refere-se às experiências em nível federal de estruturação sistemática de indicadores dos Ministérios de Educação, Saúde e Planejamento a partir da década de 1990. No entanto, é a partir da década de 2000 que o país vivencia um salto considerável em termos de disseminação e construção de indicadores sociais. “[...] a partir de 2000, com a criação de um número significativo de novos programas sociais, operados segundo articulação federativa e intersetorial, e expansão e qualificação do corpo técnico de servidores públicos - em especial no governo federal e nos municípios - que os sistemas de monitoramento de programas públicos começam a ter um salto qualitativo” (Januzzi, 2016, p.107). Também, é preciso lembrar que o processo de desenvolvimento do governo eletrônico no país a partir da década de 2000 contribuiu com o processo de transparência e informação pública. Dentre os projetos investidos pelo governo federal, destaca-se a criação de portais públicos na internet que contribuíram com a disseminação de relatórios, estudos e informes sistemáticos sobre indicadores no país e, em última instância, viabilizaram o acompanhamento destes por parte dos pesquisadores e da população.

Na área da educação é notório o desenvolvimento e aperfeiçoamento de indicadores. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB é um exemplo de indicador sintético bastante utilizado no Brasil para medir a qualidade do aprendizado e, ao mesmo tempo, estabelecer as metas para a melhoria deste serviço. Ele foi criado pelo Instituto nacional de pesquisas educacionais Anísio Teixeira (INEP), vinculado ao Ministério da Educação em 2007. É calculado a partir de duas variáveis: as taxas de aprovação e reprovação (“fluxo escolar”, com dados obtidos pelo Censo escolar) e pelas médias de desempenho na Prova Brasil e no Sistema de Avaliação da Educação Básica. Por meio do IDEB acompanha-se as metas de qualidade para educação básica do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que estabeleceu como meta para 2022 uma nota 6,0, que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável à dos países desenvolvidos (INEP; MEC, 2019).

Recentemente, a Fundação Tide Setubal lançou um novo indicador para avaliação da realidade da educação no Brasil. O Indicador de Desigualdades e Aprendizagens (IDeA) foi concebido para evidenciar as situações de injustiça social e como estas influenciam os níveis de aprendizagem, aprofundando a avaliação da educação por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica IDEB. Por meio do IDeA, deve ser possível para o gestor público levar em consideração as desigualdades entre grupos de distintos níveis socioeconômicos, raça e gênero, na avaliação da qualidade da aprendizagem.

A novidade deste indicador em relação ao IDEB é que ele torna possível calcular a “medida de equidade”, isto é, a “distância entre as distribuições de desempenho de grupos de estudantes definidos por características sociais de nível socioeconômico, raça e gênero” (GIFE, 2019). Pretende-se com isso permitir o acúmulo de dados e evidências que possibilitem a formulação e implementação de ações para favorecer a equidade no setor da educação. A equidade e a inclusão na educação constituíram uma das metas do rol de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) adotado no âmbito das Nações Unidas em 2015 (UNESCO, 2019, p. 11).

No nível municipal, a modo de exemplo, cabe destacar estudo recente divulgado em 2019 pelo Sindicato Nacional das Empresas de Limpeza Urbana (SELURB). O estudo consiste num modelo matemático para medir o grau de comprometimento de Municípios com as metas da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Constatou-se que quanto maior a taxa de crianças matriculadas em escolas, quanto maior a densidade demográfica e quanto menor a dependência de transferência de recursos da União e do Estado, menor a propensão do Município de destinar os resíduos sólidos gerados em seu território a lixões (Girardi, 2019).

## O PAPEL DE INDICADORES E DE ÍNDICES SINTÉTICOS NA FORMULAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O chamado “ciclo de políticas públicas” é um método de análise da vida e o percurso de uma política pública, desde o momento, em que um problema social adquire o status de problema público e, nesse sentido, se insere na agenda de prioridade de um governo (Howlett, 2013). Aqui cabe lembrar que: “[...] Su clasificación social y posteriormente política como tal, es, en todos los casos, una construcción colectiva vinculada directamente con las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación” (Subirats et al, 2008, p. 128). Até os processos de tomada de decisão, quando os atores públicos legitimam o início de uma política pública, passando pelo processo de implementação, quando efetivamente se concretizam uma série de ações para pôr em prática as diretrizes e objetivos da política pública. Aqui, é importante destacar o papel dos atores no processo de implementação, definido como “[...] interação entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas. As dinâmicas políticas são resultados dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes” (Lotta, 2014, p.193). Enquanto a política pública está em funcionamento, se abre o espaço para processos que permitem, de fato, verificar em que medida o público alvo está recebendo os impactos da tomada de decisão política. Estes processos se configuram, por um lado, no monitoramento, entendido como uma série de ações planejadas para acompanhar projetos e programas, em última instância, se constitui na fonte e base para o processo de avaliação da política pública. Este processo formal é planejado de forma organizada em ações específicas que, em última instância, estarão emitindo um julgamento sobre a intervenção pública (Champagne et al., 2011). Os processos de monitoramento e avaliação são articulados e se complementam e possuem como intuito oferecer informações, consideradas de relevância, para os gestores públicos sobre o andamento da política pública (Januzzi, 2016).

O modelo analítico do ciclo de políticas públicas é apenas um marco de referência e, não um esquema rígido. Na prática, o processo é muito mais conturbado e, de fato as etapas podem se suceder não de forma sequencial. Algumas etapas são complicadas de ser isoladas e outras podem acontecer de forma paralela. “[...] A representação sequencial das políticas públicas não deve ser utilizada de forma mecânica, deve-se representá-las como um fluxo contínuo de decisões e procedimentos, para o qual trata-se de encontrar o sentido” (Muller, 1998, p. 67).

Os indicadores em termos amplos e, especificamente os indicadores sociais, são recursos metodológicos que cumprem distintos papéis em cada fase do ciclo de políticas públicas. Apesar das críticas a este modelo simplificado e linear de explicação das políticas públicas, ele tem o mérito de evidenciar a importância dos indicadores sociais em todo o processo.

No âmbito de formulação da política ou programa, os indicadores podem contribuir para elaborar o correto diagnóstico da realidade social, ilustrando os variados fatores que influenciam determinada problemática (condições socioeconômicas, de participação, ambientais, demográficas etc). Além disso, os indicadores ilustram a capacidade de gestão, fornecendo dados sobre a disponibilidade de recursos humanos, financeiros e de equipamentos para atuar num determinado contexto. De início, os indicadores dimensionam as questões sociais latentes que poderão eventualmente entrar na agenda pública, podendo ser utilizados tanto por grupos de pressão para apresentar suas demandas, como pelos gestores para representar uma demanda em comparação com outras, justificando a fixação de prioridades (Jannuzzi, 2017, p. 29). Porém, neste ponto, cabe lembrar que nesta fase há em disputa vários argumentos sobre aquilo que o “problema” significa ou dimensiona para cada um dos atores envolvidos, seja o poder público, o setor privado ou os setores da sociedade civil. Na medida, em que há disputas nesse campo simbólico, a maneira de abordar o problema público trará consequências na escolha dos indicadores que serão utilizados para elaborar o diagnóstico necessário.

Na etapa seguinte do ciclo de políticas públicas, de tomada de decisão, são necessários indicadores intermediários com base nas prioridades que devem ser atendidas, conforme a orientação política-governamental. Na quarta etapa, de implementação e execução dos programas e políticas, os indicadores de monitoramento são fundamentais para acompanhar todo o processo, conforme a lógica “insumo-processo-produto-resultado-impacto”. Como bem informa Januzzi (2016), os indicadores nesta etapa cumprem o papel de apontar anormalidades em certos pontos do programa, informação relevante para os gestores conseguirem realizar as correções necessárias. Uma questão a ser destacada diz respeito à possibilidade de acompanhamento do indicador ao longo do tempo e, nesse sentido, permitir que sejam passíveis de comparação. Outro ponto relevante, refere-se à construção de painéis de indicadores para cada área ou gestão do programa, “[...] Ao gerente de processos operacionais básicos, deve estar disponível a informação essencial para o bom desempenho das atividades de seus coordenador. [...] Ao gerente mais estratégico, deve estar disponível um painel de indicadores que lhe permita ter uma visão mais “holística” dos macroprocessos do programa” (Januzzi, 2016, p. 113).

Nesta fase de avaliação, será necessário decidir entre os seguintes caminhos: modificar os programas e políticas, descontinuar-los ou adaptá-los, reiniciando assim o ciclo. Os indicadores são indispensáveis também neste etapa, pois será necessário medir a eficácia, a eficiência e a efetividade dos programas e políticas implementados (Jannuzzi, 2017, p. 30-31). O desenho de um processo avaliativo não se configura apenas como um processo técnico e, sim como uma atividade inerentemente política. A escolha por mensurar um determinado processo ou bem a definição da utilização de técnicas qualitativas, por exemplo, apresenta uma visão sobre aquilo que se considera prioritário ou necessário para avaliar uma política pública. Sobre este assunto, Howlett et al. esclarecem:

“ [...] Isso não significa sugerir que a avaliação de políticas é um processo irracional ou puramente político, sem intenções genuínas de apurar o funcionamento de uma política e seus efeitos. Ao contrário, ela serve como um alerta para a consciência de que confiar apenas em uma avaliação formal para tirar conclusões sobre o sucesso ou insucesso relativo de uma política levará a *insights* excessivamente limitados sobre os *outcomes* políticas e suas apurações” (Howlett et al. 2013, p. 200)

Em resumo, a escolha dos indicadores utilizados em cada uma das etapas ou ciclos deve estar em sintonia com o programa ou política e, ainda, eles devem ser de utilidade para os gestores. Um painel de indicadores construídos ao longo do tempo, confiáveis, pertinentes que não possam ser utilizados pelos gestores se convertem em meros números com nenhum peso signitivado no processo de avaliação.

#### APLICAÇÃO EM UM CASO ESPECÍFICO: O ÍNDICE DE QUALIDADE DA DESPESA (IQD)

Nesta seção, apresenta-se um índice sintético para se poder avaliar o resultado do gasto do governo municipal na política de educação, o índice de qualidade da Despesa (IQD). O IQD é construído a partir de dois indicadores: i) o indicador de insumo; e ii) o indicador de produto e/ou resultado (desempenho). Dessa forma, o índice de qualidade da despesa<sup>4</sup>, procura mensurar a quantidade de produto (bens e serviços) ofertados ou os retornos alcançados com determinado programa (resultados) em relação aos recursos disponíveis utilizados (insumos). O índice de qualidade da despesa, relaciona, portanto, o índice de insumo (II) com o índice de produto (IP) ou índice de resultado (IR). Formalizando-se, temos:

$$IQD = IP \div II \text{ ou } IQD = IR \div II$$

Onde:

IQD – índice de qualidade da despesa; II – índice de insumo;

IP – índice de produto; e IR – índice de resultado.

<sup>4</sup> A metodologia utilizada foi adaptada da mesma utilizada e explicitada em BRUNET; BORGES e BERTÊ, 2012.

Para se construir o índice de insumo, utilizou-se os dados da despesa realizada pelo município na função educação, neste caso, o gasto por aluno matriculado no ensino fundamental. Para transformar essa despesa no índice de insumo, ponderou-se o valor dessa despesa pela média da despesa *per capita* feita pelo conjunto dos vinte e dois municípios selecionados para análise. Após a ponderação, chega-se ao índice relativo final pelo escore padronizado obtido por meio da função estatística distribuição cumulativa normal. Temos que,

$$I = [(D \div P) - m] \div \sigma$$

Onde:

D – é a despesa total na função educação; P – é o número de alunos matriculados;

m – é a média da despesa per capita de todos os municípios selecionados; e  $\sigma$  – é o desvio-padrão de todos os municípios selecionados.

Utiliza-se na construção dos índices de produto (IP) e de resultado (IR) uma combinação de escores padronizados de algumas variáveis. Para o IP as variáveis utilizadas foram: número de alunos matriculados por docente; número de estabelecimentos da educação básica da rede municipal; horas-aula diárias; taxa de distorção idade-série; adequação da formação docente; taxa de aprovação nos anos iniciais do ensino fundamental. Para o IR, utilizou-se a média das notas em língua portuguesa e matemática obtidas pelos alunos dos anos iniciais da rede municipal na Prova Brasil. No IP, que utilizou mais de uma variável, todas tiveram a mesma ponderação ou peso no valor final do indicador, i.e., o índice foi encontrado a partir da média aritmética dos escores padronizados. Estes últimos, da mesma forma que o índice de insumo, é calculado a partir da ponderação dos escores brutos de cada variável pela média e o desvio-padrão desta mesma variável para o conjunto de municípios selecionados e utilizando-se a função estatística distribuição cumulativa normal. Assim temos,

Onde:

$$IP, IR = \sum_{i=1}^n [(\varepsilon_i - \mu) \div \sigma] * n^{-1}$$

$\varepsilon_i$  – é o escore bruto de um indicador da função educação para determinado município;

$\mu$  – é a média dos escores brutos de um indicador da função educação do conjunto de municípios selecionados;

$\sigma$  – é o desvio-padrão dos escores brutos de um indicador da função educação do conjunto de municípios selecionados; e

n – número de municípios selecionados.

Os índices variam no intervalo entre zero e um. Quanto mais próximo de um, melhor o posicionamento do índice de produto ou de resultado, ou seja, maior é a oferta dos bens/serviços ou melhor o retorno das ações do governo na função analisada. No caso do índice de insumo, que também varia de zero a um, quanto mais próximo de um, maior a despesa realizada e, quanto mais próximo de zero, menor a despesa realizada na função educação. Ressalte-se, o fato de estar próximo de zero não significa despesa muito baixa, mas sim que a despesa no município em questão é menor em relação aos demais municípios analisados. Já o índice de qualidade da despesa, independentemente de ser calculado a partir do índice de produto ou do índice de resultado, poderá apresentar um valor que será igual ou maior que zero, indicando quantas vezes a despesa de um determinado município é melhor que outro município.

Portanto, o IQD não apresenta um valor absoluto, mas sim relativo. Assim sendo, um município pode gastar menos que outro na função educação e, da mesma forma, ofertar uma menor quantidade de produto, mas poderá apresentar um IQD maior que a de outro que tenha gasto e produtos maiores. A interpretação é que o primeiro município conseguiu utilizar melhor o insumos a sua disposição, obtendo mais de produto por unidade de despesa, ainda que tenha apresentado um volume de gasto ou de produto inferior ao de outro município. Em outros termos, um município com IQD maior obtêm maior rendimento dos recursos públicos utilizados, ou seu gasto público é melhor.

Na tabela 1 abaixo, apresenta-se os resultados do índice de produto<sup>5</sup> e do índice de resultado<sup>6</sup> para 22 municípios do estado do Paraná selecionados, que possuem população igual ou superior a 45 mil habitantes.

<sup>5</sup> Construído a partir das variáveis: alunos matriculados por docente, número de estabelecimentos do ensino fundamental da rede municipal.

<sup>6</sup> Construído a partir das variáveis: horas-aula diárias, taxa de distorção idade-série e adequação da formação docente.

Com relação ao índice de insumo (II), que reflete o montante de recursos alocados na função educação por aluno matriculado, os municípios de Curitiba (0,98) e Cornélio Procópio (0,96) apresentam os maiores índices, enquanto os municípios com os menores índices foram os de Pato Branco (0,17) e Pinhais (0,26). Neste caso, o município de Curitiba também apresentou o maior índice de produto (0,93) entre os 22 municípios pesquisados, ou seja, foi o município que mais aportou recursos nessa função e o que mais ofertou produtos. Contudo, o índice de qualidade do gasto mostra que este município fica em décimo-quarto, bem atrás do município de Toledo, que apresenta o melhor desempenho no IQD1 (que utiliza o II e o IP para sua construção). O gasto público na função educação do município de Toledo é 6 vezes melhor que o de Curitiba e de Foz do Iguaçu – que ocupa a posição 12ª no ranking dos municípios – e 13 vezes melhor que o de União da Vitória, que apresentou o menor índice de qualidade quando considerados os produtos ofertados à população. Ou seja, apesar do município de Toledo apresentar um índice de produto cerca de 40% menor que o de Curitiba, ele conseguiu ofertar esses produtos com gasto por aluno matriculado menor que o de Curitiba. Em outras palavras, o melhor índice de qualidade reflete a melhor eficiência do gasto feito pelo município de Toledo. Quando comparado o resultado de Toledo e Foz do Iguaçu, verifica-se que Foz do Iguaçu teve um gasto maior e um resultado de produto menor que o do município de Toledo.

Tabela 1

Indicadores comparativos do gasto e resultado na função Educação. Municípios Paranaenses selecionados, 2017

Município	Escore Bruto						Escore Padronizado										IQD1	Pos	IQD2	Pos	
	Insumo	A/D	EST	HAD	TDI	AFD	II	Pos	A/D	EST	IP	Pos	HAD	TDI	AFD	IR					Pos
Arapongas	6.518	16	45	5,6	3,1	61,1	0,17	19	0,60	0,37	0,48	12	0,34	0,84	0,15	0,45	14	2,81	4	2,59	4
Campo Largo	6.102	21	54	5,6	7,6	68,4	0,09	21	0,14	0,41	0,27	20	0,36	0,25	0,41	0,34	18	2,97	2	3,67	2
Campo Mourão	6.637	14	41	5,8	8,4	79,0	0,20	18	0,81	0,35	0,58	7	0,42	0,16	0,82	0,47	12	2,88	3	2,33	6
Cascavel	6.898	19	112	6,3	3,1	71,7	0,27	15	0,30	0,70	0,50	11	0,64	0,84	0,55	0,68	5	1,81	7	2,47	5
Cianorte	7.939	16	25	6,0	4,4	69,9	0,64	8	0,60	0,27	0,44	14	0,54	0,70	0,47	0,57	9	0,69	18	0,89	15
Cornélio Procópio	9.453	11	24	6,2	9,5	64,3	0,96	2	0,94	0,27	0,61	5	0,60	0,08	0,25	0,31	20	0,63	19	0,32	20
Curitiba	9.774	13	391	7,2	2,9	80,5	0,98	1	0,86	1,00	0,93	1	0,92	0,86	0,86	0,88	1	0,95	14	0,90	14
Foz do Iguaçu	6.979	24	87	4,6	8,1	77,5	0,30	13	0,03	0,58	0,31	19	0,06	0,19	0,78	0,34	17	1,02	12	1,15	12
Francisco Beltrão	6.880	15	39	5,9	2,5	66,5	0,27	16	0,70	0,34	0,52	10	0,47	0,89	0,33	0,56	10	1,93	6	2,09	7
Irati	7.302	17	40	5,3	4,3	47,1	0,41	10	0,47	0,34	0,40	16	0,24	0,71	0,01	0,32	19	0,99	13	0,78	17
Londrina	9.066	16	119	5,0	7,6	79,5	0,92	4	0,57	0,73	0,65	4	0,14	0,25	0,83	0,41	15	0,71	17	0,44	19
Marechal Cândido Rondon	8.374	12	24	5,6	6,5	50,0	0,77	6	0,89	0,27	0,58	6	0,34	0,39	0,01	0,25	21	0,75	16	0,32	21
Maringá	8.985	13	110	7,6	5,4	74,0	0,90	5	0,83	0,69	0,76	2	0,97	0,56	0,65	0,72	4	0,84	15	0,80	16
Paranavaí	6.956	18	32	7,5	6,4	67,3	0,29	14	0,42	0,30	0,36	17	0,96	0,41	0,36	0,58	7	1,23	10	1,97	10
Pato Branco	7.169	27	40	6,0	1,6	75,4	0,36	12	0,00	0,34	0,17	22	0,54	0,94	0,70	0,73	3	0,47	20	2,00	8
Pinhais	6.435	21	43	7,0	11,1	71,5	0,15	20	0,16	0,36	0,26	21	0,89	0,02	0,54	0,48	11	1,67	8	3,15	3
Ponta Grossa	7.323	17	141	7,3	1,8	72,7	0,42	9	0,50	0,81	0,66	3	0,94	0,93	0,59	0,82	2	1,58	9	1,97	9
Prudentópolis	6.820	15	60	4,6	7,0	86,5	0,25	17	0,67	0,44	0,55	8	0,07	0,32	0,96	0,45	13	2,21	5	1,79	11
Rolândia	7.253	16	21	5,2	9,1	78,8	0,39	11	0,63	0,26	0,44	13	0,20	0,11	0,82	0,37	16	1,13	11	0,95	13
Toledo	6.100	16	64	5,4	3,0	74,7	0,09	22	0,62	0,46	0,54	9	0,26	0,85	0,68	0,60	6	5,87	1	6,49	1
Umuarama	8.072	18	28	4,8	7,5	63,0	0,68	7	0,35	0,29	0,32	18	0,10	0,26	0,21	0,19	22	0,47	21	0,28	22
União da Vitória	9.130	17	38	6,4	6,2	72,4	0,93	3	0,50	0,33	0,42	15	0,70	0,44	0,58	0,57	8	0,45	22	0,62	18
Média	7.553	17	72	5,9	5,8	70,5															
Desvio-Padrão	1.093	4	78	0,9	2,7	9,2															

Fonte: MF/STN/SISCONFI/FINBRA; INEP. IDEB. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=159579>. Acesso em 10/julho/2018.

Nota:

Insumo: Despesa na função educação por aluno matriculado;

A/D: Alunos matriculados por Docente;

EST: Número de estabelecimento da educação básica da rede municipal;

HAD: Horas-Aula Diárias;

TDI: Taxa de Distorção Idade-Série;

AFD: Adequação da Formação Docente;

II: Índice de Insumos;

IP: Índice de Produto (eficiência);

IR: Índice de Resultado (eficácia);

IQD: Índice de Qualidade da Despesa (1 - em relação ao produto; 2 - em relação ao resultado);

Pos: Posição no ranking dos 22 municípios.

Ao se analisar o índice de resultado (IR) e o IQD2 (com base nesse índice de resultado), verifica-se algo semelhante ao observado anteriormente. Novamente, o município de Curitiba é o que apresenta o maior índice de resultado (0,88), seguido por Ponta Grossa (0,82), índice que é 1,5 vezes maior que o IR de Toledo e 2,6 vezes o de Campo Largo, que por sua vez apresenta os melhores índices de qualidade da despesa (IQD2). Toledo com índice de 6,49 e Campo Largo, com 3,67 apresentam os melhores gastos para a função educação a partir do indicador de resultado, 7 vezes maior ao índice obtido por Curitiba (0,90) e 6 vezes melhor que o de Foz do Iguaçu (1,15). Ou seja, também por essa forma de se calcular a qualidade do gasto verifica-se que o retorno obtido pelos municípios de Toledo e Campo Largo foram melhores que os dos demais municípios, ainda que estes tenham gasto menos que os demais por aluno matriculado e não apresentando os melhores índices de resultado. Porém, o gasto foi mais eficaz em obter os retornos do que nos demais municípios pesquisados. Em outros termos, estes municípios conseguiram o melhor proveito dos recursos aplicados tanto na oferta de bens como nos resultados auferidos com os bens ofertados.

Por fim, uma outra avaliação comparativa, mas agora utilizando-se os resultados da avaliação do ensino básico (Prova Brasil) para os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal (tabela 2). Da mesma forma que a análise anterior, apresenta-se os dados de insumos (despesa por aluno matriculado na função educação) e os dados de resultado (notas médias obtidas pelos alunos em Português e Matemática), compondo-se assim, o índice de qualidade da despesa. A Prova Brasil (SAEB) é realizada a cada dois anos e os últimos resultados disponíveis são de 2015.

Por esses indicadores, obtém-se resultados um pouco diferentes daqueles da qualidade da despesa apresentada anteriormente – ainda que estes resultados sejam para o ano de 2015 e os anteriores para 2017 – utilizando-se outras variáveis para se verificar o resultado do gasto com educação fundamental. Pode-se observar que no índice de insumo, os municípios de Curitiba (0,95) e Cornélio Procopio (0,95) são os que apresentam maior valor, i.e., o maior gasto por aluno matriculado, enquanto que Campo Largo (0,08) e Irati (0,08) apresentam o menor índice.

Tabela 2

Indicadores comparativos do gasto em Educação e desempenho dos alunos (SAEB). Municípios Paranaenses selecionados, 2015

Município	Escores Brutos			Índice de Insumo		Escores Padronizados		Índice de Desempenho		Índice da Qualidade Despesa	
	Despesa por Aluno	L. Port	Mat	Valor	Ranking	L. Port	Mat	Valor	Ranking	Valor	Ranking
Arapongas	5.348	221,91	240,38	0,11	20	0,44	0,53	0,48	10	4,30	2
Campo Largo	5.081	219,31	231,00	0,08	22	0,32	0,24	0,28	15	3,70	4
Campo Mourão	6.570	213,78	225,61	0,42	10	0,12	0,12	0,12	21	0,29	18
Cascavel	5.946	222,03	235,33	0,24	17	0,45	0,36	0,41	11	1,70	8
Cianorte	6.246	229,01	246,88	0,32	14	0,77	0,73	0,75	5	2,32	6
Cornélio Procopio	8.794	218,48	229,53	0,95	2	0,28	0,20	0,24	18	0,26	20
Curitiba	8.795	220,60	234,38	0,95	1	0,38	0,34	0,36	13	0,37	17
Foz do Iguaçu	6.552	240,77	269,63	0,42	11	0,99	0,99	0,99	1	2,36	5
Francisco Beltrão	6.241	221,57	234,44	0,32	15	0,42	0,34	0,38	12	1,19	13
Irati	5.102	222,56	241,61	0,08	21	0,47	0,57	0,52	9	6,66	1
Londrina	8.077	226,91	245,51	0,86	6	0,68	0,69	0,69	7	0,80	15
Marechal Cândido Rondon	7.061	217,30	231,69	0,59	8	0,24	0,26	0,25	17	0,42	16
Maringá	8.311	239,02	263,54	0,90	5	0,98	0,98	0,98	2	1,09	14
Paranavaí	6.406	222,11	250,70	0,37	12	0,45	0,82	0,64	8	1,71	7
Pato Branco	7.599	236,60	253,63	0,75	7	0,95	0,88	0,92	3	1,22	11
Pinhais	5.947	219,66	230,96	0,24	16	0,33	0,24	0,29	14	1,20	12
Ponta Grossa	6.364	206,92	220,38	0,36	13	0,02	0,06	0,04	22	0,11	22
Prudentópolis	5.613	217,09	232,52	0,16	19	0,23	0,28	0,25	16	1,58	9
Rolândia	6.660	227,29	246,28	0,45	9	0,70	0,71	0,70	6	1,55	10
Toledo	5.791	230,98	247,62	0,20	18	0,84	0,75	0,79	4	3,96	3
Umuarama	8.372	219,04	228,27	0,91	4	0,31	0,18	0,24	19	0,27	19
União da Vitória	8.660	215,37	229,77	0,94	3	0,17	0,21	0,19	20	0,20	21
Média	6.797	223,11	239,53								
Desvio-Padrão	1.195	8,07	12,10								

Fonte: INEP. IDEB, Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=159579>. Acesso em 10/julho/2018.

O índice de resultado – o desempenho dos alunos das séries iniciais no exame de avaliação do ensino básico – por sua vez, coloca o município de Foz do Iguaçu (0,99) no topo do ranking, com o melhor índice, seguido pelos municípios de Maringá (0,98) e Pato Branco (0,92). Os menores índices são dos municípios de Ponta Grossa (0,04), Campo Mourão (0,12) e União da Vitória (0,19). Este bom desempenho combinado com os insumos aplicados na educação fornecem o índice de qualidade da despesa, pelo qual o melhor índice de gasto foi do município de Irati (6,66), que foi 2,8 vezes melhor que o índice obtido por Foz do Iguaçu (2,36) e 6 vezes melhor que o índice de Maringá (1,09), municípios que apresentaram os melhores índices de resultado, enquanto que Irati obteve o 9º melhor índice de resultado.

Como se pode apreender, o IQD procura mensurar o quanto se obtém de produto ou de resultado a partir de uma dada alocação de recursos (insumos). Esses indicadores podem apresentar resultados diferentes, de acordo com as variáveis utilizadas para a construção do índice. Nos exemplos apresentados anteriormente, pode-se constatar que não basta um maior nível de insumo, é preciso combiná-los adequadamente com os objetivos que se quer atingir para se poder ofertar os bens/serviços necessários que tenham impacto sobre as condições de vida da população, ou seja, que realmente possam alterar para melhor uma dada situação. Assim, os índices de insumo e os índices de produto e de resultados podem ser analisados para se poder monitorar a gestão das políticas públicas, sinalizando ao gestor a necessidade de manter ou se alterar/aprimorar as diretrizes das mesmas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo objetivou elucidar o conceito de indicadores sociais e a ressaltar a importância de sua aplicação na gestão de políticas públicas. Buscou-se também discutir a aplicação de indicadores e índices sintéticos nas políticas de âmbito municipal. Para isso, foram abordados o histórico de surgimento da construção e utilização de indicadores e índices, assim como o desenvolvimento teórico e prático no Brasil. Este trabalho não teve como intuito realizar uma apresentação minuciosa sobre estes aspectos, haja vista que a literatura brasileira já tem se debruçado sobre esse assunto, mas sim elencar alguns momentos específicos que, em última instância, contribuíram de forma contundente com seu desenvolvimento, tal como o papel do IBGE e do Grupo Projeto de Indicadores Sociais (GPIS).

Os indicadores e índices são mensurações que contribuem para elaboração de novas explicações para fenômenos sociais, em várias temáticas: educação, meio ambiente, assistência social etc. São úteis em todas as etapas do ciclo de políticas públicas: desde a formulação da agenda pública até a avaliação da política implementada. Como sintetiza Jannuzzi (2017, p. 35), “nenhum Estado, por menor que seja sua ambição civilizatória, pode prescindir das estatísticas”. São fundamentais tanto para a sociedade como para os gestores públicos.

A partir do conceito de indicadores e índices e da contextualização da sua relevância no ciclo de políticas públicas, foi apresentado o índice de qualidade da Despesa (IQD) no nível municipal, em relação à política de educação. O IQD é formado por dois indicadores (de insumo e de produto/resultado) e serve para mensurar a quantidade de produtos ofertados e os resultados alcançados com estes produtos, comparando-se o resultado de diversos municípios paranaenses como Toledo, Foz de Iguaçu, Curitiba, entre outros. Constatou-se que maior gasto nem sempre se reflete em melhores resultados ou mais produtos. No exemplo apresentado na seção 4 acima, verificou-se que o município de Curitiba é o que apresenta o maior montante de gasto na função educação por aluno matriculado, portanto, uma medida relativa, já que sendo a capital do estado, o mais populoso e com maior receita, também deve apresentar o maior orçamento para a função educação. Contudo, verifica-se que os municípios de Cornélio Procopio e União da Vitória, bem menores, também apresentaram um montante de gasto superior ao de municípios com maior população - como Londrina e Ponta Grossa, por exemplo - e que não tiveram desempenho satisfatório em termos de produtos ofertados e resultados.

Assim, por exemplo, o IQD do município de União da Vitória mostra que, mesmo com a aplicação de um volume de recursos expressivo em educação por aluno matriculado - que o posiciona como terceiro município com maior II - seu IQD1 e IQD2 (tabela 1) situa o município em 22º e 18º respectivamente entre os 22 municípios analisados. Quando o IQD utiliza o índice de desempenho dos alunos na Prova Brasil para sua construção (tabela 2), sua posição é a de 21º. Ou seja, apesar de ser um dos municípios com maior despesa em educação por aluno matriculado, esse gasto se mostra com baixa eficiência, eficácia e efetividade.

Desse ponto de vista a utilização do IQD é uma ferramenta interessante para se poder avaliar o desempenho de uma dada política ao mostrar de forma simples o resultado de sua ação de forma comparada com outras municipalidades. Além disso, a possibilidade de se construir séries do índice, possibilita ao gestor avaliar como tem sido a trajetória dos resultados obtidos com a ação da administração em determinada área de política pública. A ideia de um indicador sintético, que mostra o desempenho de uma administração municipal na execução de uma política pública por meio da construção de um *ranking* de um conjunto de municípios, ajuda a visualizar que uma dada administração pode melhorar sua posição em relação aos demais, podendo atuar para reduzir o volume de insumos enquanto mantém o mesmo nível de produto/resultado, ou aumentando o nível de produto/resultado mantendo o montante de insumos despendidos, ou combinando as duas coisas.

Contudo, o índice não diz como fazer isso. Para tanto, torna-se necessário análises mais desagregadas, dos indicadores utilizados na construção do índice, para se poder averiguar quais os aspectos que contribuíram para o baixo desempenho - ou bom desempenho - do índice. Evidentemente, mesmo em análises desagregadas, muitas vezes não se pode obter todas as informações necessárias para se chegar a uma conclusão precisa. Muitas vezes fatos que estão fora do controle do gestor público interferem, contribuindo para o sucesso ou para o baixo desempenho - em um determinado momento do tempo - de uma política pública. Por outro lado, a análise comparada, possibilitada pelo índice sintético, pode estimular maior cooperação entre os gestores locais, disseminando-se boas práticas e ações bem sucedidas. De toda forma, deve-se deixar claro que, em determinados casos, certas iniciativas possam ser de difícil replicação em contextos diferentes. Em outros casos, pode ocorrer problemas de escala, *i.e.*, em algumas ações, ter escala pode contribuir para maior eficiência do gasto, enquanto que em determinadas ações de grande escala pode ser indiferente ou ser ineficiente.

O que as informações e a literatura até o presente momento sugerem é que o uso de indicadores sintéticos é útil para mostrar trajetórias de políticas públicas e das ações das administrações públicas. Mas esses índices devem ser utilizados de forma criteriosa e sempre combinado com análises mais aprofundadas para se compreender com mais acurácia os motivos que levaram a determinado resultado, e assim ajudar na melhor compreensão da implementação/execução da ação governamental, dando subsídios para as correções de rumo e para os aprimoramentos necessários.

Verificou-se que não é suficiente uma maior quantidade de insumos para se obter bons resultados na política de educação. É necessário que as ações a serem implementadas sejam escolhidas de forma a produzir impactos sobre as condições de vida de determinada população, em determinado contexto. A escolha das variáveis na construção do índice é essencial para revelar ao gestor o que é necessário manter, o que é necessário aprimorar e o que é necessário eliminar na implementação da política pública. Para isso, resulta necessário pensar que uma série de limitações já foram superadas na construção dos indicadores, tais como um acordo formal entre os atores-chaves da política pública, a viabilidade e confiabilidade na medição dos indicadores, um conhecimento adequado sobre o processo de implementação da política ou programa, disponibilidade de recursos humanos especializados para aferir os indicadores, assim como, do compromisso na continuidade do processo de monitoramento dos indicadores. Em última instância, são elementos técnicos a serem considerados, assim como, aspectos inerentemente políticos que podem afetar qualquer processo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas a longo prazo.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRUNET, J. F. G.; BORGES, C. B.; BERTÊ, A. M. A. **O gasto público no Brasil**: entenda a qualidade dos gastos públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- CHAMPAGNE Et al. utilizar a avaliação. In: BROUSSEDLLE, A.; CHAMPAGNE, F.; CONTANDRIOPOULOS, A. P.; HARTZ, Z. (org.) Avaliação: conceitos e métodos. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2011.
- COSTA, Tereza Cristina Nascimento A. Considerações teóricas sobre o conceito de indicador social: uma proposta de trabalho. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores sociais**: passado, presente e futuro. Rio de Janeiro: IBGE, 2017, p. 40-48.
- DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de políticas públicas**. 2ª ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.
- GIRARDI, Giovana. Como nascem os lixões no Brasil. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 14 de abril de 2019, p. A16.
- GRUPO DE INSTITUTOS FUNDAÇÕES E EMPRESAS (GIFE). Indicador inova ao medir desigualdades na educação. **Portal GIFE**, 1º de julho de 2019. Disponível em: <https://gife.org.br/indicador-inova-ao-medir-desigualdades-na-educacao/>, acesso em 5/7/2019.
- GUIMARÃES, Roberto Pereira; FEICHAS, Susana Arcangela Quacchia. Desafios na construção de indicadores de sustentabilidade. **Ambiente & Sociedade**, v. XII, n. 2. Campinas, jul-dez 2009, p. 307-323.
- HJORT, J.; MOREIRA, D.; RAO, G./ SANTINI, J.F. How research affects policy: Experimental evidence from 2,150 Brazilian municipalities. **National Bureau Of Economic Research**, Cambridge, 2019.
- HOWLETT, Michael, RAMESH, M., PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas, abordagem integral**. São Paulo: Elsevier, 2013.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAL ANÍSIO TEIXEIRA - INEP; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/ideb>, acesso em 14 de julho de 2019.
- JANUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **RAP**, v. 36, n. 1, Rio de Janeiro, Jan./Fev. 2002, p. 51-72.
- . Indicadores de políticas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores sociais**: passado, presente e futuro. Rio de Janeiro: IBGE, 2017, p. 28-37.
- . **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.
- LINDBLOM, C. E. **O processo da decisão política**. Brasília: Editora UNB, 1981.
- LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, Jul./Dez. 2014

MALAVOTA, L. História, memória e seus usos: por que falar sobre os Indicadores sociais? In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores sociais: passado, presente e futuro**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017, p. 7-16.

MULLER, P. La producción de las políticas públicas. **INNOVAR**, revista de ciencias administrativas y sociales, Colombia, n. 12, p. 65-75, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. In: FARIA de P. C. A.; MARQUES, E (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, Unesp, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO); BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Manual para medição da equidade na educação**. 2019. Disponível em [http://www.unesco.org/new/pt/brasil/about-this-office/single-view/news/handbook\\_on\\_measuring\\_e\\_quity\\_in\\_education\\_in\\_portuguese/](http://www.unesco.org/new/pt/brasil/about-this-office/single-view/news/handbook_on_measuring_e_quity_in_education_in_portuguese/), acesso em 5/7/2019.

PETERS, G; PIERRE, J. **Handbook of Public Policy**. London: Sage Publications, 2006.

SANTAGADA, Salvatore. Indicadores sociais: uma primeira abordagem social e histórica. **Pensamento Plural**. Pelotas, julho/dezembro 2007, p. 113-142.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA (SESI), DEPARTAMENTO REGIONAL DO ESTADO DO PARANÁ; OBSERVATÓRIO REGIONAL BASE DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE (ORBIS). **Construção e análise de indicadores**. Curitiba, 2010.

SIMÕES, A.; ALKMIN, A. C.; SANTOS, C. Passado, presente e futuro da produção e análise dos Indicadores Sociais no IBGE. IN: SIMÕES et. al (orgs.) **INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)**, Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

SOLIGO, Valdecir. Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais. **Est. Aval. Educ.** São Paulo, v. 23, n. 52, mai./ago. 2012, p. 12-25.

SOUZA, Celina. Estado da arte em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta Teresa da Silva, MARQUES, Eduardo Cesar (org.) **Políticas públicas no Brasil**, Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Meter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. **Análisis y Gestión de Políticas Públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.