

Indicadores disponibilizados pelo IBGE e INEP versus indicadores coletados em uma revisão de literatura: uma análise comparativa

Indicators provided by IBGE and INEP versus indicators collected in a literature review: a comparative analysis

Tainara Kesse Silva¹, Thiago Augusto de Oliveira Silva¹
Wagner Ragi Curi Filho¹, Livia Clemente de Oliveira¹

¹ Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, MG, Brasil

RESUMO

As políticas públicas são programas, projetos ou ações que buscam garantir os direitos dos indivíduos. Logo, toda política pública traz à tona indicadores para acompanhamento do atingimento das metas pré-definidas no seu desenvolvimento. Nesse sentido, a presente pesquisa objetiva relacionar os indicadores vinculados às políticas públicas mencionados na literatura, criando uma classificação sistemática e geral das medidas apontadas. Além disso, esse trabalho intenciona realizar análises comparativas com os indicadores encontrados no IBGE e INEP, elencando as características de cada sistema e as lacunas existentes. A construção do trabalho se deu a partir da análise bibliométrica e do acesso às bases de dados disponíveis no *website* do INEP e IBGE. As análises apontaram diferenças nos períodos e formas de atualização dos indicadores, bem como a predominância de indicadores da esfera social.

Palavras-chave: Políticas públicas; Indicadores; Métodos de avaliação; Bibliometria

ABSTRACT

Public policies are programs, projects or actions that aim to ensure rights. As such, every public policy highlights indicators to track the attainment of predefined goals during its development. In this regard, the present research aims to connect the indicators associated with public policies cited in the literature, creating a systematic and general classification of the measures identified. Furthermore, this work intends to conduct a comparative analysis with the indicators found in IBGE and INEP, listing characteristics of each system and identifying existing gaps. The development of this study was based on bibliometric analysis and access to databases available on the INEP and IBGE websites. The analysis revealed differences in the phases and methods of updating indicators, along with the predominance of indicators of the social area.

Keywords: Public policy; Indicators; Evaluation methods; Bibliometrics

1 INTRODUÇÃO

Conforme explana o Referencial de Controle de Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU) (2020), o termo política pública refere-se à intervenção do estado de modo a tratar um problema coletivo. Deste modo, uma política pública pode abranger uma ou mais diretrizes para tratar ou minimizar uma demanda pública. Segundo Carvalho et al. (2020), a criação das políticas públicas é uma resposta do Estado às necessidades emergentes da sociedade e é, portanto, uma manifestação do compromisso do poder público com a sociedade em longo prazo. Para os autores, a formulação de uma política acontece a partir do reconhecimento dos interesses e dos atores envolvidos na questão pública.

Como aponta Souza (2006), a política pública, enquanto área de conhecimento, surgiu nos Estados Unidos e foi disruptiva no que diz respeito aos estudos e análises, uma vez que as pesquisas se concentravam apenas no Estado e entidades associadas, deixando em segundo plano o aspecto produtivo do governo. Souza (2006) também expõe que a política pública como mecanismo decisório do governo advém da Guerra Fria e da utilização da tecnocracia para o enfrentamento dos efeitos causados por ela.

No que diz respeito aos responsáveis pela construção, implementação e acompanhamento das políticas públicas, o TCU (2020) informa que os órgãos centrais e ministérios, no âmbito nacional, são as figuras centrais na formulação. Entretanto, há também participação de agências reguladoras e outras entidades no processo de criação, implementação e avaliação.

Dentre os processos que circundam as políticas públicas, é inegável a importância da etapa de avaliação, de modo a verificar se o objetivo proposto no desenvolvimento da política foi ou está sendo alcançado, a fim de medir os resultados e possíveis necessidades de ajustes das estratégias elaboradas. Cunha (2018) salienta que a avaliação das políticas públicas é um mecanismo crucial para aumentar a eficiência dos gastos públicos e a garantia do controle da qualidade nas ações desenvolvidas pelo governo.

Para Cunha (2018), a avaliação de políticas públicas nos países desenvolvidos é vastamente aplicada. Entidades internacionais como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) e Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) contribuíram com o desenvolvimento de propostas metodológicas de avaliação.

No Brasil, a avaliação de políticas públicas também é difundida, valorizada e aplicada nos programas dos Planos Plurianuais. Ramos e Schabbach (2012) informam que o progressivo interesse do governo federal na avaliação é referente à eficácia, eficiência, efetividade, *accountability* e desempenho da gestão pública. Com a crise fiscal a partir dos anos 1990, houve, portanto, a diminuição do potencial de gasto e maior cobrança de eficiência nos programas desenvolvidos. Além disso, os problemas financeiros do governo, o aumento da desigualdade social são alguns dos fatores que incitaram a necessidade de avaliação das políticas públicas no Brasil.

Considerando a abrangência das ações dentro dos programas públicos criados pelo governo, nota-se que não há um mecanismo centralizador das informações para avaliação e acompanhamento da efetividade das políticas implementadas. Além do mais, dada a diversificação dos programas nas esferas sociais, muitas vezes os indicadores de desempenho são encontrados de forma não sistematizada. Ramos e Schabbach (2012) apontaram a necessidade de construção de sistemas de informação e acessibilidade que absorvam as especificidades dos projetos e ações, auxiliando, deste modo, na viabilidade das análises.

Na literatura são encontrados diversos artigos referentes a políticas públicas, bem como o seu ciclo de construção e avaliação. Todavia, uma vez que os conceitos e métricas estão pulverizados e reduzidos aos objetivos de cada autor, nota-se que há uma dificuldade de padronização dos processos avaliativos dos indicadores e índices. Entretanto, todas as particularidades encontradas também podem ser justificadas pelos fatores intencionalidade, propósito e dialética que estão presentes nos processos avaliativos. Desta forma, o objetivo do presente artigo é confrontar os indicadores

apresentados na literatura com os dados divulgados pelos órgãos administrativos do Brasil, de modo a elencar possíveis diferenças, bem como os mecanismos utilizados para análise dos dados, relacionando as lacunas existentes na avaliação de políticas públicas. Além disso, como objetivo secundário destaca-se a sistematização das informações disponíveis a partir da classificação dos indicadores mapeados na pesquisa bibliográfica.

Para a realização deste trabalho, foi realizada uma pesquisa bibliográfica acerca dos trabalhos compartilhados no meio científico nacional. A abordagem utilizada foi de cunho qualitativo e quantitativo, de modo a simplificar e facilitar o acesso aos registros disponibilizados pelo governo federal.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Avaliação de Políticas Públicas

Na perspectiva de Brasil (2018), a avaliação de políticas públicas é definida como um processo sistematizado e institucionalizado que tem como princípio primário aferir a eficiência dos instrumentos públicos e mapear estratégias de melhoria da ação do estado visando otimização dos processos, resultados e gestão. Assim como realizado em outros países, as avaliações devem ser realizadas periodicamente e de forma integrada ao ciclo de políticas públicas. Nesse sentido, Brasil (2018) também aponta algumas diretrizes da governança pública relacionadas ao monitoramento e avaliação de políticas públicas, sendo elas:

- a) Realização do monitoramento e avaliação desde a concepção das políticas, abrangendo, consequentemente, a sua implantação e resultados;
- b) Avaliação dos projetos de criação, expansão ou aprimoramento de políticas públicas e de autorização de incentivos fiscais, além da constante verificação dos seus custos e benefícios;
- c) Garantia que a tomada de decisão seja direcionada pela conformidade legal, qualidade regulatória, participação da sociedade e evidências observadas.

Para Hack (2020), as avaliações de políticas públicas ou programas e projetos sociais podem ser caracterizadas em três grupos principais: avaliação de eficiência; avaliação de resultados e avaliação de impactos. O Quadro 1 apresenta esses três conceitos de forma simplificada, elucidando suas principais características e exemplos.

Quadro 1 – Comparativo dos tipos de avaliação aplicados nas políticas públicas

Avaliação	Objetivo	Características	Exemplo
Eficiência	Visa aferir a qualidade dos procedimentos utilizados na execução da política.	Minimização dos custos de produção; maximização da relação custo x benefício; aplicada a qualquer momento.	Redução de desperdício durante a campanha vacinal
Eficácia	Busca analisar o alcance das metas <i>versus</i> os objetivos propostos.	Aplicada no final de uma ação, projeto ou período de tempo estabelecido no plano da política. Está embasada na utilização de indicadores na medição do alcance dos objetivos.	Alcance da meta de cobertura vacinal
Efetividade	Procura constatar as mudanças alcançadas com a implementação da política.	Alteração de indicadores sociais e transformações permanentes.	Prevenção de surtos/ doenças com as vacinas aplicadas

Fonte: elaborado pelos autores (2024)

De acordo com Hack (2020), raramente é realizada uma única avaliação a respeito da política ou programa, dos resultados, processos e impactos. Apesar do gestor da política possuir e aplicar seu próprio modelo de avaliação, outros agentes podem submeter a política a diferentes metodologias de estudo e avaliação. De forma complementar, o Quadro 1 exhibe as premissas básicas e as intencionalidades a serem respondidas pelo processo avaliativo das políticas públicas. Desta forma, o processo de avaliação associado às campanhas de vacinação, por exemplo, deve trazer o percentual de cobertura vacinal bem como outros aspectos associados ao programa. Dado que todo e qualquer programa ou projeto necessita de recurso para existir e cumprir seu objetivo, o ramo da eficiência é de suma importância. Finalmente, dado o atingimento

da meta, deve-se aferir as respostas daquele ambiente às práticas adotadas em longo prazo, o que também pode ser chamado de avaliação de efetividade.

Por fim, no que se refere à utilização de indicadores para acompanhamento das políticas públicas, Jannuzzi (2002) destaca que apesar da definição abrangente, os conceitos dos indicadores são comumente banalizados, visto que muitas vezes infere-se que os indicadores construídos são um retrato exato da realidade analisada. Desta maneira, a avaliação de melhorias nas condições de vida reduz-se apenas ao acompanhamento da variação do indicador elaborado. Nesse sentido, o autor aponta que dado o panorama do sistema de construção de estatísticas públicas no Brasil, raramente encontram-se indicadores que dispõem de características adequadas para as finalidades teóricas ou programáticas. Dentre as características abordadas, pode-se destacar seis:

- a) Possuir um nível de abrangência populacional apropriada às aplicações desejadas;
- b) Ser ajustável a políticas públicas implantadas;
- c) Ser acessível e entendível para os públicos-alvo bem como agentes relacionados;
- d) Demandar atualizações periódicas a custos justos;
- e) Ser decomposto conforme aspectos geográficos, socioeconômicos e sociodemográficos;
- f) Possibilitar comparações no decorrer do tempo.

Sobre a classificação dos indicadores sociais, Jannuzzi (2002) informa que a mais comum é aquela que ocorre segundo a área temática do contexto social correspondente. Nesse sentido, há os indicadores de saúde, como a taxa de crianças nascidas com peso apropriado; os indicadores educacionais, como a escolaridade média da população com mais de 15 anos; os de mercado de trabalho (renda média mensal oriunda do trabalho); os demográficos, como a taxa de mortalidade infantil; os de renda e desigualdade social e os de infraestrutura urbana, como a taxa de residências com acesso total ao saneamento básico entre outros.

Além disso, conforme apontam Santana et al. (2020), é importante destacar que avaliação de um projeto, plano ou programa correspondente a uma política pública abrange um conjunto de elementos políticos, técnicos e de gestão que nortearão a intencionalidade da solução do problema público. Logo, a forma de acareação do problema público irá determinar a intencionalidade da ação prevista na agenda pública. Desta maneira, entender quais são os motivadores, metodologias e intencionalidades da avaliação e de seus avaliadores é fundamental para o sucesso da avaliação da política.

Nesse sentido, Boschetti (2009) salienta que as avaliações das políticas públicas devem ser pautadas na intencionalidade de demonstrar numericamente que os programas sociais têm a capacidade de garantir e expandir os direitos humanos, reduzir a desigualdade e promover a equidade entre os povos.

Adicionalmente, para Ramos e Schabbach (2012), de forma implícita, mas concomitante, existe a orientação pela política, também chamada *for policy*, cujo os resultados das ações avaliativas têm por objetivo melhorar o bem-estar da sociedade e também dos processos políticos associados. A orientação se baseia no pressuposto de que quem avalia também é um agente social e, portanto, pode ser beneficiado com o programa. De modo geral, o sistema avaliativo das políticas públicas sempre será composto pela presença e interação dos avaliadores, dos patrocinadores, dos agentes a serem beneficiados e os *outcomes* das políticas implementadas.

2.1.1 Métodos de Avaliação de Políticas Públicas

Como destaca Serapioni (2016), a avaliação de políticas públicas teve sua expansão nos anos 1960 e atualmente apresenta uma ampla diversificação metodológica e teórica. Para o autor, existe uma gama abrangente de perspectivas avaliativas e muitas contradições entre pesquisadores que se baseiam em concepções epistemológicas e conceituais distintas.

Conforme apontado por Amaral, Gonçalves e Faustino (2014), a metodologia utilizada para avaliar uma política pública deve estar alinhada às expectativas de

aferição do objetivo proposto e também promover o tratamento das informações obtidas em sua totalidade. Desta forma, os dados devem ser válidos e confiáveis e respeitar as condições de representação qualitativa e/ou quantitativa.

Nesse sentido, Amaral, Gonçalves e Faustino (2014) apontam dois grandes blocos de métodos de avaliação das políticas públicas: a abordagem qualitativa e quantitativa. Para os autores, existem diversas críticas acerca do excesso de avaliação quantitativa em cima dos dados observados em pesquisas na área das ciências humanas. Todavia, as metodologias amplamente utilizadas convergem para a medição do impacto quantitativo das ações realizadas pela política pública.

Os dados quantitativos para aferição do impacto são obtidos por meio de questionários estruturados ou semiestruturados. Esses questionários são tratados e organizados estatisticamente. Além da apresentação descritiva, técnicas e modelos estatísticos mais refinados são também utilizados na avaliação de políticas públicas. Regressão linear e logística, modelos econométricos e análise estatística multivariada são algumas das técnicas empregadas nesse tipo de análise.

Conforme salienta Coelho (2017), no Brasil há diversas estatísticas econômicas, demográficas e sociais que suportam a avaliação das políticas sociais, que são elaboradas, agrupadas e divulgadas por agências federais, estaduais e municipais, como o IBGE, os ministérios do Desenvolvimento Social, da Cultura ou da Saúde, além das secretarias estaduais e municipais.

A abordagem qualitativa, por sua vez, busca fornecer não só dados de impacto, mas também descrições amplas acerca das consequências decorrentes da aplicação da política. Esse tipo de pesquisa visa compreender no detalhe o objeto de estudo, não se preocupando em realizar generalizações para a população. Além do aspecto abrangente, a pesquisa qualitativa se faz extremamente útil em ocorrências onde as variáveis de interesse e os seus resultados não são explícitos ou quando não há dados suficientes para análises estatísticas. Dentre os métodos qualitativos mais utilizados para avaliação de políticas públicas, pode-se destacar as entrevistas em profundidade dos grupos focais.

Há, também, a metodologia híbrida, ou seja, de cunho qualitativo e quantitativo, que combina as duas metodologias e promove o enfrentamento das limitações apresentadas por cada metodologia quando utilizada de forma única. Todavia, é sabido que cada situação pode demandar uma ou outra metodologia ou até mesmo as duas, dependendo então das informações disponíveis e capacidade de medição do objetivo definido inicialmente para mensuração do impacto da política.

3 MÉTODO DE PESQUISA

3.1 Classificação da Pesquisa

Segundo Miguel et al. (2012), uma abordagem qualitativa busca captar informações e detalhes sob a ótica dos indivíduos e do ambiente da problemática. Não obstante, a abordagem quantitativa, conforme o nome sugere, visa mensurar as variáveis ou medir o assunto em questão. Uma abordagem combinada, por outro lado, busca responder perguntas que não poderiam ser respondidas se fosse utilizada apenas uma das abordagens. Assim sendo, este estudo pode ser caracterizado como qualiquantitativo devido à natureza do problema e pode ser classificado como descritivo quanto ao objetivo geral proposto. Para coleta de dados, utilizou-se a pesquisa bibliográfica-documental. Alinhado à pesquisa bibliográfica-documental, empregou-se a bibliometria para avaliação dos artigos encontrados na literatura.

Em uma perspectiva quantitativa, o trabalho sistematizou a quantidade de artigos a partir de características pré-determinadas. Já a perspectiva qualitativa está presente na medida em que os artigos lidos na íntegra foram analisados e sistematizados a partir do seu conteúdo.

3.2 Coleta e Análise dos Dados

Inicialmente, definiu-se as bases de dados onde seriam realizadas as buscas, bem como o período a ser considerado e as palavras-chave de interesse. No que se

refere às bases de dados, este estudo considerou quatro: Scielo, Emerald, Elsevier e Web of Science. As bases de dados selecionadas foram escolhidas a partir da relevância no meio científico. Além disso, o período de busca considerado foi de 2017 a 2023, sendo priorizadas publicações mais recentes. Cabe salientar que esse período foi sendo diminuído de maneira que as buscas retornassem uma quantidade que fosse possível ser tratada no tempo disponível para o trabalho. Ademais, alguns artigos que retornaram são estudos de literatura realizados em tempos anteriores.

O Quadro 2 resume de forma tabular todos os critérios utilizados para realização da busca. Neste trabalho escolheu-se realizar a busca considerando palavras-chave na língua portuguesa.

Quadro 2 – Filtros utilizados para o levantamento dos artigos

Base	Palavras-chave	Período	Formato	Campo utilizado
Scielo	Avaliação de políticas públicas	2017-2023	Artigos científicos	Resumos
Emerald	Avaliação de políticas públicas	2017-2023	Artigos científicos	Todos os campos
Elsevier	Avaliação de políticas públicas	2017-2023	Artigos científicos	Todos os campos
Web Of Science	Avaliação de políticas públicas	2017-2023	Artigos científicos	Todos os campos

Fonte: elaborado pelos autores (2024)

Uma vez definida a busca metodológica dos artigos, encontrou-se um total de 307 trabalhos acadêmicos, sendo que a maioria foi acessado a partir da base Scielo, correspondendo a 56,03% do total de artigos levantados. Os percentuais acessados nas demais bases foram de 11,72% na Web of Science, 11,40% na Elsevier, e 20,85% na Emerald, respectivamente.

Os 307 artigos encontrados na busca sistematizada foram analisados a fim de verificar a abordagem adotada em cada um deles. Mediante ao volume de trabalho, realizou-se um corte quanto ao ano de publicação, selecionando aqueles publicados entre os anos de 2019 a 2023, totalizando, assim, 216 trabalhos a serem analisados. A seleção dos artigos a partir do ano de 2019 se deu única e exclusivamente pela volumetria retornada e a necessidade de redução do escopo nas análises. Logo,

buscou considerar 5 anos de busca para posterior análise dos artigos, tendo, portanto, uma redução de 30% na volumetria final.

Deste modo, foram lidos os 216 resumos. A partir dessa leitura cada artigo foi classificado em “teórico” ou “empírico”. Os artigos teóricos foram aqueles que debatem políticas públicas em uma perspectiva teórico-conceitual. Já os artigos empíricos foram aqueles que apresentavam análise de aplicação de políticas públicas. Por exemplo, um trabalho que analisou conceitualmente o novo marco do saneamento básico foi considerado um artigo teórico. Por sua vez, um trabalho que trata do impacto de um programa de saúde nos índices de hipertensão arterial foi classificado como artigo empírico.

Dos 216 artigos restantes, foram selecionados apenas os de natureza teórica, dada a necessidade de confrontar os indicadores existentes na literatura com os disponibilizados pelos órgãos administrativos, uma vez que os artigos teóricos apresentam arcabouço metodológico para fins comparativos e analíticos. A partir dessa seleção, restaram 92 artigos, dos quais foram lidos as seções de Introdução. Essa leitura permitiu identificar se de fato o trabalho tratava de uma discussão sobre avaliação de políticas públicas em uma perspectiva teórico-conceitual. Assim, trabalhos que tratavam de políticas públicas de uma forma geral como, por exemplo, a importância de implantar cidades inteligentes, foram descartados da revisão bibliográfica. Nesse sentido, após a leitura das seções de introdução, foi possível descartar 59 trabalhos, ficando, portanto, para análise final, 32 artigos, os quais foram lidos na íntegra.

No que diz respeito à abrangência da busca literária, pode-se destacar que há uma limitação no período e na língua considerada. Todavia, o delineamento foi feito com foco na literatura brasileira e a partir da própria compreensão dos artigos. A busca foi então realizada de modo a fornecer *insights* sobre o tratamento dos dados na esfera brasileira, considerando as idiosincrasias dos indicadores associados às políticas públicas em períodos mais recentes.

Para os 32 artigos lidos na íntegra fez-se um agrupamento segundo o tema retratado e as características dos indicadores mencionados no corpo do texto. Assim,

determinou-se dimensões as quais os artigos e os indicadores faziam parte. Para a realização deste trabalho utilizou-se sete dimensões, sendo elas: ambiental; cultural; institucional; política; social; espacial e econômica. Os artigos finalistas, bem como suas respectivas dimensões, podem ser visualizados no Quadro 3.

Quadro 3 – Classificação da dimensão dos artigos finalistas

Dimensão	Autor (Ano)	Descrição
Ambiental	Sotto et al. (2019); Jannuzzi (2021); Machado, Maciel e Thiollent (2021); Vieira, Moraes e Campos (2021); Leite, Moita Neto e Bezerra (2022); Villar e Hirata (2022)	Aborda questões referentes ao saneamento básico, impacto ambiental, sustentabilidade e reflorestamento etc.
Cultural	Lotta e Pires (2020)	Destaca aspectos relacionados à diversidade e promoção cultural.
Econômica	Silva (2020)	Aborda atributos econômicos e financeiros.
Espacial	Silva e Martinelli (2021)	Está pautada em aspectos relacionados à distribuição geográfica e desenvolvimento local.
Institucional	Coutinho, Lucena, Henrique (2020)	Traz à luz questões voltadas ao desdobramento das ações públicas, como, por exemplo, o grau de eficiência das instituições ao implementarem políticas públicas.
Política	Adjafre et al. (2019); Oliveira e Passador (2019); Queiroz e Capelari (2020); Motta e Bonifácio (2021)	Contempla tópicos relacionados à participação política bem como os seus arranjos.
Social	Lima e Machado (2019); Salvini et al. (2019); Santos e Leite (2019); Ciccotti et al. (2020); Dias e Oliveira (2020); Lima e Mendes (2020); Andriola e Araújo (2021); Cespedes et al. (2021); Granja e Carneiro (2021); Martelli e Coelho (2021); Pieranti (2021); Santos et al. (2021); Araújo, Oliveira e Santos (2022); Euclides et al. (2022); Nairne e Nagalli (2022); Oliveira, Pinho e Senna (2022); Rosa e Lima (2022); Bandeira e Reyes Junior (2021)	Engloba elementos de cunho social.

Fonte: elaborado pelos autores (2024)

A escolha das dimensões foi baseada nas descrições gerais dos artigos e indicadores encontrados durante a pesquisa, que de forma direta ou indireta se relacionam com temáticas aqui definidas. De modo geral, a classificação dos indicadores segundo a dimensão ocorreu a partir das características descritas no Quadro 3.

Além da busca sistematizada na literatura, foram levantados os indicadores de avaliação de políticas públicas disponíveis em institutos de pesquisas e estudos do Brasil. Neste momento, foram considerados os dados disponibilizados pelo IBGE e pelo INEP. A partir dessa busca, foram identificados 7882 indicadores pelo IBGE e 15 grupos de indicadores pelo INEP, dentre os quais foram avaliados aspectos como abrangência, dimensão e outras informações.

A escolha do IBGE como fonte se deu pela importância histórica, política e social que esta instituição tem para o Brasil, sendo ela responsável pela realização dos censos. Ademais, o IBGE disponibiliza dados de áreas diversas (social, econômica, educacional etc.) permitindo comparações com as informações encontradas na literatura. Para complementar, os autores entenderam que seria válido buscar dados em um órgão de governo focado em alguma área. Nesse sentido, escolheu-se o INEP pelo interesse dos pesquisadores na área de educação. Por fim, ressalta-se que não foi uma preocupação avaliar séries históricas disponibilizadas pelas instituições visto que o objetivo era pensar nas variáveis e não nos valores em si.

Para Januzzi (2002), os indicadores podem ser classificados segundo o seu objetivo de medição, ou seja, conforme o contexto da conjuntura a que se destinam. Nesse sentido, pode-se mencionar os indicadores de saúde; habitacionais; educacionais e de segurança pública. Entretanto, todos esses indicadores, segundo o autor, compõem o grupo de indicadores sociais, não existindo neste momento uma classificação mais ampla.

A partir da definição das dimensões, foi possível categorizar todos os indicadores do INEP na dimensão social. Sendo que dos 15 elencados, 14 são oriundos do censo escolar e 1 do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Os indicadores

do IBGE, por outro lado, apesar de majoritariamente serem voltados para a dimensão social, possuem uma variedade quanto às dimensões aqui abordadas.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Análise bibliométrica

Os artigos encontrados na literatura foram classificados segundo a sua abordagem teórica e/ou empírica; sua especificidade (se é voltado para alguma política específica); sua dimensão e abrangência (municipal, estadual, federal).

Dos 307 artigos encontrados, cerca de 60% são de natureza empírica e são voltados para políticas específicas, como, por exemplo, o “Novo marco legal do saneamento básico”, o “Minha Casa, Minha Vida”, e o “Programa Ciência sem Fronteiras”. No que diz respeito à classificação da dimensão dos artigos analisados, cerca de 71% são de cunho social, 13% de natureza econômica, seguido de 9% de caráter ambiental. As demais dimensões, política, institucional, espacial e cultural, somam juntas cerca de 7%.

Além disso, com relação à abrangência dos artigos analisados, ou seja, se são de amplitude nacional, estadual ou municipal, os percentuais foram 67%, 23% e 10%, respectivamente. Indicando, desta maneira, que cerca de dois terços dos indicadores mapeados trazem métricas que afetam a população no geral.

Com a seleção dos 32 artigos, foi possível obter os índices e indicadores associados às temáticas abordadas pelos autores no que tange à avaliação das políticas públicas. A dimensão institucional, por exemplo, tem como índice associado a qualidade do atendimento à saúde, cujo indicador correspondente pode ser o número de profissionais de saúde por habitante e quantidade de leitos em hospitais.

Conforme apontam Sobral et al. (2011), os indicadores são uma simplificação da realidade que têm por intuito facilitar o entendimento dos fenômenos e ocorrências. Ao simplificar uma realidade, os indicadores promovem uma maior capacidade de entendimento dos dados e democratização da linguagem, sendo, portanto, um mecanismo primordial para tomada de decisão e controle social.

Além dos indicadores, tem-se os índices, que para Sobral et al. (2011) são um conglomerado de indicadores que buscam informar por meio de único valor, ou medida síntese, sobre uma designação ou referência. Essa distinção é importante pois demonstra como a combinação de indicadores culminam em um único resultado para compreensão de uma determinada situação. Nesse sentido, pode-se citar o Índice de Acesso aos Serviços Básicos, que é composto por indicadores como taxa de saneamento básico, percentual de acesso à energia elétrica, entre outros. Para tal, os autores utilizaram essa diferenciação entre índices e indicadores de modo a explicitar as abrangências entre os dados levantados bem como sua intencionalidade.

Uma vez realizada a identificação dos índices e indicadores associados aos itens mapeados, elencou-se os índices associados a cada uma das dimensões. Nos 32 artigos citados no Quadro 3 foram mencionados em média 33 índices por dimensão. Dentre os quais foi possível observar a presença de índices de impacto, sendo eles: ambiental, cultural, espacial, institucional, político e econômico. Além disso, nota-se que os índices de eficiência e eficácia estão presentes em todas as sete dimensões.

4.2 Indicadores do IBGE

No que diz respeito à pesquisa realizada no *site* do IBGE, nota-se que a maior parte dos indicadores são de dimensão social e econômica. As áreas mais recorrentes abrangidas por estes indicadores dizem respeito à situação da população, trazendo à tona índices de ocupação, educação, nascimento, divórcios, famílias, receitas e rendimentos.

Os 7882 indicadores fornecidos pelo IBGE podem ser enquadrados em diferentes dimensões de forma concomitante, todavia, neste estudo optou-se por mantê-los em apenas uma. Deste modo, observou-se que 64% são da dimensão social, seguido de 30,6% da dimensão econômica, as dimensões ambiental, espacial e institucional somam juntas 5,4%.

Do total de indicadores extraídos do IBGE, 94,85% são atualizados anualmente, seguido de 3,5% que possuem atualização mensal. Além disso, 0,84% dos indicadores

levantados a partir do *site* do IBGE possuem abrangência municipal. Deste modo, eles foram agrupados a fim de verificar a frequência de atualização bem como as métricas utilizadas para medição de cada um dos índices. Sendo que 59% desses indicadores correspondem à dimensão social, 30% são da dimensão econômica e 11% podem ser enquadrados em ambas as dimensões (social e econômica).

Com relação à frequência de atualização dos indicadores municipais, cerca de 70% dos indicadores sociais são atualizados anualmente. Os indicadores econômicos, por outro lado, possuem maior recorrência de atualização, onde 80% são atualizados trimestralmente.

No que diz respeito ao último ano de atualização, nota-se que apenas 15% dos indicadores econômicos foram atualizados em 2023. Por outro lado, cerca de 70% dos indicadores sociais foram atualizados em 2021, salientando, assim, uma maior defasagem.

Essas relações indicam, portanto, que há uma disparidade do planejamento *versus* real para os indicadores em questão. Uma vez que em linhas gerais os indicadores municipais apresentam uma necessidade de atualização anual de 41%, seguido de 53% trimestral e 6% mensal. Todavia, mais da metade dos indicadores foram atualizados pela última vez no ano de 2022.

4.3 Indicadores do INEP

Dada a sua natureza e objetivos estabelecidos, os indicadores do INEP buscam cobrir diversos aspectos voltados à educação brasileira, dentre eles é possível elencar o IDEB. Além disso, os indicadores do INEP buscam contemplar elementos como adequação dos docentes, complexidade da gestão escolar, média de alunos por turma, horas-aula diárias, nível socioeconômico dos discentes, remuneração média dos professores, taxa de rendimento escolar e outros.

No que tange ao período de atualização, os indicadores do INEP abrangem intervalos maiores, com variação de anos. Dos 15 indicadores acessados no INEP, cerca de 67% podem ser enquadrados na dimensão social, 20% na dimensão institucional e 13% na dimensão econômica. Entretanto, apesar da classificação institucional e econômica, todos os 15 indicadores poderiam ser também

enquadrados na dimensão social. Além disso, é possível observar que 66,67% dos indicadores foram publicados pela última vez no ano de 2022.

4.4 Análises comparativas entre os indicadores encontrados na literatura versus órgãos administrativos

Os indicadores do IBGE, em sua maioria, buscam medir questões sociais e econômicas, como, por exemplo, a ocupação/situação da população; taxa de desemprego e aspectos demográficos. Além disso, apesar de corresponderem a menos de 40%, os indicadores econômicos possuem alta capilaridade, abordando pontos como receita líquida; rendimento médio nominal; produção física industrial; salário contratual entre outros. Os indicadores da dimensão ambiental, por sua vez, também trazem questões abrangentes voltadas para saneamento básico dos municípios e situação do meio ambiente.

O INEP, dada a sua natureza e razão de ser, está amplamente focado nos aspectos educacionais do país, abordando tópicos como percentual de docentes na educação infantil (pré-escola e creche), no ensino fundamental e médio; número de alunos por turma; percentual de alunos por classificação socioeconômica; taxa de transição; rendimento escolar etc.

Assim como o IBGE, o INEP aborda variáveis quantitativas em suas tabelas, possibilitando, deste modo, análises estatísticas e numéricas a posteriori. Todavia, a ausência de variáveis qualitativas limita o entendimento aprofundado dos índices associados bem como outras informações relevantes a cada um dos indicadores levantados.

A literatura, por outro lado, explana uma variedade de indicadores, sendo que muitos dos quais são bastantes similares aos abordados pelo IBGE e INEP, como os de saneamento básico; acesso à educação, saúde e moradia. Além dos indicadores que trazem à tona as taxas de avaliação social, ambiental e educacional, a literatura também cita avaliações de eficiência e eficácia das políticas públicas.

Nesse sentido, ressalta-se que artigos levantados durante a pesquisa abordam, de modo geral, temas como panorama das ações de acompanhamento das avaliações

das políticas públicas, incluindo aspectos como monitoramento de um programa em específico ou da situação vigente. O artigo de Oliveira e Passador (2019), por exemplo, aborda questões sobre a cultura avaliativa das políticas públicas no Brasil, trazendo à tona as ações desenvolvidas para cada metodologia traçada. Jannuzzi (2021), por sua vez, busca destacar o aspecto histórico do processo avaliativo, evidenciando, assim, as metodologias e temáticas utilizadas no processo histórico.

De forma comparativa, pode-se dizer que os indicadores dos órgãos administrativos estão focados em determinadas dimensões, diferentemente do que é abordado na literatura, uma vez que é possível notar a presença de todas as dimensões. Contudo, é nítido que as instituições administrativas, na sua essência, priorizem os indicadores da dimensão social uma vez que tais medidas denotam os propósitos e intencionalidades do governo para promoção do desenvolvimento social em todas as esferas.

Além disso, apesar de os indicadores do IBGE e INEP apresentarem uma certa periodicidade de atualização, eles não necessariamente apresentam comparações, contrapondo-se ao que é apresentado na literatura, na qual há forte recomendação para utilização de dados longitudinais para análises mais robustas a fim de verificar tendências e padrões ao longo do tempo. Análises combinadas e comparativas permitem não só mapear as lacunas existentes no contexto prático como também oportunidades de aprimoramento nos métodos quantitativos e qualitativos de avaliação dos indicadores associados às políticas públicas.

Destaca-se que o confronto dos indicadores da literatura frente aos órgãos administrativos permite contrastar e entender como as abordagens teóricas apontadas são desdobradas de forma prática. Sendo assim, a alusão ao IBGE e INPE busca apontar as nuances presentes na construção e manutenção dos indicadores, permitindo, deste modo, visualizar diferenças e semelhanças a fim de incitar possíveis intervenções públicas, além de apoiar a construção do conhecimento no que diz respeito a uma etapa crucial do ciclo das políticas públicas.

Para Guimarães e Jannuzzi (2004), órgãos como IBGE, INEP e DataSUS fornecem uma contribuição substancial para a área das ciências sociais, uma vez

que ampliam o escopo e acesso às informações públicas, tornando os indicadores sociais e políticas públicas ferramentas de desenvolvimento do país. Logo, promover esse confronto permite não só capturar características da literatura como também reforçar a importância dessas entidades no meio social e evidenciar as oportunidades de aprimoramento das técnicas já existentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da extensa lista de indicadores disponíveis nos institutos brasileiros de estudos e pesquisa, verifica-se que há um *gap* no que diz respeito às formas e periodicidades de avaliação e atuação. Como bem colocado por Jannuzzi (2002), os indicadores devem conter um conjunto de características que atendam à realidade a qual se busca medir.

Entretanto, os indicadores práticos estão em sua maioria desatualizados e cada um apresenta um sistema de medição, dependendo, portanto, do índice associado. Além disso, muitas vezes esses indicadores não estão disponíveis de forma fácil à população, tampouco aos agentes envolvidos na política pública em questão. Fatores como esses dificultam demasiadamente o acompanhamento da política bem como a verificação da sua efetividade. Logo, faz-se necessária a uniformização de uma plataforma de acesso à informação, além da ampliação da frequência e atualização de tais elementos.

Apesar da demonstração da atualização dos indicadores em um certo período de tempo pelos institutos administrativos, também é importante destacar a necessidade de coleta e divulgação de dados longitudinais a fim de acompanhar as mudanças das políticas públicas no decorrer do tempo. Quando confrontado com a teoria, verifica-se que a maioria dos indicadores existentes são voltados para o cunho social, assim como foi possível notar nos órgãos administrativos. Todavia, no que diz respeito às abordagens integradas e multidisciplinares para avaliação das políticas públicas, não foi possível mapear nenhum sistema, seja teórico ou empírico, que possibilitasse a análise de forma combinada ou mais abrangente. Diante disso, a utilização das dimensões seria uma estratégia interessante de avaliação a partir de

diferentes objetos de interesse. Além disso, com a compreensão das sete dimensões aqui definidas é possível trazer outros elementos às intencionalidades avaliativas, de modo a abranger e conglomerar os conceitos. Adicionalmente, também seria possível produzir indicadores que avaliassem uma dimensão, indo para além dos índices.

Salienta-se que uma limitação deste trabalho diz respeito à abrangência da revisão de literatura. Sem dúvidas, ampliá-la pode aprofundar ainda mais as análises e conclusões. Todavia, ressalta-se que os artigos analisados já trouxeram muitas oportunidades de análises destacadas ao longo do trabalho.

Ademais, análises nos âmbitos federal, estadual e municipal também são estratégias importantes para aplicação dos processos avaliativos transversais. Os processos transversais têm a capacidade de captar informações por vezes não evidenciadas nas análises pontuais. Nesse sentido, como próximos passos pode-se citar inclusão de análises no âmbito federal, análise longitudinal e comparativa entre os municípios.

No que diz respeito à quantidade e fragmentação das métricas e conceitos encontrados na literatura, encara-se como um forte avanço para construção de novas ferramentas e aplicação de diferentes técnicas. O uso *machine learning*, em conjunto com a estatística e econometria, podem ser fortes aliadas no que se refere ao estudo e avaliação das políticas públicas, uma vez que permitem realizar análises exploratórias, como identificação de grupos com características semelhantes e traçar relações de causa e efeito. Destaca-se, também, que além da utilização de técnicas para análises mais detalhadas das políticas públicas faz-se necessária a padronização dos estudos e análise dos indicadores sob a ótica dos municípios a partir da utilização de dados federais.

REFERÊNCIAS

- Amaral, Ernesto Friedrich de Lima; Gonçalves, Guilherme Quaresma; Faustino, Samantha Haussmann Rodarte. (2014). Aplicações de técnicas avançadas de avaliação de políticas públicas. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Boschetti, Ivanete. (2009). Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. Serviço social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS, ABEPSS, p. 1-20.

- Brasil. Casa Civil. (2018). Avaliação de Políticas Públicas. [Brasília]: Casa Civil, 12 dez. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/avaliacao-de-politicas>>. Acesso em: 28 jul. 2024.
- Carvalho, Marcio Bernardes de. (2020). Gestão de políticas públicas. 1. ed. São Paulo: Contentus. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 23 jul. 2024.
- Coelho, V. S. R. P. (2017). Abordagens qualitativas e quantitativas na avaliação de políticas públicas. In: Abdal, A.; Oliveira, M. C. V.; Ghezzi, D. R.; Santos Junior, J. (Orgs.). *Métodos e técnicas de pesquisa em Ciências Sociais: bloco quantitativo*. São Paulo: Cebrap; CPF/Sesc-SP.
- Cunha, Carla G. S. (2018). Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. *Revista Estudos de Planejamento*, n. 12, p. 27–57.
- Hack, Neiva Silvana. (2020). Política pública e gestão governamental. 1. ed. São Paulo: Contentus. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 28 jul. 2024.
- Guimarães, J. R. S.; Jannuzzi, P. D. M. (2004). Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. In: encontro nacional de estudos populacionais, 14., 2004, Caxambu. Anais... Caxambú: Abep.
- Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística (IBGE). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 23 abr. 2025.
- Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Disponível em: <https://www.gov.br/inep>. Acesso em: 23 abr. 2025.
- Jannuzzi, P de M. (2002). Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51–72. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6427>. Acesso em: 10 jul. 2024.
- Jannuzzi, P de M. (2021). Economia política e avaliação em políticas públicas no Brasil pós-2014. *Cadernos Saúde Coletiva* [online] v. 29, n. spe, p. 103-114.
- Miguel, P. et al. (2012). *Metodologia de Pesquisa em Engenharia de Produção e Gestão de Operações*. Rio de Janeiro: Campus. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Oliveira, L. R.; Passador, C. S. (2019). “Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas”. *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 17, n. 2.
- Ramos, M. P.; Schabbach, L. M. (2012). O Estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271–1294.
- Santana, Carine de Jesus et al. (2020). Avaliação de políticas públicas: concepções, modelos e casos.
- Serapioni, Mauro. (2016). Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. *Sociologia*, Porto, v. 31, p. 59-80, jun.
- Sobral, André Et al. (2011). Definições básicas: dado, indicador e índice.

Souza, Celina. (2006). "Políticas públicas: uma revisão da literatura". Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45.

Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial de controle de políticas públicas*. Brasília: TCU, TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

Como citar este artigo

Silva, T. K., Silva, T. A. de O., Curi Filho, W. R., & Oliveira, L. C. de. (2025). Indicadores disponibilizados pelo ibge e inep versus indicadores coletados em uma revisão de literatura: uma análise comparativa. *Revista Práticas de Administração Pública*, Santa Maria, 9, e90950. <https://doi.org/10.5902/2526629290950>.