



OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

GUARULHOS

REVISTA • 2019



PREFEITURA DE
GUARULHOS

ÍNDICE

Apresentação	3
Introdução	4
1. As Políticas Públicas: O governo em Ação	5
I) Definição da agenda	6
II) Formulação de Políticas Públicas	6
III) Tomada de decisão	7
IV) Implementação de Políticas Públicas	7
2. Os indicadores nas Políticas Públicas	8
3. Indicadores na Educação	10
4. Sistemas de Informação e Saúde e indicadores de Saúde: para que servem.	12
5. Programas Cidades Sustentáveis	14
Eixos programas Cidades Sustentáveis.	15
Indicadores	16
Metas	16
6. Sistema de indicadores do observatório de políticas públicas	17
Referências	18

APRESENTAÇÃO

O **Observatório de Políticas Públicas** é mais uma ferramenta que vem facilitar e gerar interação popular, visando aproximar o guarulhense das ações públicas realizadas sempre em prol do bem comum. Essa publicação tem o intuito de apresentar o Observatório, que é o espaço onde se encontra, de forma sucinta, todos os programas e projetos desenvolvidos em todas as áreas do setor público municipal.

São diversos os esforços empenhados e as lutas travadas dia após dia em busca de uma Guarulhos transformadora, com investimentos para o avanço socioeconômico, fomentando caminhos e oportunidades para todos.

A ideia é que, por meio das informações oferecidas, a população da segunda maior cidade do Estado venha conhecer todas as ferramentas e atividades que têm sido aplicadas para o avanço do município. Ou seja, essa é a chance da sociedade se apropriar de temas relacionados às conquistas obtidas pela cidade.

Transparência é um dos pilares que mais defendemos, pois entendemos que, quando se trabalha com decência e honestidade, em conjunto com quem enxerga e vive a cidade diariamente, é possível construir um futuro melhor e mais digno, que realmente supere os anseios dos cidadãos.

Para nós, é uma honra fazer parte do time Guarulhos, com diversas vertentes que possuem potencial de crescimento e incontáveis pessoas que, constantemente, se unem por uma única causa: a promoção da qualidade de vida.



Guti
Prefeito de Guarulhos

INTRODUÇÃO

O primeiro número de 2019 da Revista Observatório de Políticas Públicas tem como tema o papel dos indicadores nas políticas públicas. A área de conhecimento teórico e prático de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas (M&A) tem despertado o interesse de número crescente de técnicos, gestores e políticos do setor público, pesquisadores acadêmicos e profissionais que trabalham em organizações da sociedade civil.

O aumento dessa atenção ao M&A está relacionado intensamente ao processo de estruturação de sistemas de políticas públicas de proteção social, previstos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A ampliação do escopo e escala das políticas públicas, sobretudo das políticas sociais, articulando os programas de natureza universal – Educação, Saúde, Cultura, Habitação, Trabalho, dentre outros – com ações de caráter redistributivo de promoção de acesso aos direitos sociais – como o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), as políticas de reconhecimento de direitos humanos (igualdade racial, gênero, juventude, idoso, LGBTI+) dentre outras. Todos esses programas têm colocado a necessidade da produção de informações e desenvolvimento de estudos de avaliação para melhor conhecimento dos públicos-alvo de cada ação.

A pactuação de objetivos setoriais e a implementação de arranjos federativos e institucionais na operação de programas requerem a estruturação de burocracias com rotinas especializadas na formulação, implementação e avaliação das políticas. Diante disso, as atividades de compilação, levantamento e organização de dados, mais a produção de indicadores de monitoramento são fundamentais à boa gestão pública, uma vez que conferem elementos para a melhoria da ação governamental.

Dessa forma, o Observatório de Políticas Públicas (OPP)¹ – iniciativa criada por decreto municipal - gerou um sistema municipal de indicadores que tem por finalidade compilar, sistematizar e organizar os dados para a produção de indicadores que auxiliem nas diferentes etapas do ciclo das políticas públicas (formulação, implementação e avaliação). Essa edição visa consolidar uma mudança de paradigma em curso na Prefeitura de Guarulhos, a saber: o uso de indicadores sociais e gerenciais é primordial para a melhoria contínua dos serviços públicos.

A revista conta com cinco capítulos. O primeiro aborda os conceitos relacionados às políticas públicas e seus diferentes estágios: I) definição da agenda; II) formulação de políticas públicas; III) tomada de decisão; IV) implementação de políticas públicas; V) avaliação. Já o segundo capítulo aborda os principais elementos que compõem a utilização dos indicadores nas políticas públicas. Os terceiro, quarto, quinto e sexto capítulos expõem os usos práticos nas prefeituras, nas respectivas áreas: Educação, Saúde, o Programa Cidades Sustentáveis e o uso sistema de indicadores do Observatório de Políticas Públicas

¹ O Observatório de Políticas Públicas foi instituído pelo decreto municipal nº 34.414/2017. É vinculada a Secretaria de Governo da Prefeitura Municipal de Guarulhos/SP. Dentre os seus objetivos encontra o inciso I e II do artigo 1º "promoção de pesquisas acerca da realidade econômica, social, ambiental e urbana do município" e "sistematização e divulgação dos estudos técnicos realizados pelos diferentes setores da administração pública municipal e de organizações parceiras".

1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS: O GOVERNO EM AÇÃO

O termo “Políticas Públicas” tem sido utilizado mais intensamente, seja na mídia, por técnicos do Poder Público, políticos e de maneira geral por entidades da sociedade civil. Mas, afinal do que se trata esse termo? Uma definição geral resume que as políticas públicas são as ações que os governos fazem visando efetivar um direito previsto na Constituição Federal para solucionar um problema existente na sociedade.

Uma definição mais conceitual na área de gestão pública define políticas públicas como um conjunto de programas, ações e decisões tomadas pelo governo (nacional, estadual ou municipal) com a finalidade de garantir direitos. As políticas públicas são dessa forma ações organizadas do Estado para atender interesses da população previstos em leis. Em outras palavras, pode-se afirmar que políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, do seu processo de construção e da atuação dessas decisões (SECCHI, 2013).

A política pública possui dois elementos importantes:

- a) A intencionalidade pública: motivação para o estabelecimento de ações para tratamento ou para a resolução de um determinado problema.
- b) Problema público: diferença entre uma situação atual vivida (status quo) e uma situação ideal possível à realidade coletiva.

A análise de políticas públicas visa compreender como ocorrem as ações governamentais e responder às questões: quem ganha o quê, o por quê e que diferença faz (Souza, 2006).

O desenho da política pública envolve diferentes fases e etapas. A fase do desenho da política pública propriamente dita “envolve um esforço de sistematizar ações eficientes e eficazes, com a aplicação de conhecimento de meios políticos para a adoção de instrumentos que permitem o atendimento de objetivos, resultados e metas dentro de contextos políticos específicos” (HOWLETT, 2014, p. 283-284, tradução nossa). O desenho da política pública busca construir mecanismos para melhor orientar a ação governamental.

A próxima figura exemplifica os momentos que envolvem os programas governamentais. A primeira etapa é o diagnóstico do problema, isto é, a definição das causas que geram um determinado problema. O segundo momento é a definição dos objetivos, ou seja, para que fará o programa? A terceira etapa está relacionada aos meios e instrumentos, ou como se fará o programa. A quarta etapa envolve uma análise dos atores e arranjo institucional, em suma, quem são os atores que têm interface com o programa a ser implementado? E a quinta etapa é a definição das metas a serem alcançadas com o fim do programa.

Figura 1:

ETAPAS PARA A CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA



ELABORAÇÃO: IPEA

O processo de elaboração de políticas públicas, também denominada como ciclo de políticas públicas consiste em cinco atividades: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Nesse modelo, as atividades das políticas públicas não ocorrem necessariamente em estágios, de forma progressiva. As etapas são conjuntos de atividades discretas, inter-relacionadas, em que os gestores públicos podem se envolver em mais de uma etapa.

I) Definição da agenda²: a definição de agenda diz respeito ao processo pelo qual os governos decidem quais problemas precisam receber sua atenção. A agenda governamental determina a lista de problemas aos quais agentes públicos e outros membros da sociedade estão atentando em certo momento. A definição de agenda implica determinado governo reconhecer que um problema é uma questão pública que merece receber atenção. Ela foca nos processos iniciais de identificação de problemas, na iniciação de políticas e no modo como esses processos afetam as atividades de criação de políticas. Nessa fase, pode-se considerar que a política pública começa quando a agenda é definida. O motivo pelo qual uma questão passa a ser considerada como um problema envolve processos sociais e políticos complexos, bem como circunstâncias especiais, tais como surgimento de crises e o papel dos gestores na definição de uma agenda.

Ressalta-se que a inclusão de um problema na agenda de políticas públicas do governo é apenas uma etapa. O problema a ser tratado precisa passar por mais duas etapas: o de formulação de políticas públicas e a de tomada de decisão .

II) Formulação de políticas públicas: A formulação de políticas públicas se refere ao processo de gerar um conjunto de escolhas de ações para resolver os problemas que adentraram na agenda. Nessa etapa do processo, uma variedade de escolhas de programas/políticas públicas é identificada e uma avaliação preliminar de sua viabilidade é oferecida.

a) Alternativas incrementais: são opções de políticas públicas que alteram pouco;
b) Marginalmente diferentes do status quo;
c) Alternativas fundamentais: representam uma mudança significativa do status quo em termos das idéias que elas incorporam, dos interesses a que servem e dos instrumentos de políticas que propõem.

² O modelo da formação de agenda foi constituído por diferentes teóricos, de diferentes áreas do conhecimento. Para mais informações, consultar CAPELLA, A. C. N. *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. P. 87-121.

As experiências no setor público apresentam que há uma forte tendência à escolha de alternativas incrementais na formulação de políticas públicas. Isso ocorre por diversos motivos. Primeiro, porque as alternativas fundamentais requerem muitas mudanças nas políticas existentes, exigindo informações sobre o impacto de tais mudanças, e isso é mais difícil de obter.

Como resultado, essas alternativas têm mais chances de serem deixadas de lado, pela alegação de que “não são comprovadas” ou de que não se têm evidências de sua eficácia. Segundo, as alternativas fundamentais envolvem um risco relativamente elevado para os formuladores de políticas por causa de muitas incertezas.

III) Tomada de decisão: a tomada de decisão envolve a seleção de um curso de ação a partir de uma gama de opções, incluindo a de manter o status quo. A tomada de decisão é um momento importante na política pública, em que se decide qual opção será escolhida, incluindo poder se definir por manter o status quo. A tomada de decisão é a função de política pública em que se decide por uma ação para resolver um problema.

A decisão é um dos momentos mais importantes na fase das políticas públicas. Os políticos eleitos ou agentes nomeados escolhem as opções colocadas, seguindo as diretrizes legais e constitucionais.

IV) Implementação de política pública: A implementação é um momento chave na dinâmica das políticas públicas. Essa etapa é composta de diversos estágios que visam concretizar decisões básicas, expressas, ao seu turno, em um conjunto de instrumentos legais. Essas decisões - que estão relacionadas à formulação da política pública - identificam os problemas na sociedade a serem resolvidos, bem como os objetivos a serem alcançados. A implementação compreende o conjunto dos eventos, atividades e tarefas que ocorrem após a definição das diretrizes de uma política pública, incluindo insumos e pessoas envolvidas.

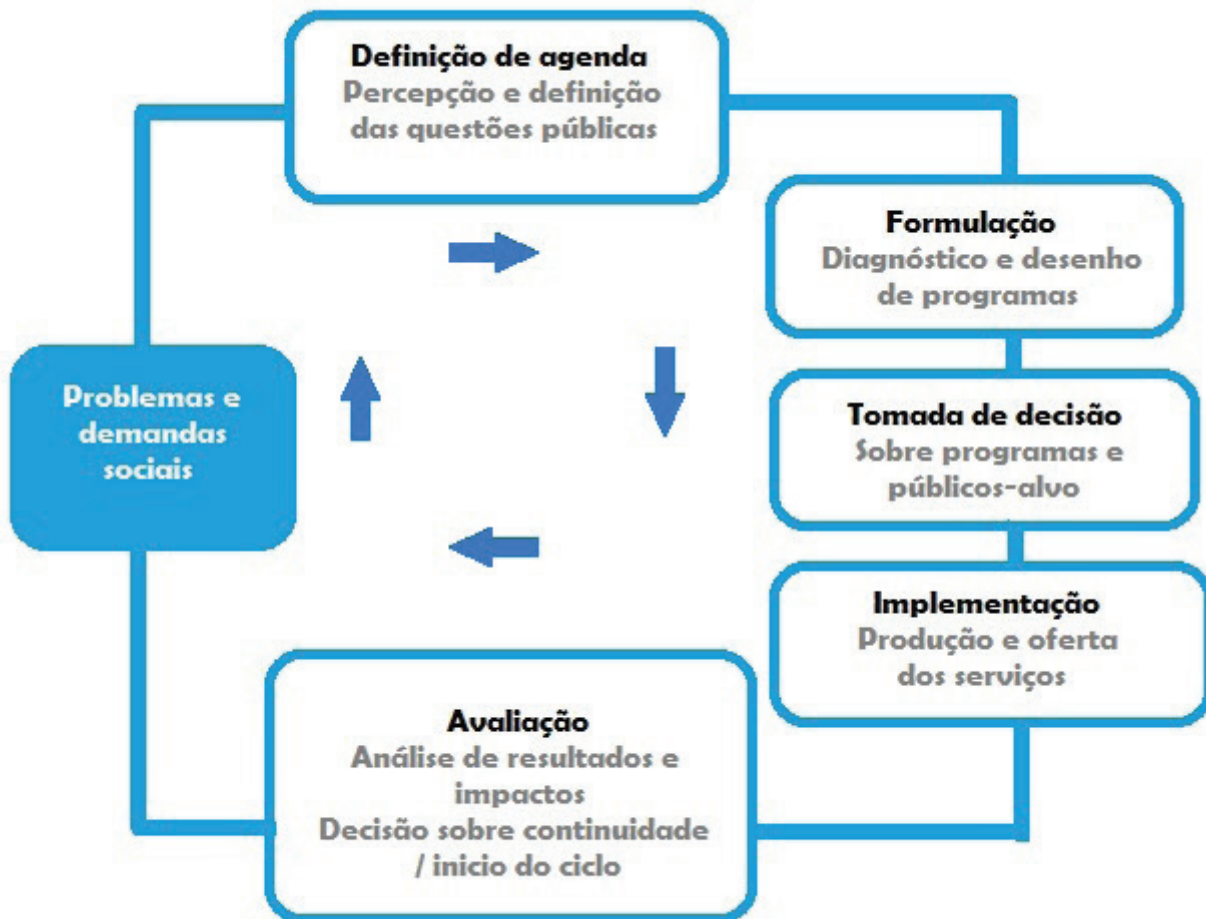
SARAVIA (2006, p.143-145) descreve a implementação como “constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para executar uma política”. Essa fase abrange a elaboração de planos, programas, projetos e atividades e a seleção e treinamentos das pessoas que irão executar a política pública.

A implementação pode ser compreendida como um conjunto de decisões e de ações realizadas por servidores, as quais são direcionadas para consecução dos objetivos estabelecidos mediante decisões precedentes sobre políticas públicas. Em outras palavras, trata-se das decisões e das ações para fazer uma política sair do papel. Sem a etapa, implementação, não haveria política pública.

V) Avaliação de políticas públicas: o processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas gera a informação para mensurar o desempenho de programas e atividades governamentais, permitindo fazer os ajustes necessários. Por monitoramento entende-se o exame contínuo dos processos, produtos, tarefas, resultados e impactos das ações implementadas. A avaliação envolve

juízo, atribuição de valor e mensuração da política, no sentido de melhorar a tomada de decisão. Dessa forma, a avaliação abarca três dimensões: I) medir continuamente; II) comparar o resultado obtido e o previsto; e III) tomar decisões sobre medidas corretivas para melhorar a política pública. A próxima imagem retrata o fluxo das políticas públicas:

Figura 02: Ciclo de políticas públicas



Fonte: Jannuzi, 2014

2. Os indicadores nas políticas públicas

Na área das políticas públicas, os indicadores são medidas utilizadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou demanda de interesse programático na área social (JANNUZI, 2014). Os indicadores ainda apontam e aproximam em termos operacionais as dimensões escolhidas para analisar a realidade social. Os indicadores subsidiam as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais realizadas pelos diferentes setores da administração pública, possibilitando o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte dos governos e também das entidades da sociedade civil.

Indicadores são dados que possibilitam monitorar a execução e medir o cumprimento dos objetivos de uma política pública. Eles se referem à quantidade, à qualidade, ao cronograma e aos custos observados. Uma vez definidas as metas no desenho de uma determinada política pública, os indicadores definem quais dados devem ser coletados para que possam realizar o monitoramento e a avaliação.

Os dados precisam ser coletados e processados de forma sistemática e de modo organizado. A verificação dos indicadores faz parte das atividades a serem realizadas nas tarefas de gestão pública. Indicadores de insumo e produto são importantes para mensurar em que medida a política pública conta com o que precisa para ser posta em prática e até que ponto os recursos estão sendo bem utilizados. Portanto, são aspectos básicos ao monitoramento, ou às avaliações ditas formativas, feitas quando a política ainda não teve tempo para gerar resultados.

É necessário elaborar indicadores de eficácia, eficiência e efetividade. Os indicadores de eficiência dizem respeito em que medida os recursos utilizados para gerar um produto estão adequados ou não, dessa forma é possível mensurar se os recursos estão sendo otimizados ou desperdiçados. Os indicadores de eficácia demonstram se as atividades foram entregues no prazo fixado. Já os indicadores de efetividade dizem respeito se os resultados mais importantes da política estão acontecendo.

Figura 3:



FONTE: BRASIL (2015,P.14)

A criação e institucionalização das atividades de monitoramento e avaliação da ação governamental vêm ganhando força no Brasil, acompanhando, por um lado, a ampliação de escala dos programas sociais e, por outro, o aumento da qualificação média dos técnicos e gestores nas três esferas do governo (União, estados e municípios).

Há diversas fontes de produção de dados e informações. Um grande exemplo disso é o papel desempenhado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em apresentar, discutir e incorporar demandas de Ministérios e outras instâncias de representação política e acadêmica em seus

levantamentos amostrais e pesquisas institucionais. A Pesquisa Nacional de Amostras a Domicílios (PNAD), criada em 1967, tem um histórico de produção de dados sobre temas específicos para atender, sobretudo os ministérios vinculados às pastas sociais (Saúde, Desenvolvimento Social, Trabalho, entre outros), criando-se assim o Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares. Outro sistema importante de dados e informações é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), instrumento do IBGE utilizado para atender demandas de Ministérios mais novos ou que ainda não contam com cadastros próprios de dados e informações, como por exemplo, o registro de equipamentos públicos existentes, as estruturas de gestão setorial e recursos humanos disponíveis nos municípios para determinados programas.

Para elaborar diagnósticos para formulação de programas e políticas públicas, os indicadores e dados são fundamentais para qualificar e definir os públicos-alvo, localizá-los e dimensioná-los de modo o mais detalhado possível. Na elaboração de diagnósticos socioeconômicos propositivos para programas públicos empregam-se indicadores de diferentes áreas da atuação governamental. Por exemplo, para elaborar uma política de saúde básica, é preciso conhecer não somente as condições de acesso aos postos de saúde, a infraestrutura do bairro, e o desempenho dos médicos, mas também aspectos relacionados às condições de vida da população local, como moradia, nível de pobreza e rendimento popular, escolaridade dos pais, etc. Esses dados, muitas vezes estão espalhados por diferentes secretarias e bases de dados distintos, colocando um empecilho enorme para os gestores formularem programas com o melhor desenho possível, bem como dificulta o controle social por parte da população, tendo em vista que dados em diferentes sistemas extremamente técnicos dificultam o amplo acesso de pessoas que não tenham o domínio técnico setorial.

A existência de grandes bancos de dados/cadastros coloca como um dos maiores desafios a integração dessas informações em um único sistema. Parte dessa missão está sendo superada por medidas internas na Prefeitura de Guarulhos. Porém, os dados abertos são apenas parte do trabalho de garantir uma maior integração das políticas públicas e o controle social.

A criação de um sistema de indicadores públicos possibilita a análise de séries temporais de indicadores, a fim de acompanhar a evolução de uma determinada realidade ou política pública. Um bom conjunto de indicadores de monitoramento é importante para essa tarefa.

3. Indicadores na Educação

A Secretaria Municipal de Educação de Guarulhos é responsável por garantir o direito à educação para as crianças residentes no município. Para realizar isso, a pasta é responsável pela administração de 141 escolas, onde estudam aproximadamente 116 mil alunos. Essa formação fundamental é conduzida por 5.572 professores da rede municipal.

Esses dados demonstram a grandiosidade do desafio da gestão na área educacional. A Prefeitura nos últimos anos tem atuado de forma intensa para melhorar os fluxos de gestão e de monitoramento de políticas públicas. Para tanto, tem utilizado o sistema de indicadores como

ferramenta de gestão.

Por meio da utilização das informações inseridas nesse sistema, é possível à Secretaria de Educação identificar e acompanhar programas e serviços oferecidos aos alunos e profissionais que atuam nas escolas, comparando tais dados e avaliando-os prontamente com vistas a garantir a agilidade e melhoria dos processos.

Dessa forma, por meio da atribuição de valores estatísticos à qualidade de ensino, os indicadores tornam-se ainda mais eficazes, sobretudo para o monitoramento do sistema educacional em inúmeros aspectos, dentre os quais o acesso e permanência dos alunos na escola, aprendizagem, demanda escolar, entre outros.

Nesse contexto, os indicadores são fundamentais para nortear as principais decisões dos gestores no planejamento das ações. Cada departamento da Secretaria de Educação é responsável por atualizar o sistema mensalmente. Tal processo é feito por meio da representação de painéis com gráficos e apurações, que permitem sinalizar tanto o desempenho dos alunos e das escolas da Rede Municipal como do próprio contexto econômico e social no qual estão inseridas.

Para o Departamento de Ensino Escolar (DEE), todas as ações apontadas no Sistema de Indicadores são de extrema importância, pois guiam e garantem o funcionamento da Rede, apontando como objeto final o atendimento dos alunos nas Escolas da Prefeitura de Guarulhos.

Os indicadores de desempenho colaboram também na informação quantitativa e qualitativa que expressa o desempenho do Departamento de Orientações Pedagógicas e Educacionais (DOEP), em termos de eficiência e eficácia, permitindo acompanhar a evolução dos programas e projetos desenvolvidos pelo departamento e seus impactos nas unidades escolares.

A análise desses indicadores permite que o departamento compreenda o comportamento e o desempenho das divisões e do CEMEAD (Centro Municipal de Educação a Distância Maria Aparecida Contin), responsável pela formação dos professores da Rede Municipal. Como exemplo de evolução e desenvolvimento de indicadores, podemos citar a participação de mais de 3.400 professores nos cursos oferecidos na modalidade a distância pelo CEMEAD em setembro de 2017, comparando-os com os números de 2018, que chegam, no mesmo período, há mais de 4 mil participantes. Além disso, os cursos de Formações Permanentes, como Braille e Libras, por exemplo, somam 14 formações em 2017, e de 28, em 2018. Já o Programa Meninas dos Olhos, que visa detectar, prevenir e proporcionar saúde visual ao aluno, em abril de 2017 atendeu mais de 1.700 alunos, enquanto em abril de 2018 foram mais de 2.200 alunos.

Em posse desses e outros dados, é compromisso da Secretaria de Educação atuar na melhoria dos processos que envolvem tanto a aprendizagem dos alunos quanto a formação dos profissionais da educação, dinamizando as ações e orientando-as com eficácia para o alcance da qualidade do ensino oferecido na Rede Municipal.

4. Sistemas de Informação em Saúde e Indicadores de Saúde: para que servem?

A disponibilidade de informação em saúde é necessidade básica para o diagnóstico das necessidades do setor demandadas pela população e para subsidiar a tomada de decisão dos gestores na formulação e implementação de políticas de saúde. O desenvolvimento e uso desses indicadores são essenciais, pois facilitam a quantificação e a avaliação das informações produzidas. Em termos gerais, os indicadores são medidas-síntese que contêm informação relevante sobre determinados atributos e dimensões do estado de saúde, bem como do desempenho do sistema de saúde.

Os indicadores são assim, fundamentais nos processos de monitoramento e avaliação das políticas de saúde, pois permitem acompanhar o alcance das metas e servem para embasar a análise crítica dos resultados obtidos e auxiliar no processo de tomada de decisão; contribuir para a melhoria contínua dos processos organizacionais; e analisar comparativamente o desempenho ao longo de uma série histórica.

A construção de indicadores de saúde levou a necessidade do Ministério da Saúde realizar nas últimas décadas um amplo investimento no desenvolvimento de sistemas nacionais de informação que permitissem construir uma base ampla de dados e assim possibilitassem a construção de indicadores de saúde. Entre os principais sistemas nacionais desenvolvidos, destacamos o Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc), o Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), o Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA), Sistema de Informações Hospitalares (SIH), Sistema de Informação da Atenção Básica e o Sistema de Informações sobre o Orçamento Público da Saúde (Siops). Outra fonte relevante para subsidiar a construção de indicadores para a saúde são os censos e pesquisas de base populacional do IBGE, que cobrem aspectos demográficos e socioeconômicos. Hoje dispomos de uma ampla base eletrônica e pública desses dados, o que permite além da utilização pelos gestores de saúde, a possibilidade de uso para pesquisas acadêmicas e o fortalecimento de controle da sociedade civil sobre as ações do poder público.

A expansão da produção e do acesso aos dados não se fez acompanhar pelo desenvolvimento qualitativo dos sistemas de informação, persistindo o desafio de melhor aproveitar essas informações na gestão do SUS. Visando aperfeiçoar os processos de planejamento do SUS, o Ministério da Saúde, inseriu o planejamento da Saúde na centralidade da agenda da gestão, obrigando que todos os entes da federação, partindo das necessidades de saúde da população, bem como da disponibilidade de recursos financeiros pactuassem um rol único de indicadores a ser utilizados nas metas dos seus respectivos planos de saúde.

Este rol único de indicadores compõe o Sistema Nacional de Pactuação Interfederativa (Sispacto), que é um instrumento de gestão obrigatório a todos os entes da federação, relacionando as prioridades nacionais em saúde. O Sispacto compreende os anos de 2017 - 2021, sendo obrigatório a todos os municípios o estabelecimento de metas para os indicadores bem como as

ações envolvidas no cumprimento dessas metas. Para o período de 2017 – 2021 foram elencados 23 indicadores prioritários, sendo 20 indicadores universais, ou seja, de pactuação comum e obrigatória e indicadores específicos, de pactuação obrigatória quando forem observadas as especificidades no município. Guarulhos apenas não pactuou o indicador de número de casos autóctones de malária, pois o mesmo não se enquadra nas especificidades do município. Os demais 22 indicadores de saúde são, desde 2017, pactuados, monitorados e aferidos o alcance da meta estipulada todos os anos, sendo apresentados e aprovados pelo Conselho Municipal de Saúde.

Dentre os 23 indicadores que compõe o Sispacto, destacam-se como os de maior relevância:

- **Taxa de Mortalidade Infantil:** consiste em relacionar o número de óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos, na população residente. Trata-se de um indicador de grande relevância, não apenas para a saúde, como também para análises sobre as condições socioeconômicas, já que é um indicador que sofre grande influência das condições de vida e de desenvolvimento de uma população. A taxa de mortalidade infantil compõe o rol de indicadores utilizados para se estabelecer o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

- **Taxa de Mortalidade Prematura pelo conjunto das 4 principais Doenças Crônicas não Transmissíveis (Doenças do Aparelho Circulatorio, Câncer, Diabetes e Doenças Respiratórias Crônicas):** Por se tratar da maior causa de óbitos em todo o país, o monitoramento da mortalidade pelo conjunto das doenças crônicas não transmissíveis é um importante parâmetro de planejamento e oferta de serviços de saúde em todos os níveis de atenção, buscando efetividade nas ações de prevenção, promoção e acesso à assistência.

- **Razão de exames citopatológicos do colo do útero na faixa etária prioritária:** Trata-se de um indicador para avaliação do tempo e o acesso a exames preventivos para câncer do colo do útero da população feminina na faixa etária de 25 a 64 anos, identificando situações de necessidade de ação do gestor público na adequação da oferta de serviços. Sua relevância se deve ao fato de estudos indicarem que com a cobertura da população prioritária de no mínimo 80% e a garantia do diagnóstico e tratamento adequado é possível reduzir em média 60% a 90% a incidência de câncer invasivo.

- **Razão de exames de mamografia na faixa etária prioritária:** Trata-se de um indicador para avaliação do tempo e o acesso a exames preventivos para câncer de mama da população feminina na faixa etária de 50 a 69 anos, identificando situações de necessidade de ação do gestor público na adequação da oferta de serviços. Sua relevância se deve ao fato de estudos indicarem que entre 25% a 30% das mortes por câncer de mama na população de 50 a 69 anos podem ser evitadas com o aumento da cobertura do exames de mamografia na população alvo.

• **Proporção de parto normal no Sistema Único de Saúde e na Saúde Suplementar:** Esse indicador avalia o acesso e a qualidade da assistência pré-natal e ao parto, supondo que uma boa assistência aumente o percentual de partos normais. A análise do resultado subsidia processos de planejamento, gestão e avaliação de políticas voltadas para a saúde da mulher e da criança, além de destacar a necessidade de articulação de estratégias para redução do parto cesáreo entre os gestores do SUS e gestores de planos privados de saúde.

Como evidenciado, o sistema de informação em saúde e seus indicadores são instrumentos essenciais para o diagnóstico e a tomada de decisão dos gestores públicos nos processos de planejamento, monitoramento, avaliação e revisão das políticas implementadas, desempenhando um papel importante no sucesso da melhoria das ações e serviços públicos de saúde.

5. Programas Cidades Sustentáveis

O Programa Cidades Sustentáveis (PCS) oferece aos gestores públicos uma agenda completa de sustentabilidade urbana que integra as dimensões sociais, ambientais, econômicas, políticas e culturais. Ostenta uma plataforma digital prática e objetiva para o diagnóstico e monitoramento de ações e programas dos governos municipais, permitindo armazenar informações sobre os indicadores das cidades e fazer o acompanhamento de sua evolução. Possibilita ainda, realizar diferentes análises e construções de cenários, bem como a comparação das realidades encontradas entre os diversos municípios.

O PCS está estruturado em 12 eixos temáticos, alinhados aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) - Agenda 2030 (ONU).

O município é signatário do programa com a assinatura da Carta Compromisso pelo prefeito, com vigência compreendida entre 2017 a 2020, devendo ser revisto a cada gestão para continuidade.

A proposta é incentivar as transformações necessárias com iniciativas estruturantes nos diversos campos da sustentabilidade, assim como ressaltar programas e ações dos municípios que apresentam bons resultados em diferentes áreas da administração.

As Boas Práticas é uma ferramenta existente no PCS, com o objetivo de inspirar as ações dos gestores públicos, através de casos exemplares e referências nacionais e internacionais, além de promover a melhora integrada dos indicadores das cidades.

O objetivo do programa é sensibilizar, mobilizar e comprometer a sociedade e os governos locais para que as cidades brasileiras se desenvolvam de forma econômica, social e ambientalmente sustentável, fundamentado no combate à desigualdade, promoção dos direitos humanos, participação e controle social, bem como na transparência e respeito ao meio ambiente.

Como forma de atendimento às Políticas Públicas, o PCS utiliza como base diretrizes, indicadores e metas. Essas metas vão ao encontro do conceito “local para o global”, demonstrando que os extremos estão cada vez mais articulados e interdependentes, gerando a necessidade de se estabelecer novos modos de planejar, governar, produzir e consumir nas cidades, a fim de garantir a

construção de cidades sustentáveis.

Com isso, é possível construir governanças mais inteligentes, participativas, modernas e sustentáveis, elevando-se significativamente a qualidade da gestão pública do município e das condições de vida de sua população.

Tabela 1:

Eixos Programas Cidades Sustentáveis

Eixo	Nome do Eixo	Relacionamento ODS
1	Governança (31 indicadores)	5 IGUALDADE DE GÊNERO, 10 REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES, 16 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES
2	Bens Naturais Comuns (21 indicadores)	2 FOME ZERO E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL, 6 ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO, 11 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS, 12 CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS, 14 VIDA NA ÁGUA, 15 VIDA TERRESTRE
3	Equidade, Justiça Social e Cultura de Paz (43 indicadores)	1 ERADICAÇÃO DA POBREZA, 3 SAÚDE E BEM-ESTAR, 5 IGUALDADE DE GÊNERO, 9 INDÚSTRIA, INOVAÇÃO E INFRAESTRUTURA, 10 REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES, 11 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS, 16 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES
4	Gestão Local para Sustentabilidade (8 indicadores)	11 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS, 12 CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS, 16 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES, 17 PARCERIAS E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO
5	Planejamento e Desenho Urbano (9 indicadores)	11 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS
6	Cultura para Sustentabilidade (8 indicadores)	4 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE, 11 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS
7	Educação para Sustentabilidade e Qualidade de Vida (37 indicadores)	4 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE
8	Economia Local Dinâmica, Criativa e Sustentável (35 indicadores)	2 FOME ZERO E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL, 7 ENERGIA ACESSÍVEL E LIMPA, 8 TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO, 9 INDÚSTRIA, INOVAÇÃO E INFRAESTRUTURA, 12 CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS
9	Consumo Responsável e Opções de Estilo de Vida (15 indicadores)	6 ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO, 7 ENERGIA ACESSÍVEL E LIMPA, 11 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS, 12 CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS
10	Melhor Mobilidade Menos Tráfego (13 indicadores)	3 SAÚDE E BEM-ESTAR, 11 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS
11	Ação Local para a Saúde (29 indicadores)	2 FOME ZERO E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL, 3 SAÚDE E BEM-ESTAR, 5 IGUALDADE DE GÊNERO
12	Do Local para o Global (11 indicadores)	7 ENERGIA ACESSÍVEL E LIMPA, 11 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS, 13 AÇÃO CONTRA A MUDANÇA CLIMÁTICA GLOBAL

INDICADORES

Na metodologia do PCS, os indicadores são o conjunto de informações obtidas em determinada localidade ou região que tem como finalidade demonstrar as características, necessidades e fatos relevantes. Essas informações têm ampla utilização, com finalidade de traduzirem em termos mensuráveis as dimensões sociais, criando estratégias e norteando as ações de governo e as políticas públicas para uma cidade justa, democrática e sustentável.

Ao realizar uma avaliação conjunta dos indicadores, é possível integrar diversos atores sociais e traçar metas conjuntas nas quais os fatores são interdependentes. Conforme aponta as diretrizes do PCS, os indicadores devem ser precisos, capazes, relevantes, fáceis de levantar, confiáveis, monitorados, econômicos, acessíveis e comparáveis.

METAS

As metas são definidas a partir de vulnerabilidades detectadas no município no período quadrienal, entretanto, as variáveis são atualizadas anualmente na plataforma do Programa Cidades Sustentáveis. Após avaliar quais serão os indicadores que se moldam à realidade do município, as variáveis correspondentes farão o papel de identificar e mensurar a situação atual, com a finalidade da elaboração do Plano de Metas para os próximos quatro anos, buscando superar desafios e identificar caminhos que levem ao futuro desejado.



**PROGRAMA
CIDADES
SUSTENTÁVEIS**

Benefícios para as cidades participantes:

1. Utilização do selo Cidade Participante do Programa Cidades Sustentáveis;
2. Visibilidade da cidade no site (www.cidadessustentaveis.org.br) e nos materiais de divulgação do programa;
3. Visibilidade de ações, projetos e programas da cidade que contribuam com a sustentabilidade no site (www.cidadessustentaveis.org.br) e nos materiais de divulgação do programa;
4. Destaque nos boletins e releases para a mídia, com notícias das cidades participantes e destacando as ações e resultados em prol da sustentabilidade;
5. Acesso às informações sobre projetos, programas e ações nacionais e internacionais que contribuem para a sustentabilidade;
6. Troca de experiências e informações com as outras cidades participantes do programa;
7. Facilidade na comunicação com parceiros, redes de cidades e organizações internacionais que promovem a sustentabilidade urbana;
8. Apoio técnico para a promoção de encontros sobre a sustentabilidade urbana;
9. Participação em eventos promovidos pelo Programa Cidades Sustentáveis e em outros

encontros sobre a sustentabilidade nas cidades;

10. Participação em um processo político apartidário inédito no Brasil, de iniciativa da sociedade civil, visando ao desenvolvimento sustentável.

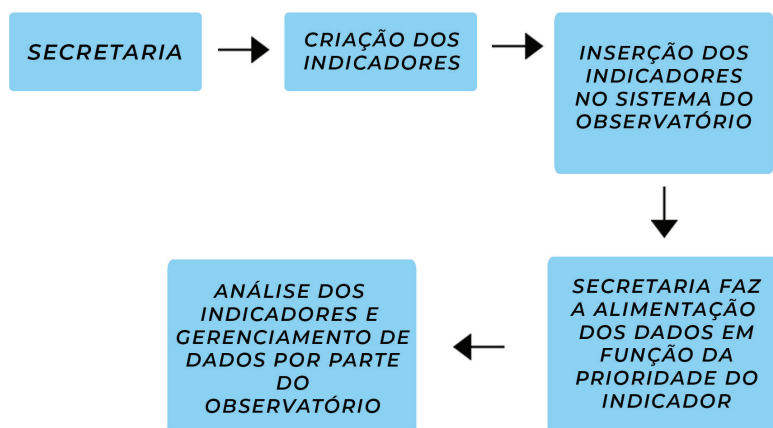
Com a execução do PCS, o município poderá ter um potente instrumento de gestão com transparência nas ações, eficiência administrativa, propostas em consonância com a realidade orçamentária, inserção dos integrantes da sociedade civil como atores do processo e, principalmente, a continuidade das políticas públicas. Possibilita o município identificar onde deve haver aperfeiçoamento da administração pública, na sua modernização democrática e na busca pela eficiência e qualidade dos serviços prestados à população.

6. SISTEMA DE INDICADORES DO OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Prefeitura de Guarulhos instituiu em 2018 o sistema municipal de indicadores. Uma plataforma que atualmente reúne 878 indicadores de diversas secretarias. Esse sistema tem por finalidade disponibilizar em um mesmo ambiente dados, indicadores e informações sobre o desenvolvimento de políticas públicas, programas, projetos e ações do Poder Público.

Essas informações servem a dois propósitos: a melhoria da gestão pública e a transparência. Sobre o primeiro item, parte-se do pressuposto de que é preciso conhecer a sociedade em suas diferentes dimensões para poder aplicar ações eficazes. Além disso, os gestores públicos ganham mais uma ferramenta de gestão para melhorar a eficiência dos processos, bem como aumentar o alcance do serviço público para a maior parte da população. Ademais, o sistema de indicadores serve também como um mecanismo de controle social e transparência, já que é uma ferramenta aberta ao público pelo site. Consideramos que o controle social é um método de governo para a contínua melhoria dos serviços públicos. A próxima imagem mostra o fluxo dos indicadores. As equipes técnicas de cada secretaria são responsáveis pela produção e alimentação dos dados no sistema de indicadores. E por sua vez, a equipe do Observatório faz análises e gerencia esses dados.

Figura 4:



Esse fluxo de indicadores permite aos gestores públicos e à população de modo geral acompanhar a evolução das políticas públicas no município de Guarulhos/SP. Com isso, é possível também subsidiar a tomada de decisão dos gestores, melhorando a qualidade dos programas.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Avaliação de políticas públicas: **guia prático de análise ex ante**, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, v. 1 (192 p.) : il., gráfs., mapa color. 2018.

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 87-121, 2007.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning. 2013.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre, n.16, p. 20-45, jun/dez. 2006.

WU, X; RAMESH, M; HOWLLET, M; FRITZEN, S. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap. 2014.

Prefeito

Guti

Observatório de Políticas Públicas

Heber Silveira Rocha – Coordenador técnico e organizador da edição

Geisa Teixeira Gonçalves

José Adescio de Jesus

Juliana Rampim de Oliveira Rocha

Secretaria da Saúde

Cristina Kantos – Secretária

Bruno Menon do Nascimento

Secretaria de Educação

Paulo César Matheus da Silva – Secretário

Barbara Braz

Secretaria de Desenvolvimento Científico, Econômico, Tecnológico e de Inovação

Rodrigo Barros – Secretário

Joselma Corrêa Bortoletti

Osni Antônio Pereira Junior



**OBSERVATÓRIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**
GUARULHOS



PREFEITURA DE
GUARULHOS