

INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS E GESTÃO PÚBLICA: UM RELATO DA COOPERAÇÃO CIENTÍFICA DA DEMOGRAFIA (UFRN) COM A SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E DAS FINANÇAS (SEPLAN/RN)^{1*}

Luciana Conceição de Lima²

José Vilton Costa³

Ricardo Ojima⁴

Francisco Demetrius Monteiro Rodrigues⁵

RESUMO

O objetivo principal do artigo foi descrever a experiência do projeto “Cooperação Científica com a Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) do Governo do RN”, uma colaboração científica entre o Departamento de Demografia e Ciências Atuariais da UFRN e a Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN/RN). Partindo-se da lacuna de baixa

utilização de informações quantitativas na elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas, o referido projeto apresentou os indicadores sociodemográficos como cerne de suas ações. No contexto do projeto de extensão Capacitação em Indicadores Sociodemográficos (CIS), realizado pelo Departamento de Demografia e Ciências Atuariais da UFRN junto a diversos níveis da administração pública no Rio Grande do Norte desde 2015, o projeto “Cooperação Científica com a Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) do Governo do RN” realizou desde capacitações de servidores estaduais no uso de informações sociodemográficas para instrumentar o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 até a elaboração de banco de dados de indicadores em série histórica e de diagnósticos socioeconômicos por eixos temáticos. A pandemia de Covid-19 implicou repactuação de alguns produtos do projeto, mas de um modo geral a experiência demonstrou que há demanda por novas capacitações em indicadores sociodemográficos, sobretudo no que diz respeito à sistematização e ao estabelecimento de fluxo de atualizações de registros administrativos das secretarias, e treinamento em métodos de construção de indicadores a partir de informações colhidas junto a órgãos produtores de estatísticas nacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Indicadores Sociodemográficos; Gestão pública; Governo do Estado do Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Demografia.

^{1*} Este trabalho é derivado do convênio celebrado entre a UFRN e a SEPLAN para a execução do projeto “Cooperação Científica com a Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) do Governo do RN”. A equipe do Departamento de Demografia da UFRN agradece à SEPLAN pela colaboração na execução do projeto.

² Professora do Departamento de Demografia e Ciências Atuariais da UFRN e pesquisadora no Programa de Pós-graduação em Demografia (PPgDEM/UFRN). E-mail: luciana.lima@ufrn.br.

³ Professor do Departamento de Demografia e Ciências Atuariais da UFRN e pesquisador no Programa de Pós-graduação em Demografia (PPgDEM/UFRN). E-mail: josevilton@gmail.com.

⁴ Professor do Departamento de Demografia e Ciências Atuariais da UFRN e pesquisador no Programa de Pós-graduação em Demografia (PPgDEM/UFRN). E-mail: ricardo.ojima@ufrn.br.

⁵ Doutorando no Programa de Pós-graduação em Demografia (PPgDEM/UFRN). E-mail: demetrius.monteiro.024@ufrn.edu.br.

INTRODUÇÃO

Entre o dado coletado e a informação desejada há um caminho importante a ser percorrido. É preciso expertise para localizar a melhor fonte de dados, elaborar e interpretar o indicador que melhor se ajusta aos propósitos de quem efetua uma busca. Nesse sentido, o meio acadêmico pode contribuir substancialmente para a capacitação de atores envolvidos na execução de políticas públicas. Segundo Jannuzi (2005), a utilização de indicadores confiáveis e que sejam capazes de permear as várias dimensões da realidade social representa uma estratégia fundamental para traduzir a realidade vivida por uma determinada população. A reunião desses indicadores compõem um diagnóstico socioeconômico que pode servir de referência para o gestor eleger prioridades e elaborar estratégias, programas e ações no âmbito das políticas públicas (JANNUZZI, 2005).

Dessa forma, espera-se que ao elaborar um retrato da realidade de interesse, o gestor ou a liderança tenha uma ferramenta que torne o seu trabalho mais eficiente, beneficiando, assim, a população alvo das políticas sociais. A utilização de indicadores também representa uma das formas dos governos de prestar contas à sociedade tanto sobre o desempenho organizacional como também do resultado efetivo das políticas públicas empreendidas. Estudos prévios têm realçado dentro do conceito de gestão pública orientada para resultados o papel fundamental dos indicadores nesse processo (GONÇALVES; BRAGA; CAMPOS, 2011 e VIEIRA; PROTÁSIO, 2011). Entende-se

que o estado não deve se limitar ao monitoramento do desempenho fiscal do setor público, mas se mover em direção a uma qualidade fiscal em que se incorpora, também, indicadores objetivos dos resultados das políticas públicas dos campos econômicos e sociais (CAMPOS; GUIMARÃES, 2009).

O objetivo deste artigo é descrever a experiência do projeto “Cooperação Científica com a Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) do Governo do RN” que teve os indicadores sociodemográficos como cerne. O projeto é contextualizado dentro de uma proposta mais ampla de interação entre o Departamento de Demografia e Ciências Atuariais da UFRN e diversos níveis da administração pública no Rio Grande do Norte, denominada “Capacitação em Indicadores Sociodemográficos (CIS)”. A metodologia adotada no projeto, os resultados obtidos e as potencialidades e limitações apresentadas em sua execução são discutidos, assim como as conclusões e os apontamentos futuros.

CAPACITAÇÃO EM INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS (CIS): OS ANTECEDENTES DO ACORDO DE COOPERAÇÃO ENTRE DEMOGRAFIA E SEPLAN/RN

A Cooperação científica do Departamento de Demografia e Ciências Atuariais da UFRN com a Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) do Governo do RN



tem suas bases no projeto de extensão aprovado pela UFRN “Capacitação em Indicadores Sociodemográficos (CIS)”, cuja primeira experiência foi em 2015⁶. Na ocasião, 19 servidores da Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres (SPM-RN) e da Secretaria Extraordinária de Juventude (SEJURN) (entre outros servidores ligados à administração direta do Governo do Estado do Rio Grande do Norte) receberam treinamento no uso de informações socioeconômicas⁷. O curso, que teve carga horária de oito horas, foi ministrado por docentes vinculados ao projeto de extensão e que ministraram conteúdos teóricos e práticos relacionados ao uso de indicadores socioeconômicos.

Tendo em vista o sucesso dessa experiência piloto, em 2016 foi aprovado o projeto “Capacitação de lideranças e gestores municipais do Estado do Rio Grande do Norte no uso de informações sociodemográficas”⁸ e que dessa vez incluía membros da sociedade civil (lideranças) entre o público alvo da ação, e que contava com a parceria de membros da Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres (SPM-RN) e da Secretaria Extraordinária de Juventude (SEJURN), além de ter sido adotado como recorte geográfico de atuação os Territórios da Cidadania e Territórios rurais e de identidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

6 Projeto de extensão denominado “Capacitação de gestores do Estado do Rio Grande do Norte no uso de informações sociodemográficas”, EDITAL no 012/2014 UFRN/PROGRAD/PROPESQ/PROEX/PPG - PROJETOS INTEGRADOS PARA 2015.

7 “Mini-curso de Capacitação de gestores do Estado do Rio Grande do Norte no uso de informações sociodemográficas” – código EV891-2015.

8 EDITAL UFRN/PROEX No. 011/2015 (Projetos de Extensão para 2016).

Todavia, em meio às importantes mudanças ocorridas no cenário político nacional e regional no ano de 2016, grande parte dos atores que seriam os responsáveis pela mobilização e articulação dos potenciais participantes das ações se afastaram das secretarias parceiras, o que paralisou as atividades do projeto até novembro de 2016, quando foram retomados contatos com as secretarias parceiras, e duas capacitações puderam ser viabilizadas: Capacitação em Indicadores Sociodemográficos (CIS) em São José do Mipibu e em Currais Novos. Em São José do Mipibu, no dia 13/12 no CENTERN, Comunidade Maninbú, foram capacitadas e certificadas 32 gestores municipais/membros da sociedade civil pertencentes a municípios das regiões dos territórios Agreste/Litoral Sul, Potengi, Trairi e Mato Grande. Em Currais Novos, no dia 14/12 na Associação dos Municípios do Seridó Oriental (AMSO), foram capacitados e certificados 25 técnicos municipais/membros da sociedade civil pertencentes a municípios das regiões dos territórios Seridó, Agreste/Litoral Sul, Potengi e Trairi. As capacitações foram ministradas por docentes do Programa de Pós-graduação em Demografia (PPGDEM) da UFRN que fazem parte do Laboratório de Indicadores Sociodemográficos (LabIS)⁹ do Departamento de Demografia e Ciências Atuariais. Destaca-se a parceria com o projeto Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET/UFRN) que viabilizou o curso em São José do Mipibu por meio de apoio logístico à realização das capacitações.

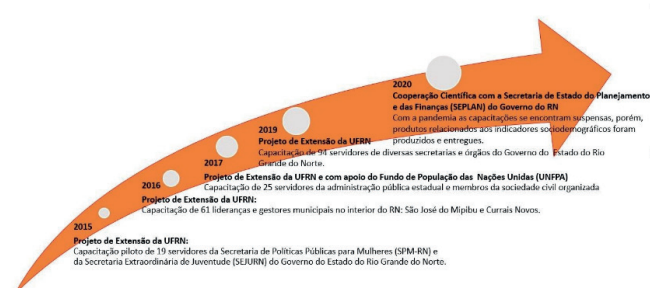
9 <https://demografiufrn.net/laboratorios/labis/>

Em continuidade às capacitações realizadas em 2015 e 2016, nos dias 28, 29 e 30 de novembro de 2017 ocorreu no Hotel Praiamar o curso de Capacitação em Indicadores Sociodemográficos (CIS) 2017, que capacitou 25 servidores da administração pública governamental do estado do Rio Grande do Norte e membros da sociedade civil organizada em parceria com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte e com a agência no Brasil do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). Os recursos financeiros e logísticos do UNFPA foram fundamentais para o sucesso da ação, sendo os recursos humanos (professores e alunos) da UFRN a contrapartida do projeto. Apesar da mobilização dos participantes da rodada de 2017 ter sido feita em tempo exíguo, o curso foi viabilizado e abriu possibilidades de expansão do projeto.

Em 2019, o projeto CIS foi mais uma vez aprovado como ação de extensão da UFRN¹⁰ e, por meio dele, o projeto foi adaptado para atender a uma demanda específica da Secretaria de Planejamento e das Finanças (SEPLAN/RN) relacionada ao Plano Plurianual (PPA). O Plano Plurianual (PPA) constitui instrumento estratégico de planejamento e execução das políticas públicas estaduais e define diretrizes, objetivos e metas com vistas à implementação e à gestão das políticas públicas previstas para um período de quatro anos. Na fase preparatória à elaboração do PPA 2020-2023, de 24 a 26 de abril de 2019, a equipe do projeto CIS capacitou 94 servidores estaduais na

definição e elaboração de indicadores sociodemográficos. Na ocasião, foram desenvolvidas atividades de revisão dos indicadores do PPA 2016-2019 com vistas à elaboração do PPA 2020-2023, e à luz dos indicadores dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). As capacitações foram ministradas por docentes e também por discentes do PPgDem, e tendo sido exitosa a experiência das capacitações preparatórias à elaboração do PPA 2020-2023, foi celebrado em 2019 convênio com a Secretaria de Planejamento e das Finanças (SEPLAN/RN), surgindo assim o projeto “Cooperação Científica com a Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) do Governo do RN”. A Figura 1 ilustra a evolução das cinco rodadas do Projeto CIS desde 2015:

Figura 1: Evolução de 2015 a 2020 do Projeto CIS



Fonte: Projeto CIS, UFRN.

O próximo capítulo destaca a metodologia utilizada desde as capacitações em indicadores sociodemográficos com vistas ao PPA 2020-2023, até a execução do projeto “Cooperação Científica com a Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) do Governo do RN”, detalhando os produtos entregues e as principais dificuldades e potencialidades apresentadas neste processo.

¹⁰ Seleção Pública Para Apoio a Cursos de Extensão na Modalidade Presencial (ano 2019).

UTILIZAÇÃO DE INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS PARA O PLANEJAMENTO: POTENCIALIDADES E LIMITAÇÕES

Na rodada de 2019, os 94 participantes das capacitações em indicadores sociodemográficos voltados para a elaboração do PPA 2020-2023 foram divididos em quatro turmas. Tratou-se de um curso introdutório de conceitos e elaboração básica de indicadores sociodemográficos úteis para elaboração e avaliação de políticas públicas. Por meio de dados oficiais disponíveis na *internet*, o curso capacitou na elaboração, interpretação e análise crítica de indicadores sociodemográficos, com ênfase na reflexão metodológica dos indicadores do PPA que estava se encerrando (PPA 2016-2019) e com vistas à escolha de indicadores para o PPA que seria iniciado (PPA 2020-2023). O curso aliou teoria e prática, e com a participação de dois docentes e uma equipe de cinco monitores (discentes de doutorado e mestrado em demografia e graduandos em ciências atuariais) foram ministradas três oficinas:

- a) Indicadores sociodemográficos para diagnóstico e avaliação de políticas públicas no Brasil;
- b) Elaboração de indicadores sociodemográficos com base no PPA 2016-2019;
- c) Indicadores sociodemográficos e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: reflexões para o PPA 2016-2019.

Entre as principais potencialidades apresentadas pelos participantes podem ser elencadas o entendimento de que dados

quantitativos são de relevância para acompanhar as políticas públicas e a manifestação de interesse por novas capacitações de uso de informações sociodemográficas.

Com relação às principais limitações apresentadas pelos servidores que participaram das capacitações, figuraram a dificuldade de criar/elaborar indicadores quantitativos para monitorar as políticas públicas relacionadas às secretarias e em articulação aos ODS.

Além desta capacitação, e no âmbito do projeto “Cooperação Científica com a Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) do Governo do RN”, para compor o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 foi entregue pela equipe da UFRN documento de 95 páginas contendo diagnóstico sociodemográfico do estado e para áreas relacionadas a três eixos de atuação definidas pelo PPA: “Valorização da Vida, Segurança e Paz Social”; “Desenvolvimento Social, Cultural e Defesa da Cidadania” e “Garantia de Direitos”. Esses eixos abordam temas como criminalidade e segurança pública, educação, saúde, juventude, esportes e direitos humanos. Para a construção do diagnóstico foram utilizadas informações disponíveis em fontes de dados oficiais, bem como registros administrativos fornecidos pelas próprias secretarias, sendo importante salientar que esta foi a primeira vez em que um PPA incluiu o perfil demográfico da população potiguar em seu documento.

O convênio firmado com a Secretaria de Planejamento e das Finanças (SEPLAN/RN)

previa a entrega de outros produtos e que se estruturavam em torno de indicadores sociodemográficos. Em 2020, a pandemia de Covid-19 resultou na suspensão das atividades acadêmicas presenciais, bem como, das atividades governamentais por meio dos decretos de distanciamento social. Sendo assim, a realização de capacitações em indicadores sociodemográficos para os técnicos e gestores das secretarias e órgãos do Estado do RN para monitoramento dos indicadores foi suspensa.

De todo modo, com a retomada das atividades acadêmicas da UFRN no sistema remoto no segundo semestre de 2020, outros produtores puderam ser entregues. A equipe da UFRN entregou à SEPLAN carteira de indicadores sociodemográficos a serem acompanhados entre 2020-2023 como métrica da efetividade das políticas públicas estaduais a serem implementadas no estado, um banco de dados consolidado de série histórica (2007 a 2021) dos indicadores pactuados no PPA, relativos aos Eixos “Valorização da Vida, Segurança e Paz Social” e “Desenvolvimento Social, Cultural e Defesa da Cidadania e Garantia de Direitos por Unidades da Federação e municípios”, e acompanhado de uma ficha de qualificação de cada um dos indicadores. Foi entregue também um diagnóstico para o RN sobre previsão de demanda por educação básica no estado, de 2015 a 2023, em duas versões: relatório técnico e texto científico em formato de artigo.

A partir do que foi elaborado no documento do PPA 2019-2023, foi entregue um relatório contendo um panorama

demográfico atualizado do Rio Grande do Norte de acordo com informações disponíveis em 2021. E como material de divulgação, foram entregues 11 cards com divulgação de resultados provenientes dos indicadores sociodemográficos para três plataformas (Facebook, Twitter e Instagram), e também o E-book “Indicadores Sociodemográficos do RN - Revisão do Plano Plurianual PPA 2020-2023” contendo a ficha de qualificação de cada um dos indicadores sociodemográficos propostos e os resultados observados ilustrados por meio de gráficos, e considerando pontos no tempo disponíveis.

Importante salientar que durante esse processo, a pandemia de Covid-19 significou realinhamento das prioridades governamentais e mudanças na rotina das secretarias, o que implicou para algumas delas a ausência de informações sobre suas políticas públicas. Assim, em alguns casos a série histórica de alguns indicadores sociodemográficos que estavam sendo acompanhados foi descontinuada, ou passaram a exigir maior cautela em suas interpretações já que a ausência ou menor volume de informações representava um efeito artificial produzido pela pandemia.

Com base na experiência do projeto e à parte da perturbação do cenário causado pelo novo coronavírus, a Tabela 2 sumariza as principais potencialidades e desafios que se interpõem ao uso de dados para elaboração de indicadores sociodemográficos na gestão pública:

Tabela 2: Potencialidades e desafios na elaboração de indicadores sociodemográficos

	Potencialidades	Desafios
Utilização de fontes primárias	Registros administrativos das secretarias como potenciais fontes de informações.	Ausência de organização das informações em banco de dados e com fluxo definido de atualização.
Utilização de fontes secundárias	Disponibilidade de fontes de dados oficiais de amplo acesso.	As informações se encontram dispersas e nem sempre disponíveis em nível municipal (ou intramunicipal).
Construção do indicador	Confere maior objetividade e significado ao acompanhamento da execução das políticas públicas.	Nem sempre o indicador é válido e sensível o suficiente para refletir a realidade.
Acompanhamento	Permite identificar, monitorar e avaliar a execução das políticas públicas.	A depender da periodicidade de atualização do indicador não é possível acompanhar com precisão a mudança social.

Fonte: Projeto CIS, UFRN.

Com relação à utilização de fontes primárias para a construção de indicadores sociodemográficos, observou-se pela experiência do projeto que as secretarias de menor porte apresentaram grandes dificuldades em elaborar indicadores para acompanhar a execução de suas políticas públicas. E essa dificuldade reside não necessariamente pela ausência de informações, mas pelas dificuldades em organizar seus registros administrativos em arquivos estruturados, ou seja, bancos de dados ou planilhas em excel que permitam a quantificação de seus resultados e processos. Nos contatos com as secretarias foi muito comum relatos de disponibilidade de volume considerável de informações sobre projetos e programas, mas que no entanto, se encontravam em arquivos de texto, armazenados em word e pdf. Uma importante frente de trabalho junto às secretarias é formar junto aos técnicos uma cultura de dados, que permita a organização de seus registros administrativos e o estabelecimento de um fluxo de atualização dessas informações.

Com relação à utilização de fontes secundárias, secretarias como a Educação, Saúde e Segurança Pública apresentam maior disponibilidade tanto de dados como também de indicadores já calculados por institutos de pesquisa e produção de estatística como IBGE, Ministério da Saúde, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, entre outros.

Porém, particularidades como a necessidade de se obter informações e calcular os indicadores para pequenas áreas e a própria compilação dessas informações pelos técnicos nem sempre é possível considerando as rotinas administrativas das secretarias, representando uma dificuldade a ser superada.

Durante a execução do projeto, em algumas situações foram identificadas dificuldades de alguns técnicos em realizar o cálculo de indicadores, sobretudo pela preferência em coletar o indicador pronto em alguma plataforma. Nesse caso, é importante destacar que quanto maior a autonomia dos servidores em realizar seus próprios cálculos, maior a chance de formação de uma cultura de utilização de dados para orientar o diagnóstico, a execução e o monitoramento de políticas públicas. Isto é importante sobretudo quando determinada fonte de informação não é possível de ser atualizada, pois exigirá do servidor a capacidade de adaptação e/ou criação de novos indicadores para o acompanhamento de suas políticas públicas. Além de domínio sobre a metodologia de cálculo, é importante também que o técnico seja capaz de refletir se aquele indicador escolhido para monitorar uma ação é capaz de traduzir a mudança social a qual ele se encontra relacionado. Ficou evidente, sobretudo, nas oficinas para

a elaboração do PPA 2010-2023 que se trata de uma grande preocupação dos servidores essa capacidade do indicador em ser válido e sensível, porém, faltam recursos metodológicos aos servidores para a elaboração de indicadores com essas características.

CONCLUSÕES

Conforme demonstrado, a partir de um curso de capacitação em 2015 foi consolidada uma parceria com a administração pública estadual e que se desdobrou em várias ações. A experiência do projeto “Cooperação Científica com a Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) do Governo do RN” corrobora o que já foi identificado em projetos anteriores de que a baixa utilização de indicadores sociodemográficos para a diagnóstico, monitoramento e avaliação de políticas públicas decorre em grande parte da ausência de capacitação técnica para lidar com essas informações. Por meio da aplicação de técnicas estatísticas e de noções básicas de gerenciamento de banco de dados, é possível capacitar esses indivíduos na identificação de dados brutos, na elaboração de indicadores, sistematização e aplicação das informações para a resolução de questões práticas de seu cotidiano. Ademais, a capacitação para utilização das informações disponíveis pode induzir ou incentivar o interesse, por parte do corpo técnico das secretarias, pela coleta e sistematização de dados primários, como registros administrativos, que podem auxiliá-los na elaboração dos indicadores. A pandemia de Covid-19 representou desafios importantes aos gestores públicos, e certamente novos

indicadores precisarão ser incorporados para planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas de diversas áreas durante alguns anos, e isso vai requerer dos quadros técnicos das secretarias habilidades no uso e tratamento de informações quantitativas primárias e/ou secundárias. E nesse contexto, a parceria com o conhecimento científico da universidade pode ser de grande valia, conforme a experiência exitosa da cooperação entre o Departamento de Demografia e Ciências Atuariais da UFRN e a Secretaria de Planejamento e das Finanças (SEPLAN/RN).

REFERÊNCIAS

CAMPOS, Eder Sá Alves.; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. Gestão por resultados em Minas Gerais: análise crítica arranjo incremental de monitoramento e avaliação. *In: Encontro Anual da Associação Nacional de Programas de Pós- Graduação em Administração*, 33, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009. 1 CD-ROM.

GONCALVES, Éber; BRAGA, Felipe Michel Santos Araújo; CAMPOS, Eder Sá Alves. Avaliação executiva de indicadores no governo do estado de Minas Gerais: análise da implementação de uma ferramenta de monitoramento e avaliação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1891- 1914, Dec., 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.56, n.2, p.137-160, abr./jun., 2005.



PROJETO Capacitação em Indicadores Sociodemográficos – CIS. Departamento de Demografia e Ciências Atuariais, **CIS**: 2015-2021. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

VIEIRA, Renato; PROTÁSIO, Gilberto. Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no Sistema de Defesa Social. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 5, n. 8, 2011.