



DE
OLHO
NA
CIDADANIA

Monitoramento em Foco: Desafios ao monitoramento das políticas do Ministério da Cidadania

08
Parte 1

RESUMO

A partir da experiência prático-teórica sobre monitoramento e, dando concretude a sua missão institucional, o Departamento de Monitoramento (vinculado à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério) inaugura, com esta publicação, uma nova série de títulos da linha “De Olho na Cidadania: Monitoramento em Foco”.

Voltada aos gestores, técnicos e operadores das políticas sociais, este estudo contribui para a discussão sobre os desafios que o Ministério da Cidadania (MC) enfrenta na realização de um monitoramento que respeite os princípios da relevância, confiabilidade e transparência.

A série será composta ao todo por quatro edições, complementares entre si, sobre a Política de Monitoramento realizada no âmbito do MC. Com elas, pretende-se cobrir – além dos desafios, tratados nesta edição – temas como os objetivos do monitoramento, definições, indicadores, a teoria dos programas, tratamento de dados, painéis de Monitoramento, dentre outros. Ao final, será abordada a estratégia **De Olho na Cidadania**, criada como instrumento para qualificar o monitoramento e promover uma cultura transparente de monitoramento no MC, que contribua para a melhoria da gestão das políticas de desenvolvimento social e desportivo.

ELABORAÇÃO

Marta Battaglia Custódio
(MC/SE/SAGI/DM)

Raquel Maria Soares Freitas
(MC/SE/SAGI/DM)

Caio Nakashima
(MC/SEDS/SENARC/DECON)

Erick Brigante Del Porto
(MC/SE/ SPOG)

Marconi Fernandes de Sousa
(MC/SEDS/SENARC)

Mariana Ferreira Peixoto dos Santos
(MC/SE/SAGI/DM)

Mariana Nogueira de Resende Sousa
(MC/SE/SAGI/GAB)

CONTRIBUIÇÕES

Carolina Sayao Lobato Coppetti (MC/
SEDS/SENARC/DECON)

Cristina Borges Mariani
(MC/SE/ SPOG)

Paulo Eugenio Clemente Junior (MC/
SEDS/SNAS)

Rafael Martins Ferrari
(MC/SE/SAGI/DFD)

**SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO /
DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO**

Ronaldo França Navarro
SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO
E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Aline Botelho Chaves Cardoso
DIRETORA DE MONITORAMENTO

Mariana Ferreira Peixoto dos Santos
COORDENADORA-GERAL
DE ACOMPANHAMENTO DE
PROGRAMAS

Raquel Maria Soares Freitas
COORDENADORA-GERAL
DE PRODUÇÃO DE INDICADORES

**EQUIPE DO DEPARTAMENTO DE
MONITORAMENTO:**

Aldeneide Rodrigues de Sousa

Alexandra Silva

Anderson Pereira de Oliveira

Cristiane Silva de Moura

Erick Alan Rosa da Silva

Fárida Ximenes Aguiar de Sousa

Francisca Rodrigues Morais

Helena Angélica Souza de Almeida

Igor Dantas Carvalhaes

Jaqueline dos Santos

João Manoel Santos Souza

Juliana Bandeira Advíncula

Liliane Rosa dos Santos

Luis Felipe Sodr e Rocha

Maise Rodrigues de Souza

Marcelo de Oliveira Nicolau

Maria de Fátima Fernandes

Mariana Ferreira Peixoto dos Santos

Mário Henrique Rodrigues de

Martins Cardoso

Marta Battaglia Custódio

Pedro Flach Romani

Pedro Henrique Monteiro Ribeiro Ferreira

Raquel Maria Soares Freitas

Valéria Silva de Souza

Viviane de Almeida Silvestre

DIAGRAMAÇÃO

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - Luiza Martins


SUMÁRIO

| | |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| 6 | INTRODUÇÃO |
| 12 | USO DE EVIDÊNCIAS NO MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS |
| 18 | DESAFIOS AO MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DE ESPORTE |
| 35 | CONSIDERAÇÕES FINAIS |
| 39 | REFERÊNCIAS |



01

Introdução



A discussão sobre a abordagem das políticas públicas baseadas em evidências tem se mostrado cada vez mais relevante¹, sendo o uso de evidências o paradigma a ser considerado no processo de tomada de decisão dos gestores. Neste sentido, as atividades de monitoramento e de avaliação de políticas públicas no âmbito da Administração Pública são de suma importância e estão em consonância com uma gestão transparente e alinhada com os interesses da sociedade, ou seja, em sintonia com as boas práticas de governança, como apregoado por diversos organismos, tais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)² ou as Nações Unidas³.


As evidências científicas auxiliam a responder perguntas do tipo: “Os recursos públicos destinados a determinado programa estão produzindo os resultados esperados?”, “Quanto foi gasto com a política de educação?”, “O programa de transferência de renda é bem focalizado?”, ou ainda “A minha cidade necessita de políticas específicas voltadas à população de rua?”. Tais demandas são acompanhadas pela comunidade, que cobra respostas aos problemas vivenciados localmente.

Para fazer frente às demandas sociais, os referidos questionamentos não devem ser respondidos apenas utilizando-se da experiência ou intuição das equipes técnicas e administrativas, mas tam-

1 Conforme diversos autores, podendo ser citados, como exemplos, Willetts, 1987; Bouckaert et al., 2010; OCDE, 2018; Brasil, 2018; Pinheiro, 2020.

2 OCDE, 2018.

3 Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/129591-pacto-global-das-nacoes-unidas-lanca-ferramenta-para-inspirar-governanca-transformacional>. Acesso: 21/02/2022.




bém, a partir de informações robustas, de análise de dados e de estudos técnico-científicos.

Os dados são utilizados para a formulação e o acompanhamento de políticas públicas, e o seu uso vem ganhando força com o desenvolvimento tecnológico, que permite a produção e a gestão de dados em escala cada vez maior, aumentando exponencialmente a capilaridade e o volume de informações para a comunicação entre as pessoas. Ademais, a maior preocupação da sociedade com a aplicação adequada dos recursos públicos tem se traduzido em pressões para a criação de instrumentos normativos que forcem os gestores públicos a utilizarem estratégias e políticas baseadas em evidências⁴.

No amplo mundo das políticas públicas brasileiras, o Ministério da Cidadania⁵ tem uma trajetória consistente no uso de informações e em atividades de monitoramento na área do desenvolvimento social. A criação e atuação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), em 2004, institucionaliza as funções de avaliação e de monitoramento no Ministério, sendo um fato inédito no Poder Executivo Federal, pois até então não existia, em nenhum ministério, uma secretaria com essa finalidade específica. Nos anos subsequentes, com a construção do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas), por meio de uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a

4 SÍNTESE DE EVIDÊNCIAS CLEAR - 10 | OUTUBRO/2021 (<http://fgvclear.org/site/wp-content/uploads/10-sintese-lapop-ok.pdf>); Estudo em: <https://www.pewtrusts.org/~media/assets/2014/11/evidencebasedpolicymakingaguideforeffectivegovernment.pdf>

5 Considera-se, para fins de acúmulo histórico, as pastas da Assistência ou Desenvolvimento Social, independentemente das diversas denominações que o Ministério já recebeu.




SAGI, foi dado mais um passo importante para o monitoramento, produzindo dados oficiais sobre a implementação da Política de Assistência Social no país. A criação da SAGI e do Censo SUAS são duas das iniciativas inovadoras reconhecidas pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), evidenciando o esforço e os resultados do Órgão⁶.

Entretanto, em que pese essa experiência pregressa, o cenário ainda é desafiador, pois o Ministério atua no estabelecimento de diretrizes, na coordenação e na implementação de um amplo número de políticas setoriais voltadas à promoção de direitos sociais, nas áreas de inclusão social e produtiva, de assistência social, de esporte, de prevenção às drogas, de segurança alimentar e nutricional, de proteção à primeira infância e de transferência de renda.

Ante o desafio que é fazer o monitoramento de um conjunto relativamente grande e diversificado de políticas de Desenvolvimento Social, o Ministério deu início à implementação de uma Política de Monitoramento, instituída por meio da Portaria nº 2.527, de 10 de outubro de 2018, a fim de **conferir maior confiabilidade e robustez aos dados gerados, subsidiar os gestores na tomada de decisão, e promover a transparência** quanto ao avanço das políticas desenvolvidas.

A Política de Monitoramento no Ministério é capitaneada pela SAGI e, dentro da sua estrutura, o Departamento de Monitoramento (DM) tem buscado apoiar e orientar as atividades de monitoramento de planos, políticas, programas, projetos, serviços e ações


6 As iniciativas reconhecidas podem ser encontradas nos seguintes links: CECAD: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4102>; MOPS: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4146>; BSM: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1081>; Censo SUAS: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/374>; A&M de PP: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/484>.



do Ministério da Cidadania. Também o Departamento de Gestão da Informação (DGI), igualmente vinculado à SAGI, desempenha um papel determinante ao monitoramento e à transparência das políticas do Ministério, apoiando as áreas finalísticas tanto na gestão da informação quanto na disponibilização de dados e indicadores à sociedade. Reputa-se importantíssimo o trabalho conjunto desses dois departamentos para disseminar boas práticas de monitoramento e de gestão da informação, haja vista o acúmulo, ao longo dos anos, de um conhecimento bastante aprofundado sobre os sistemas de monitoramento, tanto prático como teórico, o que permite que tal suporte às demais áreas do Ministério seja bastante qualificado.

Dessa forma, dando concretude a sua missão institucional, o Departamento de Monitoramento lança o documento presente, que aborda o desafio de apoiar e dar suporte ao monitoramento das políticas de desenvolvimento social e de desporto, inaugurando assim uma nova série de títulos da linha “De Olho na Cidadania: Monitoramento em Foco”. O volume 08 da série será composto por quatro fascículos complementares entre si, e tratarão de modo mais aprofundado sobre a Política de Monitoramento realizada no âmbito do Ministério da Cidadania.

Esta primeira publicação versa sobre dois temas introdutórios. O primeiro é a importância do uso de evidências em políticas públicas e o papel do monitoramento para apoiar a obtenção das evidências que darão suporte às decisões em políticas públicas; e o segundo são os principais desafios ao monitoramento das políticas da pasta ministerial, os quais foram identificados por meio das experiências de pessoas que lidam com o monitoramento no exercício de suas funções públicas. É importante destacar que, neste




momento, não serão detalhadas as teorias que envolvem as políticas públicas, ou mesmo as teorias sobre os indicadores, pois o objetivo principal deste primeiro volume é apresentar o assunto e identificar quais são os principais gargalos existentes ao monitoramento das políticas públicas.

As partes 2, 3 e 4 da série abordarão os indicadores como instrumento de monitoramento no âmbito das políticas públicas – incluindo enfoques teóricos sobre o monitoramento e sobre as políticas –, os aspectos que influenciam a qualidade do monitoramento e a estratégia “De Olho na Cidadania”, como identidade ao monitoramento realizado no âmbito do Ministério e como estratégia de estímulo ao fortalecimento de uma cultura de monitoramento entre gestores, corpo técnico e operadores das políticas sociais.



02

Uso de evidências no monitoramento de políticas públicas



Não existe um receituário único a ser seguido para encadear os vários procedimentos que culminam com a formulação e implementação de uma política pública, pois o processo depende de uma infinidade de elementos objetivos e subjetivos. Sobre esse assunto, há uma série de teorias, as quais não serão tratadas aqui⁷.

Entretanto, nesta publicação, tem-se como pressuposto teórico que para fazer políticas públicas é preciso passar pela definição/identificação do problema que se pretende enfrentar, bem como pela escolha dos meios pelos quais se espera mitigá-lo, ainda que se reconheça que na prática esse pressuposto nem sempre seja atendido.


POLÍTICAS PÚBLICAS

Não há uma definição clara que dê significado único ao que se entende por “Políticas Públicas”. O conceito pode ter significados tão distintos quanto os valores, ideologias, contextos e ética de seu formulador.

As políticas Públicas podem ser compreendidas como instrumentos políticos e de governo voltados ao atendimento das necessidades da sociedade, que alimentam um interessante e moderno *“círculo virtuoso do poder social: a sociedade democrática, no exercício livre do voto, escolhe os dirigentes dos poderes Legislativo e Executivo como seus representantes, e esses produzem políticas públicas que retornam ao cidadão na proteção e execução de seus direitos”*. (CHRISPINO, ALVARO, 2016. p. 30).

Visto dessa forma, o interesse público – explícito em diversos pontos da Constituição Brasileira na forma de direitos à saúde, educação, assistência social, previdência social, cultura, desporto, proteção à família, ao meio ambiente, etc.– é concretizado por meio da política pública, que surge da sociedade e a ela retorna. (CHRISPINO, ALVARO, 2016. p.31.)

7 Serão abordadas no próximo volume.




Ademais, pressupõe-se também que, em políticas públicas, **o monitoramento fornece evidências** imprescindíveis que podem auxiliar a tomada de decisões, pelo acompanhamento constante de cenários, de alterações legislativas e dos contextos social, econômico, cultural e político em que são implementadas.

O QUE SÃO EVIDÊNCIAS?

Evidências são um conjunto de atributos que qualificam algo, que dão suporte e fundamentação para que uma proposição seja tida como verdadeira. Algo evidente significa que possui clareza, que é visível para todos, que é compreensível.

Conduzir políticas públicas sem utilizar dados de monitoramento é como dirigir um automóvel em uma viagem sem considerar as informações sobre o estado do veículo ou da estrada a ser percorrida, tais como: quantos litros de gasolina tem no tanque, qual é a quilometragem que percorre por litro de combustível, se os níveis de água e óleo estão bons, se os pneus estão calibrados, qual é a distância a ser percorrida para chegar ao destino, quantas cabines de pedágio, restaurantes ou postos de combustível têm pelo caminho, a que distância ficam entre elas, qual é o preço do combustível ou da tarifa de pedágio. Um motorista que não tenha essas informações – ou que as tenha de um modo não confiável – não consegue planejar adequadamente sua viagem, não sabe quanto irá gastar com combustível ou pedágio, se poderá almoçar ou não, se vai ficar sem combustível pelo caminho, se estará propenso a causar um acidente por falta de manutenção, e, portanto, não saberá até mesmo se chegará ao destino desejado.




Além do painel do automóvel e de informações que são referentes à estrada, há outros dados que só podem ser verificados uma vez iniciada a viagem, tais como: confrontar a velocidade que está desempenhando durante o trajeto com o limite de velocidade das placas que encontra pelo caminho, a temperatura e o desempenho do motor, informações sobre o trânsito e congestionamento, dentre outros. Assim, ao considerar de modo integrado um conjunto de indicadores, o motorista tem maior chance de ser assertivo quanto a decisão de continuar, interromper ou mudar a rota da viagem.

Similarmente, um gestor que não tenha e/ou não utilize um conjunto de informações adequadas para o monitoramento da política pública que está formulando, conduzindo ou avaliando pode trazer muitos problemas para si e causar muitos infortúnios a outras pessoas e à sociedade.

Sem o diagnóstico completo do problema a ser enfrentado, por exemplo, um gestor pode propor um desenho de política pública que não alcance o resultado almejado, pode utilizar recursos públicos, que são escassos, sem o retorno esperado, pode deixar de alcançar o público-alvo da política, dentre outras dificuldades. Também, após sua implementação, caso não faça o acompanhamento adequado da sua execução, o gestor deixará de identificar problemas a serem corrigidos, ou ajustes a serem realizados no desenho inicial do programa para evitar as dificuldades citadas.

Assim como o motorista precisa analisar indicadores do veículo, do trajeto e das condições da viagem, **o gestor de políticas públicas também preci-**



sa fazer a leitura de vários tipos e fontes de indicadores, que fornecem a ele informações para que ele **possa tomar decisões com base em dados e evidências**, voltadas ao planejamento, implementação, manutenção do rumo ou realização de ajustes na política, ampliação ou mesmo descontinuação de intervenções.

Analogamente, assim como para o condutor do veículo algumas informações são mais relevantes que outras a depender do momento, se antes, durante ou depois da viagem, para o gestor da política pública há também um conjunto de indicadores que são mais ou menos pertinentes, em função da fase que se encontra a política.

Ainda que não sejam estanques, sequenciais e nem claramente definidas, as dinâmicas das políticas públicas podem ser divididas nas seguintes etapas: identificação e reconhecimento das demandas sociais, por meio de diagnóstico dos problemas a serem enfrentados e definição de uma agenda de ação política, ligada a indicadores de contexto; elaboração do desenho da política pública, por meio do levantamento de informações ligadas ao tema e de outras experiências sobre o assunto; intervenção, apoiada por informações de avaliação e de monitoramento (incluindo projetos pilotos sobre a fase de implementação) e ajustes no desenho a partir das evidências coletadas na fase de implementação; e expansão e execução plena da política pública, atrelada a um processo de monitoramento e de avaliação da operacionalização e dos resultados.

Nesse contexto, o terceiro pressuposto é que a **utilização de dados de monitoramento para a tomada de decisão pode ocorrer em**



qualquer etapa na dinâmica da política pública. Neste sentido, é importante conceituar o monitoramento:

“**Monitoramento** consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. É realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho de programas, permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados.” **UNESCO**. Policy Papers n.17, 2006.

Tendo discorrido sobre a importância de se monitorar políticas públicas, o próximo capítulo irá tratar sobre quais são os principais obstáculos ao seu alcance. Vale dizer que tais entraves ao monitoramento são comuns a toda a Administração Pública, mas serão tratados considerando a experiência no monitoramento das políticas conduzidas pelo Ministério da Cidadania.

Por fim, cabe dizer ainda que, mesmo o tema da avaliação sendo relevante, ela não será tratada nesta publicação, que tem por foco específico as questões relacionadas à Política de Monitoramento do Ministério da Cidadania.

03

Desafios ao monitoramento das políticas públicas de desenvolvimento social e de esporte




Monitorar não é uma atividade espontânea, que surge automaticamente sem grandes esforços. Ainda que de um modo intuitivo a maior parte dos gestores faça algum tipo de monitoramento, o compromisso com os princípios da confiabilidade, da relevância e da transparência do monitoramento nem sempre é assumido pelos agentes públicos.

Para fins desta publicação, entende-se que o “monitoramento de políticas públicas” é um processo contínuo, tempestivo e organizado, que envolve um conjunto de atividades, as quais podem ser esquematizadas em etapas como mostra a Ilustração 2.

Ilustração 1 – Etapas do monitoramento



Fonte: Elaboração própria.




Idealmente, como se observa na Ilustração 2, o primeiro passo é descobrir o fenômeno que deve ser monitorado (o que medir), ou seja, quais são os objetivos, as metas, e/ou os processos a serem acompanhados. Depois de definido o objeto do monitoramento, o passo seguinte é analisar como é possível fazer essa mensuração e quais dados serão utilizados, a partir de fontes existentes ou a serem exploradas. Por fim, têm-se os cálculos dos indicadores propriamente ditos, devidamente documentados, de tal modo que permitam a replicação, o compartilhamento e análise das informações que dão suporte à tomada de decisão.

Perceba que o monitoramento ocorre propriamente nas duas últimas etapas do processo e, portanto, o seu resultado está condicionado aos avanços em cada uma das etapas que o precedem. Vale mencionar que, não raro, a prática se sobrepõe à teoria e as etapas do monitoramento não seguem o fluxo linear indicado na Ilustração 1.

Se o monitoramento de políticas públicas para a Administração Pública não é uma tarefa fácil, no âmbito do Ministério da Cidadania⁸ a dificuldade é ainda mais exacerbada, pois esta é uma organização complexa, composta por duas Secretarias Especiais (Esporte e Desenvolvimento Social), 15 secretarias, mais de 30 departamentos e diretorias e um número maior ainda de coordenações-gerais a elas subordinadas⁹. Assim, considerando árdua tarefa de realizar o monitoramento de forma consistente em todas as suas etapas e

8 Em junho de 2021.

9 Além destes, há outros órgãos, tais como a Secretaria-Executiva, a Assessoria Especial de Assuntos Estratégicos, a Consultoria jurídica, a Assessoria Especial de Controle Interno e Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem.



tendo em vista a complexidade e a diversidade das políticas públicas, um passo importante foi dado com a instituição da Política de Monitoramento no âmbito do Ministério, por meio da Portaria nº 2.527/2018.

Nesse contexto, e mesmo antes da Política de Monitoramento, a SAGI vem mapeando e aproveitando as experiências exitosas do Ministério para aprimorar o processo de monitoramento das políticas de desenvolvimento social e desportivas. Para algumas políticas os desafios principais que envolvem o fluxo de coleta e tratamento de dados já foram superados, inclusive com indicadores definidos e devidamente documentados e consolidados nas ferramentas disponibilizadas pelo Ministério¹⁰, voltadas para todos os níveis de gestão (da esfera municipal à federal), para a sociedade civil e academia.

Além das experiências exitosas com as ferramentas mencionadas, entende-se que o registro das vivências no monitoramento de políticas do Ministério é valioso para obtenção de um quadro mais bem delimitado de quais são os principais desafios a serem enfrentados para implementar uma boa cultura de monitoramento na Administração Pública.

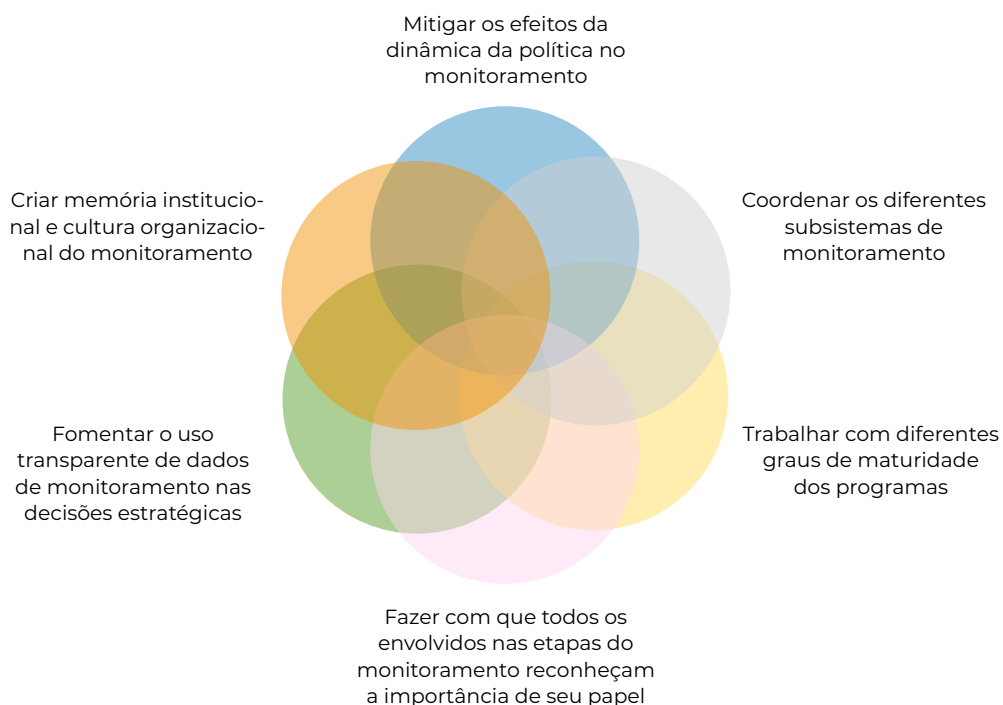
Assim, visando a identificar e refletir sobre os obstáculos práticos colocados ao processo de monitoramento, considerou-se, além da vivência da própria equipe técnica da Coordenação-Geral de Produção de Indicadores do Departamento de Monitoramento (CGPI), as impressões de algumas das pessoas do MC estratégicas

10 Como CECAD, VisData, RI Social, MOPS, “Cadastro Único no seu município”, disponíveis em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>.

para o monitoramento das políticas públicas, cujas percepções foram registradas por meio de entrevistas semiestruturadas¹¹.

De um modo sintético, a partir dessa reflexão conjunta, os desafios a serem enfrentados foram traduzidos e incorporados nos próximos itens, esquematizados na Ilustração 2.

Ilustração 2 – Principais desafios ao monitoramento das políticas do MC



Elaboração própria. MC/SE/SAGI/DM.

¹¹ Foram entrevistadas 5 pessoas, servidores efetivos, de 5 diferentes áreas do Ministério. As perguntas orientadoras utilizadas estão no Anexo I. Além das entrevistas, o documento contou com as contribuições de outros servidores do Ministério da Cidadania no processo de revisão.


3.1 MITIGAR OS EFEITOS DA DINÂMICA DA POLÍTICA NO MONITORAMENTO

As decisões que pautam o andamento das políticas públicas passam por constantes mudanças, inerentes ao sistema democrático, ao dinamismo social, às intempéries da vida, ou mesmo às ocorrências imprevisíveis da natureza. São alterações na pauta de prioridades da agenda política, nas decisões sobre os problemas sociais a serem enfrentados, na tempestividade das respostas, nos meios disponíveis para o alcance de resultados. Ou seja, a regra é o dinamismo da política, pois ela deve andar *pari passu* com as necessidades da sociedade, que também se alteram no tempo e no espaço.

O monitoramento ocorre nesse ambiente, em que as políticas públicas são dinâmicas e podem sofrer fortes oscilações. Ou seja, não raras vezes, é preciso implementar um programa novo ou readaptar algo já existente nas políticas públicas, revendo os objetivos, as metas e o público-alvo, ou até mesmo, encerrar alguns ciclos, o que exige do monitoramento um acompanhamento não apenas tempestivo, mas também relevante e aderente às mudanças que se apresentam.

Se não bastasse a política ser dinâmica em si, bastante volátil, outros elementos relevantes e que tornam ainda mais desafiador fazer o monitoramento das políticas públicas são a alta rotatividade das pessoas e as constantes alterações no organograma do Ministério¹². Assim, quando a prática de monitoramento é fundamenta-

12 Em menos de 20 anos, o Ministério da Cidadania passou por diversas alterações estruturais, desmembramento e fusões com outras pastas ministeriais.



da apenas nas pessoas, sem processos preestabelecidos e/ou instrumentos automatizados, mais difícil é construir uma cultura de uso de evidências na gestão de uma política.


Sendo a maior parte desses pontos características inerentes à política, o grande desafio que se coloca, nesse item, é **não deixar dissipar o aprendizado, o esforço e a experiência acumulada para realizar o monitoramento dos programas** quando eles passam por algum tipo de ajuste, mudança pontual ou reestruturação significativa.

Um dos meios para isso passa por encontrar estratégias que permitam aproveitar ao máximo as **bases de dados já existentes, a estrutura tecnológica utilizada, as metodologias de cálculo já validadas, a documentação realizada e os sistemas informacionais já implementados**, de modo que estes elementos possam servir de base para que o monitoramento consiga acompanhar o dinamismo da política pública.

3.2 COORDENAR OS DIFERENTES SUBSISTEMAS DE MONITORAMENTO

O Ministério da Cidadania está voltado a promover a melhoria do bem-estar e da qualidade de vida da população brasileira, por meio de diversas frentes de atuação¹³. Em seu Plano Estratégico

13 Como apresentado na introdução, o Ministério da Cidadania é composto por duas Secretarias Especiais (Esporte e Desenvolvimento Social), 15 Secretarias, mais de 30 Departamentos e Diretorias e um número maior ainda de Coordenações-Gerais a eles subordinadas. O organograma encontra-se ao final desta publicação.




para o período 2019-2022¹⁴, destaca-se a missão de “contribuir para o exercício da cidadania, promovendo o acesso ao desenvolvimento social e ao esporte”¹⁵. A ambição de ser “reconhecido pelo cidadão, até 2022, como órgão de referência na promoção de políticas integradas de desenvolvimento social e esporte”, exige do MC uma postura transparente para com o cidadão.

Essa ampla variedade da abordagem de atuação do Ministério implica a condução de uma diversidade de políticas, das quais podem ser citadas: política de transferência de renda às famílias, às pessoas com deficiência e aos idosos, para combater a pobreza e a extrema pobreza no país; política de proteção social aos mais vulneráveis; política de estímulo à inclusão social e produtiva – tanto urbana como rural –; políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional; e, mais recentemente, políticas desportivas, como instrumento de superação, inclusão e integração social por meio da promoção do esporte.

Do ponto de vista normativo, o monitoramento das mais de 30 políticas e ações do Ministério da Cidadania é uma atividade descentralizada, cuja competência é atribuída aos diversos órgãos, em que cada área pode adotar uma estratégia diferente das demais no que concerne ao monitoramento de suas políticas. Ou seja, ainda que todos os gestores estivessem alinhados com relação à importância do monitoramento e às boas práticas, e que todas as

14 Ver <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/plano-estrategico-3>

15 Como apresentado na introdução, o Ministério da Cidadania é composto por duas Secretarias Especiais (Esporte e Desenvolvimento Social), 15 Secretarias, mais de 30 Departamentos e Diretorias e um número maior ainda de Coordenações-Gerais a eles subordinadas. O organograma encontra-se ao final desta publicação.




políticas monitoradas estivessem consolidadas em um elevado patamar de maturidade, seria desafiador a tarefa de trabalhar com tantas estratégias distintas de monitoramento, que pudessem dar à alta gestão um panorama concreto, coerente e tempestivo sobre o andamento do conjunto das políticas públicas do Ministério.

Nesse ambiente, o grande desafio é coordenar os diferentes subsistemas de monitoramento de modo a acompanhar, simultaneamente, o conjunto das políticas desenvolvidas pelo Ministério, inclusive para decidir, por exemplo, quanto à alocação dos recursos da pasta para cada uma das áreas. Além da alta gestão do MC, a SAGI, cuja competência é, entre outras, apoiar todas as áreas no que tange ao monitoramento¹⁶, também assume esse grande desafio, em que precisa propor soluções compatíveis com os diferentes subsistemas de monitoramento.

Como fazer o monitoramento de modo integrado das políticas do Ministério? Quais indicadores escolher? Como fazer a leitura de um conjunto tão grande de dados? É viável pensar em uma solução única de monitoramento para todos os programas? Ou será que cada programa demanda um olhar específico do monitoramento, considerando a sua singularidade? São muitas perguntas, cujas respostas devem ser tratadas de maneira apropriada e, para respondê-las, é preciso encontrar os meios adequados para compatibilizar as distintas formas de monitoramento, os diferentes olhares e os diversos enfoques que cada gestor dá ao monitoramento. Fazer com que as diferentes estratégias integrem um fluxo conver-

16 Bem como apoiar as áreas na avaliação, capacitação dos gestores e na gestão da informação.




gente de dados e indicadores e permitam a construção de painéis de monitoramento é um grande desafio.

3.3 TRABALHAR COM DIFERENTES GRAUS DE MATURIDADE DOS PROGRAMAS

Se do ponto de vista normativo, cada gestor pode adotar estratégias distintas para o monitoramento de sua política, essa questão é agravada pelo fato de que nem todas as políticas têm o mesmo grau de maturidade e nem todos os gestores têm a consciência da importância dos indicadores como instrumento fundamental para acompanhar as políticas públicas nos seus diferentes momentos e dimensões. Isso faz com que haja, além de estratégias distintas para cada subsistema de monitoramento, uma assimetria entre esses subsistemas no âmbito do Ministério.

O grau de maturidade do monitoramento acompanha em alguma medida a maturidade da própria política, da equipe técnica envolvida e dos sistemas de informação construídos e utilizados. Assim, considerando que o MC responde por um conjunto de programas, planos, ações e políticas que estão em estágios diferentes, o grande desafio que se coloca aqui é identificar e considerar as necessidades específicas de cada uma das áreas, para que o monitoramento seja realizado de modo adequado àquela situação vivenciada por cada um.


O que se vê hoje é uma produção de dados pouco coordenada, que não são complementares entre si, que às vezes se sobrepõem ou são de difícil leitura integrada, o que pode fazer com que o con-



sumidor da informação (cidadãos, gestores, órgãos de controle, etc.) tenha dificuldade para compreender de modo rápido e de forma confiável como está a situação da política que ele tem interesse em particular, ou das políticas conduzidas pelo Ministério da Cidadania em geral.

Ainda que seja necessário haver direcionamento e critérios mínimos de qualidade no monitoramento realizado pelos diferentes subsistemas do MC, é preciso ter clareza que não é possível exigir de todos os gestores, de forma imediata e simultânea, a adoção de parâmetros ideais de monitoramento. Isso ocorre porque há diferentes especificidades em cada política e, também, há limitações de ordem prática, como a quantidade ou qualidade de recursos disponíveis para cada área. Solicitar, por exemplo, que os dados coletados para a geração de indicadores estejam sempre em bancos de dados disponíveis *online* é uma ficção, pois se isso é básico para determinados programas ou localidades, não o é para outros, seja pela sua natureza distinta, magnitude ou tempo de existência dos programas. Por outro lado, se não for estabelecido nenhum critério comum para o monitoramento, assume-se o risco de não alcançar o objetivo de qualificar o monitoramento das políticas públicas.

Nesse contexto, muitos gestores disponibilizam alguns tipos de dados sobre as políticas públicas que estão sob a sua responsabilidade, e até fornecem informações que alimentam as ferramentas informacionais para o acompanhamento dos programas, porém, nem sempre é possível verificar a existência de um alinhamento entre o monitoramento realizado e os conceitos teóricos do programa e do monitoramento.




Otimizar as atividades de monitoramento das diferentes áreas, seguindo um padrão procedimental mínimo comum entre elas, requer que seja feita a ponderação entre os extremos: entre a política madura e a embrionária, entre a generalidade e a especificidade de cada uma, entre os recursos disponíveis e a qualidade almejada, etc. Essas ponderações levam ao desafio permanente de encontrar soluções híbridas, que passam pelo sopesamento das opções práticas, para direcionar de modo harmonioso o monitoramento das diferentes políticas públicas sociais e desportivas do MC.

3.4 FAZER COM QUE TODOS OS ENVOLVIDOS NAS ETAPAS DO MONITORAMENTO RECONHEÇAM A IMPORTÂNCIA DE SEU PAPEL

Na promoção das políticas públicas, cabem funções e responsabilidades distintas para cada ente federado, respeitada a repartição de competências de acordo com a Constituição de 1988. Grosso modo, muitas das políticas sociais promovidas pelo Ministério da Cidadania são desenhadas em linhas gerais e norteadas de forma centralizada em âmbito federal, cabendo aos estados, municípios e ao Distrito Federal a sua execução propriamente dita.

Fazer com que cada agente da política pública (seja no nível local, estadual, regional ou nacional) identifique e reconheça o próprio papel no monitoramento dos planos, programas, ações, projetos e atividades é uma tarefa desafiadora, porque a quantidade de pessoas efetivamente engajadas e/ou capacitadas para realizar um bom monitoramento ainda varia muito, sendo muito diferentes as formas, jeitos, periodicidade e qualidade com que o monitoramento




vem sendo realizado. Ademais, **nem todos têm a compreensão de quais são as etapas que qualificam o monitoramento ou não têm noção do seu papel e da sua contribuição dentro do processo.**

Portanto, é importante que os envolvidos no fluxo entendam quais são as etapas do monitoramento, situem-se em qual dessas etapas eles podem contribuir e saibam como fazer isso de maneira adequada, com respeito aos princípios da relevância, confiabilidade e transparência.

Nem sempre a pessoa responsável pelo preenchimento de um cadastro, por exemplo, percebe que são aqueles dados, que ela está coletando de modo descentralizado, que irão integrar uma base maior (municipal, regional, estadual ou nacional) e serão agregados de tal modo que o monitoramento daquela política pública tenha dados adequados. Essa atividade de preenchimento de cadastro não pode, portanto, ser encarada como um fardo a ser realizado burocraticamente, como uma atividade que se encerra em si, como se não houvesse outras finalidades. É a partir do preenchimento de cadastros, relatórios, censos, formulários, questionários e outros instrumentos de coleta de dados na ponta, ao nível de rua, nos municípios, estados, Distrito Federal e União, que os dados são organizados de forma sistematizada pelo Ministério da Cidadania e dão a dimensão do conjunto das políticas públicas de desenvolvimento social e desportivas.

Além dos operadores da ponta, que atuam nas atividades que envolvem a coleta e tratamento dos dados, há outras equipes igualmente importantes na realização do monitoramento como as de áreas responsáveis pela definição dos indicadores, pela adoção de medidas práticas e normativas para viabilizar o monitoramento, ou



que irão apoiar a construção de painéis de monitoramento e geração de relatórios. Vale pontuar que, ainda que os gestores das políticas sejam responsáveis pela definição dos indicadores, para que ocorra o monitoramento nas suas diferentes dimensões e de modo qualificado, o Departamento de Monitoramento tem a tarefa de apoiar esse processo, fornecendo orientações e direcionamentos aos gestores.


Sendo assim, tem-se que são muitos os envolvidos nas etapas do monitoramento e é preciso fazer com que todos enxerguem a importância do seu trabalho e dos demais para construção de um bom monitoramento. A essas equipes, somam-se os diversos níveis de gestores, com estratégias distintas de monitoramento, com interesses nem sempre convergentes, mas que precisam assumir um papel efetivo para construção de uma cultura de uso de evidências na condução das políticas públicas.

Traduzindo todas essas questões, os desafios para um bom monitoramento das políticas públicas passam pela formação, capacitação e convencimento dos gestores, técnicos e operadores.

3.5 FOMENTAR O USO TRANSPARENTE DE DADOS DE MONITORAMENTO NAS DECISÕES ESTRATÉGICAS

A intervenção do poder público na sociedade se dá por meio de políticas públicas que devem ser eficientes, eficazes e efetivas¹⁷. Nesse

¹⁷ Estes princípios constitucionais da Administração Pública são abordados em diversas publicações, principalmente no campo do Direito Administrativo. Eles não serão explorados com mais detalhe aqui.




contexto, o monitoramento por meio de indicadores é parte essencial na identificação das necessidades da sociedade (o problema), na formulação e desenho da intervenção, no dimensionamento de público-alvo, no acompanhamento dos resultados, objetivos e metas da política.

Embora, os indicadores possam ser bons sinalizadores sobre o contexto social e o andamento de uma política, no mundo real, verifica-se que o uso de evidências a partir do monitoramento para a tomada de decisão ainda é uma ação muito heterogênea: inexistente em alguns casos, incipiente ou imaturo em outros, básico ou regular na maior parte das situações, chegando poucas vezes a um nível suficiente ou sofisticado.

O esforço inicial para a produção e divulgação de dados, em qualquer órgão, dá certa dose de transparência à política pública. Entretanto, muitas vezes a divulgação de dados é feita de modo inercial (os novos gestores produzem e publicam dados porque seus antecessores também produziam e publicavam, sem a devida reflexão de quais indicadores devem ser considerados, como ou porque). Nem sempre essa produção de informações é pensada conceitualmente, em termos da confiabilidade e da relevância, o que dificulta o seu uso para a tomada de decisões.

Assim, um desafio importante é fazer com que o gestor da política pública assuma o compromisso não apenas de produzir e disponibilizar dados qualificados para o monitoramento da política, mas também que ele utilize os indicadores no seu processo decisório. Ao assumir esse papel, o gestor contribui para dar transparência a



suas ações, alinhado com uma boa governança (*accountability*), que é uma exigência para a Administração Pública¹⁸.


3.6 CRIAR MEMÓRIA INSTITUCIONAL E CULTURA ORGANIZACIONAL DO MONITORAMENTO

As atividades de monitoramento do Ministério geram um conhecimento interno e um aprendizado prático tanto sobre as políticas públicas quanto sobre seus processos. Entretanto, a documentação dos procedimentos e das etapas de monitoramento ainda é bastante embrionária.

A documentação, dentre outras, das etapas de monitoramento, das fontes de dados, das metodologias de cálculo dos indicadores, dos tratamentos pelos quais as bases de dados passam, do controle de acesso e dos procedimentos é trabalhosa, mas necessária. É por meio da documentação que os protocolos e as rotinas de monitoramento são estabelecidos, os desenhos dos programas que compõem uma política pública são revisitados, os conceitos teóricos do monitoramento são observados, permitindo a continuidade do monitoramento ante as diversas trocas que ocorrem na gestão dos programas.

No caso particular das bases de dados e dos indicadores de monitoramento, há de se considerar que, na ausência de uma documenta-

18 Essa visão está em sintonia com os objetivos dispostos no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.



ção adequada, não é possível controlar ou saber quais dados estão ou não estão disponíveis, quando foram atualizados pela última vez, quem disponibilizou, por quais tratamentos passaram. Seja por descompromisso, ou desconhecimento da importância, ou ainda por restrições de recursos humanos, o fato é que a falta de documentação dos dados do monitoramento compromete a qualidade da informação produzida.


Além do registro das atividades e experiências do monitoramento, um importante elemento que dá densidade à memória institucional são os servidores públicos estáveis ao longo do tempo. Muitas vezes, é uma pessoa com mais tempo de casa que sabe o motivo de alguma escolha feita lá atrás, que viveu experiências que deram errado e foram descartadas (em geral, não documentadas), que conhece os meandros de determinadas ações e os caminhos já tentados para situações concretas.

Nesse sentido, o desafio a ser enfrentado é contribuir para o desenvolvimento de estratégias que permitam e facilitem a documentação e o registro contínuo de informações relevantes ao monitoramento pelas áreas do MC.



04

Considerações Finais




Direitos sociais como saúde, educação, assistência social, segurança alimentar, previdência social, cultura, desporto, proteção à família, ao meio ambiente, são concretizados por meio das políticas públicas. Considerando que as demandas são muitas e complexas, e os recursos para atendê-las são escassos, é preciso fazer escolhas adequadas, para respeitar o cidadão, que financia as políticas públicas por meio de tributos.

Assim, é importante fundamentar as escolhas, com base em critérios transparentes e defensáveis. As evidências – que dão suporte e fundamentação para que uma proposição seja considerada válida – dão subsídios à uma tomada de decisão adequada.

Para a obtenção de evidências, é preciso monitorar constantemente as políticas públicas, desde a identificação do problema até a apresentação de resultados. Gerir políticas públicas sem utilizar dados de monitoramento é como dirigir um automóvel sem olhar se o tanque de gasolina está cheio, o que pode causar muitos prejuízos e frustrações à sociedade. O monitoramento acompanha o desempenho dos programas, os objetivos e as metas de uma política pública e os seus processos, bem como o contexto em que ela está inserida, sobretudo por meio de indicadores sistematizados.


Neste sentido, se é certo que o Ministério da Cidadania¹⁹ acumulou experiências positivas de monitoramento ao longo dos anos, também é válido dizer que realizar um amplo monitoramento, alinhado aos princípios da relevância, confiabilidade e transparência

19 Considera-se que a redesignação de nomenclatura do Ministério da Cidadania não altera sua trajetória pregressa, voltada prioritariamente às políticas de assistência social, transferência de renda, inclusão social e produtiva e promoção da segurança alimentar e nutricional.



exige muito esforço, de muitas pessoas e de modo coordenado. Um passo importante para apoiar essa empreitada foi dado quando se instituiu a Política de Monitoramento (por meio da Portaria nº 2.527, de 10 de outubro de 2018) que atribuiu ao Departamento de Monitoramento, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, a coordenação das atividades de monitoramento no âmbito do Ministério.

Mas como coordenar simultaneamente os subsistemas de monitoramento de tantos programas distintos? E como se inserem as áreas finalísticas nesse processo? Para organizar a forma de atuação do Departamento de Monitoramento, foram identificados neste documento os principais desafios ao monitoramento. Como se viu ao longo desta publicação, eles não são poucos, pois envolvem superar as dificuldades inerentes à complexidade e ao dinamismo das políticas públicas, os desafios de se trabalhar com variados subsistemas de monitoramento, dada a diversidade de políticas distintas em que o Ministério da Cidadania atua, os diferentes graus de maturação dos programas e dos gestores, a multiplicidade de atores que realizam o monitoramento, a falta de compreensão quanto aos papéis de cada um no monitoramento, a tomada de decisões sem base em evidências ou sem o compromisso com a prestação de contas à sociedade do uso dos recursos públicos, a dificuldade em se criar uma memória institucional, que valorize as pessoas e registre/documente os processos envolvidos no monitoramento e, por fim, em consequência de tudo isso, a ausência de uma cultura de monitoramento consolidada e institucionalizada. Vale dizer que não se pretendeu exaurir o tema, mas pontuar os entraves percebidos como os maiores dificultadores para a implementação plena da Política de Monitoramento no MC.




Todos os desafios elencados nesta publicação são intrínsecos e inerentes à Administração Pública, o que pode levar a uma certa dose de conformismo: já que eles existem e não podem ser eliminados, muitas vezes não são vistos como um problema (Como diz o ditado popular: “O que não tem solução, solucionado está”). Mas isso não é verdade. A questão é que o esforço feito para identificar os principais entraves e saber distingui-los dos problemas circunstanciais é um bom ponto de partida para pensar estratégias de soluções práticas e sustentáveis, que possibilitem nesse ambiente desafiador a construção e o aprimoramento de sistemas de monitoramento das políticas públicas realizadas pelo Ministério.

Sendo assim, conhecidos os desafios, ao longo das próximas edições do volume 08 da série **Monitoramento em Foco: De Olho na Cidadania** pretende-se refletir sobre as boas práticas de monitoramento e explorar melhor as possíveis estratégias para apoiar a gestão na implementação de uma cultura de monitoramento robusta.



05

Referências



BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.**

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Portaria n. 2.527, de 10 de Outubro de 2018. **Dispõe sobre a Política de Monitoramento no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social.**

CHRISPINO, ALVARO. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. 256 p.

OCDE, 2018. **Pacto Global das Nações Unidas lança ferramenta para inspirar governança transformacional.** Disponível em: e. Acesso: 21/02/2022.

RIBEIRO, Marina, CORRÊA, Victor. **Uso das evidências nas políticas públicas: em busca de consolidação.** Síntese de Evidências Clear, v. 10. Outubro/2021. Disponível em: <http://fgvclear.org/site/wp-content/uploads/10-sintese-lapop-ok.pdf>). Acesso: 21/02/2022.

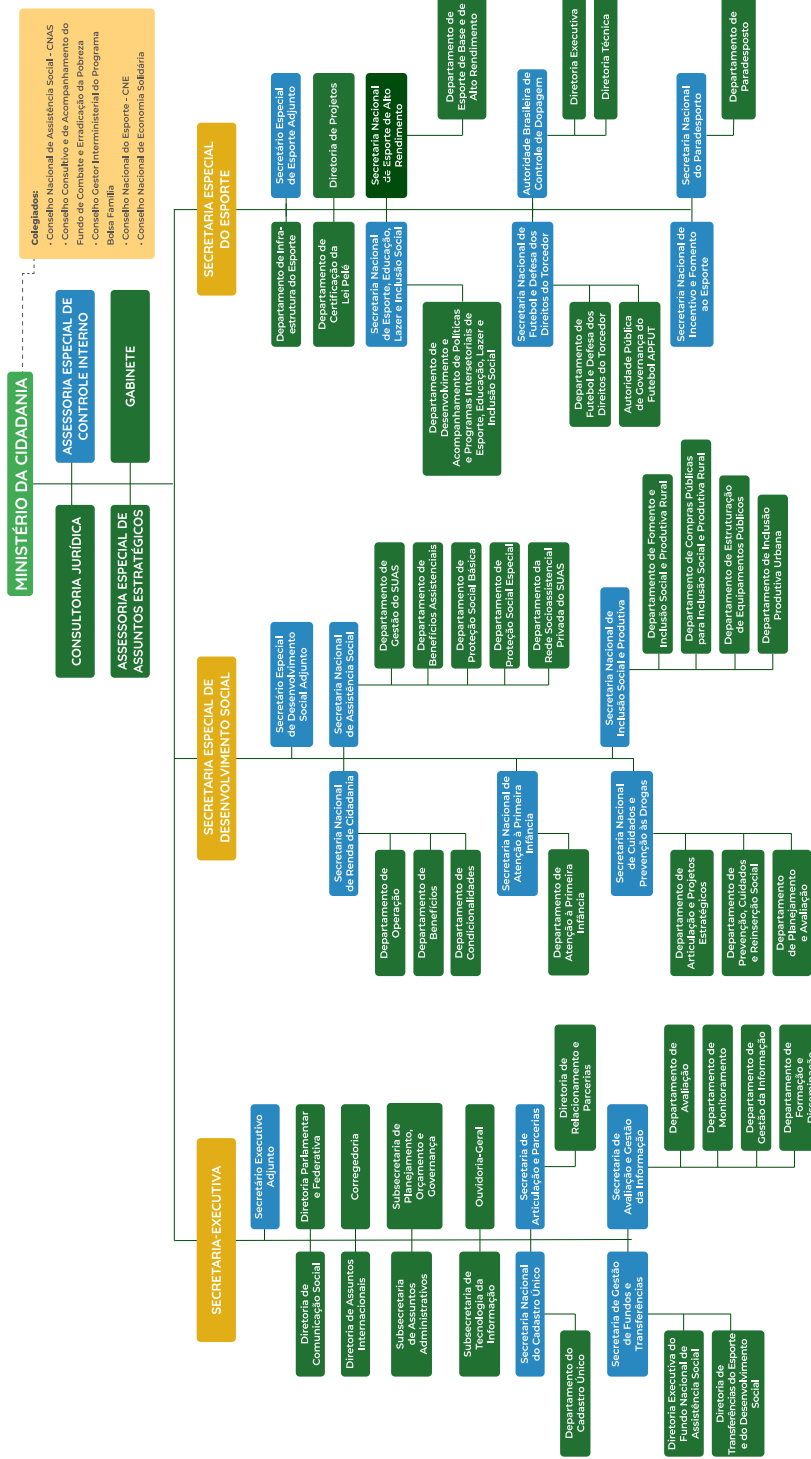
UNESCO. VAITSMAN, Jeni, RODRIGUES, Roberto W. S., SOUSA, Rômulo Paes. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Management of Social Transformations. Policy Papers n.17, 2006. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/TemplateHTML/PDFs/Most/mos-tport.pdf>. Acesso: 15/03/2022



ANEXO I – Perguntas orientadoras das entrevistas (realizadas em agosto/2021)

- 1) Com base na sua experiência, qual é o maior desafio ao monitoramento e o uso de evidências no processo de tomada de decisão no contexto do Ministério da Cidadania?
- 2) Com base na sua experiência, quais estratégias foram bem-sucedidas para difundir e criar cultura/valores de monitoramento entre os gestores do Ministério da Cidadania?
- 3) Com base na sua experiência, quais estratégias ainda poderiam ser utilizadas para difundir e criar cultura/valores de monitoramento entre os gestores do Ministério da Cidadania?
- 4) Com base na sua experiência, como a Sagi em geral, e o DM em particular, poderiam potencializar essas estratégias?

ANEXO II - Estrutura Organizacional em janeiro de 2022



MINISTÉRIO DA
CIDADANIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL