

TEXTO 04

Principais ferramentas de elaboração de diagnósticos socioterritoriais para a construção do Plano Municipal de Assistência Social

Ao longo dos módulos 1, 2 e 3, deste curso, foi possível compreender a importância do Diagnóstico Socioterritorial para a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, também foi possível conhecer a sua estrutura básica e seus conceitos fundamentais, além disso, foram apresentados os principais sistemas de informação do SUAS, onde é possível o acesso aos dados socioassistenciais disponíveis. Este conjunto de aprendizados fornece uma visão consolidada sobre o diagnóstico socioassistencial, revelando a sua importância e o potencial de sua efetiva aplicação no cotidiano da política de assistência. Neste módulo final, vamos aprofundar ainda mais estes conhecimentos ao focar no entendimento sobre os indicadores sociais, refletindo sobre como eles se constituem e como devem ser escolhidos, analisados ou formulados, a partir de uma análise crítica e abordagem especializada.

A compreensão acerca dos indicadores sociais é essencial para podermos responder adequadamente àquela estrutura de tópicos que devem ser tratados em um bom Diagnóstico, na perspectiva da Política de Assistência Social, do qual tratamos no texto do módulo 1. Os indicadores são formas de expressar em números, gráficos, infográficos, tabelas ou outras formas de apresentação das métricas e estatísticas disponíveis, dados de um aspecto da realidade que queremos medir ou acompanhar. É uma

ferramenta fundamental de monitoramento e avaliação, em qualquer política pública, e possibilita que possamos organizar um conjunto de informações sobre uma realidade específica ou um fenômeno social. Em suma, indicadores sociais são medidas utilizadas para transformar conceitos abstratos, como “fome” ou “miséria”, em algo que possa ser quantificado e analisado. Eles servem para:

- Subsidiar e facilitar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais, nas diferentes esferas de governo;
- Monitorar e avaliar os resultados das ações governamentais sobre as condições de vida e bem-estar da população, alimentando o processo decisório com informações qualificadas;
- Aprofundar a investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (Jannuzzi, 2009).

Com a popularização do uso da internet, temos à nossa disposição muitas informações relevantes, muitas delas estão inclusive prontas para serem utilizadas. Mas antes deste uso é necessário conhecer bem

ATENÇÃO!!!

Não confunda **estatística pública** com **indicador social**. Estatística pública é o **dado social em sua forma bruta**, sem embasamento em uma teoria social e sem finalidade programática. Indicadores são **expressões da questão social** embasados em objetivos programáticos de uma política pública. Eles traduzem conceitos e tem finalidades claras.

as características das fontes de informação e dos indicadores que elas propõem atentando para: sua natureza, cobertura populacional, periodicidade de atualização e, principalmente a confiabilidade dos dados disponibilizados. Conforme já apontamos no texto do Módulo 3, para conhecer as informações públicas disponíveis, é necessário acessar as bases de dados e aprender a navegar por elas, para se apropriar/atualizar sobre os indicadores sociais e os fenômenos passíveis de serem mensurados e acompanhados. Ao longo deste texto, iremos apresentar um conjunto de indicadores por área temática que podem ser utilizados na construção do seu diagnóstico. Mas para que sua utilização seja potencializada e gere análises e proposições fundamentadas, tanto para o diagnóstico quanto para o Plano Municipal de Assistência Social, é necessário que você acesse os sistemas e bases de dados e cada vez mais se familiarize com estes indicadores e suas possibilidades de aplicação, para que eles efetivamente se tornem chaves de leitura da realidade socioassistencial do seu município.

Principais fontes de dados e indicadores no Brasil

As estatísticas sociais, econômicas e demográficas utilizadas para a construção de indicadores são produzidas por diferentes agências, situadas em âmbito federal, estadual e municipal. Quem coordena o Sistema Estatístico Nacional no Brasil é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A função do IBGE é produzir dados primários, através do Censo por exemplo, compilar informações provenientes de órgãos públicos e disseminar estatísticas que tragam informações relevantes sobre diferentes aspectos da população brasileira. Alguns ministérios federais possuem órgãos encarregados da produção e/ou organização de seus dados, a exemplo do Data SUS e da própria [SAGICAD](#).

A Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD) possui duas relevantes atribuições: gestão do Cadastro Único para Programas Sociais e coordenação das atividades de gestão da informação, monitoramento e avaliação de políticas e programas do MDS. As informações sobre o Cadastro Único, organizadas e disponibilizadas pela SAGICAD, estão disponíveis através do portal [CECAD 2.0](#) onde é possível filtrar diversas informações georreferenciadas sobre o público beneficiário de programas sociais no Brasil. Esta é uma ferramenta onde podemos acessar indicadores interessantes para compor o diagnóstico e, deste modo, construir uma visão detalhada sobre o público beneficiário de programas sociais no município.

IBGE:

- ✓ É responsável pelo levantamento do Censo Demográfico Brasileiro;
- ✓ O Censo Demográfico é realizado com o universo da população brasileira;
- ✓ Conduz a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), cujo objetivo é atualizar anualmente os dados do Censo;
- ✓ A PNAD é realizada a partir de uma amostra populacional.

Conceitos Fundamentais em Estatística:

- ✓ **População:** público-alvo pretendido para extração de informações;
- ✓ **Universo:** conjunto de todos os elementos amostrais da população;
- ✓ **Amostra:** subconjunto de elementos pertencentes a uma população, ou seja, é uma parcela selecionada do universo, com a finalidade de generalização das informações para toda a população.

No que se refere à Política de Assistência Social, alguns dados relevantes que podemos acessar através do [Censo Demográfico do IBGE](#) são:

- Tamanho e composição da população;
- Situação habitacional;
- Nível de instrução da população;
- Força de trabalho;
- Padrões de rendimento, individual e domiciliar;
- Presença de pessoas com deficiência nos domicílios;
- Deslocamentos para estudo/trabalho.

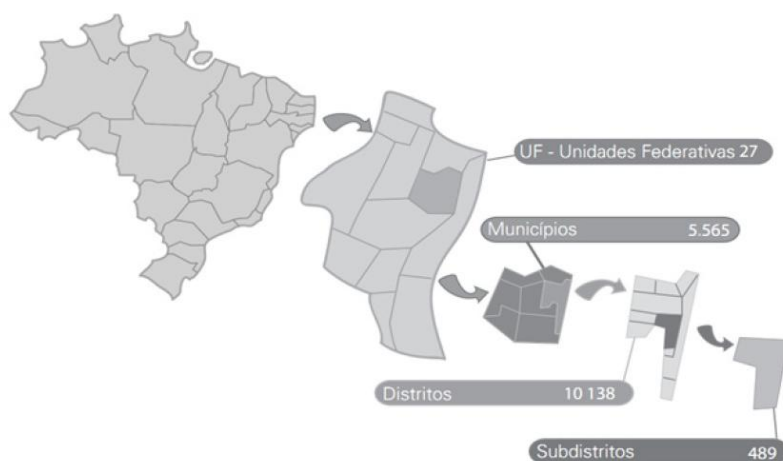
Atenção!!!

Cada quesito de informação levantado no Censo pode se tornar um indicador relevante, dependendo do detalhamento do diagnóstico ou do escopo de intervenção de um programa público.

O uso de informações presentes nas bases de dados ou de indicadores sociais necessita de um estudo prévio e criterioso que revele os seus parâmetros de construção. Este estudo é fundamental para podermos analisar se determinada fonte de dados está alinhada com aquilo que buscamos em termos de informação. Para avaliar se uma fonte de dados é adequada e confiável, para o uso que queremos fazer dela é preciso observar:

- **Objetivo:** qual o objetivo da coleta daqueles dados ou da formulação de determinado indicador? Este objetivo está alinhado com os meus interesses na elaboração do diagnóstico?
- **Periodicidade:** qual o intervalo de atualização dos dados do indicador ou da base de dados que pretendo utilizar? No momento do meu uso eles estão próximos da sua próxima atualização ou estão dentro da vigência?
- **População pesquisada:** a população do meu município está contemplada dentro do universo de pesquisa desse indicador/base de dados?
- **Metodologia:** qual a forma de coleta de dados é utilizada para a alimentação desta base de dados ou para a construção deste indicador? Quais possibilidades esta metodologia revela e quais limitações?

Figura 1 - Subdivisões do Território Nacional para fins de realização do Censo Demográfico



Fonte: IBGE (2010).

O IBGE possui ferramentas que apresentam os resultados de um conjunto de indicadores sociais municipais. Estas informações podem ser acessadas principalmente através de duas ferramentas: a [MUNIC](#) e a plataforma [IBGE Cidades](#). Através deste conjunto de indicadores é possível avaliar qualidade de vida, desigualdade e infraestrutura local dos municípios brasileiros.

É fundamental que na construção do diagnóstico socioassistencial os dados coletados a partir de fontes como o IBGE e a PNAD sejam confrontados com os dados de indicadores da Política de Assistência Social, a fim de construir uma análise crítica das informações, de modo a aprofundar e consolidar a compreensão sobre as questões sociais presentes nos territórios e a capacidade de intervenção das políticas públicas nestes contextos. Nenhum dado ou indicador é neutro, todos estão alinhados com objetivos e interesses, por isso é importante conhecer sua origem e formulação e ter domínio pleno de como ele irá compor o diagnóstico compreendendo onde ele pode nos apoiar e quais os seus limites.

Para construir um bom diagnóstico na perspectiva da assistência social é importante reunir um conjunto de indicadores que nos possibilite abordar as questões sociais presentes no território de forma objetiva e qualificada. Para isso os indicadores sociais organizam, ao longo do tempo, as informações dando a possibilidade de visualizarmos como estas questões vem se transformando no território. O quadro a seguir aponta um conjunto básico de indicadores que devem estar contemplados no Diagnóstico a fim de trazer um retrato qualificado da realidade de um município do ponto de vista socioassistencial:

Bons Diagnósticos reúnem:

- **Indicadores de saúde:** leitos por mil habitantes, percentual de crianças nascidas abaixo do peso adequado, percentual de idosos na população, percentual de pessoas com deficiência etc.
- **Indicadores educacionais:** taxa de analfabetismo, escolaridade média da população, escolaridade média das pessoas beneficiárias de programas sociais, taxa de conclusão do ensino médio na população de 15 anos ou mais etc.
- **Indicadores de mercado de trabalho:** taxa de desemprego, rendimento médio real do trabalho no município, relação entre força de trabalho e empregos disponíveis, taxa de trabalho formal, taxa de trabalho informal, tendências de criação de novos postos de trabalho, tendências de extinção de postos de trabalho etc.
- **Indicadores habitacionais:** posse de bens duráveis, percentual de famílias com casa própria, densidade de moradores por domicílio, condições de infraestrutura por bairro, acesso a bens e serviços públicos por bairro, acesso a água potável por bairro, acesso a saneamento básico e iluminação pública por bairro etc.
- **Indicadores de segurança pública e justiça:** índice de homicídios, índice de feminicídios, índices de violência doméstica, índice de crimes violentos, número de famílias com parentes no sistema prisional, número de defensores públicos por cem mil habitantes etc.
- **Indicadores de renda e desigualdade:** proporção de pobreza e extrema pobreza no município, IDH, índice de Gini etc.

O conjunto de indicadores do quadro acima representa um ponto de partida para a construção de um retrato geral do contexto de intervenção da Política de Assistência Social de um município, a ele deve ser acrescentado um conjunto de indicadores específicos do SUAS, que vão trazer informações sobre a oferta dos serviços socioassistenciais e de outros serviços públicos, que podem fortalecer a atuação da política de assistência, como por exemplo, os serviços de saúde e educação. Neste conjunto de indicadores também é importante contemplar aqueles que revelam a estrutura disponível nos serviços da assistência social, como o IDCRAS e IDCREAS, bem como, aqueles que revelam o contexto de intervenção e perfil do público atendido.

Compor um bom conjunto de indicadores sociais, para elaboração do diagnóstico, é refletir sobre a realidade de um território, partindo de um referencial determinado pela política de assistência. Isto não significa que diagnósticos elaborados por outras políticas, como educação, saúde, segurança pública não tenham nada a nos ensinar sobre a realidade onde atuamos. Pelo contrário, ser capaz de articular informações de outras políticas públicas e traduzi-las em termos de interesse da Política de Assistência Social é uma habilidade estratégica. Se a equipe da Vigilância Socioassistencial, que é a responsável por coordenar o processo de elaboração do diagnóstico socioassistencial, conta com pessoas com este perfil técnico ela terá condições de produzir materiais de elevado nível analítico. Por outro lado, não dispor de alguém com essa expertise não significa, automaticamente, a incapacidade de realizar um bom diagnóstico.

O fundamental é ter uma referência clara para a construção do diagnóstico e não perder de vista sua importância e finalidade, além do compromisso com sua elaboração. Há muitas informações já processadas nas plataformas e ferramentas estatísticas disponíveis, bastando que se acesse a informação com disposição para entendê-la e mobilizá-la de forma adequada na construção do diagnóstico.

Indicadores na perspectiva da Assistência Social

Em 2005, a NOB/SUAS elencou variáveis que determinam a população vulnerável, como o conjunto de pessoas residentes que apresentem pelo menos uma das características relacionadas a seguir:

- 1. Famílias com serviços de infraestrutura inadequados:**
 - 1.1 Abastecimento de água proveniente de poços, nascentes ou outra forma precária;
 - 1.2 Sem banheiro ou sanitário;
 - 1.3 Destino do lixo inadequado, conforme a legislação;
 - 1.4 Mais de 2 moradores por dormitório;
- 2. Famílias com renda familiar *per capita* inferior a ½ salário-mínimo.**
- 3. Família com renda familiar *per capita* inferior a ½ salário-mínimo:**
 - 3.1 Com pessoas de 0 a 14 anos;
 - 3.2 Com responsável com menos de 4 anos de estudo;
- 4. Família no qual a chefe de família é uma mulher, sem cônjuge:**
 - 4.1 Com filhos menores de 15 anos;
 - 4.2 Seja analfabeta;
- 5. Família no qual há uma pessoa com 16 anos ou mais:**
 - 5.1 Desocupada (procurando trabalho);
 - 5.2 Com quatro ou menos anos de estudo;
- 6. Família na qual uma pessoa de 10 a 15 anos trabalhe.**
- 7. Família na qual há uma pessoa de 4 a 14 anos que não estude.**
- 8. Família com renda familiar *per capita* inferior a ½ salário-mínimo:**
 - 8.1 Com pessoa com deficiência;
 - 8.2 Com pessoa com 60 anos ou mais.

Tais parâmetros nos indicam fatores sociais que é importante acompanhar, através de indicadores, e que precisam ser contemplados no diagnóstico socioassistencial, levando em consideração sua prevalência nos diferentes territórios do município. Também é preciso identificar que outras questões sociais não mencionadas acima são fatores preponderantes na realidade dos territórios de atuação da política de assistência no seu município e observar se há demandas reprimidas ou áreas de descobertura dos serviços. É fundamental que o diagnóstico indique os limites apresentados pela capacidade de

intervenção dos serviços para que este conjunto de dados provoque o debate sobre as prioridades dos investimentos da Política de Assistência Social para que elas contemplem o contínuo aperfeiçoamento e ampliação do acesso dos cidadãos às políticas públicas.

Nomenclaturas e fórmulas de indicadores

Para utilização correta de indicadores é fundamental entender as nomenclaturas e fórmulas utilizadas para o cálculo destes dados. Não é possível analisar os resultados dos indicadores sem compreender as informações que eles estão apresentando e os parâmetros que os estabelecem. A seguir apresentamos algumas das principais métricas utilizadas em indicadores sociais acompanhadas de suas fórmulas básicas de cálculo para ajudar na compreensão:

Média

Definição: representa um conjunto de valores da população.

Exemplo: renda média do trabalhador formal com nível superior

Cálculo:

Soma da renda de todos os trabalhadores com nível superior
Número de trabalhadores formais com nível superior

Proporção

Definição: é o coeficiente entre duas medidas, estando sempre o numerador incluído no denominador.

Exemplo: proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza na população do estado em 2025.

Cálculo:

Nº de pessoas c/ renda familiar per capita inferior a ½ salário-mínimo
População total
Multiplique o resultado da divisão por 100 para obter a proporção

Taxa

Definição: utilizada para acompanhar a variação de determinado fenômeno associado a mudanças em um processo dinâmico.

Exemplo: taxa de mortalidade infantil no estado em 2024.

Cálculo:

Nº de óbitos de crianças menores de 1 ano em 2024 x 1.000
Nº de crianças nascidas vivas no estado em 2024

Incidência

Definição: nº de novos casos surgidos em relação a uma determinada população em um intervalo de tempo determinado.

Exemplo: nº de novos casos de AIDS registrados em relação à população do país em 2025.

Cálculo:

Nº de casos de HIV-AIDS no ano de 2025 x 100.00
População em 2025

Conclusão

O uso de indicadores na avaliação e formulação de políticas públicas municipais é algo que traz benefícios como a institucionalização do processo de planejamento público, por exemplo. Entretanto este uso deve ser acompanhado de uma postura crítica e reflexiva que possam mitigar posturas que levem a mitificação da técnica, onde se assume uma crença de que os indicadores irão trazer fórmulas definitivas de solução de todos os desafios implicados na gestão e execução de uma política pública. Nenhum indicador social ou ferramenta de gestão da informação é eficaz sem estar acompanhada de uma análise aprofundada e territorializada no processo de formulação e avaliação de políticas públicas (Jannuzzi, 2002, p.52).

Não há dúvidas que, se bem empregados, os indicadores sociais podem ter grande utilidade em diversos aspectos da efetivação das políticas públicas. Os indicadores servem para enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar a análise, formulação e implementação das políticas públicas, além de contribuir para o dimensionamento das carências da população e atender diversas áreas de intervenção (Jannuzzi, 2002, p. 53). A partir deste contexto institucional temos investimentos de tempo, recursos humanos e financeiros, direcionados para a organização de sistemas de informação, interfaces de georreferenciamento, pacotes estatísticos, criação de indicadores sintéticos para diagnóstico social e focalização de políticas. Tudo isso representa avanços importantes dentro dos processos de concepção e efetivação das políticas públicas, mas deve ser acompanhado de um esforço contínuo de aprofundamento analítico da concepção, formulação e aplicação destas ferramentas (Jannuzzi, 2002).

É importante sempre estarmos atentos para a necessidade de formulação de um marco metodológico apropriado que oriente o uso dos indicadores sociais para a formulação e avaliação das políticas públicas, segundo nos alerta Jannuzzi (2002). Sem uma noção clara das possibilidades de uso, dos limites e dos perigos do uso inadequado destes indicadores ficamos expostos às possibilidades de mitificação técnica ou simplificação de questões sociais complexas que os indicadores não conseguem dar conta por completo. Por isso insistimos na compreensão tanto dos indicadores, como do próprio Diagnóstico Socioterritorial, como ferramentas dinâmicas que precisam ser constantemente confrontadas, atualizadas e analisadas criticamente para que possam de fato ser instrumentos úteis dentro dos processos de efetivação da Política de Assistência Social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Brasília: MP, Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos do Curso de Indicadores para Diagnóstico do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria** - Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. **Aula 3- Diagnóstico Socioterritorial para ações do BSM e do SUAS.**

https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/pdf/APOSTILA_Curso_de_Indicadores.pdf

JANNUZZI, P. M. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. Florianópolis: UFSC, Departamento de Ciências da Administração; Brasília, DF: Capes, UAB, 2009.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2001. <https://favaretoufabr.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/januzzi-principais-indicadores-sociaiscompleto.pdf>