

RESUMO

Este trabalho busca estudar e sistematizar aspectos metodológicos relacionados a sistemas locais de informação e indicadores de qualidade de vida, bem como diferentes arranjos político-institucionais de órgãos destinados a produção, armazenamento, coleta, análise e disseminação de informações relacionadas à qualidade de vida em nível local. São analisadas experiências diferenciadas realizadas no Brasil e no exterior, atentando especialmente para o seu impacto no processo de formulação, gestão e avaliação de políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE

Sistemas Locais de Informação; Qualidade de Vida nas Cidades; Observatórios; Indicadores Sociais; Políticas Públicas; Gestão Urbana.

ABSTRACT

The aim of this research is to analyze methodological, institutional and organizational aspects of local information systems as a resource to manage quality of life public policies in urban areas. Experiences from different countries are studied to show how institutions that collect, maintain, organize, analyze and make available information concerning on quality of life in local level are organized.

KEY WORDS

Local Information Systems; Quality of Life; Urban Management; Observatories; Social Indicators; Public Policies.

SUMÁRIO

I.	Introdução	5
II.	Sistemas locais de informação e qualidade de vida: os conceitos e suas limitações	6
1.	Sistema local de informação	7
1.1.	Tecnologia da Informação e gestão pública	8
1.2.	Observatórios enquanto sistemas de informação	11
2.	O conceito de qualidade de vida	14
2.1.	A origem do conceito	15
2.2.	As necessidades humanas como um primeiro referencial no estudo da qualidade de vida.....	19
2.3.	As múltiplas abordagens	22
2.4.	Um conceito socialmente construído	28
III.	A pesquisa de campo	32
1.	Avaliação das experiências	62
IV.	Revisão dos resultados da pesquisa de campo e considerações finais.....	73
V.	Bibliografia	77
VI.	Anexo – Questionário aplicado às experiências selecionadas.....	85

RELAÇÃO DE TABELAS, QUADROS E FIGURA

Tabelas

1. Critérios de seleção e suas graduações..... 63
2. Avaliação das experiências previamente identificadas 64
3. Concepção e implantação do PRO-AIM e do IQVU, segundo representantes das iniciativas em resposta a questionário 66
4. Aspectos institucionais e organizacionais do PRO-AIM e do IQVU, segundo representantes das iniciativas em resposta a questionário..... 69
5. Aspectos metodológicos do PRO-AIM e do IQVU e aplicação na orientação de políticas públicas, segundo representantes das iniciativas em resposta a questionário 71

Quadros

1. Observatório Europeu de Sistemas de Saúde 34
2. Observatório da Cidadania..... 36
3. Observatório do Futuro do Trabalho 38
4. Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública..... 43
5. Observatório das Políticas Urbanas e Gestão Municipal 45
6. Programa de Aprimoramento das Informações sobre Mortalidade no Município de São Paulo (PRO-AIM) 48
7. Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) 50
8. Observatorio Del Desarrollo (ODD) 52
9. Datasus 54

10. Observatório da Cidadania Pará.....	57
11. Global Urban Observatory (GUO)	60

Figura

OQVSA: atividades, atores e dimensões possíveis.....	13
--	----

SISTEMAS LOCAIS DE INFORMAÇÃO: SUBSÍDIOS À FORMULAÇÃO, GESTÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS À QUALIDADE DE VIDA NAS CIDADES*

Tânia Margarete Mezzomo Keinert

I. INTRODUÇÃO

Este trabalho objetiva discutir teoricamente conceitos de qualidade de vida e de sistemas locais de informação, bem como conhecer, escolher e catalogar experiências, metodologias e desenhos organizacionais alternativos de monitoramento da qualidade de vida na cidade, com ênfase nos aspectos metodológicos e organizacionais dos observatórios de qualidade de vida.

Todo o estudo é permeado pela atenção ao uso de sistemas de informação como subsídios à formulação, gestão e avaliação de políticas públicas. Esta preocupação é compartilhada da visão do Prof. Robert H. Wilson, quando constata que o enriquecimento das cidades não tem levado à melhoria da qualidade de vida da população e que o grande número de estudos sobre a questão urbana não tem sido diretamente refletido em políticas públicas eficazes (WILSON: 2000 e 2000a).

Na seção II, encontra-se a discussão teórica dos conceitos. A pesquisa de campo é reportada na seção III, onde são identificadas, mapeadas e catalogadas experiências de sistemas locais de informação, especialmente de observatórios, contemplando-se iniciativas nacionais e internacionais, num levantamento que atenta para os aspectos

* O NPP agradece aos alunos que participaram da pesquisa que originou o presente relatório como auxiliares de pesquisas, Ana Paula Karruz e Sílvia Maria Karruz, e como monitores de pesquisas, Marcelo Araújo Meletti e Vinicius Schurgelies.

organizacionais e institucionais e a adaptabilidade¹ das experiências, bem como para o conceito de qualidade de vida considerado, quando for o caso.

Após, foram definidos três critérios para a seleção de iniciativas a serem estudadas em detalhe, os critérios de validade, relevância social e acessibilidade. Com essa base de comparação, duas experiências foram consideradas com maior atenção, o Programa de Aprimoramento das Informações sobre Mortalidade no Município de São Paulo (PRO-AIM) e o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), de Belo Horizonte (MG).

Então estas duas iniciativas foram comparadas e novos comentários foram tecidos quanto a sua validade, relevância social, e adaptabilidade, bem como quanto a sua concepção e implantação, seus aspectos metodológicos e sua configuração organizacional e institucional. Isto é feito na seção *Revisão dos resultados da pesquisa de campo e considerações finais*, que encerra este trabalho.

II. SISTEMAS LOCAIS DE INFORMAÇÃO E QUALIDADE DE VIDA: OS CONCEITOS E SUAS LIMITAÇÕES

O primeiro – e talvez o mais difícil – processo deste trabalho diz respeito à definição dos conceitos utilizados. Um estudo que pretende aprofundar aspectos metodológicos relacionados a sistemas de informação locais e indicadores de qualidade de vida não pode negligenciar o recorte conceitual. Afinal, o que é um sistema local de informação? O que seria qualidade de vida e como poderia ser indicada? Quais os atributos de um sistema local de informações capaz de fornecer

¹ A “adaptabilidade” é aqui entendida como a capacidade de auto-organização/capacidade de aprendizado das organizações e inspira-se em MORGAN (1996: 81-113). Enseja a construção de um critério para análise das experiências levantadas, consubstanciado na atenção à tradição de checagem de resultados, à atualização das pesquisas, à disposição a inserção ou exclusão de linhas de pesquisa e à discussão e questionamento constantes sobre os métodos aplicados.

subsídios à formulação, gestão e avaliação de políticas públicas relativas à qualidade de vida nas cidades?

As respostas não são triviais, e o esforço de alcançá-las concentrou-se na revisão bibliográfica. Todavia, nem todas as nuances desses conceitos puderam ser identificadas, restando ainda um trabalho de refinamento conceitual a ser executado.

1. SISTEMA LOCAL DE INFORMAÇÃO

A literatura concernente a sistemas de informação enquanto instrumentos de gestão empresarial é abundante. O mesmo não se repete quando o foco é a gestão pública. Nesta área de conhecimento os trabalhos que relacionam a tecnologia de informação à formulação, gestão e avaliação de políticas públicas rareiam, outorgando ao pesquisador o papel de colaborar à construção de definições mínimas.

Outra dificuldade conceitual identificada relaciona-se ao termo “local”. Qual o âmbito de um sistema local de informações? A questão remete ao tema “governo local”, ainda mais complexo. Para fins deste estudo, são admitidas duas interpretações para a palavra “local”:

- (i) Em função do objeto da pesquisa, que refere-se à qualidade de vida *nas cidades*, o termo “local” pode ser associado à instância municipal.
- (ii) Ainda em função do objeto da pesquisa, o mesmo termo pode ser interpretado segundo uma conotação temática, relativa à qualidade de vida observada em diversas localidades, como numa coletânea de dados de corte temporal ou painel referentes a porções de um município específico ou diferentes municípios integrantes de uma mesma região.

Assim, o termo “local” neste trabalho deverá ser lido como “relativo a alguma unidade de planejamento que compreenda esferas subnacionais de governo, inclusive porções internas a um município”.

A presente subseção prossegue numa tentativa de definição de sistema local de informação a partir de uma discussão dos limites e possibilidades da tecnologia da informação enquanto ferramenta à disposição da administração pública. Após, a atenção é voltada a um tipo específico de sistema local de informação, qual seja, os observatórios. A subseção encerra-se com a apresentação de um rol de características desejáveis aos observatórios.

1.1. Tecnologia da Informação e gestão pública

Esta pesquisa recorreu ao trabalho de VAZ (2001) como fonte para a discussão do uso, possibilidades e desafios da Tecnologia da Informação (TI) enquanto instrumento de gestão e de promoção da cidadania. O autor reporta três perspectivas tecnológicas e os impactos destas sobre os governos municipais. São elas:

- (i) Disseminação da TI, o que redundará em redução de custos unitários nos processos de produção, novos padrões de desenvolvimento de sistemas, novos serviços e ampliação das capacidades produtivas.
- (ii) Conectividade, apontando para uma tendência irreversível de crescimento do trabalho baseado em redes eletrônicas, através da progressiva utilização de ferramentas de trabalho em grupo, transações digitais, integração de sistemas e intranet.
- (iii) Convergência tecnológica, fenômeno do qual fazem parte a consolidação da internet, a digitalização de virtualmente todas as informações e a integração de

dispositivos (TV, computador, dispositivos de entrada de dados, telefonia, máquinas etc.).

Uma vez identificadas as perspectivas tecnológicas, emerge uma questão quanto a quais seriam os impactos dessas tendências nos governos municipais. VAZ (2001: 6) assinala os seguintes:

- Ampliação das demandas.
- Novos padrões de qualidade dos serviços.
- Novas ferramentas de gestão.
- Maior disponibilidade de informação.
- Possibilidade de aumentar eficiência e eficácia das políticas públicas.
- Novos espaços para promoção da cidadania.

A TI como instrumento de gestão pública tem pelo menos dois alcances. O primeiro deles dá-se na modernização administrativa, e realiza-se por meio da otimização de processos básicos, como atendimento ao cidadão e protocolo; arrecadação (cadastro, lançamento de impostos, cobrança); processos financeiros e contábeis; processos de recursos humanos, controle de frota; compras e controle patrimonial. Tal otimização facilita a execução de processos com foco na prestação de serviços ao cidadão, bem como a utilização de sistemas de informação integrados envolvendo processos que tendem a se realizar mais facilmente, com tecnologia de fácil monitoramento. Possibilita, ainda, a redução de tempo de atendimento e passos para a produção dos serviços, economia de recursos e ganhos de qualidade nos processos.

O segundo alcance da TI como ferramenta de gestão alude à informação gerencial. Os recursos atuais da TI permitem a geração e a circulação de um grande volume de informações gerenciais por meio de consultas personalizadas a bases de dados e do georreferenciamento de informações. Isto resulta em ampliação da capacidade de produção e análise de informação, novos instrumentos de planejamento e controle e processos decisórios melhor embasados.

Outrossim, a TI pode ser utilizada para melhorar o tratamento dispensado ao cidadão. Exemplos disso são a descentralização de postos de prestação de serviços, a prestação de serviços através da internet, o estabelecimento de quiosques informatizados para auto-atendimento, o redesenho de processos com foco nos interesses do usuário final, bem como a utilização de recursos de ganho de tempo (como leitura ótica, cadastro único, cartões magnéticos, equipamentos em rede, centrais de atendimento telefônico). Por outro lado, a democratização do acesso à TI é em si uma questão de política pública, já que a tecnologia pode ser um fator adicional de exclusão social, a chamada “exclusão digital”.

Não obstante, os recursos da TI não se limitam à otimização de processos, redução de entraves burocráticos ou à economia de papel. Há uma crescente disponibilidade de aplicativos para a gestão e operação de políticas públicas, ensejando uma produção de informações gerenciais específicas. São exemplos oferecidos por VAZ (2001: 10) os cadastros informatizados e em rede (saúde, educação, assistência social), os sistemas de planejamento de serviços de transporte, os sistemas de monitoramento ambiental e urbanístico, e os sistemas georreferenciados de planejamento de prestação de serviços (controle de matrículas escolares).

Outro ponto que merece atenção reside na valorização dos servidores. Não é possível fazer uso apropriado da TI sem agir junto aos funcionários públicos, valorizando-os como servidores e cidadãos. Ações como capacitação dos recursos humanos, monitoramento dos impactos das mudanças junto aos servidores e

promoção do envolvimento destes, fazendo-os participantes do processo de informatização, agregam valor aos quadros (VAZ, 2001: 14).

1.2. Observatórios enquanto sistemas de informação

Na subseção anterior foram apresentadas perspectivas e desafios que envolvem a utilização da TI enquanto instrumento de gestão pública. OK. Mas onde se localizam os sistemas de informação nessa discussão? Inicialmente, é preciso conceituar sistema de informação.

LAUDON & LAUDON (1999) definem sistema de informação como um conjunto de componentes inter-relacionados trabalhando juntos para coletar, recuperar, armazenar e distribuir informação com a finalidade de facilitar o planejamento, o controle, a coordenação, a análise e o processo decisório em empresas e outras organizações.

Os sistemas de informação contêm informações sobre lugares, pessoas e assuntos de interesse no ambiente ao redor da organização e dentro da própria organização. Os sistemas de informação transformam a informação no sentido de facilitar a análise e visualização de assuntos complexos e a tomada de decisão, e o fazem através de um ciclo de três atividades básicas: entrada, processamento e saída.

PINHEIRO (2001) caracteriza essas três atividades da seguinte forma:

- Entrada (ou *input*): envolve a coleta ou captação de fontes de dados brutos de dentro de uma organização ou de seu ambiente externo.
- Processamento: conversão dessa entrada bruta em uma forma mais útil e apropriada. O processamento pode envolver cálculos, comparações e tomadas de ações alternativas, assim como o armazenamento de dados para uso futuro.

- Saída (ou *output*): envolve a transferência da informação processada às pessoas ou atividades que a utilizarão. Os sistemas de informação também armazenam informação sob várias formas, como documentos, relatórios e dados de transações. Em alguns casos, a saída de um sistema pode se transformar em entrada de outro sistema.

Por sua vez, a realimentação (ou *feedback*) é a saída que retorna aos membros adequados da organização para ajudá-los a refinar ou corrigir os dados de entrada. Erros ou problemas identificados podem fazer com que os dados de entradas sejam corrigidos ou que um processamento seja modificado.

Um sistema de informação é composto por organizações, pessoas e tecnologia (meio pelo qual os dados são transformados e organizados para uso das pessoas). Os fundamentos técnicos dos sistemas de informação atualmente são muito mais complexos que no passado, quando a maioria dos computadores ainda não operava em rede, mas isoladamente. Os maiores avanços em processamento de informação estão ocorrendo através de computadores interligados em rede. (PINHEIRO, 2001).

Neste trabalho, aborda-se uma forma específica de sistema de informação, qual seja, o observatório. Novamente, trata-se de um conceito em construção, que ainda não ganhou muitas páginas na literatura.

KARRUZ, KEINERT & KEINERT (2001) reportam as dificuldades envolvidas na definição e construção de um observatório, especificamente o Observatório da Qualidade de Vida de Santo André (OQVSA). Os autores assinalam três grandes desafios enfrentados no trabalho de estruturação daquela iniciativa, entre os quais a definição de conceitos de “qualidade de vida” e de “observatório”, tendo-se optado por entender observatório como uma “metodologia de monitoramento”.

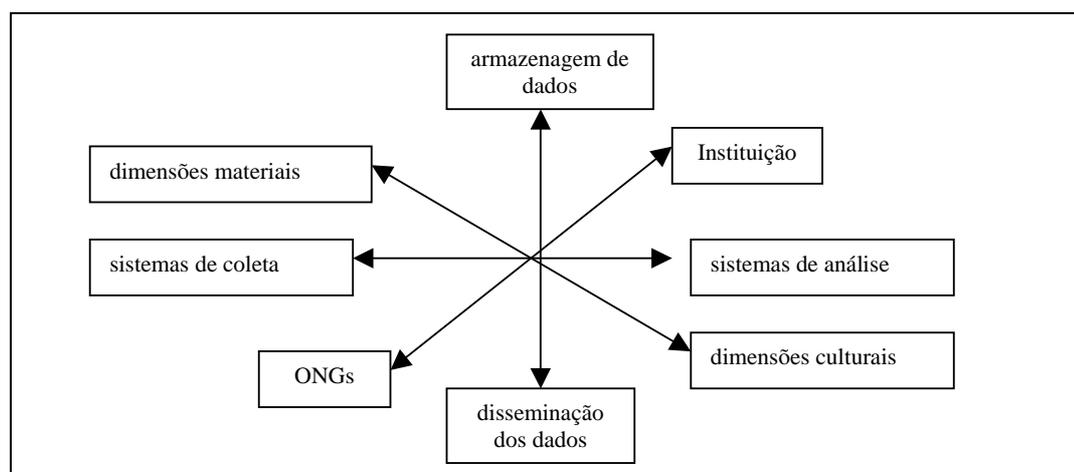
Em um trabalho de detalhamento da mesma experiência, KEINERT *et alii* (2001) apontam as possíveis atividades, atores e dimensões a serem contemplados por aquele observatório de qualidade de vida, diagramados na figura a seguir. Note-se

que o princípio subjacente é o de que um observatório pode desenvolver as funções de coleta, armazenamento, análise e disseminação de informação.

No mesmo estudo, os pesquisadores atentaram para a necessidade de garantir a sustentabilidade de longo prazo da experiência, por meio da adoção de uma configuração institucional adequada e da preservação da autonomia do Observatório. Entendeu-se também relevante privilegiar as temáticas que são mais imediatamente objetos de ação de política pública municipal, bem como optar por unidades de análise compatíveis com a estratégia de planejamento utilizada no município.

Figura

OQVSA: Atividades, Atores e Dimensões Possíveis



Fonte: KEINERT *et alii* (2001: 12).

Finalmente, os autores relacionam uma série de características que consideram desejáveis ao Observatório de Qualidade de Vida de Santo André e a seu trabalho, entre as quais:

- Atualização freqüente dos trabalhos, para assegurar que as informações produzidas reflitam com precisão a realidade local abordada e sejam úteis à formulação, gestão e avaliação de políticas públicas.
- Análise territorializada. Isto porque os indicadores de interesse no auxílio à escolha entre políticas públicas alternativas são especialmente aqueles desagregáveis espacialmente.
- Inteligibilidade dos indicadores. Trata-se de prezar pela capacidade de os indicadores serem “compreensíveis”, facilmente “comunicáveis”, qualidade estas importantes a sua legitimação perante a população.
- Atenção aos aspectos subjetivos e estudos qualitativos envolvendo o tema qualidade de vida. Esta questão consiste em identificar indicadores capazes de informar sobre como os indivíduos percebem a evolução da qualidade de vida em um determinado espaço.

Feitas estas considerações, o estudo prossegue com um levantamento bibliográfico sobre qualidade de vida, que tem por propósito oferecer uma pequena amostra da discussão quanto ao tema na literatura.

2. O CONCEITO DE QUALIDADE DE VIDA

A análise sobre o conceito qualidade de vida envolve aqui uma dupla perspectiva. Primeiramente, a possibilidade de sua utilização no planejamento do desenvolvimento socioeconômico e nas práticas de gestão pública. A outra perspectiva dá-se a partir da percepção que cada comunidade apresenta do que considera “uma vida com qualidade”. Justamente por isso, é um conceito complexo, de conteúdo subjetivo e caráter qualitativo, que exprime juízos de valor, apresentando uma natureza política e ética.

É também um conceito de caráter relativo. O seu uso implica comparação e medição de situações individuais e coletivas que diferem segundo países (ou localidades) e grupos sociais, com as suas diferenças de nível de exigência e aspirações.

Um outro aspecto a ser considerado, e que advoga a favor do conceito, é que o seu uso introduz uma valorização de horizontes desejáveis para os grupos sociais, podendo ser uma referência para a superação de diferenças, permitindo uma comparabilidade, por meio de indicadores objetivos. Exprime, portanto, uma tensão entre o desejável e o possível (cf. P. R. GUIMARÃES DA SILVA, 1996:197).

Assim, quanto aos critérios adotados na abordagem do conceito podem ser destacados os estudos com indicadores objetivos, de caráter quantitativo; os indicadores subjetivos, que consideram a percepção das pessoas quanto às suas necessidades; e a combinação de ambos os critérios com a incorporação da dimensão espacial (cf. M. T. de BRAVO *et alii*, 1993:276-277).

2.1. A origem do conceito²

O conceito qualidade de vida é derivado da discussão sobre o planejamento de desenvolvimento econômico. Os estudos sobre a qualidade de vida, sobre o bem-estar de uma dada sociedade têm-se dado por meio do uso de alguns outros conceitos que procuram exprimir a satisfação das necessidades individuais e sociais. Dentre esses conceitos podem ser citados: condições de vida, nível de vida, modo de vida, estilos de vida, qualidade de vida etc.

O conceito passou por um processo de evolução, acompanhando a discussão ocorrida nos modelos de desenvolvimento. Assim, o marco da discussão sobre

² Nossos agradecimentos à pesquisadora Claudete Castro Silva Vitte, que muito colaborou à elaboração desta subseção e das seguintes, mas a quem nenhuma responsabilidade sobre as eventuais incorreções aqui contidas deve ser atribuída.

qualidade de vida remonta aos estudos que avaliavam o desenvolvimento nacional no passado, e que tinham uma conotação quantitativa e monetária, como foi o caso da análise de indicadores como o PIB. Era a abordagem do modelo convencional, cuja visão é do desenvolvimento se reduzindo a fenômenos parciais definidos por variáveis micro e macroeconômicas no qual era fundamental maximizar a disponibilidade dos recursos naturais para as demandas produtivas, objetivando maximizar a geração de renda. O uso de indicadores como PIB e renda per capita eram eficientes para medir as tendências econômicas entre nações, mas não eram adequados para medir aspectos ou variáveis sociais determinantes do bem-estar de uma dada sociedade.

Assim, até meados da década de cinquenta, grande parte dos estudos baseavam-se no conceito de nível de vida, que era associado ao nível de consumo.

Nos anos sessenta, o modelo convencional foi ampliado. Os estudos incorporaram o conceito de estado de bem-estar, que procurava traduzir o *status* de uma dada sociedade sob o ponto de vista econômico e social. Fundamentavam-se em procedimentos matemáticos e estatísticos que mediam, no geral, o grau de escolaridade, nutrição, emprego, saúde.

Na década de setenta, os estudos sobre problemas sociais se expandiram. O conceito de bem-estar sofreu ampliação: o bem-estar econômico, que se referia ao grau de consumo de bens e serviços pelos indivíduos e que era medido em termos monetários, passou a adquirir um significado mais amplo em direção ao bem-estar geral e social, incorporando aspectos sociais aos econômicos, bem como os ambientais. A idéia pressupunha que melhorar a qualidade de vida de uma população exige incremento no fluxo de bens e serviços para que mudanças sociais positivas pudessem ser alcançadas. Assim, foram adicionados componentes sociais e passou-se a observar as “necessidades básicas” de um dado grupo e formas de garantir uma assimilação social da renda gerada.

Nos anos oitenta, vários trabalhos passaram a incorporar o aspecto ambiental como elemento central da discussão, ganhando corpo o debate sobre a sustentabilidade. O meio ambiente passou a ser visto como um sistema de recursos e um potencial produtivo para uma estratégia alternativa de desenvolvimento. Este modelo ficou conhecido como ecodesenvolvimento.

Na seqüência, ganhou corpo a discussão sobre desenvolvimento sustentável, que agrega à discussão ambiental a necessidade de desenvolvimento do homem integral e de formas de ampliar a gama de opções disponíveis para os indivíduos. É neste contexto que o debate sobre a qualidade de vida ficou mais marcante. Seguiu-se então um esforço por construir um indicador que integrasse aspectos múltiplos da vida social, econômica e ambiental, que são os que participam da qualidade de vida dos indivíduos.

Assim, o PNUD propôs, no início da década de noventa, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), visando a medir a qualidade de vida dos países mediante a utilização de três indicadores: expectativa de vida, taxa de analfabetismo e nível de renda. Estes três indicadores refletiriam a saúde, o conhecimento e o acesso a bens materiais, considerados elementos primordiais na avaliação da qualidade de vida (cf. M. G. CAMARGO MORA, 1997: 69-70).

A Organização das Nações Unidas (ONU), por intermédio de algumas de suas agências, tem promovido alguns conceitos e debates pelos quais procuram orientar a implantação de políticas públicas em países de diferentes nível de desenvolvimento e que vinculam-se à discussão da qualidade de vida. A Agenda 21, bem como o Habitat e agências como o PNUD e a OMS, cada uma em sua especialidade, propõem conceitos e colocam na agenda questões que envolvem a qualidade de vida.

Assim, o conceito de qualidade de vida, principalmente a partir da década de setenta, tem se tornado uma referência nas discussões do planejamento do

desenvolvimento e dos padrões de intervenção do Estado e muitas agências internacionais de cooperação e financiamento do desenvolvimento têm recomendado a instituição de um modelo padrão para avaliar as condições de vida.

A importância do tema, principalmente no que se refere aos espaços urbanos, é apontada por Maria Gabriela Camargo Mora. Segundo ela,

...a qualidade de vida urbana como um instrumento do planejamento permite analisar o grau de satisfação das necessidades dos indivíduos ou grupos de indivíduos, com o objetivo de detectar desigualdades espaciais derivadas dos diferentes graus de satisfação de suas necessidades e, desta forma, proporcionar bases para o desenho de estratégias e linhas de ação que permitam melhorar o bem-estar, o manejo dos recursos naturais e por fim alcançar melhores níveis de qualidade de vida.... [Dito de outra forma] A qualidade de vida urbana, como processo planejado, pode definir-se como uma política do Estado de natureza política, técnica e administrativa, que analisa o grau de satisfação das necessidades dos indivíduos em um espaço concreto, através das componentes de necessidades básicas, com a finalidade de detectar as desigualdades espaciais do bem-estar social e desta forma proporcionar as bases para orientar as políticas, estratégias e ações a serem instrumentalizadas, visando a melhorar os níveis de qualidade de vida e um melhor manejo dos recursos naturais. (M. G. CAMARGO MORA, 1997:69 e 73) [original em espanhol].

A qualidade de vida também pode ser analisada pela forma com que é percebida pelos indivíduos. Segundo Paulo R. Guimarães da Silva, a qualidade de vida não pode ser estudada apenas em seu caráter normativo. Também devem ser levadas em consideração as percepções individuais, que sofrem influência da cultura e educação dos indivíduos (cf. P.R. GUIMARÃES DA SILVA, 1996: 198).

Para se discutir a percepção de um indivíduo, cabe levantar as situações ou contextos nos quais ele se vê inserido. Segundo Carlos H. Cardim & Daphinis F. Souto, são quatro contextos: o trabalho, a família, as amizades e o lazer, e os fatores interferentes são: alimentação, vestuário, habitação, higiene e saúde, educação, trabalho, circulação, comunicação, recreação e lazer. Essas necessidades variam no tempo, no espaço e conforme as características individuais das pessoas (cf. C. H. CARDIM & D. F. SOUTO, s/d:13-16).

Vê-se, assim, que a qualidade de vida está relacionada a fatores psicossociais de cada indivíduo, decorrentes da satisfação ou insatisfação de suas necessidades. É esperado que na análise o conceito passe por aprimoramento, no sentido de acompanhar as transformações das expectativas e os anseios que dada sociedade vai apresentando no decorrer do tempo. Daí, a idéia de um observatório que vai captar e acompanhar a evolução deste conceito que, sem dúvida, é bastante abrangente, podendo-se esperar que o poder de observação deste tipo de experiência tenda a crescer com o tempo.

2.2. As necessidades humanas como um primeiro referencial no estudo da qualidade de vida

Dentre os pressupostos teóricos nos estudos sobre qualidade de vida, ressaltam-se os relativos às necessidades dos indivíduos.

Pode-se falar na existência de componentes básicos cotidianos que condicionam a sobrevivência dos seres humanos, independente do grupo social ou estrato de renda. Dentre eles destacam-se a alimentação, habitação acesso aos serviços de saúde. No entanto, é esperado que em grupos sociais com maior poder aquisitivo as necessidades apresentadas serão compostas por diferentes características ou com conotação diferente das apresentadas pela população mais pobre.

Alguns estudos empíricos tentaram demonstrar a existência de uma teoria da percepção das necessidades humanas por uma vertente social. O trabalho de A. Maslow foi um dos pioneiros neste tipo de estudo, sistematizando e hierarquizando as necessidades humanas materiais e não-materiais, tendo como princípio que os indivíduos preocupam-se primeiramente com a sobrevivência e a segurança.

Assim, as necessidades humanas podem ser expressas em cinco grupos que comporiam a figura de um triângulo, aqui reagrupadas em três grandes categorias:

- a base corresponderia às necessidades básicas que incluem as necessidades fisiológicas e de segurança, pelas quais os indivíduos buscam se resguardar contra perigos e privações. Seriam condições básicas como alimentação, saúde primária, habitação básica, conforto físico, descanso. Dentre as necessidades de segurança incluem-se segurança física, regras de convívio social, condições seguras de trabalho, planejamento comunitário etc.;
- o centro corresponderia às necessidades intermediárias, coincidentes com as necessidades sociais demandadas pelos indivíduos que aspiram a integrar-se em um grupo e associar-se aos seus semelhantes. Poderiam ser consideradas as seguintes demandas: oportunidades de intercâmbio, uso coletivo de equipamentos urbanos, privacidade, garantia de emprego, segurança da propriedade, integração social e atividades culturais, dentre outras;
- no topo estariam as necessidades superiores que corresponderiam, por sua vez, às necessidades de estima, afeto e às de auto-realização, demandas crescentes em função da renda econômica e da difusão de um padrão de vida pelos meios de comunicação de massas estimulador de um padrão de consumo. Caberiam as demandas por qualidade do espaço residencial, preservação do meio ambiente, patrimônios cultural e artístico preservados, clima confortável, desenvolvimento intelectual, fortalecimento do tecido associativo, atividades recreativas, acesso a informações, independência, realização, competência,

reputação, reconhecimento social etc. (cf. C.H. CARDIM & D. F. SOUTO, s/d: 20-25).

Essa hierarquização, a despeito de ser passível de discussão, determina um modelo social experimentado pelos moradores de uma localidade. Sua análise pode servir como um marco de referência no diagnóstico do grau de satisfação de uma comunidade para a partir de então planejar estrategicamente o futuro. A apreensão do alcance de tal hierarquia é dificultosa e difícil de formalizar. No entanto, a satisfação de necessidades humanas, bem como a articulação da estrutura social, compõe facetas do desenvolvimento social de uma sociedade.

Conforme apontam MINAYO, HARTZ e BUSS (2000), há um patamar material mínimo e universal para se falar em qualidade de vida e este patamar mínimo no geral corresponde às necessidades mais elementares dos seres humanos. São elementos materiais referenciados a noções de conforto, bem-estar e realização individual e coletiva, passíveis de mensuração e comparação.

Assim, na busca de uma síntese da complexidade da noção em questão e considerando sua relatividade face as diferentes culturas, vêm sendo construídos diversos instrumentos de medidas e padrões gerais que abarcam e ao mesmo tempo sintetizam diferentes dimensões geralmente consideradas objetivas e mensuráveis, dentre os quais destacam-se: renda, educação, infância, habitação e Longevidade.

Mas qualidade de vida é um conceito que envolve uma natureza subjetiva que precisa considerar como as pessoas sentem e avaliam suas vidas, como valorizam as dimensões acima apontadas.

MINAYO, HARTZ e BUSS (2000) apontam que a discussão também dá-se no âmbito do político porque é um conceito que transita pela crença da democracia. Alegam que “quanto mais aprimorada a democracia, mais ampla é a noção de qualidade de vida, do grau de bem-estar e da equidade [... manifestando-se] de

forma palpável na dimensão de convivência entre pessoas, reveladora de urbanidade e respeito mútuo” (MINAYO, HARTZ e BUSS, 2000:11).

As dimensões já apontadas podem ser consideradas parâmetros na construção de agendas de intervenção ou avaliação de políticas e podem gerar amplos debates sociais na busca de consensos mínimos.

Esta última dimensão, a política, permite criar um vínculo entre o conceito qualidade e vida e um outro conceito emergente no debate sobre desenvolvimento econômico e social que é o de capital social. Este último pode ser visto como “o conjunto de normas, instituições e organizações entre pessoas, nas comunidades e na sociedade em seu conjunto” (J. DURSTON, 1999).

Por seu intermédio, criam-se relações estáveis de confiança e cooperação que resultam em sociedades civis saudáveis. Enfim, permite que a democracia “funcione” (cf. R. PUTNAM, 1996).

É um tipo de “capital” que está conformado fundamentalmente pelo grau de confiança existente entre os atores sociais, sendo que as normas de comportamento cívico praticadas e o nível de associativismo fortalecem o tecido social, atenuando os conflitos sociais e resultando em atitudes sociais positivas em matéria de comportamento cívico (cf. B. KLIKSBERG, 1999), como cuidados com os espaços públicos e não sonegação de pagamento de tributos; enfim, um melhor bem-estar, uma melhor qualidade de vida.

2.3. As múltiplas abordagens

Chamam a atenção as numerosas perspectivas pelas quais a qualidade de vida é abordada em trabalhos acadêmicos. Dentre elas poderiam ser citadas:

- (i) Há a noção de qualidade de vida oriunda da epistemologia ambiental. Ela emergiu com a deterioração do meio ambiente após a massificação de consumo, ideologicamente justificado como necessário para o avanço das forças produtivas e auto-sustentação do sistema econômico vigente. Sob esta perspectiva, a noção de qualidade de vida valoriza os componentes não mercantis da existência cotidiana, sugerindo a complexização do processo de produção e de satisfação das necessidades e busca incorporar a determinação cultural das necessidades humanas. Os valores culturais determinariam a estruturação das necessidades, da demanda social e os meios de satisfazê-la. Questiona a homogeneização da cultura de massas para produzir e satisfazer as necessidades de diferentes culturas e estratos sociais. Ressalta também a noção de patrimônio, para além da materialidade das cidades, considerando seus valores e heranças, caráter e identidades. Incorpora também a argumentação da eficiência ecoenergética na consideração da forma urbana como fator determinante da sustentabilidade. (cf. H. LEFF, 2001: 147-149 e H. ACSELRAD, 1999);
- (ii) Há uma abordagem para a qual a definição da qualidade de vida pressupõe um valor ético que seria determinante e subordinaria os objetivos sociais que, por sua vez, subordinariam a racionalidade econômica. Dentre os pilares desta nova ética poderiam ser citados: a democracia, o fim do *apartheid* social, a descentralização de renda e espacial do desenvolvimento, o equilíbrio ecológico etc., sendo essencial a busca do atendimento da população no que se refere à alimentação, saúde primária, educação, transporte urbano, justiça equânime e uma residência com acesso ao saneamento (cf. C. BUARQUE, 1993);
- (iii) Outra abordagem procura definir qualidade de vida tendo como referência patamares mínimos de bem-estar a serem coletivamente assegurados. Como experiência concreta, o sistema de bem-estar da Escandinávia (Suécia em particular) definiu princípios para selecionar indicadores sociais, baseados na

idéia de ter (condições materiais), amar (necessidade de se relacionar com os outros e formar identidades sociais) e ser (necessidade de integração com a sociedade, harmonização com a natureza e participação cidadina). Para indicadores objetivos, consideram-se também aspectos subjetivos. Mas o que marca esta premissa de qualidade de vida é a possibilidade do indivíduo de participar nas decisões da coletividade e ser beneficiado pelas ações passadas e presentes da coletividade (cf. S. HERCULANO, 1998);

- (iv) Não é incomum a admissão da falta de qualidade de vida ser vista como uma ramificação da questão das desigualdades interregionais de emprego. Assim, qualidade de vida é vista como o acesso dos indivíduos a alternativas de emprego, serviços sociais essenciais e serviços de comércio, lazer e cultura. Neste prisma, o acesso aos locais de trabalho e serviços é considerado como central na qualidade de vida (cf. A. PRED, 1979);
- (v) Um outra alternativa ao debate da qualidade de vida é a proposição da ética das capacidades proposta por SEN (1993, 2000). É uma interpretação na qual problemas como fome e injustiças são vistos não como resultantes da escassez de produtos mas como a ausência de certas efetivações ou capacidades dos indivíduos de realizarem e efetivarem certas formas de existência e de atividades. Assim, capacitação (possíveis combinações de coisas que um indivíduo está apto a fazer) e as efetivações (coisas que uma pessoa faz ou é) definiriam a qualidade de vida (cf. D. CROCKER, 1993);
- (vi) Outra abordagem é encarar o bem-estar individual na forma como ele é percebido por este mesmo indivíduo, basicamente em quatro contextos: trabalho, família, amizades e lazer, vistos como os principais papéis sociais que alimentam o senso geral de identidade de uma pessoa. A qualidade de vida é vista como um conceito de múltiplas dimensões, entre as quais sobressaem-se um conjunto de características pessoais e uma segunda classe de variáveis atinentes às percepções da vida. Dentre as características

pessoais a serem consideradas podem ser citadas: a auto-estima, a sensação de autocontrole e a sensação de identidade. As percepções da vida são úteis como indicadores do processo de mudança pessoal e de mudança social (cf. C.H. CARDIM & D. F. SOUTO, s/d);

- (vii) Uma outra interpretação para a qualidade de vida baseia-se na diferenciação socioespacial, tendo a paisagem urbana como indicador de qualidade de vida. Assim, as paisagens urbanas podem ser vistas como uma representação da qualidade de vida dos habitantes de uma localidade. A acessibilidade e fluência do trânsito, limpeza pública, iluminação, tamanho e aspecto das moradias, áreas verdes e disponibilidade de serviços são aspectos considerados nesta interpretação. No que diz respeito à questão dos bairros populares, geralmente a questão da ilegalidade, carência de serviços e distintos graus de degradação ambiental são características marcantes que afetam a paisagem (cf. S.L. MANSILLA, 1997);
- (viii) Uma outra perspectiva relaciona ambiente urbano com a percepção da população. Busca valorizar a percepção dos indivíduos de suas condições de existência, resultando em mecanismos psicológicos de compensação, apropriação e rejeição. A idéia é que a vida urbana expõe os indivíduos a numerosas características ambientais que produzem sentimentos de satisfação, indiferença ou aversão de forma heterogênea, repercutindo a diferenciação dos indivíduos. A imagem perceptiva dos indivíduos afeta seu julgamento sobre a qualidade de vida da localidade em que ele vive e estudos apontam que além da condição física da localidade as relações de sociabilidade, de vizinhança, afetam a percepção que as pessoas têm. A cidade como espaço vivido possui um conjunto de símbolos e valores que a comunidade vai elaborando por meio de um conjunto de impressões e experiências pessoais e coletivas. A avaliação da qualidade de vida teria vínculo com as imagens que o indivíduo e os grupos formam sobre a cidade, considerando suas diferentes partes e atributos no que diz respeito ao espaço

social, à segurança etc. A percepção é subjetiva e resultado da vivência, sendo influenciada pela educação, pelos valores pessoais e por uma própria percepção coletiva que cria estereótipos, imagens, preconceitos etc. (cf. V. CECCATO, 1994 e D. O. FARIAS, 1997);

- (ix) A abordagem da qualidade de vida na saúde é uma das mais utilizadas. É entendida como o valor atribuído à vida, ponderado pelas deteriorações funcionais, percepções e condições sociais induzidas pela doença. É também o valor atribuído à duração da vida quando modificada por limitações físicas, psicológicas, sendo importante indicador para a pesquisa avaliativa sobre o resultado de intervenções (cf. MINAYO, HARTZ e BUSS, 2000);
- (x) Uma outra abordagem articula qualidade de vida com crescimento econômico local. Propõe que as cidades sejam vistas como sistemas produtivos e de gestão. Sendo assim, dependem do crescimento econômico e do bem-estar de sua população, havendo compatibilidade de papéis das cidades como centro de economia dinâmica e sua melhora de qualidade de vida, de modo que esta última se converta em uma vantagem comparativa no sistema de competição entre cidades. A qualidade de vida é, então, uma força produtiva e um atrativo. Sua falta pode ser um expulsor de atividades produtivas de alto nível (cf. M. CASTELLS, 1990).

Pelas diversas abordagens, percebe-se que a questão do atendimento das necessidades básicas (os chamados parâmetros objetivos), a percepção da população (os chamados parâmetros subjetivos) e valores vinculados ao desenvolvimento sustentável são elementos recorrentes na maioria delas.

Mas a definição do conceito gera questionamentos. Segundo Edson Mamoru Tamaki, há na tentativa de definição de qualidade de vida ou de seus métodos de avaliação um deslocamento para condições de vida, estilo de vida ou situação de vida. Isso porque são questões mais afeitas a uma abordagem descritiva que não

trazem conotações ideológicas, bem como concepções de vida, prioridades, hierarquias ou julgamentos de valor (cf. E.M. TAMAKI, 2000:21).

Minayo, Hartz e Buss lembram que qualidade de vida é uma noção que tem três fóruns de referência, sendo o primeiro deles o histórico. No decorrer do tempo, da história, as diferentes sociedades que se sucedem em um mesmo espaço têm visões diferentes da mesma sociedade em outra etapa histórica. É também cultural, já que diferentes povos e culturas constroem e hierarquizam de acordo com suas tradições. E, em terceiro lugar, tem referência às estratificações sociais, já que padrões e concepções de bem-estar são também estratificados.

Os mesmos autores observam que a maioria das definições de qualidade de vida confunde-se com condições de vida. Mas a maioria também incorpora valores não materiais como amor, liberdade, solidariedade, inserção social, realização pessoal e felicidade. Assim, qualidade de vida é representação social pela apresentação de parâmetros culturais e elementos de subjetividade mas também na sua construção há parâmetros materiais passíveis de apreciação e comparação universais (cf. MINAYO, HARTZ e BUSS, 2000: 09-10).

Uma definição que abrange o atendimento das necessidades básicas (parâmetros objetivos), o nível de desenvolvimento humano (como o proposto no IDH) e valores vinculados ao desenvolvimento sustentável é feita por Selene Herculano. Para ela,

... 'qualidade de vida' [...pode ser] definida como a soma das condições econômicas, ambientais, científico-culturais e políticas coletivamente construídas e postas à disposição dos indivíduos para que estes possam realizar suas potencialidades: inclui a acessibilidade à produção e ao consumo, aos meios para produzir cultura, ciência e arte, bem como pressupõe a existência de mecanismos de comunicação, de informação, de participação e de influência nos destinos coletivos, através da gestão territorial que assegure água e ar limpos, hígidez ambiental, equipamentos

coletivos urbanos, alimentos saudáveis e a disponibilidade de espaços naturais amenos urbanos, bem como a preservação de ecossistemas naturais. (S. HERCULANO, 1998: 92).

A definição acima contempla como as pessoas vivem em uma dada localidade. Uma conceituação de qualidade de vida ligeiramente diferente mas também atinente à perspectiva adotada neste trabalho é dada por Bravo *et alii*, que consideram no conceito um nível objetivo, com aspectos relacionados às necessidades do ser humano, casos da saúde e da educação e, por outro lado, os aspectos relacionados à percepção dos indivíduos sobre seu bem-estar, considerados como aspectos subjetivos. Assim, “a qualidade de vida de um indivíduo ou sociedade é a quantidade e a qualidade dos meios a que se pode assentir para satisfazer suas necessidades, o modo como os obtêm e o papel que lhes atribuem” (M. T. de BRAVO *et alii*, 1993: 282) [original em espanhol].

2.4. Um conceito socialmente construído

Alguns autores sugerem que qualidade de vida é um conceito construído socialmente por cada comunicada específica. A característica de subjetividade própria ao tema afastaria a razoabilidade da ação de assumir um conceito como extensível a todas as inferências de qualidade de vida, realizadas nas mais diversas realidades sociais. MEREGE (2001: 8-9) afirma:

Pode-se dizer que qualidade de vida é semelhante à liberdade – não há quem não a defina, não há quem não a entenda. Suscita-se então um complexo debate onde são inevitáveis os conflitos de valor, revelando que nossos desafios não se reduzem às escolhas técnicas, mas estão permeados por opções políticas e éticas.

Sob a ótica de PEÑALOZA FUENTES (1990:15), os indicadores de qualidade de vida baseiam-se em relatos dos indivíduos sobre suas próprias percepções, sentimentos e reações, motivo pelo qual o conceito difere conforme o grau de desenvolvimento do país analisado.

No caso dos países desenvolvidos, as discussões a respeito de qualidade de vida compreendem, por exemplo, a degradação do meio ambiente ou deseconomias externas resultantes da urbanização. Já nos países subdesenvolvidos, as mesmas discussões compreendem a possibilidade de esquematização da pobreza absoluta e relativa, bem como a satisfação das necessidades básicas, como acesso a uma alimentação adequada, a serviços de água e esgoto, assistência médica etc. Isto posto, seria legítimo afirmar que qualidade de vida em lugares em que ainda não foram satisfeitas as necessidades básicas da população é equivalente à garantia de um mínimo de “quantidade”. (PEÑALOZA FUENTES, 1990: 16-17)

Quando se trabalha com conceitos tão difusos, como é o caso de qualidade de vida, é muito difícil esboçar uma definição, de fato porque não há consenso sobre qual deveria ser. A variedade de elementos envolvidos, e a impossibilidade de abordar todos eles, conduzem a centrar-se só em alguns pontos, negligenciando outros. (PEÑALOZA FUENTES, 1990: 17)

Isto posto, por estudar o Brasil (subdesenvolvido), preferiu a pesquisadora focalizar os aspectos quantitativos de qualidade de vida. E o fez por meio dos níveis de mortalidade, pois

Se entendermos a morte como a ausência ou perda da vida, essa perda poderia estar representando o fracasso ou a impossibilidade de enfrentar exitosamente a vida. Assim sendo, a mortalidade é associada à qualidade de vida como um indicador negativo desta, como uma representação extrema das condições adversas que rodeiam as pessoas e principalmente

as crianças, e que as inabilitam para “resistir” a vida. (PEÑALOZA FUENTES, 1990: 18)

Verónica Lidia Peñaloza Fuentes prossegue sustentando que uma alta taxa de mortalidade habitualmente é vinculada a uma renda *per capita* baixa, a reduzidas taxas de escolaridade, a uma elevada proporção de pessoas trabalhando no setor primário, a uma alta proporção de analfabetos e a um número reduzido de médicos por habitante.

SEN (2000: 19-20) lembra que essa relação causal é complexa, sendo precipitado definir deterministicamente causas isoladas da mortalidade. Enquanto demonstra seu argumento de que a liberdade deve ser considerada o principal fim do desenvolvimento, o autor remete à dissonância entre a renda *per capita* e a liberdade dos indivíduos para ter “uma vida longa e viver bem” (ou seja, para desfrutar qualidade de vida). Para tanto, cita como exemplo os cidadãos do Gabão, da África do Sul, da Namíbia e do Brasil, que são mais ricos em termos de PNB *per capita* do que os de Sri Lanka, China ou do Estado de Kerala, na Índia, não obstante neste segundo grupo de países as pessoas tenham expectativas de vida substancialmente superiores às do primeiro grupo.

Amartya Sen menciona ainda os afro-americanos estadunidenses, pobres em relação aos americanos brancos, porém muito mais ricos que os habitantes do Terceiro Mundo. Isto não evita, entrando, que os afro-americanos tenham uma chance absolutamente menor de chegar à idade madura do que as pessoas que vivem na China, em Sri Lanka ou em partes da Índia, localidades do Terceiro Mundo.

NUSSBAUM & SEN (1998:15), já na introdução de sua obra, apontam a importância da questão da expectativa de vida quando se busca aferir a qualidade de vida de uma comunidade, sendo a longevidade a primeira a ser citada de uma longa lista de determinantes de qualidade de vida:

En realidad, el problema es todavía más complejo. Porque si realmente queremos conocer mucho sobre el progreso de Sissy Jupe y sus conciudadanos, necesitaremos saber no sólo del dinero que tienen o del que carecen, sino también qué tan capaces son de conducir sus vidas. Con seguridad, debemos saber acerca de su expectativa de vida (piénsese em los mineros de Coketon em la novela de Dickens³, quienes evitaban que sus familias pasaran hambre y necesidades, pero morían prematuramente).

Entretanto é necessário cautela no caso de utilizar a taxa bruta de mortalidade, definida como o quociente entre o número de óbitos ocorridos durante um período determinado e a população média durante esse mesmo período, salienta Peñaloza Fuentes. Isto porque esse indicador, além de refletir as condições de vida da população, expressa também sua estrutura etária. Por exemplo, um país subdesenvolvido de população jovem pode apresentar uma taxa bruta de mortalidade igual ou similar à de um país desenvolvido, falseando suas condições de vida bem diferentes.

Para solucionar essa deficiência da taxa bruta de mortalidade como indicador de qualidade de vida, a autora utiliza a taxa de mortalidade infantil⁴, que é mais adequada quando se pretende conhecer as condições de vida de um determinado grupo social. Também a esperança de vida⁵ está isenta das deficiências da taxa bruta de mortalidade, retratando mais fielmente que esta o grau de desenvolvimento da estrutura econômica e social de um país ou região. Todavia, a esperança de vida é uma estimativa de probabilidade que se calcula mediante o uso de técnicas indiretas e por conseguinte não expressa adequadamente as mudanças na população ano a ano (ou em períodos menores). A esperança de vida é apropriada no caso de estudos de corte transversal, mas não para estudos em séries de tempo.

³ Tempos difíceis.

⁴ A taxa de mortalidade infantil equivale à multiplicação por mil da razão entre o número de óbitos de crianças com até um ano num dado período e o número de nascidos vivos no mesmo período. (JANNUZZI, 2001: 73)

⁵ Conforme JANNUZZI (2001: 74), a esperança de vida ao nascer corresponde ao número médio de anos de vida de recém-nascidos, supondo os riscos de mortalidade do presente.

Por outro lado, é a situação de vulnerabilidade da criança frente ao meio em que se insere que legitima uma justificativa teórica para a elevada sensibilidade social do coeficiente de mortalidade infantil. Conclui PEÑALOZA FUENTES (1990: 22) que a taxa de mortalidade infantil perfila-se como o indicador mais adequado quando se requer conhecer a evolução das condições de vida de um determinado grupo social através do tempo.

Este mesmo princípio norteou o trabalho de CAVALCANTI (1988). Partindo do pressuposto de que a mortalidade infantil capta fortemente as condições de vida da população, tanto da situação de renda e trabalho quanto de saúde, nutrição, habitação e saneamento, o autor analisou o comportamento da taxa de mortalidade infantil no Estado de São Paulo entre 1950 e 1983, concluindo que as influências de origem econômica (salário e nutrição) e sociais (serviços de saneamento e saúde) foram responsáveis, conjuntamente, pela determinação da saúde e da mortalidade infantil no Estado naquele período, não havendo predominância de um tipo de influência sobre o outro.

Feitas todas estas considerações no que concerne a definições conceituais de sistemas locais de informação, observatórios e qualidade de vida, este estudo prossegue tratando de características institucionais, metodológicas e organizacionais de experiências que buscam de alguma forma monitorar a qualidade de vida de uma comunidade e que oferecem informação em potencial para a formulação, gestão e avaliação de políticas públicas.

III. A PESQUISA DE CAMPO

Uma vez realizado o exercício teórico definicional, a pesquisa foi direcionada ao estudo de experiências de sistemas locais de informação e outras iniciativas de sistematização e análise de informações temáticas relativas a cidades, com o intuito de observar suas estruturas de funcionamento, mais precisamente seus aspectos

institucionais, metodológicos e organizacionais, bem como sua concepção e implantação.

Para tanto, realizou-se um intenso processo de identificação de iniciativas de interesse aos objetivos deste trabalho, que deu-se basicamente por meio de mecanismos de busca via internet e indicações de especialistas em políticas públicas e colegas⁶. A rigor, tal meio de seleção de experiências pode acarretar algum viés no sentido de terem sido consideradas apenas iniciativas com um grau mínimo de organização. Todavia, dado o fato de que a internet é um veículo poderoso de informação e que tem se tornado cada vez mais uma preocupação de todos os que participam de experiências envolvendo aporte e tratamento de informações, acredita-se que esse viés de seleção não seja expressivo. Todas as experiências foram sistematizadas em fichas, e informações como atores envolvidos, metodologia, produtos e contatos foram discriminadas. As iniciativas catalogadas são apresentadas a seguir⁷.

⁶ Naturalmente, foi necessário estabelecer uma data-limite para a busca e inserção de novas experiências na pesquisa. Por essa razão, iniciativas identificadas após esse prazo não puderam ser contempladas, sendo que boa parte delas já havia sido objeto de outros trabalhos. MEREGE (2001: 19-20) aborda as seguintes fontes de indicadores de qualidade de vida: NIPE (São Carlos – SP); Programa Indicadores de Qualidade de Vida das Comunidades do Paraná, do Instituto Paraná Desenvolvimento; Subsídio para a Construção de Indicadores Sócio-Ambientais da Qualidade de Vida em Florianópolis; e Jacksonville Community Council Inc. O recém-lançado Observatório dos Direitos do Cidadão de São Paulo, uma iniciativa da PUC/SP e do Instituto Pólis, não pôde ser incluído na pesquisa, assim como o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), da Secretaria de Estado da Saúde (São Paulo). Já o Observatório da Nova Gestão Pública, da ENAP, não foi contemplado porque à época das consultas concentrava-se em uma reunião de *links* para publicações sobre o tema, sem discussões próprias quanto ao mérito.

⁷ A indisponibilidade de certas informações nos *sites* consultados é a razão pela qual a quantidade de dados reportados sobre cada iniciativa varia.

Quadro 1**Observatório Europeu de Sistemas de Saúde**

OBSERVATÓRIO EUROPEU DE SISTEMAS DE SAÚDE (European Observatory on Health Care Systems)	
SITE	www.observatory.dk
Consulta	Ago/2001
Temática	Saúde
Objetivo	Preencher os espaços entre evidências científicas e as políticas de saúde, estudar as experiências existentes, desenvolver lições práticas e alternativas em políticas de saúde.
Equipe / atores / composição	<ul style="list-style-type: none">• Escritório Regional Europeu da Organização Mundial de Saúde• Governos da Espanha, da Noruega e da Grécia• Banco Europeu de Investimentos• Banco Mundial• London School of Economics and Political Science• London School of Hygiene & Tropical Medicine• Open Society Institute

Metodologia	<ul style="list-style-type: none"> • O Observatório trabalha conjuntamente com os governos europeus para descrever com precisão os sistemas de saúde e as mudanças que se realizam. • Utiliza experiência de toda a Europa para documentar as questões políticas mais atuais. • Reúne um amplo espectro de acadêmicos, políticos e outros profissionais para analisar tendências de reforma dos sistemas de saúde. • Aproveita a experiência de seus sócios e de sua rede de colaboradores para proporcionar a políticos e gestores de saúde assessoria baseada em evidência.
Produtos	<ul style="list-style-type: none"> • Informes sobre todos os países europeus. • Comparações de tendências entre países. • Análise de temas políticos críticos. • Publicação de livros. • Produção de um boletim informativo (“Euro Observer”). • Manutenção de uma página na internet com os últimos trabalhos do Observatório (www.observatory.dk)
Contato	<p>Secretaria: Escritório Regional Europeu da OMS Tel.: +45 39 17 17 17 Fax: +45 39 17 18 17 Copenhague – Dinamarca</p>
Observações outras	<p>Este observatório conta com três centros: um em Copenhague, um em Londres e outro em Madri.</p>
Pontos fracos / dificuldades identificadas	<p>Todos os escritórios encontram-se na Europa. Desperta dificuldades em sua inserção na pesquisa, vez que trata-se de uma iniciativa supranacional, cujo enfoque não parece ser local.</p>

Quadro 2

Observatório da Cidadania

OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA	
SITE	www.ibase.br
Consulta	ago/2001
Temática	Cidadania e desenvolvimento social
Objetivo	<p>Garantir que o mesmo esforço de participação e <i>lobbying</i> que aconteceu durante as conferências da ONU sobre Desenvolvimento Social (Copenhague) continue na implementação dos acordos internacionais. Isto através do estabelecimento, no âmbito da sociedade civil, de mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação do cumprimento da agenda do Ciclo Social.</p> <p>A rede internacional de ONGs <i>Social Watch</i> inspirou a criação da rede brasileira <i>Observatório da Cidadania</i>, apoiada e animada pelo Ibase.</p>
Equipe / atores / composição	<ul style="list-style-type: none"> • Ibase • Cedec • Fase • SOS-Corpo • INESC (com apoio da Novib)
Metodologia	<ul style="list-style-type: none"> • Edição sistemática de relatórios, buscando garantir a incorporação da agenda internacional e o tratamento adequado de questões políticas sociais de relevância no país.
Produtos	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios, que têm sido editados anualmente.

Histórico / implantação	A idéia surgiu em 1995 entre as ONGs que participavam da Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Social (Copenhague). Em 1997 foi publicado o primeiro relatório em português.
Pontos fracos / dificuldades identificadas	Desperta dificuldades em sua inserção na pesquisa, vez que trata-se de uma iniciativa cujo enfoque não parece ser local.

Quadro 3

Observatório do Futuro do Trabalho

OBSERVATÓRIO DO FUTURO DO TRABALHO	
SITE	www.observatorio.sp.gov.br
Consulta	ago/2001
Temática	Trabalho
Objetivo	Fornecer informações, análises e propostas de ação, no sentido de subsidiar os atores públicos e privados que desenvolvem políticas e ações no âmbito do mundo do trabalho.
Equipe / atores / composição	<p>Este projeto conta, desde sua concepção, com a participação de múltiplos atores, constituindo um espaço público não-estatal de composição multipartite (representantes de empresários, trabalhadores, governo, de institutos de pesquisa e de entidades de educação profissional). Tais atores participam da gestão e consolidação do projeto, que tem seus interlocutores ampliados através do <i>site</i>.</p> <p>O Observatório é integrado pelas seguintes entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Associação Brasileira de Dirigentes de Escolas de Turismo e Hotelaria – ABDETH • Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES • CECAE – USP • Central Autônoma dos Trabalhadores – CAT • Central Única dos Trabalhadores – CUT • Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT/UNICAMP • Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza –

	<p>CEETEP/CET</p> <ul style="list-style-type: none">• Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo• Confederação Geral dos trabalhadores – CGT• Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE• Faculdade de Educação da USP• Federação da Indústria do Estado de São Paulo – FIESP/CIESP• Federação de Serviços do Estado de São Paulo – FESESP• Federação do Comércio do Estado de São Paulo – FECESP• Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE• Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM• Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA• Instituto UNIEMP – Fórum Permanente das Relações Universidade-Empresa• Ministério da Educação – MEC – Delegacia Estadual• Pensamento Nacional das Bases Empresariais – PNBE• Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP• Rede Universitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho – UNITRABALHO• Secretaria da Educação do Estado de São Paulo• Secretaria de Governo e Gestão Estratégica do Estado de São Paulo• Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE• Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC
--	--

	<ul style="list-style-type: none">• Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI• Sindicato Nacional da Indústria de Tratores, Caminhões e Veículos – SINFAVEA• Sindicato da Indústria da Construção Civil – SINDUSCON• Social Democracia Sindical
Metodologia	<p>A estrutura da metodologia do Observatório busca uma linguagem que permita o diálogo entre a produção técnica e a ação política e é composta por três momentos:</p> <p>Rastreamento: Consiste na pesquisa sistemática de informações que possam identificar prováveis desequilíbrios em uma ou mais situações do mundo do trabalho. As informações são rastreadas a partir de acompanhamento dos periódicos especializados e também em eventos como feiras, congressos e seminários. Os eventos identificados como possíveis indicativos de desequilíbrios são submetidos a um grupo de pessoas selecionadas, a Rede de Observadores. O resultado desta consulta levará à continuação do monitoramento ou avanço para um estudo exploratório.</p> <p>Estudo Exploratório: Seu objetivo é explicar a relevância do assunto e problematizar o tema para estabelecer prioridades no aprofundamento de determinados aspectos. Nele são testadas as premissas básicas e as hipóteses levantadas junto à rede de observadores, incluindo os seguintes procedimentos:</p> <ul style="list-style-type: none">• Elaborar uma resenha da literatura pertinente;• Levantar informações junto às pessoas que tiveram experiência prática com o tema;• Aplicar entrevistas em profundidade com consultores especializados no tema;• Identificar os atores sociais envolvidos no problema;• Analisar informações de caráter mais amplo contidas no

	<p>Sistema de Informações⁸.</p> <p>Os resultados desta etapa são debatidos em <i>workshop</i>, oportunidade para análise do problema e recomendação, ou não, de um estudo analítico.</p> <p>Estudo Analítico: Busca uma ampliação da complexidade do problema, procurando construir uma totalidade mais elaborada, porém não completa ou definitiva. A decisão de analisar um problema significa uma intenção de atuação sobre o mesmo. Essas atividades são coordenadas por um Comitê de Observadores. O resultado deste momento destina-se a subsidiar as ações dos atores sociais envolvidos.</p>
Produtos	Resenhas, <i>workshops</i> , relatórios analíticos, seminários.

⁸ Esse sistema tem uma dimensão de armazenamento de informações, e deve contemplar: a) armazenamento dos dados necessários para o trabalho do Observatório; b) documentação organizada da produção técnica do Observatório nos seus vários momentos; e c) informações produzidas por instituições de pesquisa, órgãos de representação patronal e de trabalhadores, instituições públicas e privadas e outras que ao longo do tempo possam ser consideradas importantes. O sistema de informações consiste num **banco de dados público**, propiciando ao usuário seu uso autônomo.

Histórico / Implantação	<p>A Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo – SERT, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho – OIT, Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional – ACIDI e do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, propôs no início de 1996 um processo participativo e multipartite de discussão das recentes mudanças no mundo do trabalho e seus reflexos sobre a formação profissional. Visava-se não somente à elaboração de sugestões, mas também de projetos reais a serem implementados, sempre tendo como orientação as seguintes perguntas: “O que deve ser feito para que, daqui a dez anos, a situação esteja mais próxima do que se deseja?” “Como fazê-lo?”</p> <p>Surgiram então os projetos Centro Experimental Público de Formação Profissional, Habilidades Básicas e Específicas e o Observatório Permanente de Situações de Emprego e Formação Profissional.</p> <p>Com a criação do Conselho de Implantação, a partir de 1997 é dado início ao processo de implantação dos três projetos. O Observatório passa a ter como principal tarefa a construção de uma metodologia que contemplasse as idéias e propostas discutidas nos fóruns e seminários realizados, acrescido do intercâmbio de experiências internacionais, adquirindo então um sentido mais amplo de responder às questões do futuro do mundo do trabalho e não somente questões de formação profissional.</p>
e-mail / contato	<p>Sr. Fernando Meireles</p> <p>Tel.: (11) 3311 1111 (geral); (11) 3311 1154 (Sr. Fernando)</p> <p>www.observatorio@sp.gov.br</p>
Observações outras	<p>A política do Observatório está assentada no compromisso das partes em disponibilizar informações e análises, e investir na busca de alternativas para enfrentar os problemas e potencializar as oportunidades na busca de mais e melhores empregos.</p>

Quadro 4

Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública

CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA	
SITE	www.est.ufmg.br/geccs2/index.html
Consulta	set/2001
Temática	Criminalidade e segurança pública
Objetivo	Empreender experiências inovadoras em termos do desenvolvimento de programas de qualificação dos profissionais da área de segurança pública, bem como da construção de bases de conhecimento mais adequadas a programas de controle da criminalidade. O Centro está voltado para a realização de pesquisas e a formação de pesquisadores, policiais e funcionários do sistema de justiça criminal.
Equipe / atores / composição	Constitui uma entidade civil, sob a licença da UFMG, da qual participarão efetivamente membros das organizações policiais, bem como de outras instituições ligadas à pesquisa e à formação de profissionais na área de segurança.
Produtos	<ul style="list-style-type: none"> • Mapas de criminalidade de Minas Gerais, destinados ao uso de pesquisadores e demais interessados no estudo e compreensão do problema da criminalidade no Estado de Minas Gerais. • CD <i>Criminalidade Violenta em Minas Gerais 1986-1997</i>, que contém todos os mapas, dados, gráficos e etc. sobre a criminalidade em MG nos anos descritos. • Pós-Graduação <i>Lato Sensu</i>: Curso de Especialização em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. • Cursos de Extensão em análise de crimes e policiamento comunitário.

Contato	Coordenador: Claudio C. Beato F. (Departamento de Sociologia) Subcoordenador: Renato Martins Assunção (Departamento de Estatística) Caixa Postal 702 Departamento de Estatística Instituto de Ciências Exatas Universidade Federal de Minas Gerais Belo Horizonte – MG 30123-970 Tel.: (31) 499 5920 Fax: (31) 499 5924
Observações outras	A iniciativa possibilitará o surgimento de espaço institucional para se engendrem transformações relevantes nas organizações policiais brasileiras no sentido da consolidação de uma polícia cidadã, através de uma nova política de formação de recursos humanos, bem como para o desenvolvimento e avaliação de programas de controle à criminalidade, através da criação de bases de dados que constituirão suporte empírico para políticas de segurança pública e programas de controle da criminalidade.

Quadro 5**Observatório das Políticas Urbanas e Gestão Municipal**

OBSERVATÓRIO DAS POLÍTICAS URBANAS E GESTÃO MUNICIPAL	
SITE	www.ippur.ufrj.br/observatorio
Consulta	ago/2001
Temática	Políticas urbanas e desigualdades sociais metropolitanas
Objetivo	<p>Dar subsídios para a construção de uma esfera pública não-estatal, formada por atores governamentais e não-governamentais habilitados a participar dos processos de formulação e implementação de políticas públicas regionais e locais. Busca-se articular pesquisa, ensino e prática social com a finalidade de:</p> <ul style="list-style-type: none">• Traçar diagnósticos e políticas públicas que permitam a redução das enormes desigualdades sociais existentes no Estado do Rio de Janeiro;• Conhecer, sistematizar e divulgar experiências de administração municipal que têm resultado em novos formatos de gestão da cidade na direção da melhoria das condições urbanas de vida;• Capacitar técnicos das prefeituras, universidades e ONGs para que possam se constituir em atores locais destes novos modelos de política pública;• Capacitar lideranças locais para a formulação e gestão de políticas urbanas comprometidas com o ideário de justiça social, mas adequadas às novas exigências de eficiência administrativa e de redefinição do papel do setor público no Brasil;• Subsidiar os atores locais, governamentais e não-governamentais, na elaboração de projetos estratégicos

	<p>orientados para objetivos e eixos críticos de ação, que permitam a mobilização de recursos e forças sociais para a busca do desenvolvimento local de médio e longo prazos.</p> <p>Enfim, o Observatório constitui um instrumento sistemático de estudo, pesquisa, organização e difusão de conhecimentos sobre os novos modelos de políticas urbanas e gestão municipal, voltados para a promoção da cidadania e a justiça na cidade.</p>
Equipe / atores / composição	O programa é resultado de uma parceria entre o Instituto de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR e a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional – FASE.
Produtos	<ul style="list-style-type: none"> • Publicação de livros • Seminários e cursos • Relatórios • Levantamento, sistematização e análise das políticas habitacionais desenvolvidas por 45 das maiores cidades brasileiras • <i>Mapa da Exclusão da Baixada Fluminense</i> • Assessoria a atores locais
Histórico / implantação	Criado em 1995.
e-mail / contato	<p>Metrodata@ippur.ufrj.br</p> <p>IPPUR: Prédio da Reitoria, 5º andar Ilha da Cidade Universitária – UFRJ Rio de Janeiro – RJ Tel.: (21) 2598 1676 Fax: (21) 2598 1923</p>

	<p>FASE: Rua das Palmeiras, 90 Botafogo Rio de Janeiro – RJ 22270-070 Tel.: (21) 286 1441 Fax: (21) 286 1209 urbana@fase.org.br</p>
--	--

Quadro 6

Programa de Aprimoramento das Informações sobre Mortalidade no Município de São Paulo (PRO-AIM)

PROGRAMA DE APRIMORAMENTO DAS INFORMAÇÕES DE MORTALIDADE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (PRO-AIM)	
SITE	www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/saude/estatisticas/estatisticas_proaim.asp
Consulta	ago/2001
Temática	Mortalidade
Objetivo	Fornecer informações de mortalidade necessárias ao diagnóstico de saúde, à vigilância epidemiológica e à avaliação dos serviços de saúde.
Equipe / atores / composição	O programa é coordenado pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e executado em conjunto com o Serviço Funerário do Município de São Paulo (SFMSp) e a Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo (PRODAM).
Metodologia	O Programa realiza o processamento, a análise e a divulgação das informações de mortalidade em nível municipal. O PRO-AIM tem acesso a uma média diária de 200 declarações de óbito (entre residentes e não residentes no município) ocorridos em São Paulo, cerca de 24 horas após as mortes. O SFMSp, autarquia responsável pelo encaminhamento do registro e sepultamento dos corpos, permite acesso oportuno às declarações desses óbitos. Esta agilidade no acesso aos documentos possibilita o desencadeamento de diversas ações, destacando-se a melhoria da qualidade do preenchimento da declaração de óbito e do serviço de vigilância epidemiológica.

Produtos	Consolidação das informações coletadas, tabulações especiais. Textos e estudos de mortalidade anuais. Boletins. Note-se que o acesso a tais dados é gratuito e pode ser solicitado por telefone.
Histórico / implantação	O programa foi criado em 1989 pela Prefeitura do Município.
e-mail / contato	PRO-AIM Viaduto Dona Paulina, Baixos São Paulo – SP 01501-020 Tel./Fax: (11) 3247 7038 pro-aim@prodam.pmsp.sp.gov.br

Quadro 7

Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)

ÍNDICE DE QUALIDADE DE VIDA URBANA (IQVU)	
SITE	www.pbh.gov.br/smpl/iqvu
Consulta	ago/2001
Temática	Qualidade de vida urbana
Objetivo	O IQVU busca medir a qualidade de vida do munícipe enquanto morador da cidade e, principalmente, o acesso deste à oferta de bens e serviços. Permite, desta forma, o monitoramento e a avaliação permanentes do processo de expansão urbana, assim como de seus desdobramentos. Trata-se, pois, de um índice que mede a qualidade de vida do lugar urbano.
Equipe / atores / composição	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, com consultoria da PUC – Minas e participação de diversas secretarias e órgãos municipais; Secretarias Estaduais de Educação, Esportes, Cultura, Trabalho e Ação Social; IGC/UFMG, CEDEPLAR/UFMG, COPASA, CEMIG, EBC, TELEMIG.
Metodologia	<p>O índice foi calculado para cada uma das 81 unidades espaciais de Belo Horizonte, denominadas Unidades de Planejamento, estabelecendo-se uma classificação. Para o cálculo do IQVU considerou-se a oferta de serviços urbanos essenciais existentes no local e o acesso dos moradores a serviços oferecidos em locais mais ou menos distantes, utilizando-se transporte coletivo.</p> <p>Foram definidas 11 variáveis ou setores de serviços a serem quantificados, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • abastecimento; • assistência social; • educação;

	<ul style="list-style-type: none">• esportes;• cultura;• habitação;• infra-estrutura urbana;• meio ambiente;• saúde;• serviços urbanos; e• segurança pública. <p>Foram definidos, para cada variável, seus componentes e indicadores que compõem o índice.</p>
Produtos	Índice e seus componentes, calculados para cada unidade de planejamento da capital mineira. Mapas analíticos.
e-mail / contato	Av. Afonso Pena, 1212, sala 418 Belo Horizonte – MG 30130-908 Tel.: (31) 3277 4452 Fax: (31) 3277 4074 ditsmpl@pbh.gov.br
Observações outras	O IQVU foi construído para ser um instrumento que possibilite uma distribuição mais eficiente e justa dos recursos públicos municipais.

Quadro 8

Observatorio Del Desarrollo (ODD)

OBSERVATORIO DEL DESARROLLO (ODD)	
SITE	www.odd.ucr.ac.cr/Paginas/areas03.html
Consulta	set/2001
Temática	Desenvolvimento e qualidade de vida
Objetivo	Criação de um sistema de informação permanente para apoiar o governo da Costa Rica, municípios, órgãos públicos e privados, bem como organizações da sociedade civil interessadas em monitorar os impactos do progresso urbano sobre a qualidade de vida dos habitantes. Igualmente, para que a tomada de decisão venha a fortalecer a qualidade de vida em harmonia com os recursos disponíveis.
Equipe / atores / composição	Universidad de Costa Rica e PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)
Produtos	Publicações, boletins, índices, bancos de dados, e fóruns de discussão.
Histórico / implantação	Em 1995, a Escola de Estatística da Universidade da Costa Rica criou um programa de investigação sobre indicadores do desenvolvimento nacional. Nesse mesmo ano, o escritório costarricense do PNUD, o Conselho Nacional de Reitores das Universidades Estatais (CONARE) e o Defensor dos Habitantes, iniciaram um projeto cooperativo para produzir um informativo anual sobre o estado da nação em desenvolvimento humano. Desde o princípio, o projeto revisou as fontes disponíveis e utilizou variáveis e indicadores nacionais com o objetivo de avaliar o desempenho nacional quanto ao desenvolvimento humano sustentável. Em 1997, em um convênio entre a Universidade da Costa Rica e o PNUD fundou-se o Observatório do Desenvolvimento.

<i>e-mail / contato</i>	Odd@cariari.ucr.ac.cr
Observações outras	Este serviço conta ainda com o Observatório Judicial, que mantém um sistema de informações voltado para o âmbito da justiça. Há também um projeto para criação de um sistema de indicadores de ciência e tecnologia.
Pontos fracos / dificuldades identificadas	Desperta dificuldades em sua inserção na pesquisa, vez que trata-se de uma iniciativa cujo escopo é nacional. Por outro lado, propõe-se a apoiar o governo dos municípios.

Quadro 9

Datusus

DATASUS	
SITE	www.datusus.gov.br
Consulta	set/2001
Temática	Saúde
Objetivo	<p>Ao Datusus, enquanto Departamento de Informática do SUS (Sistema Único de Saúde), foi atribuída a responsabilidade de coletar, processar e disseminar informações sobre saúde.</p> <p>Sua missão é prover os órgãos do SUS de sistemas de informação e suporte de informática necessários ao processo de planejamento, operação e controle do Sistema Único de Saúde, através da manutenção de bases de dados nacionais, apoio e consultoria na implantação de sistemas e coordenação das atividades de informática inerentes ao funcionamento integrado dos mesmos.</p> <p>Especificamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • apresentar as referências de bases/sistemas que contenham dados de interesse da Saúde; • facilitar o acesso a essas bases a pesquisadores e profissionais interessados em saúde, a partir do conhecimento de seus dados, respectivas características e formas de acesso; • contribuir para uma ampla visão da natureza dos dados disponíveis; e • auxiliar o debate sobre que tipo de dados/informações são necessários para o planejamento e avaliação de questões de Saúde.
Equipe / atores / composição	Ministério da Saúde
Metodologia	As bases de dados são agrupadas em 8 temáticas, cujo

	<p>critério de inclusão é o do assunto a que se refere o maior conjunto de dados de cada base. São elas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Dinâmica populacional;• Força de trabalho;• Serviços/Áreas sociais;• Assistência à saúde;• Agravos selecionados;• Vigilância Sanitária;• Recursos Financeiros;• Multitemas.
Produtos	<p>Suas principais linhas de atuação são:</p> <ul style="list-style-type: none">• Manutenção das bases nacionais do Sistema de Informações de Saúde;• Desenvolvimento e disseminação de sistemas de informação de saúde;• Desenvolvimento, seleção e disseminação de tecnologias de informática para a saúde, adequadas ao país;• Consultoria para a elaboração de sistemas de planejamento, controle e operação do SUS;• Suporte técnico para informatização dos sistemas de interesse do SUS, em todos os níveis;• Normatização de procedimentos, <i>softwares</i> e de ambientes de informática para o SUS;• Apoio à capacitação das secretarias estaduais e municipais de saúde para a absorção dos sistemas de informação no seu nível de competência;• Incentivo à formação de uma rede para intercâmbio e disseminação de informações de interesse do SUS via internet, BBS e outras formas complementares.

Histórico / implantação	O Datasus iniciou suas atividades em 01/10/91 como órgão integrante da Fundação Nacional de Saúde, competindo-lhe especificar, desenvolver, implantar e operar sistemas de informação relativos às atividades finalísticas do SUS, abrangendo questões epidemiológicas e de prestação de serviços.
e-mail / contato	info@datasus.gov.br
Observações outras	<p>O Ministério da Saúde traça o seguinte contexto, no qual insere-se o Datasus:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A informação é fundamental para a democratização da Saúde e o aprimoramento de sua gestão. A informatização das atividades do Sistema Único de Saúde, dentro de diretrizes tecnológicas adequadas, é essencial para a descentralização das atividades de saúde e viabilização do controle social sobre a utilização dos recursos disponíveis. • A importância (conforme apontada pelo MS): Sendo um órgão de informática de âmbito nacional, representa papel importante como centro tecnológico de suporte técnico e normativo para a montagem dos sistemas de informática e informação da Saúde. Suas extensões regionais constituem a linha de frente no suporte técnico às Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde. • A RNIS (Rede Nacional de Informação em Saúde) é um projeto do Ministério da Saúde, com financiamento do Banco Mundial, em parceria com os estados, cuja missão consiste em facilitar o desenvolvimento de uma rede de informações eletrônica, atingindo todos os municípios brasileiros, para ajudar a integrar os agentes do SUS em nível local, municipal, estadual e nacional, entre outros propósitos.
Pontos fracos / dificuldades identificadas	Desperta dificuldades em sua inserção na pesquisa, vez que trata-se de uma iniciativa do governo central.

Quadro 10**Observatório da Cidadania Pará**

OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA PARÁ	
SITE	http://www.ibase.org.br/paginas/faor.html
Consulta	set/2001
Temática	Cidadania
Objetivo	<p>Analisar políticas setoriais implementadas, exercendo controle social sobre políticas públicas. O objetivo também inclui dar mais um passo na caminhada de aperfeiçoamento do Estado, sob a ótica de que somente será plenamente democrático quando incorporar visceralmente o controle social sobre as políticas públicas – nas esferas nacional, estadual e municipal -, convertendo as riquezas em qualidade de vida.</p> <p>As metas são democratizar o processo decisório, compartilhar responsabilidade, garantir adesão em torno de um projeto de desenvolvimento e de sociedade.</p>
Equipe / atores / composição	<p>Trata-se de uma iniciativa do Faor (Fórum da Amazônia Oriental), ligada ao Social Watch, ao Observatório da Cidadania Brasil e conta com o apoio do Banco Mundial.</p> <p>As entidades parceiras no Fórum da Amazônia Oriental, que participaram dos trabalhos do Observatório em 99 são: Unipo, Cedenpa, Comissão de Justiça e Paz/CNBB, Movimento República de Emaús, Abong, Sindjuf-PA/AP, Espaço Cultural “Nossa Biblioteca”, Fase, Aeba, Imazon, Ipam, Cedeca-Emaús, Seeb-PA/AP, Cepepo, Associação Novo Encanto de Desenvolvimento Ecológico, CUT-PA, Cooperativa Acertar, CIMI-Norte II, Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, Sinpro, Argonautas, Conselho Amazônico de Igrejas Cristãs – CAIC e Associação Adecán. Com apoio do Mestrado de Serviço Social da UFPA, Naea e OAB.</p>

Produtos	Seminários, relatórios (contendo artigos internacionais estratégicos para alimentar o debate nacional e análises produzidas por autores brasileiros), periódicos, além de sugestões propositivas.
Histórico / implantação	<p>O observatório no Pará foi montado pelo Faor em 1999, constituindo a primeira experiência na América Latina de controle social sobre políticas públicas em um estado da Federação.</p> <p>Como tarefa inicial tomou para si analisar algumas das principais políticas setoriais implementadas pelo Estado, e em que medida contribuem para construir a utopia de um país e um estado sustentáveis. Para isso, adotou como referência os tratados das conferências da ONU, com destaque para a Agenda 21, Beijing, Copenhague e o Pacto de Direitos.</p>
e-mail / contato	Sr. Jan Rogge Tel.: (91) 241-0951 Fax: (91) 225 1668 faor@amazon.com.br

Observações outras	<p>Sustenta a crença de que as transformações da cultura e das políticas públicas dependem de mudanças de crenças e de atitudes mais do que de verbas. Baseia-se na vontade de “transformar riquezas em qualidade de vida”.</p> <p>O anuário de 99 do Observatório da Cidadania Pará apresentou como conclusão duas propostas principais que visam ao aperfeiçoamento da democracia e da transparência do poder público para a melhoria das relações entre Estado e Sociedade, elemento central da sustentabilidade do desenvolvimento. São elas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Criação, pelo Legislativo estadual, de uma Ouvidoria Pública da Assembléia Legislativa do Pará.• Criação da Câmara Pública de Indicadores de Desenvolvimento. Esta deverá receber compulsoriamente todos os dados e informações gerados pelo poder público e, voluntariamente, de qualquer outra fonte, disponibilizando-os a todo cidadão. Estes dados e informações deverão servir de base para a elaboração de políticas públicas, incluindo o orçamento estadual, contribuindo para um processo de ampla mobilização, diálogo e responsabilidade social em torno do desenvolvimento sustentável do Pará.
---------------------------	---

Quadro 11

Global Urban Observatory (GUO)

GLOBAL URBAN OBSERVATORY (GUO)	
SITE	www.unchs.org/guo
Consulta	Set/2001
Temática	Agenda do Habitat e condições urbanas
Objetivo	<p>Monitorar os mecanismos do processo global de implementação da Agenda do Habitat e também monitorar e avaliar condições e dados globais, tendo como propósito melhorar sensivelmente os dados que servem de base e de conhecimento sobre a urbanização para os governantes, autoridades locais e organizações civis que possam implantar políticas de orientação urbana, usando os indicadores estatísticos e outras informações urbanísticas.</p> <p>As decisões são tomadas com base no desenvolvimento de uma rede integrada de observatórios urbanos nacionais e locais.</p> <p>Os beneficiados são todas as pessoas que fazem parte das políticas urbanas em todos os níveis e organizações civis da sociedade que participam do desenvolvimento sustentável urbano.</p>
Equipe / atores / composição	<p>O GUO vem sendo administrado pelo UNCHS – United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). São Parceiros: Banco Mundial, Departamento Internacional de Desenvolvimento, UK (DFID), Asian Institute of Technology (AIT), Environmental Development Action in the Third World (ENDA), International Council on Local Environmental Initiatives (ICLEI), Urban Management Programme (UMP), Arab Towns Organization (ATO), Society for Development Studies (SDS), Metropolitan Research Institute (MRI), United Nations Statistics Division</p>

	(UNSD), United Nations Population Division (POPDIV), World Health Organization (WHO), Food and Agricultural Organization (FAO), UN Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).
Metodologia	Os indicadores são coletados regularmente em cidades no mundo inteiro para que sejam acompanhados progressos em vinte áreas-chave da Agenda Habitat. A coleta de dados é conduzida através de observatórios urbanos locais ou nacionais e institutos selecionados. O resultado vem sendo analisado e incorporado a balanços de cidades em todo o mundo.
Produtos	Geração, análise e disseminação global, regional e nacional de indicadores e estatísticas urbanas.

1. AVALIAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS

A elaboração desse apanhado constituiu um primeiro contato com as experiências. Sujeita a restrições orçamentárias e temporais, a pesquisa analítica estava condicionada ao estabelecimento de critérios para que se elegessem as iniciativas a serem estudadas em detalhe. Os três critérios adotados foram:

- **Validade:** A validade de um indicador corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, ou seja, sua capacidade de refletir, de fato, o conceito abstrato que o indicador se propõe a “operacionalizar” ou “substituir” (JANNUZZI, 2001: 26). No caso deste trabalho, a validade corresponde à aderência de uma iniciativa à temática da qualidade de vida.
- **Relevância:** Enquanto propriedade desejável de um indicador social, a relevância diz respeito à pertinência desse indicador para a tomada de decisão acerca dos problemas sociais. Neste estudo, considerou-se uma iniciativa como “relevante” se a mesma em seus objetivos mencionasse a orientação de políticas públicas.
- **Acessibilidade:** Ao contrário dos critérios anteriores, não é inspirado em princípios de indicadores sociais. Neste estudo a acessibilidade relaciona-se à facilidade de acesso à sede física da experiência, para fins de visita ou realização de entrevistas. A acessibilidade é um critério imposto pelas restrições orçamentárias e temporais da pesquisa.

Na tabela a seguir encontra-se uma breve descrição dos critérios utilizados, bem como das graduações consideradas.

Note-se que o critério “validade” não se aplica em graduação reduzida uma vez que o tema qualidade de vida é muito amplo, de modo que, a rigor, qualquer aspecto da vida em sociedade ou de características individuais pode influenciá-la. Da mesma

forma, não se aplica a graduação mediana ao critério “relevância”, pois da forma como foi definido – a existência ou não da intenção de orientar políticas públicas entre os propósitos de uma experiência em particular – o critério permite apenas as duas graduações extremas (como aproximações de “sim” e “não”).

Tabela 1

Critérios de Seleção e Suas Graduações

Critério	Graduação		
	Alta	Média	Reduzida
Validade (aderência à temática da qualidade de vida)	Avaliar a qualidade de vida (QV) da localidade considerada é o próprio objetivo principal da experiência.	Avalia temáticas correlatas à QV (saúde, educação, meio ambiente, questões do trabalho etc.), ou coloca o estudo da QV como subproduto ou objetivo secundário.	Não se aplica.
Relevância (intenção de orientação de políticas públicas)	Tem como filosofia/missão orientar a formulação, execução ou avaliação de políticas públicas através de seus produtos ou como elemento constitutivo de seus objetivos.	Não se aplica.	Não menciona a orientação de políticas públicas enquanto componente da filosofia/missão ou objetivos.
Acessibilidade	Experiência com sede ou representação/escritório no Município de São Paulo.	Experiência com sede ou representação/escritório no Brasil exceto Município de São Paulo.	Experiências desenvolvidas em outros países, desde que não se disponha de representação/escritório no Brasil.

Feito isto, as onze iniciativas previamente selecionadas foram submetidas a uma avaliação segundo os três critérios propostos. A tabela a seguir expõe as graduações atribuídas a cada experiência.

Tabela 2

Avaliação das Experiências previamente Identificadas

Experiência	Acessibilidade	Validade	Relevância
European Observatory on Health Care System	baixa	média	alta
Observatório da Cidadania	média	média	alta
Observatório do Futuro do Trabalho	alta	média	alta
Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública	média	média	alta
Observatório das Políticas Urbanas e Gestão Municipal	média	média	alta
Programa de Aprimoramento das Informações sobre Mortalidade (PRO-AIM)	alta	média	alta
Índice de Qualidade de Vida Urbana	média	alta	alta
Observatorio del Desarrollo	baixa	alta	alta
Datusus	média	média	alta
Observatório da Cidadania Pará	média	alta	alta
Global Urban Observatory	média	média	alta

Isto posto, restaram qualificadas com os mais altos somatórios de graduações – considerando “baixa” < “média” < “alta”⁹ – quatro experiências, quais sejam:

⁹ No sentido de evitar indeterminações, atribuiu-se a seguinte pontuação a cada graduação: “baixa” = 0; “média” = 1; “alta” = 2.

- Observatório do Futuro do Trabalho;
- Programa de Aprimoramento das Informações sobre Mortalidade no Município de São Paulo (PRO-AIM);
- Índice de Qualidade de Vida Urbana (Belo Horizonte);
- Observatório da Cidadania Pará.

Às quatro iniciativas foi enviado um questionário (vide Anexo) que procura investigar três aspectos de cada experiência, a saber:

- a) Concepção e implantação: iniciativa da implantação, dificuldades enfrentadas e parcerias firmadas;
- b) Aspectos institucionais e organizacionais: grau de institucionalização, fontes de recursos, recursos materiais e humanos de que dispõe a experiência, caracterização dos atores envolvidos; e
- c) Aspectos metodológicos e aplicação na orientação de políticas públicas: métodos de captação, processamento e disponibilização de informações, formas de atualização de dados e de métodos (à la Morgan), condições reais nas quais os produtos da experiência serviram de subsídio à orientação de políticas públicas (à la Wilson).

Em contatos telefônicos, representantes das quatro iniciativas selecionadas colocaram-se à disposição da pesquisa e concordaram em preencher o questionário. Todavia, até a finalização deste relatório, apenas dois questionários haviam sido respondidos, um pela equipe do PRO-AIM e outro pela equipe do IQVU. As tabelas a seguir contêm as respostas fornecidas pelo Dr. Mauro Tomoyuki Taniguchi,

médico do PRO-AIM, e pela Sra. Judith Caldas, da Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e Informação de Belo Horizonte¹⁰.

Tabela 3

Concepção e Implantação do PRO-AIM e do IQVU, segundo Representantes das Iniciativas em resposta a Questionário (vide Anexo)

Conteúdo questionado	PRO-AIM	IQVU
Histórico da formação	O Programa iniciou-se em outubro de 1989 a partir da necessidade de utilização das informações de mortalidade para as atividades de vigilância dos agravos à saúde, planejamento de ações de saúde e do aprimoramento do preenchimento da declaração de óbito.	Iniciativa: maio de 1994. Início da operação: junho de 1994.
Iniciativa	Secretaria Municipal de Saúde – SMS.	Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), especificamente a Secretaria Municipal de Planejamento, atualmente sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e Informação.
Parceiros iniciais	<ul style="list-style-type: none"> • Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo – PRODAM. • Serviço Funerário do Município de São Paulo – SFMSP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas.

¹⁰ Externamos nossos agradecimentos ao Dr. Mauro e à Sra. Judith, bem como aos Srs. Leonardo Pontes Guerra, Secretário de Modernização Administrativa e Informação de Belo Horizonte e Samy Kopit Moscovicht, Gerente de Informações Técnicas da mesma Secretaria. Também agradecemos à Profa. Maria Inês Pedrosa Nahas, pesquisadora do Instituto de Relações do Trabalho/IRT – PUC Minas e Coordenadora do desenvolvimento do IQVU e do Mapa da Exclusão Social de Belo Horizonte. Finalmente, registramos nossos agradecimentos aos Srs. Jan Rogge, do Observatório da Cidadania Pará e Fernando Meireles, do Observatório do Futuro do Trabalho.

Recursos físicos iniciais	<ul style="list-style-type: none">• Espaço físico junto ao SFMSP.• Material permanente (mobiliário) e material de escritório.• Terminais de computador de grande porte (<i>mainframe</i>).	S. R.
Recursos financeiros iniciais	Dotação orçamentária do gabinete de SMS, SFMSP e PRODAM.	R\$ 78.000,00 (setenta e oito mil reais).
Recursos humanos iniciais	Técnicos (médicos) de SMS, pessoal de nível médio do SFMSP, da SMS e da PRODAM.	A pesquisa de informações e a produção dos indicadores foram desenvolvidas por uma equipe multidisciplinar da PUC Minas e pelo Departamento de Informações Técnicas da Secretaria Municipal de Planejamento de BH, hoje sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e Informação.
Objetivos gerais	Servir de suporte para ações de diagnóstico e planejamento em saúde, vigilância epidemiológica de doenças de notificação compulsória, monitoração de agravos à saúde, colaboração com os Comitês de Mortalidade Materna, Mortalidade do Idoso e Mortalidade Perinatal, referência para questões de preenchimento de declaração de óbito.	Orientar o direcionamento dos investimentos públicos, além de avaliar a gestão setorial e regional.
Pressupostos ou conceitos	As informações de mortalidade são instrumento importante para o desenvolvimento das ações de diagnóstico e planejamento em saúde e vigilância epidemiológica.	S. R.

Vínculos com outras iniciativas	O PRO-AIM trabalha em colaboração com o Sistema de Informações de Mortalidade em nível nacional, fornecendo informações para a consolidação de dados feita pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) e pelo Centro de Informações em Saúde (CIS), em nível estadual.	Plano Diretor de Belo Horizonte, Orçamento Participativo e Planejamento Municipal.
Dificuldades na implantação	S. R.	Obter dos diversos órgãos envolvidos dados georreferenciados.

Nota: S.R. = Sem resposta.

Tabela 4**Aspectos Institucionais e Organizacionais do PRO-AIM e do IQVU, segundo Representantes das Iniciativas em resposta a Questionário (vide Anexo)**

Conteúdo questionado	PRO-AIM	IQVU
Total de funcionários	Treze.	Dezesseis, sendo quatro deles estagiários.
Funcionários efetivos	Treze.	Cinco.
Estrutura de organização	A equipe de médicos cuida da codificação das causas básicas de morte, do atendimento de demandas de usuários e da coordenação das atividades. A equipe de nível médio trabalha na codificação de outras variáveis da Declaração de Óbito (endereço, ocupação), digitação nos terminais de computador, preparação dos lotes e arquivamento.	S.R.
Participação popular	A iniciativa não contempla mecanismos de participação popular.	Há mecanismos de participação popular.
Orçamento mensal	Não há dotação específica; os recursos são ligados ao gabinete.	O projeto encontra-se momentaneamente paralisado.
Fontes de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • SMS • SFM • PRODAM 	S.R.
Parceiros atuais	<ul style="list-style-type: none"> • SFM • PRODAM 	S.R.

Contribuição de cada parceiro	<ul style="list-style-type: none">• SFMSP: Espaço físico, material permanente (mobiliário) e de consumo. Recursos humanos. Suporte para gráfica e copiadora xerox.• PRODAM: Microcomputadores, computador de grande porte, suporte técnico, recursos humanos.	S.R.
--------------------------------------	--	------

Nota: S.R. = Sem resposta.

Tabela 5

Aspectos Metodológicos do PRO-AIM e do IQVU e Aplicação na Orientação de Políticas Públicas, segundo Representantes das Iniciativas em resposta a Questionário (vide Anexo)

Conteúdo questionado	PRO-AIM	IQVU
Produtos desenvolvidos	Informações de mortalidade.	Revista IQVU, Mapa de Exclusão Social, informações para internet.
Metodologia	O PRO-AIM tem acesso a todas as declarações de óbitos ocorridos no município de São Paulo. Essas declarações são processadas (codificadas e digitadas) em terminais de computador e os dados são enviados à PRODAM.	Num processo de ampla participação dos órgãos e setores da PBH, foram escolhidas onze variáveis ou setores de serviços, a serem quantificados. Em seguida, definiram-se os componentes de cada variável. Com as informações obtidas foram produzidos setenta e cinco indicadores. Esse conjunto de indicadores foi processado através de um modelo matemático para se obter uma “nota” final para cada unidade de planejamento (UP), ou seja, o IQVU do lugar. O método de cálculo considerou a oferta local dos serviços e a acessibilidade dos moradores a serviços de outros locais. A estrutura e a composição do índice foram desenvolvidas por uma equipe da PUC Minas e da então Secretaria Municipal de Planejamento. O cálculo foi efetuado através de um software desenvolvido por equipe do CEDEPLAR/UFMG.
Fontes de informação	Declarações de óbito.	Censo Demográfico de 1991 (IBGE); cadastros de IPTU, ISS, COPASA e CEMIG; Secretarias, órgãos e setores municipais e estaduais; Administrações Regionais da Prefeitura de BH, órgãos privados, Banco de Dados do COPOM (Comando de Policiamento da Capital, da Política Militar de MG) e diversos outros. Foram consideradas apenas as informações que existissem para toda a cidade, que fossem georreferenciadas e referentes a 1994. Os dados selecionados foram processados na PRODABEL (Empresa de Processamento de Dados de Belo Horizontes) e na então Secretaria Municipal de Planejamento.

Periodicidade da coleta de informações	Diária.	S.R.
Frequência de revisão dos produtos e atualização	Mensal.	S.R.
Revisão e avaliação sistemática dos métodos	Existe.	S.R.
Meios de divulgação das informações processadas	Internet, meios físicos (disquetes, tabulações em papel), boletins trimestrais, imprensa, fax, telefone.	S.R.
Público que se pretende alcançar	Técnicos da área de saúde, estudantes, pesquisadores, imprensa.	S.R.
Influência sobre políticas públicas e qualidade de vida	Existe. Por exemplo, suporte às atividades do Comitê de Morte Materna, monitoramento das doenças respiratórias pelo vírus da influenza, divulgação de dados de mortes violentas, vigilância das doenças de notificação compulsória etc.	S.R.

Nota: S.R. = Sem resposta.

IV. REVISÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizado o levantamento de campo, resta consolidar e sistematizar o trabalho. O modo que se escolheu para fazer isto é destacar peculiaridades das experiências abordadas, sob a ótica dos critérios de validade, relevância social e adaptabilidade, realçando também aspectos de concepção e implantação, organização, constituição, metodologia e orientação de políticas públicas, o que é feito a seguir.

- No caso do **Observatório Europeu de Sistemas de Saúde**, as informações do *site* sugerem que o enfoque de seu trabalho não é local. Entretanto, fora contemplado pela pesquisa de campo por tratar-se de uma experiência fortemente voltada à orientação de políticas públicas, inclusive proporcionando assessoria a políticos e gestores.
- O **Observatório do Futuro do Trabalho**, por sua vez, propõe uma metodologia muito interessante de captação e processamento de informações, integrada pelas etapas de rastreamento, elaboração de estudo exploratório e estudo analítico. O *site* é bastante completo, sendo possível inferir a partir de seu conteúdo que a iniciativa caracteriza-se por um esforço de reunião de diversos atores sociais e pela intenção clara de colaborar com os gestores públicos, fornecendo subsídios à formulação e correção de políticas públicas.
- Quanto ao **Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública**, cabe salientar suas duas frentes de atuação: uma, de formação de recursos humanos, tanto de pesquisadores quanto de profissionais para a segurança pública; outra, de construção de bases de conhecimento adequadas aos controles de criminalidade.
- O **Observatório das Políticas Urbanas e Gestão Municipal**, a seu turno, enfatiza os aspectos de pesquisa e produção científica, bem como torna

disponível um banco de dados sobre políticas urbanas. Esse observatório edita boletins eletrônicos.

- **O PRO-AIM** chama a atenção pelo variado uso potencial de seus produtos, que ensejam ações de vigilância epidemiológica e de avaliação dos serviços de saúde. Tudo isto baseado em um procedimento de padronização e melhoramento do preenchimento de declarações de óbito. O Programa colabora com os Comitês de Mortalidade Materna, Mortalidade do Idoso e Mortalidade Perinatal, e trabalha em colaboração com a Fundação Seade e o Centro de Informações em Saúde, fornecendo informações para a consolidação de dados de mortalidade. O Programa é executado por uma equipe de treze pessoas, composta por médicos, que codificam as causas básicas de morte, atendem demandas de usuários e coordenam as atividades, e por uma grupo de nível médio. Todos são funcionários da Secretaria Municipal de Saúde, do Serviço Funerário do Município de São Paulo ou da PRODAM, as três instituições que fornecem recursos materiais e humanos ao PRO-AIM desde a implantação deste. O Programa vem influenciando políticas públicas por meio de suporte ao Comitê de Morte Materna, do monitoramento das doenças respiratórias pelo vírus da influenza, da divulgação de dados de mortes violentas, e da vigilância das doenças de notificação compulsória.
- Quanto ao **Índice de Qualidade de Vida Urbana**, são pontos de destaque: a) o fato de tratar-se de uma experiência que coloca a qualidade de vida como temática central, diferentemente das demais experiências analisadas, à exceção do **ODD** e do **Observatório da Cidadania Pará**; b) o fato de ter sido elaborado com o propósito de servir como instrumento para orientar o direcionamento dos investimentos públicos, além de avaliar a gestão setorial e regional; c) a ênfase que dispensa ao princípio da acessibilidade aos serviços urbanos, incorporando indicadores de tempo de deslocamento via transporte coletivo. É interessante notar que a obtenção de dados georreferenciados foi uma dificuldade enfrentada pela iniciativa (foram consideradas apenas as informações que existissem para

toda a cidade de Belo Horizonte, que fossem georreferenciadas e referentes a 1994).

- O **Datasus**, responsável por diversos sistemas de informação em saúde, propõe-se a auxiliar o debate sobre que tipo de dados/informações são necessários para o planejamento e avaliação de questões de saúde. Uma iniciativa do Governo Federal, o Datasus fornece ainda apoio à capacitação das secretarias estaduais e municipais de saúde para a absorção dos sistemas de informação no seu nível de competência.
- O **Observatório da Cidadania Pará**, iniciativa ligada ao **Observatório da Cidadania Brasil**, destaca-se por enfatizar o controle social sobre políticas públicas como meio de ampliar a qualidade de vida (“transformar riquezas em qualidade de vida”). Entre seus produtos encontram-se sugestões propositivas, como a criação da Câmara Pública de Indicadores de Desenvolvimento, que deverá receber compulsoriamente todos os dados e informações gerados pelo poder público.
- Quanto ao **Global Urban Observatory**, o destaque fica por conta de dois aspectos de seus objetivos: melhorar os dados de urbanização que possam ser úteis a governantes, autoridades locais e organizações civis enquanto atores de políticas de orientação urbana; e o desenvolvimento de uma rede integrada de observatórios urbanos nacionais e locais.

É interessante observar as experiências do PRO-AIM e do IQVU à luz da adaptabilidade e da aplicação de seus produtos na orientação de políticas públicas. Quanto à primeira característica, como definida por MORGAN (1996), o programa paulistano parece portá-la, visto que seu representante, quando perguntado sobre a existência de revisão e avaliação sistemática de métodos, respondeu afirmando que tais tarefas fazem parte das atividades do Programa, que inclusive revisa e atualiza seus produtos mensalmente. Já o IQVU, por ter sido calculado com base no ano de

1994 e não ter mais sido atualizado, prejudica-se no quesito adaptabilidade (a experiência encontra-se momentaneamente paralisada). Não obstante, têm sido realizados encontros de especialistas com o fito de propor alterações ao cálculo do IQVU, índice que a atual administração municipal tem intenção de atualizar.

As duas iniciativas empreendem esforços semelhantes no sentido de constituírem-se em subsídios à formulação, gestão e avaliação de políticas públicas. Colocando a orientação de políticas entre os seus objetivos, tais experiências parecem enfatizá-la e seus representantes apontam situações concretas em que o Programa e o Índice desempenham ou desempenharam papel relevante. Exemplo disso é o fato de que o IQVU tem vínculo com o Plano Diretor de Belo Horizonte, o Orçamento Participativo e o planejamento municipal.

Finalmente, cabe tecer algumas considerações quanto à revisão de conceitos levada a cabo na seção II deste estudo. Chama a atenção a escassez de estudos sobre o uso de sistemas de informação como instrumento à gestão urbana, realidade que deve modificar-se em breve, tão logo as iniciativas de governo eletrônico venham a ser objeto freqüente de pesquisas.

No que concerne ao conceito de qualidade de vida, a dificuldade é oposta haja vista a existência de um grande número de diferentes abordagens. Parece-nos, entretanto, que tal diversidade é imanente ao tema, uma vez que encerra forte carga subjetiva. Nesse contexto, destacamos as abordagens que propõem avaliar a qualidade de vida de uma região subdesenvolvida através de “quantidades”, como é o caso da longevidade e da taxa de mortalidade infantil, tratadas por Penhaloza Fuentes, Nicanor Cavalcanti e Amartya Sen e Martha Nussbaum.

Esta pesquisa encerra-se aqui. Todavia, muito resta a ser estudado no que concerne ao uso de sistemas de informação enquanto subsídios às políticas de qualidade de vida nas cidades. Prova disto é que, à época da finalização deste relatório, novas buscas exploratórias na internet, semelhantes às aquelas realizadas em agosto e

setembro de 2001 para identificação de experiências a serem contempladas pela pesquisa, localizaram outras tantas iniciativas, seja recentemente concebidas, seja recentemente institucionalizadas.

V. BIBLIOGRAFIA

ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Campinas: Nesur/UNICAMP, n. 01, maio de 1999.

AKERMAN, M. *et alii*. A concepção de um projeto de observatório de qualidade de vida: relato de uma experiência realizada em Campinas – SP. *Saúde e Sociedade*. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública/USP, v. 6, n.02, 1997.

ALTVATER, R. *O preço da riqueza*. São Paulo: UNESP, 1995.

ALVES, M D. de O. *Sistema de Informação em Saúde: Uma Experiência no Município de São Paulo 1989/1992*. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 1999. (Dissertação de Mestrado)

ANNEZ, P & FRIENDLY, A. Cidades do mundo em desenvolvimento: programa de ação após a Habitat II. *Finanças & Desenvolvimento*. Washington: World Bank, dezembro/1996.

BARBIERI, J C. *Desenvolvimento e meio ambiente: As estratégias de mudanças da Agenda 21*. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRAVO, Maria Teresa de & VERA, Sílvia F. de. El concepto de calidad de vida: una revision de su alcance y contenido. *Revista Geográfica Venezuelana*. Mérida: Universidad de los Andes, v. 34,n. 02, 1993.

BUARQUE, Cristovam. Qualidade de vida: a modernização da utopia. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n. 31, 1993.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO/INSTITUTO DE ENGENHARIA. Encontro Internacional de Cidades - Soluções de vida urbana. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo/Instituto de Engenharia. Anais, 1991.

CAMARGO MORA, María Gabriela. La calidad de vida en Venezuela. *Espacio y Sociedad*. Lima: PUC, n. 09, 1997.

CARDIM, Carlos H. & SOUTO, Daphinis F. *Qualidade de Vida*. [s.l.]: ARX Editora, s/d.

CARTA DE OTTAWA PARA LA PROMOCIÓN DE LA SALUD. Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud, Ottawa, Ontário, Canadá, noviembre de 1986.

CASTELLS. M. La crisis, la planificación y la calidad de la vida: el manejo de las nuevas relaciones históricas entre espacio y sociedad. *Revista Mexicana de Sociología*. Mexico: Universidad Autónoma de México, v. XLVI, n. 04, oct-dic, 1984.

CASTELLS, Manuel. Estratégias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida. In: BORJA, J. *et alii*. *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid: Editorial Sistema, 1990.

CAVALCANTI, Agostinho Paula Brito (org.). *Desenvolvimento sustentável e planejamento*: Bases teóricas e conceituais. Fortaleza: UFC, 1997.

- CAVALCANTI, Nicanor Ferreira. *Condições de vida e mortalidade infantil no Estado de São Paulo: uma abordagem sócio-econômica*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1988. 170p. (Dissertação, Mestrado em Economia).
- CECCATO, Vânia Aparecida. Proposta metodológica para avaliação da qualidade de vida urbana a partir de dados convencionais de sensoriamento remoto, sistema de informações geográficas e banco de dados georrelacionais. Dissertação de Mestrado. São José dos Campos: Instituto de Pesquisas Espaciais, 1994.
- CITY OF TORONTO. A strategy for developing healthy city indicators. Toronto: Healthy City Toronto, July, 1994.
- CORAGGIO, J L. La construcción de una economía popular: vía para el desarrollo humano. *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro: UFRJ, n. 03, dez., 1993.
- COSTA, O V. *Demanda por serviços de saúde na região metropolitana de São Paulo: um modelo para aferir o alcance do dispositivo constitucional que prevê acesso universal e igualitário aos serviços de saúde*. XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais "População: Globalização e Exclusão". [s.l.]: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, s/d.
- CROCKER, David. Qualidade de vida e desenvolvimento: o enfoque normativo de Sen e Nussbaum. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n. 31, 1993.
- DANIEL, Celso. *As ações do governo andreense: uma releitura*. Agosto, 1998 (mimeo.).
- DAVIES, J K & Kelly, M P. *Healthy cities: research and practice*. London: Routledge, 1993.

DIXON, JA. & HAMILTON, K. Ampliando a medida de riqueza. *Finanças & Desenvolvimento*. Washington: World Bank, dezembro, 1996.

DURSTON, John. Construyendo capital social comunitário. *Revista de la Cepal*. Santiago: CEPAL, n. 69, diciembre 1999.

FARIAS, Dídima Olave. *Percepción del habitante en la calidad de vida en ciudades intermedias de Chile*. 6º Encuentro de Geógrafos de América Latina. Buenos Aires: Instituto de Geografía/ Universidad de Buenos Aires, 1997.

FERRAZ, S T. A pertinência da adoção da filosofia de cidades saudáveis no Brasil. *Saúde em Debate*. Londrina: CEBES, n. 41, dezembro, 1993.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO/SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. *Agenda 21* - Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento. São Paulo: SMA, 1997.

GUIMARÃES DA SILVA, P R & FERNANDES, A S A. Meio ambiente urbano e qualidade de vida em Salvador. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v. 30, n. 06, 1996.

GUIMARÃES DA SILVA. P R. *Qualidade de vida no meio urbano: aspectos conceituais e metodológicos numa aproximação da problemática ambiental na gestão local*. In: FISCHER, T (org). *Gestão Contemporânea - Cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

HERCULANO, Selene. A qualidade de vida e seus indicadores. *Ambiente & Sociedade*. Campinas: Nepam/UNICAMP, n.02, 1. Semestre de 1998.

INFORMAÇÃO para uma sociedade democrática: por uma política nacional de produção e disseminação de informações sociais, econômicas e territoriais. Rio

de Janeiro: IBGE (I Fórum de Usuários/Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais), 1996.

JAMISON, D T. Investing in Health. *Finances & Development*. Washington: World Bank, september, 1993.

JANNUZZI, P.M. (1995) Fontes de informação socio-demográfica para planejamento no setor público. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 29(3):197-210, jul/set 1995.

_____ *Indicadores Sociais no Brasil*. Campinas: Editora Alinea, 2001.

KARRUZ, Ana Paula, KEINERT, Tânia M. M., KEINERT, Ruben. *O processo de construção do Observatório da Qualidade de Vida de Santo André: identificação e superação de desafios*. I Encontro de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo: EAESP-FGV/SP e FEA-USP, 2001.

KAYANO, Jorge, CALDAS, Eduardo Lima. *Indicadores para o diálogo*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP-FGV/SP, 2001. 48p.

KEINERT, T. M. M. Planejamento Governamental e Políticas Públicas: A Estratégia 'Cidades Saudáveis'. *Saúde & Sociedade*. 6(2). São Paulo: Faculdade de Saúde Pública/USP, 1997.

KEINERT, T. M. M. & CASTRO SILVA VITTE, Claudete de. Globalización, Estado Nacional y Instancias Locales de Poder en America Latina. *Revista Nueva Sociedad*, vol.(142), março/abril 1996, Caracas/Venezuela, p. 96-107; republicado in *Revista Estudos de Economia*, 15 (2), 1995, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa , Portugal, p. 220-236; e in *Alternatives Sud – Pouvoirs Locux et Décentralization*, Ed. 03, 1997, L'Harmattan, Paris/Montreal.

- KEINERT, Tânia M. Mezzomo (Coord.). *Observatório da Qualidade de Vida de Santo André: subsídios à formulação, gestão e avaliação de políticas públicas. Relatório de Pesquisa – Fase I.* São Paulo: FAPESP, 2001.
- KLIKSBERG, Bernardo. Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. *Revista de la Cepal.* Santiago: CEPAL, n. 69, diciembre 1999.
- LAUDON, Kenneth C., LAUDON, Jane Price. *Sistemas de informação com Internet.* Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1999.
- LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental.* São Paulo: Cortez, 2001.
- MANSILLA, Sandra Liliana. *Diferenciación socioespacial en San Miguel de Tucumán.* El paisaje urbano como indicador de calidad de vida. 6º Encuentro de Geógrafos de América Latina. Buenos Aires: Instituto de Geografía/ Universidad de Buenos Aires, 1997.
- MEREGE, Luiz Carlos. *Análise de formações comunitárias em favelas – metodologia, perspectivas e resultados – o modelo da Associação Comunitária Monte Azul (ACOMA).* Série Relatórios de Pesquisas. São Paulo, EAESP-FGV/SP, 2001.
- MINAYO, Maria Cecília de S., HARTZ, Zulmira M. A. & BUSS, Paulo M. Qualidade de vida: um debate necessário. *Ciência & Saúde Coletiva.* Rio de Janeiro: ABRASCO/Fundação Oswaldo Cruz, v. 05, n. 01, 2000.
- MORGAN, G. *Imagens da Organização.* São Paulo, Atlas, 1996.
- NUSSBAUM, Martha C., SEN, Amartya. *La calidade de vida.* Cidade do México: Fondo de Cultura Económica e The United Nations University, 1998.

- PEÑALOZA FUENTES, Verónica Lidia. *Condicionantes sócio-econômicas da mortalidade infantil* – Estado de São Paulo, 1960-1984. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 1990. 110p. (Dissertação, Mestrado em Economia).
- PINHEIRO, Lenilda. *Sistemas de Informação* (Apostila). Belém: Instituto de Estudos Superiores da Amazônia, 2001. www.iesam.com.br
- PRED, Allan. *Sistemas de cidades em economias avançadas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *O Índice de Qualidade de Vida Urbana*. Belo Horizonte: Assessoria de Comunicação Social da PBH. 1996. 31p.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: A experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- ROCHA et alii. Qualidade de vida, ponto de partida ou resultado final? *Ciência & Saúde Coletiva*. vol.5, n.1, pp.63-81. 2000.
- SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n. 28/29, 1993.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOUTO, Anna Luiza Salles et alii. *Como reconhecer um bom governo? O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida*. São Paulo: Pólis, 1995.

TAMAKI, Edson Mamoru. Qualidade de vida: individual ou coletiva? *Ciência & Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro: ABRASCO/Fundação Oswaldo Cruz, v. 05, n. 01, 2000.

VAZ, José Carlos. *Tecnologia da informação e governos municipais* (Apostila). São Paulo: Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas, 2001.

WILSON, R. T. Understanding Local Governance: An International Perspective. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 40 (2), April/June 2000a, pp. 51-63.

_____ Knowledge and Policy Action in Urban Development: If We Know so Much, Why is the Urban Condition not Improving?. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 40 (1), January/March 2000, pp. 47-55.

_____ "Public Policy and Community: Activism and Governance in Texas", Austin, Texas: University of Texas.

VI. ANEXO – QUESTIONÁRIO APLICADO ÀS EXPERIÊNCIAS SELECIONADAS

Nome da Experiência:

CONCEPÇÃO E IMPLANTAÇÃO

- 1) Histórico da formação (por favor, descreva brevemente o processo de formação e, se possível, mencione o mês/ano da iniciativa e do início da operação):
- 2) De que ator ou instituição partiu a iniciativa da experiência?
- 3) Parceiros Iniciais:
- 4) Recursos iniciais
 - 4.1) físicos:
 - 4.2) financeiros:
 - 4.3) humanos:
 - 4.4) outros:
- 5) Quais os objetivos gerais da experiência?
- 6) Quais os pressupostos ou conceitos subjacentes? (Por exemplo, desenvolvimento sustentável)
- 7) Há vínculo com iniciativas mais abrangentes?
- 8) Dificuldades encontradas na implantação:

ASPECTOS INSTITUCIONAIS E ORGANIZACIONAIS

9) Sede

9.1) Endereço: (por favor, inclua o CEP)

9.2) Telefone/fax:

9.3) A sede é própria? (em caso negativo, por favor especifique):

10) Equipe

10.1) número total de funcionários:

10.2) número de funcionários efetivos:

10.3) número de estagiários:

10.4) número de voluntários:

11) Descrever a estrutura de organização interna:
(se possível, anexar um organograma)

12) Há mecanismo de participação popular?

13) Recursos necessários para a subsistência da experiência (orçamento mensal):

14) Fontes de recursos:

15) Parceiros atuais

13.1) Quem são?

13.2) Com o quê cada um contribui? (p.e., recursos humanos, físicos, financeiros, capacitação técnica)

**ASPECTOS METODOLÓGICOS E APLICAÇÃO NA
ORIENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

16) Produtos desenvolvidos pela iniciativa:

17) Metodologia

15.1) Existe uma metodologia padrão aplicada a todos os produtos/projetos? (Em caso positivo, por favor, descreva tal metodologia)

18) Fontes de Informações:

19) Periodicidade da coleta de informações:

20) Frequência de revisão dos produtos e atualização de resultados:

21) Há revisão e avaliação sistemática dos métodos?

22) Meios de divulgação das informações:

23) Qual público se pretende alcançar?

24) A experiência tem conseguido influenciar políticas públicas ou impactar a Qualidade de Vida da população? De que forma? (Cite exemplos)

OBSERVAÇÕES E SUGESTÕES

23) Espaço aberto a comentários e manifestações