

# INDICADORES SOCIAIS NA FORMULAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS <sup>1</sup>

Paulo de Martino Jannuzzi<sup>2</sup>

## Introdução

O aparecimento e desenvolvimento dos indicadores sociais está intrinsicamente ligado à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX (Bauer 1967, Bustelo 1982). Embora se possa citar algumas contribuições importantes para a construção de um marco conceitual sobre os Indicadores Sociais nos anos 20 e 30, o desenvolvimento da área é recente, tendo ganhado corpo científico em meados dos anos 60 no bojo das tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas.

Neste período começaram a se avolumar evidências do descompasso entre Crescimento Econômico e melhoria das Condições Sociais da população em países do Terceiro Mundo. A despeito do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), persistiam altos os níveis de pobreza e acentuavam-se as desigualdades sociais em vários países. Crescimento econômico não era, pois, condição suficiente para garantir o Desenvolvimento Social. O indicador PIB per capita, até então usado como *proxy* de nível de Desenvolvimento Socioeconômico pelos países, mostrava-se cada vez menos apropriado como medida representativa do bem-estar social. Nos países centrais, tal medida tampouco prestava-se aos objetivos de monitoramento efetivo da mudança social em seus múltiplos aspectos e de formulação de políticas sociais de cunho redistributivo ou compensatório nas diversas áreas (Miles 1985).

Face a este quadro, empreendeu-se um imenso esforço conceitual e metodológico para desenvolvimento de instrumentos de mensuração do bem estar e da mudança social, sob os auspícios das instituições multilaterais como OCDE, UNESCO, FAO, OIT, OMS, UNICEF e Divisão de Estatística das Nações Unidas. A publicação dos livros Social Indicators e Toward a Social Report, elaborados sob encomenda do governo americano em meados dos anos 60, representaram marcos importantes no processo, inaugurando o que viria se chamar de “Movimento de Indicadores Sociais” na época. Os sistemas nacionais de produção e disseminação de Estatísticas Públicas passaram a incorporar novas dimensões investigativas e produzir Relatórios Sociais de forma sistemática. Depositavam-se grandes esperanças de que, com a organização de sistemas abrangentes de indicadores sociais, os governos nacionais pudessem orientar melhor suas ações, proporcionando níveis crescentes de bem estar social, redistribuindo melhor as riquezas geradas e superando as iniquidades do desenvolvimento econômico acelerado (Bauer 1966).

O otimismo exacerbado com as potencialidades do Planejamento Governamental acabou gerando expectativas acima do que era passível de realização em curto e médio prazo, sobretudo no contexto de crise fiscal do Estado a partir dos anos 70. Os insucessos, sucessos parciais e excessos do Planejamento Tecnocrático no período acabaram criando um grande ceticismo com relação às atividades de planejamento público e portanto, com relação à finalidade e utilidade dos Sistemas de Indicadores Sociais.

Este descrédito durou pouco, já que em meados da década de 80, com aprimoramento das novas experiências de formulação e implementação de políticas públicas – Planejamento Local, Planejamento Participativo- a pertinência instrumental dos Indicadores Sociais acabou sendo restabelecida. Universidades, sindicatos, centros de

---

<sup>1</sup> Este texto foi elaborado para finalidades didáticas a partir de outro já publicado na Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.36(1):51-72, jan/fev 2002, além do livro Indicadores Sociais no Brasil. Campinas: Ed. Alínea, 2001.

<sup>2</sup> Professor da ENCE/IBGE e da PUC-Campinas.

pesquisa e as agências vinculadas ao Sistema de Planejamento Público- cada um ao seu tempo e modo- passaram a desenvolver esforços para aprimoramento conceitual e metodológico de instrumentos mais específicos de quantificação e qualificação das condições de vida, da pobreza estrutural e outras dimensões da realidade social, dando origem aos Sistemas de Indicadores Sociais, isto é, a conjunto de indicadores sociais referidos a uma temática social específica, para análise e acompanhamento de políticas ou da mudança social.

Mais recentemente, as informações sociais e demográficas para fins de formulação de políticas públicas municipais, no país, vêm apresentando uma demanda, no contexto da descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local pela Constituição de 1988. Diversos municípios de médio e grande porte passaram a demandar com maior frequência uma série de indicadores sociodemográficos às agências estatísticas, empresas de consultoria e outras instituições ligadas ao planejamento público, com o objetivo de subsidiar a elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano, de planos plurianuais de investimentos, para permitir a avaliação dos impactos ambientais decorrentes da implantação de grandes projetos, para justificar o repasse de verbas federais para implementação de programas sociais ou ainda pela necessidade de disponibilizar equipamentos ou serviços sociais para públicos específicos, por exigência legal (para portadores de deficiência, por exemplo) ou por pressão política da sociedade local (melhoria dos serviços de transporte urbano, por exemplo) (Jannuzzi & Pasquali 1999).

Sem dúvida, conhecimento do significado, dos limites e potencialidades dos indicadores sociais pode ser de grande utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidos na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do Orçamento Público. Se bem empregados, os Indicadores Sociais podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais. Na negociação das prioridades sociais, os indicadores sociais podem contribuir no apontamento da magnitude das carências a atender nas diversas áreas de intervenção.

### **O conceito de Indicador Social**

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado 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 estão se processando na mesma. Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. Para a pesquisa acadêmica, o indicador social é, pois, o elo de ligação entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. Em uma perspectiva programática, o indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas (Carley 1985, Miles 1985).

Essa assertiva (*Indicador social apenas indica...*) parece tão óbvia que alguém poderia argumentar sua pertinência neste texto. Ainda que haja indicadores cuja identificação com o conceito é quase tautológica, como no caso dos indicadores de mortalidade (mortalidade infantil, mortalidade materna etc) e outros indicadores demográficos (Haupt & Kane 2000), esse não é caso geral nas Ciências Sociais Aplicadas. E no entanto parece estar se consolidando em uma prática corrente a substituição do conceito indicado pela medida supostamente criada para “operacionalizá-lo”, sobretudo no

caso de conceitos abstratos complexos como Desenvolvimento Humano, Condições de Vida, Qualidade de Vida ou Responsabilidade Social. Embora definidos muitas vezes de forma bastante abrangente, os conceitos são operacionalmente banalizados como se os indicadores e índices criados fossem a expressão exata, mais válida ou ideal dos conceitos indicados. Assim, por exemplo, a avaliação da melhoria das condições de vida ou desenvolvimento humano em países, regiões e municípios reduz-se a uma apreciação da variação do indicador construído. Não havendo modificação no indicador não haveria eventuais avanços ou retrocessos das condições de vida ou desenvolvimento humano, ainda que, fossem realizados (ou deixados de fazer) esforços de políticas para mudança social em uma dimensão não contemplada pela medida.

### **Propriedades dos indicadores sociais**

Para seu emprego na pesquisa acadêmica ou na formulação e avaliação de políticas públicas o indicador social deve gozar uma série de propriedades. Além da sua relevância para discussão da agenda da política social, de sua validade em representar o conceito indicado e da confiabilidade dos dados usados na sua construção, um indicador social deve ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta, deve ser sensível a políticas públicas implementadas, específico a efeitos de programas setoriais, inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, socio-demográficos e socioeconômicos e gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo (OMS 1996, Jannuzzi 2001).

Em uma perspectiva aplicada, dadas as características do Sistema de Produção de Estatísticas Públicas no Brasil, é muito raro dispor de Indicadores Sociais que gozem plenamente de todas estas propriedades, cabendo ao analista avaliar os *trade-offs* do uso das diferentes medidas passíveis de serem construídas. Esta operação de seleção de indicadores é uma tarefa delicada pois não existe uma teoria formal que permita orientá-la com estrita objetividade. Em tese, fundamentalmente, é preciso garantir que existe, de fato, uma relação recíproca entre indicando (conceito) e os indicadores propostos. A validade de uma medida construída, por exemplo, para avaliar as Condições de Saúde de uma população a partir da oferta de serviços ou recursos humanos na área de saúde estaria certamente comprometida. Afinal, um maior coeficiente de médicos por mil habitantes ou uma taxa maior de consultas por habitantes podem ser indicativos de que as condições de saúde da população são tão graves que levaram a um maior esforço de alocação de recursos. Estes indicadores seriam, pois, mais apropriados para retratar as Condições de Oferta de Serviços de Saúde. Para o primeiro conceito – Condições de Saúde- indicadores de “falta de saúde” retratados pelas taxas de morbidade, mortalidade infantil ou mortalidade por causas seriam certamente mais válidos.

Limitações na validade de vários indicadores sociais parecem estar na raiz de alguns achados incongruentes na pesquisa social quantitativa. Trabalhos desta natureza são pródigos em apontar, por exemplo, que não há associação entre desemprego e pobreza, violência e condições de vida, sem questionar se, na realidade, a falta de significância estatística na correlação (linear, vale lembrar) entre os indicadores empregados derivam de falta de validade da medida em representar as dimensões sociais referidas. Invariavelmente, há pouca reflexão sobre a validade dos indicadores e menos ainda da estrutura de causalidade entre as dimensões sociais estudadas, outro aspecto que pode afetar a inferência sobre a associação entre variáveis.

Além de garantir a validade do indicador em relação ao conceito representado, é preciso certificar-se da confiabilidade para as cifras calculadas. Indicadores podem estar sujeitos a erros sistemáticos advindos do processo de coleta dos dados usados na sua construção, além de, eventualmente, de erros amostrais se construídos a partir de dados provenientes de pesquisas de campo. Esta observação deveria ser levada em consideração quando da elaboração de *rankings* classificatórios de países, regiões e municípios em

termos de indicadores sociais, especialmente quando estas listas forem usadas para eleger prioridades na distribuição de recursos.

Inteligibilidade é outra propriedade importante, com a finalidade de garantir a transparência das decisões técnicas tomadas pelos administradores públicos e a compreensão das mesmas por parte da população, jornalistas, representantes comunitários e demais agentes públicos. Na discussão de planos de governo, orçamento participativo, projetos urbanos os técnicos de planejamento deveriam se valer, tanto quanto possível, de alguns indicadores sociais mais facilmente compreendidos- taxa de mortalidade infantil, renda familiar- ou que o uso sistemático já os consolidou- índice de preços, taxa de desemprego. Nessas situações, o emprego de indicadores muito complexos pode ser visto como abuso tecnocrático dos *policy makers*, primeiro passo para fracasso na implementação de um programa ou projeto público.

Por fim, vale lembrar que, na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais inteligível; nem sempre o mais claro é o mais sensível; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas estas qualidades é passível de ser obtido na escala espacial e periodicidade requerida. Além disso, poucas vezes se poderá dispor de séries históricas plenamente compatíveis de indicadores para a escala geográfica ou grupo social de interesse. Contudo, ainda que a disponibilidade de indicadores sociais para uso no diagnóstico da realidade social empírica ou na análise da mudança social esteja condicionada à oferta e às características das estatísticas públicas existentes, isto não dispensa o pesquisador ou formulador de políticas da tarefa de avaliar o grau de aderência dos indicadores disponíveis às propriedades anteriormente relacionadas.

### **Tipologias de indicadores sociais**

Os Indicadores Sociais podem ser classificados segundo as diversas aplicações a que se destinam. A classificação mais comum é a divisão dos indicadores segundo a área temática da realidade social a que se referem. Há, assim, os indicadores de saúde (percentual de crianças nascidas com peso adequado, por ex.), os indicadores educacionais (escolaridade média da população de quinze anos ou mais, por ex.), os indicadores de mercado de trabalho (rendimento médio real do trabalho, etc), os indicadores demográficos (taxa de mortalidade, etc), os indicadores habitacionais (densidade de moradores por domicílio, etc), os indicadores de segurança pública e justiça (roubos a mão armada por cem mil habitantes, etc), os indicadores de infra-estrutura urbana (percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública, etc), os indicadores de renda e desigualdade (nível de pobreza, etc). Há classificações temáticas ainda mais agregadas, usadas na denominação dos Sistemas de Indicadores Sociais, como os Indicadores Socioeconômicos, de Condições de Vida, de Qualidade de Vida, Desenvolvimento Humano ou Indicadores Ambientais (N.Unidas 1988).

Uma classificação bastante relevante para a Análise e Formulação de Políticas Sociais é a diferenciação dos Indicadores Sociais quanto a natureza do ente indicado, se recurso (indicador-insumo), realidade empírica (indicador-produto) ou processo (indicador-processo) (Carley 1986). Os indicadores-insumo (*input indicators*) correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social. São tipicamente indicadores de alocação de recursos para políticas sociais como número de leitos hospitalares por mil habitantes, número de professores por quantidade de estudantes ou ainda gasto monetário *per capita* nas diversas áreas de política social.

Os indicadores-produto (*outcome* ou *output indicators*) são aqueles mais propriamente vinculados às dimensões empíricas da realidade social, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos, como a esperança de vida ao nascer, proporção de crianças fora da escola ou nível de pobreza. São medidas representativas das condições de vida, saúde, nível de renda da população, indicativas da presença, ausência, avanços ou retrocessos das políticas sociais formuladas. Enquanto os indicadores-insumo

quantificam os recursos disponibilizados nas diversas políticas sociais, os indicadores-produto retratam os resultados efetivos dessas políticas.

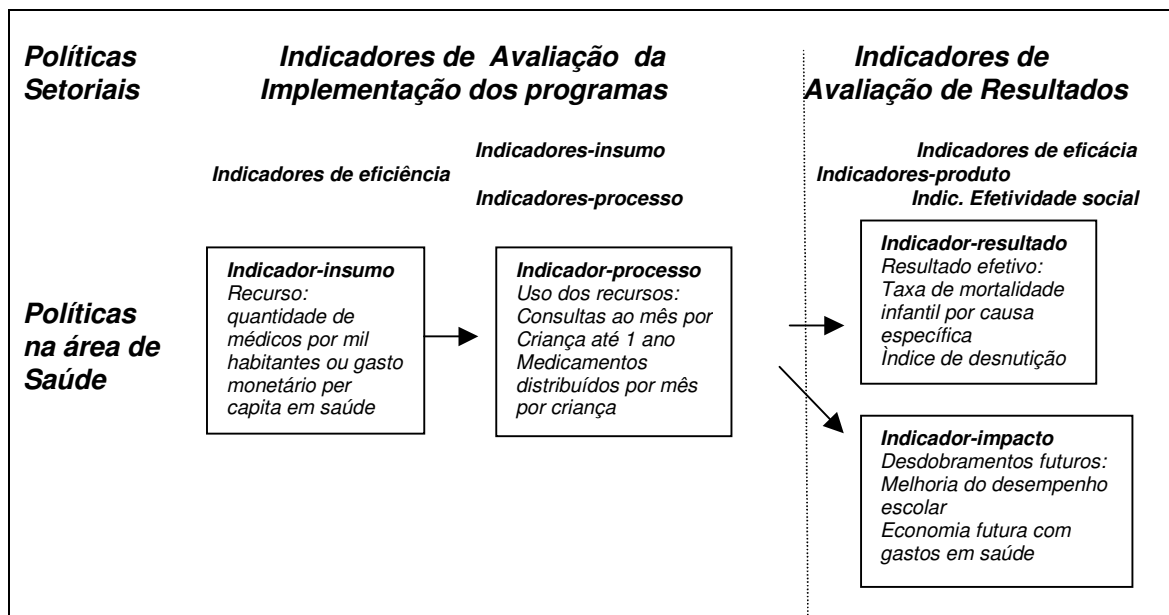
Os indicadores-processo ou fluxo (*throughput indicators*) são indicadores intermediários, que traduzem em medidas quantitativas, o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo) para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicadores-produto), como número de consultas pediátricas por mês, merendas escolares distribuídas diariamente por aluno, ou ainda homens-hora dedicados a um programa social. Em alguns contextos, os indicadores de insumo e processo costumam ser chamados de indicadores de esforço, e os indicadores-produto de indicadores de resultados. Além disso, alguns autores destacam ainda que alguns dos resultados podem ser classificados como o impacto geral do programa, por se tratarem de desdobramentos mais gerais, a serem alcançados no médio prazo, ou ainda por se tratarem de externalidades positivas ou mesmo não antecipadas de determinado programa.

A diferenciação entre indicadores de estoque e indicadores de performance ou fluxo costuma ser empregada também no campo da Avaliação de Políticas Sociais. Tal diferenciação diz respeito à temporalidade do processo analisado: indicador-estoque refere-se à medida de uma determinada dimensão social em um momento específico, como os anos de escolaridade; indicador de performance ou fluxo procura abarcar mudanças entre dois momentos distintos, como o aumento dos anos de escolaridade.

Outro sistema de classificação de especial interesse na Formulação de Políticas é aquele que diferencia os indicadores segundo os três aspectos relevantes da avaliação dos programas sociais: indicadores para avaliação da eficiência dos meios e recursos empregados, indicadores para avaliação da eficácia no cumprimento das metas e indicadores para avaliação da efetividade social do programa, isto é, indicadores para avaliação dos efeitos do programa em termos de justiça social, de contribuição para aumento da sociabilidade e engajamento político, enfim, dos efeitos do programa em termos mais abrangentes de bem estar para a sociedade (NEPP 1999, Cardoso 1999). Um programa público de reurbanização de favelas, por exemplo, pode ter sua eficiência avaliada em termos do volume de investimentos por unidade de área física, a eficácia, por indicadores relacionados à melhoria das condições de moradia, infraestrutura e acessibilidade do local e sua efetividade social por indicadores de mortalidade infantil, nível de coesão social e participação na comunidade, nível de criminalidade etc.

Assim, a escolha de indicadores sociais para avaliação de políticas depende, ademais de suas propriedades, da finalidade a que se destinam. Na proposição de um modelo de avaliação das políticas públicas a matriz de indicadores sociais deve ser necessariamente complexa, contemplando indicadores relativos às diferentes políticas setoriais, às distintas fases do processo de implementação dos programas e aos objetivos a que destinam, como esboçado no Quadro 1. Cada fase do processo de formulação e implementação da política social requer o emprego de indicadores específicos, cada qual trazendo elementos e subsídios distintos para bom encaminhamento do processo. Na implementação dos programas é preciso avaliar o esforço dispendido através de indicadores-insumo e indicadores-processo de avaliação da eficiência dos recursos empregados. Na avaliação dos programas implementados, os resultados devem ser aferidos através de indicadores-produtos de diferentes tipos para medir a eficácia no cumprimentos das metas específicas e a efetividade social das soluções sugeridas. Uma política municipal de saúde, por exemplo, deve ser avaliada através do esforço na dotação de recursos para a área, de como estes recursos são usados e como a política contribui para melhoria das condições de saúde e de vida da população.

**Quadro 1**  
**Exemplo de um modelo de avaliação de políticas públicas através de indicadores sociais**



### Fontes de dados para construção de indicadores sociais

No Brasil, diferentemente de outros países latino-americanos, as estatísticas sociais, econômicas e demográficas usadas para construção dos indicadores são produzidas, compiladas e disseminadas por diferentes agências, situadas em âmbito federal ou estadual. Através de uma rede capilarizada pelo território nacional, com delegacias estaduais e agências municipais, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE – cumpre seu papel de agente coordenador do Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas, como produtor de dados primários, compilador de informação proveniente de Ministérios e como agente disseminador de estatísticas. As agências estaduais de estatística também compilam uma ampla variedade de dados administrativos produzidos pelas Secretarias de Estado e, em alguns casos, também produzem dados primários provenientes de pesquisas amostrais. Alguns Ministérios e Secretarias estaduais também têm órgãos encarregados da produção ou organização de seus dados administrativos. Assim, IBGE, Agências Estaduais de Estatística e Ministérios/Secretarias integram, pois, o Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas no Brasil.

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).

Além dos Censos Demográficos, há as Contagens de População realizadas em meados do período intercensitário. Este tipo de censo serve para atualizar os quantitativos populacionais municipais e melhorar a precisão das estimativas das projeções demográficas para o resto do período intercensitário, podendo coletar um ou outro aspecto da realidade social. O tamanho populacional cumpre uma função normativa importante no Sistema Político-Legal brasileiro, como na definição de vagas no sistema de representação política e na repartição dos recursos públicos arrecadados, especialmente ao nível municipal. Daí a importância dessa fonte de dados. O primeiro levantamento desta natureza foi realizado em 1996. Na ocasião levantou-se as informações demográficas básicas (sexo, idade, status migratório), condição de frequência ou não à escola e escolaridade alcançada.

**Quadro 2: Principais Fontes de Indicadores Municipais**

<i>Instituição</i>	<i>Fonte de dados</i>	<i>Temas Investigados</i>	<i>Periodicidade e desagregação</i>
<i>IBGE</i>	<i>Censo Demográfico</i>	<i>Características demográficas, habitação, escolaridade, mão-de-obra, rendimentos</i>	<i>Decenal Município Setor censitário</i>
<i>IBGE</i>	<i>Censo Populacional</i>	<i>População, migração</i>	<i>entre censos Município</i>
<i>IBGE</i>	<i>Estatísticas do Registro Civil</i>	<i>nascimentos, óbitos casamentos, etc</i>	<i>anual distritos</i>
<i>IBGE</i>	<i>Pesquisa Básica de Inf. Municipais (MUNIC)</i>	<i>Infra-estrutura, recursos, finanças, equipamentos</i>	<i>anual Município</i>
<i>Ministério do Trabalho</i>	<i>RAIS CAGED</i>	<i>empregos, salários, admissões, demissões</i>	<i>anual Município</i>
<i>Ministério da Educação</i>	<i>Censo Escolar</i>	<i>alunos, prof, equipamentos</i>	<i>anual Município</i>
<i>Ministério da Saúde:</i>	<i>DATASUS</i>	<i>Est.mortalidade, vacinações Equipamentos, recursos, Morbidade</i>	<i>anual Município</i>

Além dos Censos, há outras pesquisas institucionais do IBGE e Registros Administrativos dos Ministérios – da Saúde, da Educação e Trabalho- que podem ser também bastante úteis na construção de indicadores sociais, como as fontes apresentadas no Quadro 2. Vale observar que, enquanto os Censos Demográficos permitem construir indicadores do tipo produto, os indicadores elaborados a partir das fontes alternativas são, em geral, do tipo insumo ou processo. Contudo, ainda que com essas limitações e ainda que existam problemas com relação à cobertura populacional ou espacial de algumas dessas fontes ou mesmo dúvidas com relação à confiabilidade das informações coletadas, não há no país muitas outras alternativas para dispor de informação estatística mais atualizada no período inter-censitário em âmbito municipal. Em nível estadual, no entanto, é possível atualizar-se o quadro socioeconômico e demográfico através das edições anuais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

De qualquer forma, é preciso que as administrações municipais se esforcem para estruturar seu próprio sistema de informações municipais, compilando e organizando os dados provenientes de postos de saúde, escolas municipais, cadastros imobiliários, cadastros de assistência social, etc.

## Considerações finais

A disponibilidade de um sistema amplo de indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis certamente potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas, na medida que permite, em tese, diagnósticos sociais, monitoramento de ações e avaliações de resultados mais abrangentes e tecnicamente mais bem respaldados.

Contudo, não se deve superestimar o papel e a função dos Sistemas de Indicadores Sociais neste processo, como se a formulação e implementação de políticas públicas dependessem exclusiva ou prioritariamente da qualidade dos insumos informacionais. Na realidade, esse processo de planejamento no setor público ou em qualquer outra esfera está longe de ser uma atividade técnica estritamente objetiva e neutra, conduzida por tecnocratas iluminados e insuspeitos. O processo é, ao mesmo tempo, muito mais complexo e falível do que preconizam os modelos clássicos de planejamento (Bromley 1982, NEPP 1999). Em primeiro lugar, os diagnósticos, por mais abrangentes que sejam, são retratos parciais e enviesados da realidade, espelham aquilo que a visão de mundo e a formação teórica dos técnicos de planejamento permitem ver ou priorizam enxergar. Assim, as soluções visualizadas e as especificações dos programas estão determinadas, a priori, pelas limitações do diagnóstico e, em última instância, pelas limitações dos conhecimentos científicos aportados pelas diferentes disciplinas acerca dos fenômenos sociais, fenômenos inerentemente complexos. Além disso, a defasagem entre o planejamento e ação pode tornar inadequadas as iniciativas formuladas em virtude de mudanças do contexto social e de novos desafios não antevistos no planejamento. Por fim, a implementação das políticas está sujeita ao papel crucial desempenhado pelos agentes encarregados de colocá-la em ação, que podem potencializar ou criar barreiras adicionais a sua efetivação. Como tem mostrado a experiência histórica, a resistência às mudanças – legítimas ou não- pelos agentes implementadores, os embates corporativos ou político-partidários entre as diferentes esferas de poder público são elementos que não podem ser desprezados no processo de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil.

Como toda atividade sócio-política, é importante garantir a participação e controle social no processo, a fim de legitimá-lo perante a sociedade, garantir o compromisso dos agentes implementadores e potencializar a efetividade social almejada pelas políticas públicas. Afinal, as decisões públicas são sempre difíceis, já que os recursos são em geral sempre insuficientes para atender a totalidade dos problemas. Construir mais escolas, salas de aula ou quadras esportivas pode implicar na construção de um número menor de moradias populares; aumentar e diversificar o atendimento médico e hospitalar pode limitar o alcance de programas de expansão de infraestrutura urbana para áreas ainda não atendidas; melhorar e subsidiar o transporte público pode concorrer com as necessidades de ampliação de vagas em creches e asilos.

## Bibliografia

- BAUER, Raymond. **Social Indicators**. Cambridge: MIT Press, 1967.
- BELO HORIZONTE (Prefeitura Municipal). **Índice de Qualidade de Vida Urbana**. 2000.
- BROMLEY, Ray O processo de planejamento: lições do passado e um modelo para o futuro. In: BROMLEY, R. & BUSTELO, E.S. **Política X Técnica no Planejamento**. São Paulo: Brasiliense/UNICEF, 1982,p.123-131.
- BUSTELO, E.S. Planejamento e Política Social. In: BROMLEY, R. & BUSTELO, E.S. **Política X Técnica no Planejamento**. São Paulo: Brasiliense/UNICEF, 1982,p.132-152.
- CAMPINAS (Prefeitura Municipal). **Observatório de Qualidade de Vida**. 1996.
- CARDOSO, Regina L.S. **Elaboração de indicadores de desempenho institucional e organizacional no setor público**. São Paulo, CEPAM, 1999.
- CARLEY, Michael. **Indicadores sociais: teoria e prática**. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.
- HAKKERT, Ralph. **Fontes de dados demográficos**. Belo Horizonte, ABEP, 1996.



- HAUPT, A. & KANE, T.T. **Population handbook : international edition**. Washington DC: Pop Reference Bureau, 2000.
- HERCULANO, Selene C. "A qualidade de vida e seus indicadores". **Ambiente & Sociedade**. NEPAM, ano I, n.2, 1º semestre de 1998, p. 77-99.
- JANNUZZI, P.M. & PASQUALI, F.A. Estimação 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: conceitos, fonte de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2001.
- KILSZTAJN, Samuel. Paridade de poder de compra, renda per capita e outros indicadores econômicos. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v.11, n.2(18), p.93-102, 2000.
- MILES, I. **Social indicators for human development**. New York: St. Martin's Press, 1985.
- NAÇÕES UNIDAS. **Handbook of social indicators**. Nova York, 1988.
- NEPP/UNICAMP. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários: relatório final**. Campinas, 1999.
- OMS. **Catalogue of health indicators**. Genebra, 1996.
- PNUD. **Desenvolvimento Humano e Condições de Vida : Indicadores Brasileiros**. Brasília, 1998.
- PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano**. Lisboa, 2000.
- ROCHA, A.D. et al. Qualidade de vida, ponto de partida ou resultado final ? **Ciência & Saúde Coletiva**, 5(1):63-81, 2000.
- RYTEN, J. Should there be a human development index? **Statistique, Développement et Dorits de l'Homme Seminar**, Montreaux, Setembro, 2000.
- SEADE. **Índice Paulista de Responsabilidade Social**. São Paulo, 2001.
- SEADE. **Pesquisa de Condições de Vida : Abordagem multissetorial**. São Paulo, 1992.
- SLIWIANY, R.M. **Estatística social: como medir a qualidade de vida**. Curitiba: Araucária Cultural, 1987.