DE OLHO NA CIDADANIA

Monitoramento em Foco: A Importância do Monitoramento das Políticas Públicas e de conhecer o fenômeno a ser monitorado

08

Parte 2

RESUMO

Nesta parte II do Volume 8 da publicação “De Olho na Cidadania: Monitoramento em Foco”, o Departamento de Monitoramento dá sequência à esta série de títulos da linha voltada prioritariamente aos gestores, técnicos e operadores das políticas sociais, visando contribuir com duas questões muito importantes ao monitoramento.

A primeira delas é o papel de cada agente público que atua em pautas relacionadas às políticas do Ministério da Cidadania (MC) e o reconhecimento de suas responsabilidades para que o monitoramento das políticas ocorra de modo adequado, haja vista que o monitoramento não é uma tarefa exclusiva de uma pessoa ou um órgão apenas, mas sim uma responsabilidade de todos, cada um atuando em um conjunto específico de atividades relacionado às suas competências funcionais.

A segunda questão é sobre a importância de se conhecer o fenômeno que está sendo monitorado, para poder identificar com mais propriedade a forma de agir e, às vezes, até mesmo saber por onde começar.

Além dos tópicos tratados nas duas primeiras edições, a série – composta ao todo por quatro edições complementares entre si – pretende cobrir ainda os indicadores e elementos que afetam a qualidade do monitoramento (na parte III) e a estratégia **De Olho na Cidadania**, instrumento de monitoramento voltado à melhoria da gestão dos dados e informações sobre as políticas de desenvolvimento social e desportivo (na parte IV).

FICHA TÉCNICA

ELABORAÇÃO

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

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

CONTRIBUIÇÕES

Caio Nakashima - *Colaboração Especial*
(MC/SEDS/SENARC/DECON)

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

Cristina Borges Mariani
(MC/SE/ SPOG)

Erick Brigante Del Porto
(MC/SE/ SPOG)

Marconi Fernandes de Sousa
(MC/SEDS/SENARC)

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

Paulo Eugenio Clemente Junior
(MC/SEDS/SNAS)

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

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO / DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO

Marcelo Narvaes Fiadeiro
SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO
E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Carlos Fernandes Silva
DIRETOR 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
Alexsandra Silva
Anderson Pereira de Oliveira
Carlos Fernandes Silva
Cristiane Silva de Moura
Erick Alan Rosa da Silva
Helena Angélica Souza de Almeida
Hugo Carvalho de Oliveira
Igor Dantas Carvalhaes
Jaqueline dos Santos
João Manoel Santos Souza
Liliane Rosa dos Santos
Luis Felipe Sodré Rocha
Marcelo de Oliveira Nicolau
Mariana Ferreira Peixoto dos Santos
Marta Battaglia Custódio
Pedro Flach Romani
Pedro Henrique Monteiro Ribeiro Ferreira
Raquel Maria Soares Freitas
Valéria Silva de Souza
Viviane de Almeida Silvestre

EDITORAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

ASSESSORIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - Luiza Martins da Costa Vidal

SETEMBRO/2022

SUMÁRIO

6 INTRODUÇÃO

10 A IMPORTÂNCIA DO MONITOR DO MINISTÉRIO

29 POR ONDE COMEÇAR?

48 CONSIDERAÇÕES GERAIS

52 REFERÊNCIAS

01
Introdução

Direitos sociais são concretizados por meio das políticas públicas, as quais apresentam demandas variadas e complexas, em um cenário de recursos escassos. Portanto, agir com base em evidências é algo almejado, pois elas dão suporte e subsídios para escolher, dentre alternativas possíveis, qual caminho será seguido na condução de determinada política pública.

Assim, a gestão do conhecimento (em sentido amplo, de ter uma governança de dados) e o monitoramento adequado (em particular) são imprescindíveis, tanto para o diagnóstico do contexto social que será alvo da intervenção política e dos recursos disponíveis para a sua operacionalização, quanto para o acompanhamento constante de dados, informações e indicadores durante a execução da política, permitindo que o agente público tenha condições mais favoráveis para tomar decisões. Do contrário, gerir políticas públicas sem utilizar dados de monitoramento seria como dirigir um automóvel sem ler as placas ou sem saber quanta gasolina tem no tanque de combustível. Agindo às cegas, um gestor pode causar muitos prejuízos e frustações à sociedade.

Tendo acumulado anos de experiência em divulgação de dados de monitoramento para a gestão, transparência e controle social, o Ministério da Cidadania[1] possui diversos casos que são positivos e até emblemáticos ao longo de sua trajetória. Porém, é preciso constantemente aplicar recursos, tempo e energia vital, para que o monitoramento das políticas de desenvolvimento social e despor-

1 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, independentemente do nome oficial da pasta ministerial.

tivas ocorra de forma alinhada aos princípios da relevância, confiabilidade e transparência, dispostos na Portaria que instituiu a Política de Monitoramento no âmbito do Ministério[2]. O empenho dos envolvidos no monitoramento é primordial, para que a experiência acumulada não se perca com o tempo, possa constantemente evoluir para patamares mais elevados de qualidade e consiga abarcar todas as áreas do Ministério, inclusive aquelas onde o monitoramento ainda é incipiente/embrionário. Ou seja, monitorar exige muito esforço e coordenação de um amplo conjunto de pessoas.

A coordenação das atividades de monitoramento no âmbito do Ministério da Cidadania compete ao Departamento de Monitoramento (DM), da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)[3]. Assim como outras áreas do MC, o DM precisa de evidências para melhor gerir suas atividades. Para dar subsídios à organização e à forma de atuação do DM, é preciso "monitorar o monitoramento", o que tem sido feito a partir da estratégia De Olho na Cidadania, iniciada em 2018. Nesse sentido, o DM dedica as quatro partes do volume nº 8 da série De Olho na Cidadania a essa temática. A Parte I dessa publicação tratou do diagnóstico dos entraves ao monitoramento[4] e, dando continuidade, esta Parte II aborda uma questão central do monitoramento, que é mostrar aos agentes públicos[5] a

2 Portaria MDS nº 2.527, de 10 de outubro de 2018.

3 Essa atribuição foi dada pela Política de Monitoramento do Ministério da Cidadania política.

4 Publicação disponível no link: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/pdfdeolho.pdf

5 Qualquer pessoa que esteja atuando em a atividades fins da Administração Pública, ou agindo em nome desta: políticos, gestores, administradores, servidores, consultores, colaboradores, temporários, terceirizados voltados, estagiários, etc., das três esferas de governo.

importância não apenas de fazer o monitoramento, mas, principalmente, maneiras de incentivá-los a usar informações/evidências em suas atividades (planejamento, gestão, tomada de decisão).

Para nortear essa reflexão, é central uma pergunta que, volta e meia, orbita as mentes dos agentes públicos: “Por que monitorar?” ou, em outras palavras, “Qual é o objetivo do monitoramento?”. Ao tentar responder a essa pergunta, outras surgem na sequência, quase que automaticamente, pois para saber o motivo de se medir algo, é preciso também saber “O que?”, “Para quem?”, “De que maneira é possível” fazer essa mensuração.

Assim, esta publicação De Olho na Cidadania: Monitoramento em Foco, v. 8, Parte II, além da introdução e das considerações finais, possui dois capítulos: o primeiro que trata da importância de se fazer o monitoramento, ou seja “Por que?” e “Para quem?” monitorar; e o segundo capítulo aborda a importância de se conhecer o fenômeno a ser monitorado para poder identificar “O que?” e “De que maneira é possível?” fazer o monitoramento, pensando nas especificidades do objeto a ser monitorado e dos objetivos pretendidos com o monitoramento.

Na sequência, a parte III do De Olho na Cidadania: Monitoramento em Foco, v. 8 será focada no “Como medir?” e “Como garantir parâmetros mínimos de qualidade?”, com ênfase nos indicadores e na governança.

02

A Importância do monitoramento do Ministério

O principal motivo para se monitorar algo é obter evidências e melhorar o nível de informações sobre as diversas dimensões do fenômeno de interesse. De uma forma geral, o processo de monitoramento tem o papel de apoiar a tomada de decisão e facilitar a comunicação com outros atores interessados no mesmo objeto, a partir da análise e do acompanhamento de informações estreitamente relacionadas com o objeto monitorado, de modo contínuo e tempestivo.

O monitoramento que o Ministério da Cidadania faz deve estar alinhado com a sua missão institucional. Ou seja, as políticas públicas em desenvolvimento social e desportivas, voltadas à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, devem pautar o monitoramento, assim como as situações-problemas que provocaram a intervenção, os esforços empreendidos na implementação e os resultados obtidos. Nesse contexto, o monitoramento interessa a diversos atores da sociedade, podendo ser citados: os agentes públicos, os cidadãos, os órgãos de fiscalização e controle, as instituições da sociedade civil organizada, a imprensa, o Ministério Público, as câmaras de comércio, as instituições financeiras, instituições de pesquisa, etc. Cada um desses atores em geral tem motivações e interesses específicos e, portanto, pode utilizar o monitoramento com finalidades diferentes de acordo com seus objetivos.

O monitoramento das políticas públicas interessa a diversos atores da sociedade, como os cidadãos, os agentes públicos, os órgãos de controle, as instituições da sociedade civil organizada, grupos da iniciativa privada entre outros.

Sendo assim, a delimitação do monitoramento de uma política pública depende do interesse envolvido, fruto da conjuntura de cada momento, ou seja, suscetível a mudanças em função de variáveis econômicas, sociais, políticas e administrativas e, também, da dinamicidade do objeto a ser monitorado. De todo modo, para além dos interesses específicos, pode-se apontar duas funções essenciais do monitoramento: contribuir para maior assertividade e eficiência das políticas públicas e promover maior transparência e responsabilidade na gestão pública.

Cabe dizer que, muito embora o monitoramento de uma política pública seja de interesse de muitos, os agentes públicos assumem um papel determinante para viabilizá-lo. Isso ocorre porque, além de serem consumidores e usuários das evidências produzidas, são também um dos principais responsáveis pela produção e sistematização de informações, especialmente aquelas inerentes ao processo de formulação, implementação e execução das intervenções públicas. Nesse sentido, as etapas que envolvem a construção de um sistema de indicadores de monitoramento de políticas públicas, em geral, são coordenadas ou realizadas pelos órgãos públicos para atender a interesses próprios (internos) e dos demais atores (externos).

O monitoramento contribui para maior **assertividade** das políticas públicas e **otimização** dos recursos públicos. Além disso, promove a **transparência** e a responsabilização da gestão pública.

A Ilustração 1 sistematiza as etapas do monitoramento, apresentadas na Parte I do Volume 8[6], e grupos de atores interessados no acompanhamento das políticas públicas.

Ilustração 1 – Etapas do monitoramento e grupos de atores interessados

Fonte: MC/SE/SAGI/DM/CGPI

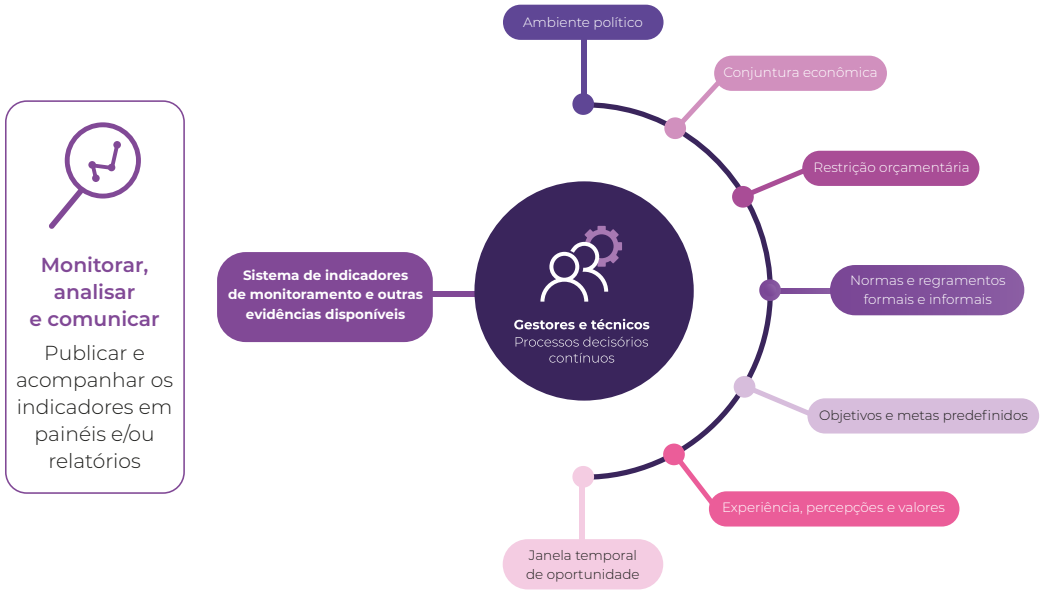
A seguir, será abordada a importância do monitoramento de políticas públicas pela perspectiva dos consumidores dos dados de monitoramento, sejam eles agentes internos ou atores externos.

6 Como foi apresentado na Parte I do Volume 8, na prática da Administração Pública nem sempre todas as etapas são percorridas e, quando são, não necessariamente seguem uma ordem sequencial.

2.1. PÚBLICO INTERNO (DEFINIR OBJETIVOS E PRODUZIR INFORMAÇÕES PARA A GESTÃO)

No âmbito da Administração Pública, agentes públicos estão a todo tempo sendo pressionados a tomar decisões, que podem ser rotineiras para manter as atividades e processos em andamento ou gerar mudanças incrementais, mas que também podem ter implicações maiores para a gestão pública, como alteração do público-alvo de um programa, criação de um novo benefício ou interrupção de um serviço público. Para lidar com processos decisórios contínuos é recomendável ponderar uma série de fatores para identificar e tomar a melhor decisão possível em um determinado momento, tais como os apresentados a seguir.

Ilustração 2 – Alguns dos elementos considerados nos processos decisórios



Fonte: MC/SE/SAGI/DM/CGPI

Dentre os fatores a serem considerados nos momentos de tomada de decisão, destacam-se os riscos e as oportunidades percebidas sob diversas perspectivas: ambiente político e econômico; restrições orçamentárias e financeiras; normativos vigentes; janela temporal propícia; os objetivos e metas pactuados; valores e experiências dos gestores e da equipe técnica.

Além desses fatores, o uso do monitoramento pode e, em geral, deve desempenhar um relevante papel na tomada de decisão, trazendo uma perspectiva objetiva sobre o andamento das políticas públicas e dos contextos em que elas estão inseridas.

Contudo, tendo em vista os desafios associados à construção, à manutenção e à utilização de um sistema de indicadores de monitoramento, não raro, no dia a dia da Administração Pública, os demais fatores recebem maior atenção em detrimento dos dados de monitoramento e, infelizmente, a potencialidade do sistema de monitoramento para informar os agentes públicos ainda tem sido subutilizada.

EXEMPLO LÚDICO:

Se uma pessoa precisa fazer apressadamente uma viagem, pode simplesmente entrar no carro e pegar a estrada, sem fazer revisão mecânica do veículo. Nesse caso, se a viagem seguisse sem problemas o motorista teria a sensação de que tudo correu bem, "como planejado". Porém, se o carro tivesse apresentado problema mecânico ao longo da viagem, o motorista poderia pensar que "teve azar". No exemplo citado, se o motorista fizesse regularmente a revisão, ele poderia viajar com maior confiança na parte mecânica do veículo, sem deixar esse momento para a "sorte". Ou seja, **o monitoramento é algo útil, mas deve ser realizado tempestivamente.**

Portanto, faz-se necessário sensibilizar ainda mais todos os agentes públicos quanto à relevância do monitoramento, reforçando os seus benefícios na efetivação das intervenções públicas. De modo abrangente, um sistema de indicadores de monitoramento de uma política pública deve permitir aos agentes públicos[7]:

- acompanhar os **resultados e os esforços** empreendidos para concretizar a política (insumos, atividades e processos);
- compreender a **distância entre os resultados esperados e aqueles que de fato ocorreram** (alcance das metas);
- identificar **dificuldades, erros ou desvios** na implementação, em tempo de propor **correções e ajustes** tempestivos;
- identificar avanços e experiências que podem **contribuir para outras políticas públicas;**
- reconhecer e acompanhar as **necessidades da sociedade e o contexto** em que as políticas públicas estão inseridas; e
- **comunicar e compartilhar informações** de monitoramento das políticas públicas com a sociedade.

Sendo assim, ainda que fatores circunstanciais ou estruturais também façam parte dos processos decisórios, o monitoramento é uma função relevante inerente à gestão pois, quando os agentes públicos atuam fundamentados em informações válidas e confiáveis, eles tendem a ser mais assertivos no alcance dos objetivos da política pública e, portanto, as chances de causar prejuízos à sociedade são menores. Além disso, todo o conhecimento produ-

7 JANNUZZI (2013); Cardoso (2015).

zido com o monitoramento pode ser útil tanto para a definição e construção de novas políticas, quanto para realizar aprimoramento de outras políticas existentes.

> Acompanhar os indicadores de monitoramento permite compreender melhor a situação, otimizar recursos, corrigir rotas, manter a vitalidade da política pública, conhecer o cenário social e econômico, acompanhar as mudanças nos paradigmas tecnológicos, nos valores da sociedade, etc.

Cabe dizer que a importância percebida do monitoramento também reflete o entendimento de que o espaço para tentativa e erro no âmbito das políticas públicas deve ser cada vez mais reduzido. O erro displicente, que é cometido pelo desdém no trato da coisa pública, é muito danoso à sociedade, pois a penaliza duplamente, pelo investimento que ela faz com recursos para ver problemas solucionados e pela perpetuação desses problemas, que poderiam ter sido mitigados por uma boa gestão, mas não foram.

Nesse sentido, observa-se um esforço de institucionalização das atividades de monitoramento por meio de legislação e estrutura organizacional, com a criação de áreas específicas. O monitoramento é previsto em diversos normativos, da Constituição Federal[8], passando por variadas leis específicas (Lei de Acesso à Informação, Lei das Parcerias 13.019/2014; Lei do Governo Digital, 14.129/2021; leis orçamentárias; etc.), até normativos infra legais, tais como o Decreto nº 11.023/2022, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério

---

8 **Art. 193.** A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

da Cidadania ou a Portaria ministerial nº 2.527/2018, que estabelece a Política de Monitoramento no âmbito do Ministério da Cidadania.

2.1.1. OBJETIVOS DO MONITORAMENTO EM FUNÇÃO DA POSIÇÃO DO AGENTE PÚBLICO NA HIERARQUIA INTERNA

O interesse pelo monitoramento pode se apresentar sob diferentes perspectivas no contexto da Administração Pública, uma vez que existe uma multiplicidade de atores na máquina administrativa com atribuições distintas e que, portanto, lidam com problemas diferentes ou têm perspectivas diferentes do mesmo problema. Sendo assim, gestores e técnicos podem ter interesses e perspectivas próprios quanto ao monitoramento. Além disso, o nível de informações necessário para cada tipo de monitoramento, para cada situação estabelecida, em cada momento da política, vai depender do objetivo almejado pela pessoa que está monitorando.

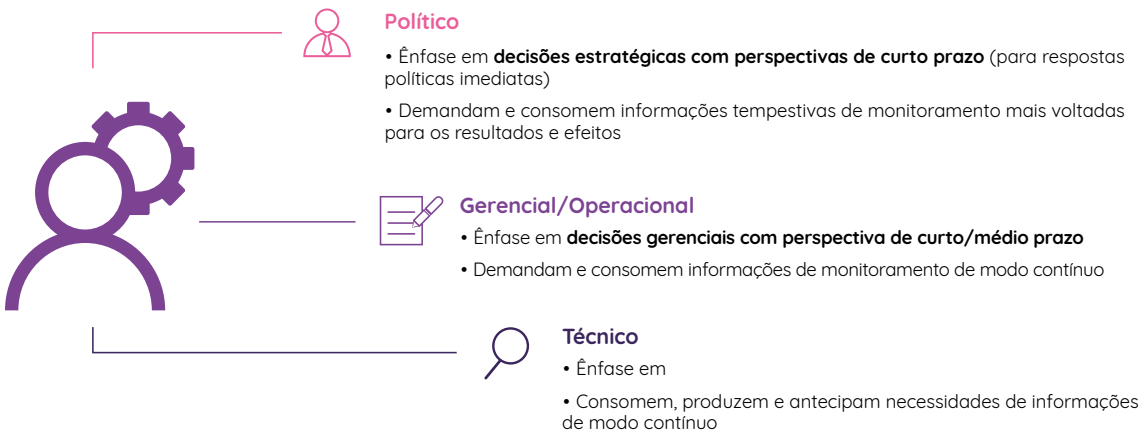
Quando o poder público estabelece planos, políticas, programas, projetos, serviços e ações, ele tem por objetivo alcançar algum resultado, em geral atrelado à estabilização econômica, à alocação de recursos ou à distribuição de riquezas, de modo a combater as grandes desigualdades sociais. Ademais, o processo para se atingir esses objetivos pode ser dividido em fases ou etapas (não necessariamente compartimentadas ou sucessivas), tais como a de planejamento, a de implementação inicial, a de execução plena, a de avaliação de resultados e a de prestação de contas.

Portanto, para responder à pergunta “O que?” monitorar, é preciso saber qual é o interesse do monitoramento, relacionado à conjuntura/situação que está sendo vivenciada. Desta forma, para além

da sua função abrangente, o monitoramento assume funções específicas e distintas a depender da posição dos atores internos, responsáveis pela gestão de políticas públicas, dos valores e objetivos, dos tempos em que cada uma dessas pessoas se envolve efetivamente nas etapas do processo de monitoramento e da sinergia entre as partes.

Como são muitos os locais onde as decisões são tomadas, e muitos os atores em diversas posições e níveis hierárquicos que deliberam sobre algo, obviamente nem todas as informações serão relevantes para todo mundo o tempo todo. Nesse sentido, a título de simplificação, destacam-se três níveis distintos de agentes públicos: o político; o gerencial; e o técnico (Ilustração 3).

Ilustração 3 – Processos decisórios nos diferentes níveis de agentes públicos



Fonte: MC/SE/SAGI/DM/CGPI

O nível político compreende decisões da alta gestão, com impacto direto mais relevante para a sociedade, com efeitos quase imediatos e, em geral, nesse contexto, os gestores precisam lidar com prazos muito restritos e ter acesso às informações disponíveis tem-

pestivamente. Já no caso do nível gerencial, as decisões tendem a ser mais orientadas para a continuidade dos processos e, portanto, são decisões menos imediatistas, se dão em um espaço temporal um pouco mais planejado, sendo necessário o acompanhamento contínuo dos indicadores para identificar as necessidades de eventuais intervenções. No nível técnico, por sua vez, têm-se os servidores públicos que lidam mais de perto com todo o processo de implementação e execução de uma política, com uma visão temporal mais longeva e, em geral, tendem a perceber com mais antecedência os comportamentos atípicos nos indicadores de monitoramento e têm maior potencial para antecipar as necessidades de informações relevantes para a condução de um determinada política, além de serem, muitas vezes, os próprios produtores do dados que vão atender às demandas dos demais agentes públicos e da sociedade.

O Quadro 1 traz exemplos de processos decisórios nos diferentes níveis de agentes públicos e possíveis indicadores de monitoramento que podem ser relevantes em cada situação.

Quadro 1 – Exemplos de situações para os diferentes níveis de agentes públicos

NÍVEIS	OBJETIVO HIPOTÉTICO	POSSÍVEIS INDICADORES DE INTERESSE
Político	Precisa definir se irá alocar mais recursos orçamentários para expandir a cobertura do programa de transferência de renda	✓ Recurso orçamentário disponível ✓ Índice de cobertura e/ou focalização do programa de transferência de renda ✓ Quantidade de famílias identificadas como elegíveis e não beneficiárias
Gerencial	Precisa garantir a padronização e qualidade dos atendimentos nas unidades de acolhimento	✓ Taxa de profissionais capacitados em atendimentos ✓ Índice de satisfação dos usuários com a qualidade dos atendimentos recebidos
Técnico	Precisa garantir a produção de relatórios técnicos tempestivos	✓ Tempo médio para elaboração de Relatórios Técnicos ✓ Prazo médio para a entrega de Relatórios Técnicos

Fonte: MC/SE/SAGI/DM/CGPI

O **objetivo principal** do fenômeno observado deve nortear a pergunta **"O que monitorar?"**. Esse objetivo se desdobra em objetivos específicos, que são os objetos e dimensões do monitoramento e, por consequência, irá revelar quais indicadores são necessários para esse monitoramento, que, em última instância, irá apoiar a tomada de decisão.

2.1.2. AGENTES PÚBLICOS COMO PRODUTORES DE INFORMAÇÕES

Além de serem um dos grupos interessados no monitoramento, os diversos agentes públicos também são um dos responsáveis por produzir e sistematizar informações sobre as políticas públicas, bem como os seus resultados e efeitos. Assim, considerando que dados, indicadores e informações são os principais insumos para viabilizar o monitoramento, os gestores públicos[9] têm papel estratégico na construção e fortalecimento de um sistema de monitoramento robusto.

Além disso, um conjunto de indicadores de monitoramento é mais ou menos relevante a depender do momento e de quem está olhando para aquelas informações. Por exemplo, em um determinado ano, um órgão pode estar muito interessado em acompanhar a evolução do número de crianças participantes nos jogos estudantis. No ano seguinte, pode ter como prioridade incentivar a participação feminina nas competições e, assim, passa a priorizar os indicadores do perfil de sexo dos participantes. No mesmo período, um técnico pode estar preocupado em obter informações sobre onde ocorrem os jogos estudantis e qual é a disponibilidade de profissionais e de espaços para práticas esportivas no território brasileiro, para identificar potenciais gargalos dessa política. Tais situações exemplificam como a busca por informações das políticas públicas é contínua e dinâmica, no tempo e entre os atores interessados.

9 Gestores, como são agentes públicos com maior grau de responsabilidade, têm papel estratégico nessa questão.

Nesse sentido, é crescente a demanda por novas informações e/ou a revisão daquelas já disponíveis, o que exige uma atuação contínua dos agentes públicos na produção e gestão de dados e indicadores. Contudo, não se trata de produzir dados de modo aleatório e sem nenhuma governança. O ponto central aqui é reforçar a importância de que agentes públicos entendam o seu papel e internalizem nos seus fluxos as atividades necessárias para viabilizar o monitoramento contínuo, amplo e tempestivo das políticas, inclusive identificando e antecipando lacunas informacionais.

Sobre este assunto é importante ressaltar que, embora o processo de monitoramento seja dinâmico e adaptável aos diferentes contextos, é importante garantir, ao longo do tempo, o acompanhamento periódico dos programas por meio de indicadores estáveis (ou seja, cujas variáveis e fórmulas de cálculo são as mais estáticas possíveis), sob pena de perder a evolução e a comparabilidade dos resultados alcançados.

A informação é um ativo bastante valorizado. Assim, os dados do monitoramento podem ser considerados ativos valiosos da organização, parte do patrimônio público, os quais devem ser zelados.

Portanto, ainda que seja desafiador para a Administração Pública, é necessário permanentemente atuar não apenas na área de produção, mas também de governança de dados, objetivando o constante consumo interno da informação gerada.

2.2. PÚBLICO EXTERNO (PRESTAR CONTAS E INFORMAR)

Quando as pessoas que administram uma empresa não são as donas do negócio, pode ocorrer conflitos de interesse entre elas. Os objetivos almejados pelos proprietários (boa gestão, maximização dos lucros, continuidade dos negócios etc.) nem sempre são coincidentes com os desejos dos seus gestores (ampliar seus bônus pessoais, estender sua cesta de benefícios, aumentar o valor do vale alimentação, etc.). Esses objetivos distintos entre o agente (quem administra) e o principal (o dono) leva ao que a literatura chama de "conflito de agência".

A governança surge para compensar essa assimetria de informações, de poder e de autoridade que existe entre os administradores e os proprietários, para deixar a gestão mais alinhada aos interesses dos donos do negócio do que aos interesses dos administradores.

Transpondo essa lógica que surgiu na iniciativa privada para a ótica da governança na Administração Pública, verifica-se que – também na esfera pública – pode ocorrer de o interesse do gestor público (agente) não ser coincidente com os interesses da população (principais interessados). O agente público pode estar muito mais interessado em se manter no poder e continuar usufruindo das benesses que o cargo lhe proporciona do que em resolver um problema social, desviando assim o foco de sua atuação para assuntos de interesse pessoal e desperdiçando recursos públicos. Assim, devem ser instituídas estruturas de governança que permitam verificar, com transparência, como se dá a aplicação dos recursos pú-

blicos e os resultados que estão sendo alcançados com a utilização dos recursos, como instrumento de controle para a sociedade.

2.2.1. A SOCIEDADE

O principal destinatário do monitoramento é o cidadão – primeiro interessado em saber como estão sendo geridos os recursos empregados nas políticas públicas – para que ele possa acompanhar e cobrar dos gestores os resultados esperados e, assim, a exercer a cidadania.

Nesse sentido, alguns grupos da sociedade desempenham um papel mais ativo no monitoramento, por exemplo, os **centros de pesquisas, as organizações da sociedade civil e a imprensa**, que consomem, analisam e disseminam as informações de monitoramento das políticas públicas, muitas vezes numa linguagem mais próxima e acessível aos cidadãos. Estes atores ampliam o espaço de reflexões com a sociedade quanto as ações do Estado, **contribuem para a transparência e retroalimentam o monitoramento realizado pelos agentes públicos, ao trazerem propostas e questionamentos pertinentes e sinalizarem os pontos de preocupação da população.**

2.2.2. OS ORGÃOS DE CONTROLE

No âmbito da Administração Pública, existem diversas instituições voltadas ao acompanhamento, fiscalização e controle das atividades estatais, tais como os conselhos, o Ministério Público, as corre-

gedorias e órgãos de controladoria internos, as casas legislativas, o Poder Judiciário e instituições de auditoria externos.

Dentre os diversos órgãos, destaca-se um pela sua competência constitucional e por seu poder de aplicar sanções pelo mau uso dos recursos da União: o Tribunal de Contas da União (TCU). Trata-se de um órgão autônomo que auxilia o Congresso Nacional na fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade na arrecadação e uso dos recursos públicos. O TCU tem o poder de imputar débito ou aplicar multas com eficácia de título executivo, caso entenda que há um descompasso entre o padrão de conformidade e o que foi efetivamente apurado.

Sendo um órgão de controle qualificado, é importante observar as orientações emanadas pelo TCU, destacando-se a contribuição publicada em documento voltado à implementação de boas práticas de governança, especificamente às Políticas Sociais. Esse referencial de governança pública produzido pelo TCU está fundamentado no posicionamento da *International Federation of Accountants* (IFAC).

O Tribunal de Contas da União (TCU) auxilia o Congresso Nacional na fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade na arrecadação e uso dos recursos públicos.

Segundo esse documento, os princípios básicos de governança que devem nortear a Administração Pública são a **capacidade de resposta, a confiabilidade e a transparência**[10]. Além desses três pilares da boa governança, o TCU elenca ainda a necessidade de:

a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;

b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;

c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;

d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;

e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;

f) dialogar com e prestar contas à sociedade;

g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;

h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;

---

10 Brasil. Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria.** Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, p. 14. In: **Governança pública: uma revisão conceitual.** Rev. Serv. Público Brasília 70 (4) 519-550 out/dez 2019. p. 538.

i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;

j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;

k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);

l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;

m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;

n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;

o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e

p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis).

Observa-se que muitas das recomendações do TCU estão diretamente relacionadas com o monitoramento. O monitoramento é uma peça-chave na engrenagem da Administração Pública e sua qualificação aprimora a boa governança, as melhores práticas, e, em última instância, auxiliam na melhoria da gestão pública como um todo.

Portanto, outro importante destinatário dos dados do monitoramento são os órgãos de fiscalização e controle em geral e o TCU em particular.

03

Por onde começar?

O monitoramento envolve uma análise crítica, tanto daqueles que produzem e disponibilizam a informação tempestivamente (com indicadores confiáveis e gerados de modo transparente), como um olhar analítico de quem consome a informação, que dará ênfase aos dados relevantes a cada momento.

Nesse sentido, é preciso ter em mente que até o momento da publicação e uso dos indicadores de monitoramento, faz-se necessário realizar uma série de atividades preliminares, como delimitar os objetos que devem ser monitorados, definir diferentes indicadores (para diferentes consumidores de monitoramento), validar a metodologia de cálculo, coletar e tratar os dados primários, além de documentar os procedimentos relevantes nesse processo. Se tais etapas antecedentes não tiverem sido superadas previamente, na hora em que for preciso acessar uma informação ela pode não estar disponível ou, caso exista, pode não ter passado por uma validação técnica que certifique a sua confiabilidade e qualidade. Nessas situações, infelizmente, o monitoramento é fragilizado e pode levar a interpretações ou até decisões equivocadas.

Portanto, uma vez ciente da importância de se realizar o monitoramento, cabe refletir sobre três momentos relevantes para construção de um sistema de indicadores de monitoramento, que são: (1) compreensão da lógica da política e definição do fenômeno a ser monitorado; (2) definição e revisão periódica de um conjunto mínimo de indicadores de monitoramento; e (3) promoção da qualidade e da governança dos dados.

Cabe ressaltar que tais momentos não ocorrem de modo segmentado ou sequencial e pode ser bem difícil delimitá-los na prática.

Ainda assim, são importantes para aprofundar a reflexão e ajudar a responder à pergunta “Por onde começar?”.

Ilustração 4 – Etapas para construção de um sistema de indicadores de monitoramento

Fonte: MC/SE/SAGI/DM/CGPI

Dando continuidade a esse raciocínio, a próxima seção trata da definição do que se quer monitorar, os demais momentos serão tratados posteriormente, na Parte III desta publicação.

3.1. DEFINIR O QUE SE QUER MONITORAR

Para saber o que deve ser monitorado, é preciso antes identificar o que se quer com esse monitoramento, no âmbito de uma política. Ou seja, a partir da posição organizacional do agente público, ele precisa identificar quais são as prioridades a ser acompanhadas. Por exemplo, questões orçamentárias mais amplas (teto, contingenciamento, disponibilidade de recursos) são mais relevantes no nível político do que no âmbito técnico, embora estes também precisam estar atentos ao impacto das questões orçamentárias na execução da política.

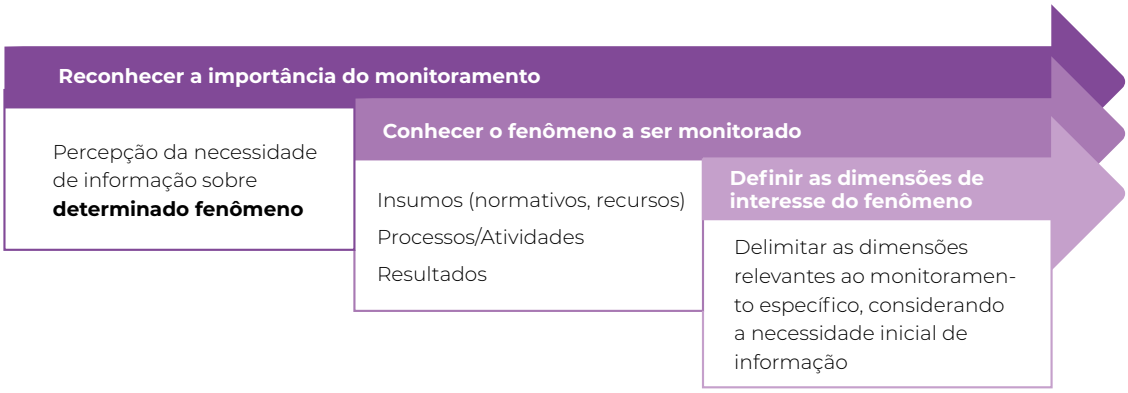
A depender do órgão, para o nível gerencial, pode ser mais interessante saber sobre a estabilidade dos sistemas e das ferramentas informacionais do Ministério, o que faria com que esse gestor monitorasse a disponibilidade de recursos para aquisições de novas máquinas ou a contratação de serviços de TI. Para outro gestor, pode ser mais interessante se inteirar sobre a capacidade técnica dos servidores para realizar as tarefas de sua área, o que o faria monitorar o nível de qualificação e formação profissional de sua equipe.

Por sua vez, para o corpo técnico, é importante monitorar as demandas da chefia e a capacidade de atendimento delas; no caso de fiscais de contratos (que podem ser agentes públicos de nível técnico) é importante monitorar a execução dos serviços contratados ou a entrega de bens adquiridos.

Em outras palavras, é preciso reconhecer a importância da informação a ser obtida, por meio do monitoramento, considerando os interesses envolvidos, as atribuições e as competências, o que varia

enormemente, conforme a área de atuação (esporte, assistência social, segurança alimentar, etc.) e o nível de responsabilidades.

Ilustração 5 – Definindo o que se quer monitorar



Fonte: MC/SE/SAGI/DM/CGPI

Feito esse reconhecimento, essa delimitação, do objeto que deve ser monitorado, o passo seguinte é conhecer as minúcias desse objeto: qual é a legislação envolvida, quais são os recursos internos e externos disponíveis (humanos, financeiros, físicos), quais são os recursos que consome (materiais e imateriais), como é o seu modo de funcionamento, ou seja, quais são as atividades/procedimentos realizados em cada etapa/fase e quais são os resultados esperados em cada uma delas.

Conhecer o objeto a ser monitorado permite ao agente público deliminar as dimensões relevantes ao monitoramento de um modo específico e mais assertivo, dando resposta à pergunta inicial motivadora (Por que monitorar?). A Secretaria-Executiva pode – por exemplo – cobrar das áreas que a execução orçamentária ocorra mais efetivamente ou seja contida; o Secretário pode decidir abrir uma licitação para contratação de determinado serviço; o Coorde-

nador-Geral pode solicitar aos seus colaboradores que realizem determinado curso de capacitação; o técnico pode informar os seus superiores sobre a necessidade de aquisição de determinados insumos, e assim por diante.

Uma vez **levantadas quais são as dimensões de interesse** do fenômeno a ser monitorado, é preciso verificar quais dados já estão disponíveis sobre aquelas dimensões, verificar se existem alternativas para preencher as informações faltantes ou se é necessário/possível coletar novos dados.

Para auxiliar na definição das dimensões de interesse do fenômeno a ser monitorado, algumas teorias relacionadas às políticas públicas podem apoiar o agente na empreitada, pois elas ajudam a situar o fenômeno em duas dimensões estratégicas: a do estágio em que ele se encontra (na fase de definição, implementação, execução ou avaliação) e a da relação causal entre os insumos e as atividades atreladas aquele fenômeno. Tal temática é tratada na proxíma seção.

3.2. CONHECER O OBJETO A SER MONITORADO

Um dos meios utilizados para o levantamento de um conjunto adequado de indicadores é a exploração do objeto do monitoramento em diversos níveis, o que pode ser realizado mediante um 'escrutínio'[11] do objeto analisado, sendo que as teorias e modelos sobre as políticas públicas podem auxiliar nesse processo[12].

Em suas origens, na década de 1950, as teorias sobre a análise de políticas públicas tinham por perspectiva o processo político como algo encadeado, uma evolução de uma sequência de etapas ou fases distintas, cíclicas. A estrutura ou perspectiva do ciclo de políticas serviu como um modelo básico que permite sistematizar e comparar os diversos debates, abordagens e modelos. Ao mesmo tempo, esse modelo foi frequentemente criticado em termos de sua construção teórica (do ciclo político como uma estrutura ou

11 No sentido de um exame que se faz minuciosamente sobre algo.

12 Há diversas teorias acerca dos processos decisórios em políticas públicas (podendo ser citados, dentre outros, o modelo racional, a teoria dos jogos, o discurso, a lata do lixo, o processo institucional) e, também, há várias reflexões sobre a análises de políticas públicas. O objetivo deste texto não é exaurir essas teorias, nem tampouco indicar um modelo único, mas tão somente o de trazer – dentre tão vasta literatura – uma perspectiva que seja útil ao propósito de facilitar o monitoramento dos programas e das políticas públicas conduzidas pelo Ministério da Cidadania. Apenas para citar, conforme THISSEN e WALKER, 2013 (p.14), o desenvolvimento de análise de políticas públicas nos EUA e em países como Holanda, Canadá, Alemanha, Nova Zelândia e Índia, contou com publicações tais como, por exemplo, DUNN 1994; DELEON 1988; WALKER e FISHER 2001; RADIN 2002; Stone e DENHAM 2004; MAYER 2007; FISCHER et al. 2007. O surgimento da análise de políticas públicas faz parte de um processo de racionalização muito mais amplo na administração pública que remonta a Max Weber e outros sobre modernização, racionalização e burocracia, que encontrou terreno fértil nos EUA após a Segunda Guerra Mundial e culminou no surgimento do que veio a ser conhecido como as ciências da decisão.

modelo) e validade[13], fazendo surgir um grande paradoxo, uma vez que a maior parte das pesquisas de monitoramento e avaliação continuam metodologicamente dependentes da perspectiva das etapas ou do ciclo da política ou têm o seu problema de pesquisa vinculado a uma dessas etapas (FISCHER et al., 2007).

Entretanto, apesar de suas limitações e das críticas recebidas, a estrutura cíclica tornou-se a mais amplamente aplicada para organizar e sistematizar pesquisas sobre políticas públicas, pois ela concentra a atenção em características genéricas do processo político e não em atores ou instituições específicas ou problemas substanciais com seus respectivos programas. Ademais, os estudos de políticas públicas raramente consideram a estrutura do ciclo de política como um todo, mas sim como um modelo analítico que orienta a formulação de questões e auxilia na escolha das variáveis. Ou seja, a estruturação em ciclos das políticas públicas orientou a análise dos temas de um modo genérico e ofereceu um dispositivo para estruturar na prática a análise, com um caráter mais empírico do que teórico (FISCHER *et al.*, 2007).

Simplificadamente, o ciclo das políticas públicas estabelece as seguintes etapas: (1) Definição da agenda: reconhecimento de problemas e seleção de problemas; (2) Formulação política e tomada de decisão; (3) Implementação; (4) Avaliação.

---

13 As principais críticas questionam a divisão do processo político em etapas e sequências separadas e discretas; o fato de que não consideram os processos políticos não relacionados à resolução de problemas; a perspectiva de que as políticas são de cima para baixo, em direção hierárquica por instituições superiores; que o foco das decisões em ciclos se desdobram sempre em programas singulares; e que essa visão ignora o papel do conhecimento, ideias e aprendizagem capazes de alterar o processo político. (FISCHER et al., 2007, pg. 43-63).

Assim, considerando a contribuição pragmática desse modelo "etapista" e avançando para a questão prática de descobrir "o que" e "como é possível" monitorar, adotou-se nesta publicação o modelo lógico, para 'dissecar'[14] os elementos da implementação de um programa (ou outro fenômeno a ser monitorado) em uma estrutura racional que permite uma análise pormenorizada dos elementos passíveis de serem monitorados.

3.2.1. MODELO LÓGICO

O modelo lógico é o resultado de um exercício abstrato e hipotético, que resulta em uma representação gráfica da teoria de funcionamento de um programa (BRASIL, 2016). Ele pode ser representado da seguinte maneira:

Ilustração 6 - Estrutura do modelo lógico

Fonte: BRASIL, 2016.

O modelo lógico auxilia a compreensão das etapas de um programa e sua relação com as demais, o que permite escolher os indicadores de acompanhamento de cada fase (PFEIFFER, 2006).

Destrinchando a estrutura do modelo lógico, a componente de recursos (ou também insumos) inclui recursos financeiros e não financeiros necessários para o programa alcançar os seus objetivos; as atividades são um conjunto de intervenções, tarefas, operações,

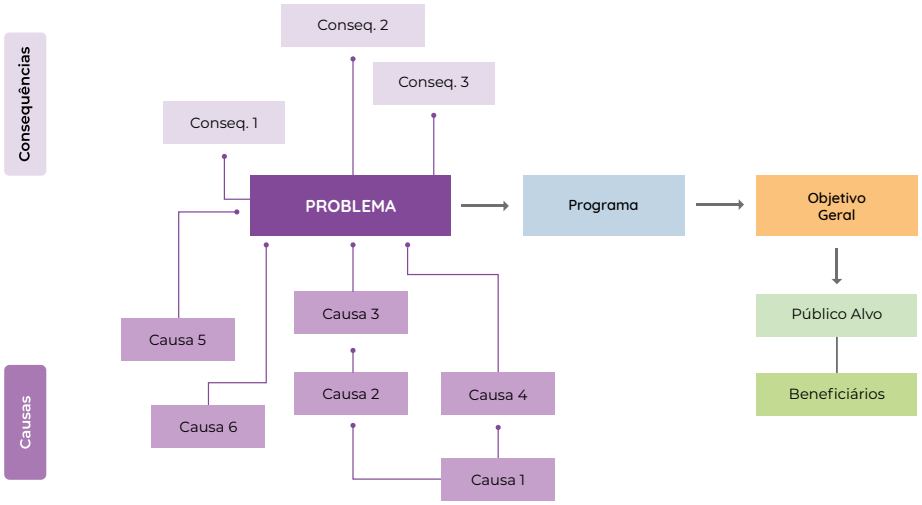
14 No sentido figurado de examinar ou considerar com minúcia; esmiuçar, anatomiza.

processos realizados; os produtos são os resultados das atividades; os resultados intermediários referem-se ao enfrentamento das causas do problema (por exemplo, oferecer esporte no contraturno escolar para combater o sedentarismo) e os resultados finais dizem respeito ao alcance dos objetivos do programa (melhorar a saúde física dos alunos); e, por fim, o impacto diz respeito às alterações sociais promovidas pelo programa (CASSIOLATO e GUERESI, 2010).

Como funciona o modelo lógico? Faz-se um exercício teórico para levantar as causas de um problema existente (diagnóstico) e constrói-se, hipoteticamente, um encadeamento lógico e congruente de ações e efeitos para solucionar esse problema específico.

Um exemplo de modelo diagnóstico é apresentado na Ilustração 6. Nele são explicitadas as interrelações entre os problemas, as causas e as consequências. Assim, como é evidenciado também o público-alvo e o perfil dos destinatários do programa, cujo objetivo do programa é vinculado ao problema do diagnóstico.

Ilustração 7 - Exemplo de modelo diagnóstico



Fonte: IPEA, Como Elaborar Modelo Lógico de Programa: um roteiro básico, 2007. p. 10.

Feito esse exercício teórico sobre o programa, as equipes encarregadas de sua formulação, implementação ou gestão pode então transcrever para um modelo lógico o detalhamento do programa, em que são estruturados os recursos e as atividades que geram os produtos, resultados e impactos.

Um modelo lógico claramente definido apresenta os conceitos que são considerados para fins daquela política e, portanto, pode auxiliar na tarefa de identificar quais são as informações relevantes para o devido monitoramento do programa. Além disso, traz consigo alguns pressupostos para a definição dos indicadores, como o da impessoalidade. Assim, fundamentado em boas práticas, é possível minimizar o risco de vieses naturais que possam existir entre os agentes públicos ou até mesmo a falta de profissionalismo, sem ignorar a experiência e a sensibilidade dos envolvidos.
O exercício hipotético sobre causas e efeitos, o estabelecimento de formas de atuar para mitigar o problema, o dimensionamento de metas e a forma de se calcular os resultados deve fazer parte da rotina da administração pública, constantemente. Além disso, deve passar por revisões e verificações periódicas porque há muitos elementos envolvidos entre o diagnóstico e a mitigação do problema, os quais podem sofrer alterações quantitativas e/ou substanciais, tais como mudanças normativas, orçamentários, dos recursos disponíveis, das prioridades, dos valores, etc.

O MODELO LÓGICO FACILITA O MONITORAMENTO

Pode-se dizer que quem faz o monitoramento é um grande observador, mas sempre haverá limitações. O *Big Brother*, por exemplo, permite aos telespectadores observar os comportamentos dos participantes desse *reality show*, entretanto, não é possível monitorar tudo/todos o tempo todo.

Se em um programa televisivo altamente controlado e exposto como esse não é possível acompanhar a integralidade do que está ocorrendo, imagine o grau de dificuldade que um gestor possui, sabendo que ele faz uma política nacional em que são inúmeras as variedades de atores de gestão (dos três poderes, mais os órgãos de fiscalização e controle, nas esferas federal, estadual e municipal), as etapas e fases de elaboração, implementação, execução, e os destinatários da intervenção.

O modelo lógico auxilia na identificação de quais informações são importantes para o monitoramento, dentre os milhares possíveis, de modo a permitir o acompanhamento com informações relevantes e a custos possíveis.

O modelo lógico facilita a identificação e construção de indicadores para o monitoramento!

Apesar de muito útil e prático, é importante saber que o modelo lógico possui limitações. Conhecê-las ajuda a não encarar essa ferramenta como algo estático e engessado, restrito ao marco inicial do programa. Para que seja possível identificar efeitos que escapem daquilo que foi inicialmente planejado, o modelo precisa ser capaz continuamente revisto e, eventualmente, adaptado ao longo do tempo, para permitir captar a ocorrência de fenômenos imprevistos (ou improváveis).

3.2.2. EXEMPLOS DE COMO CONSTRUIR UM MODELO LÓGICO

Há diversas teorias e modelos a respeito da forma de estruturação lógica do programa, alguns modelos lógicos são apresentados em estrutura linear, outros de modo matricial. Não há, portanto, uma regra a ser seguida.

Entretanto, os elementos principais presentes em todos eles são: entradas (*inputs*), atividades, saídas (*outputs*) e resultados. Os resultados podem ser apresentados em intermediários e finais (impacto) e os modelos suportam também as variáveis relevantes de contexto, as hipóteses que influenciam as relações fundamentadas em tese[15].

Na esfera pública, é possível encontrar Manuais para a elaboração de modelos lógicos, como os produzidos pelo Ministério da Educação[16] e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)[17]. Alguns exemplos ilustrativos auxiliam a compreender o Modelo Lógico dos programas, como observados nas ilustrações 8 a 11.

A Ilustração 8 apresenta a construção de um Modelo Lógico como uma sequência de passos, a partir dos recursos necessários para

---

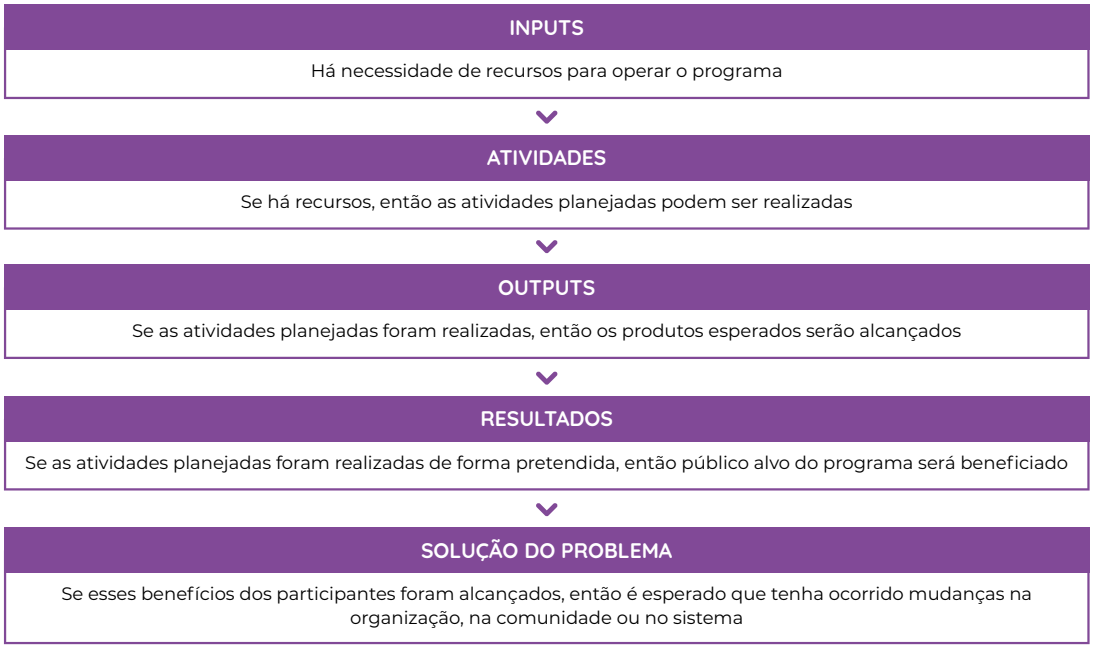
15 FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2007 apud COSTA, p.40.

16 Disponíve em: https://evidencias.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/GUIA_ElaboracaoModelo.pdf. Acesso: 17/08/2020. https://evidencias.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/GUIA_ElaboracaoModelo.pdf

17 Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5767/1/NT_n02_Como-elaborar-modelo-logico-programa_Disoc_2007-fev.pdf. Acesso: 17/08/2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5767/1/NT_n02_Como-elaborar--modelo-logico-programa_Disoc_2007-fev.pdf. Acesso: 17/08/2020.

operar o programa até as alterações que o programa gerou na organização, comunidade ou sistema.

Ilustração 8 - Construção de um Modelo Lógico



Fonte: COSTA, 2018, p. 44, adaptado de W.K. Kellogg Foundation (2001).

No exemplo da Ilustração 9, observa-se que o contexto externo e relacionado ao programa permeia toda a cadeia lógica, entretanto sem afetá-la diretamente. O público alvo é colocado de modo centralizado, à esquerda são apresentados os recursos (inputs), o que se faz com eles (atividades), o que se espera que seja gerado com isso (outputs), e à direita do público-alvo os resultados (intermediários) que o programa irá gerar e o impacto que ele terá na solução do problema (resultados finais).

Ilustração 9 - Elementos do Modelo Lógico

Fonte: COSTA, 2018, p. 40, adaptado de Mclaughlin e Jordan (1999).

A ilustração 10 é apresentada de forma matricial, elencando em linhas as finalidades, propósitos, componentes e atividades, e, nas colunas, os objetivos, indicadores, meios de verificação e pressupostos, do conjunto de elementos constitutivos do programa. Pensando em um Programa como o Auxílio Brasil, é possível pensar em pelo menos quatro tabelas matriciais, considerando que ele é composto pela transferência direta de renda, por condicionalidades na área de saúde e de educação e apoio para a inclusão produtiva.

Ilustração 10 - Estrutura matricial do Modelo Lógico

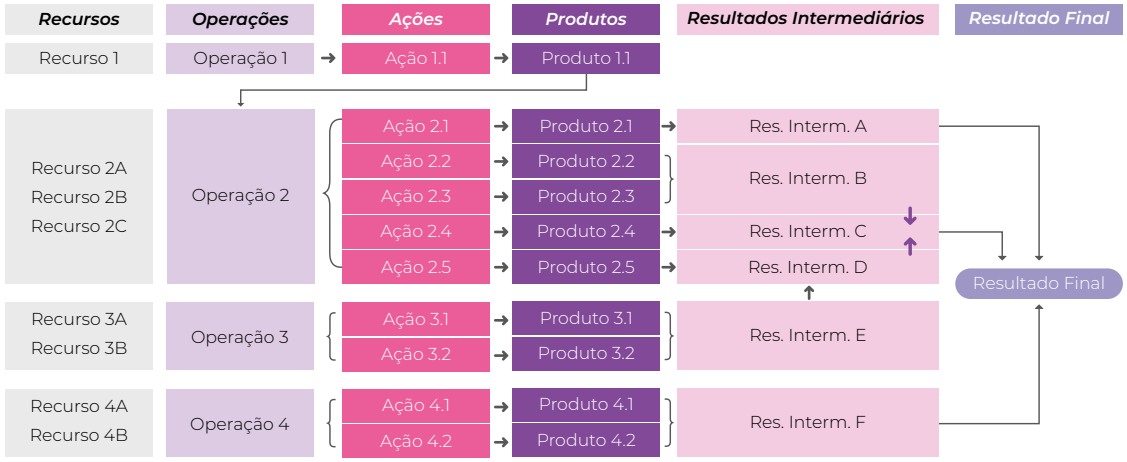
	OBJETIVOS	**INDICADORES**	**MEIOS DE VERIFICAÇÃO**	**PRESSUPOSTOS**
Finalidade				
Propósito				
Componentes				
Atividades				

Fonte: BID, 1997, adaptado por COSTA, 2018.

A Ilustração 11 mescla a estrutura matricial (das linhas e colunas para cada elemento) com o organograma e o sequenciamento em

cadeia desses elementos, de modo a evidenciar as informações passíveis de serem mensuradas de cada um deles.

Ilustração 11 - Estruturação do Modelo Lógico (IPEA 2007)



Fonte: IPEA, op. cit. p. 12.

Em comum, todas essas propostas possuem os recursos para enfrentar um problema e os resultados esperados pela execução do programa.

Apesar de ser um instrumento de monitoramento importante, muitas vezes, quando é apresentado o desenho de uma nova política, o marco lógico foi pensado apenas mentalmente, sem que ele tenha sido documentado de modo organizado pelos agentes públicos. Por isso, é possível que até programas tradicionais e já fortemente consolidados não tenham um marco lógico explícito ou bem definido. Isso faz com que muitos pontos de controle de diversos programas, que deveriam estar sendo monitorados, acabem sendo deixados para um segundo plano. Nesse sentido, recomenda-se fortemente a documentação do marco lógico pelo corpo técnico, responsável pelo programa, como um processo de

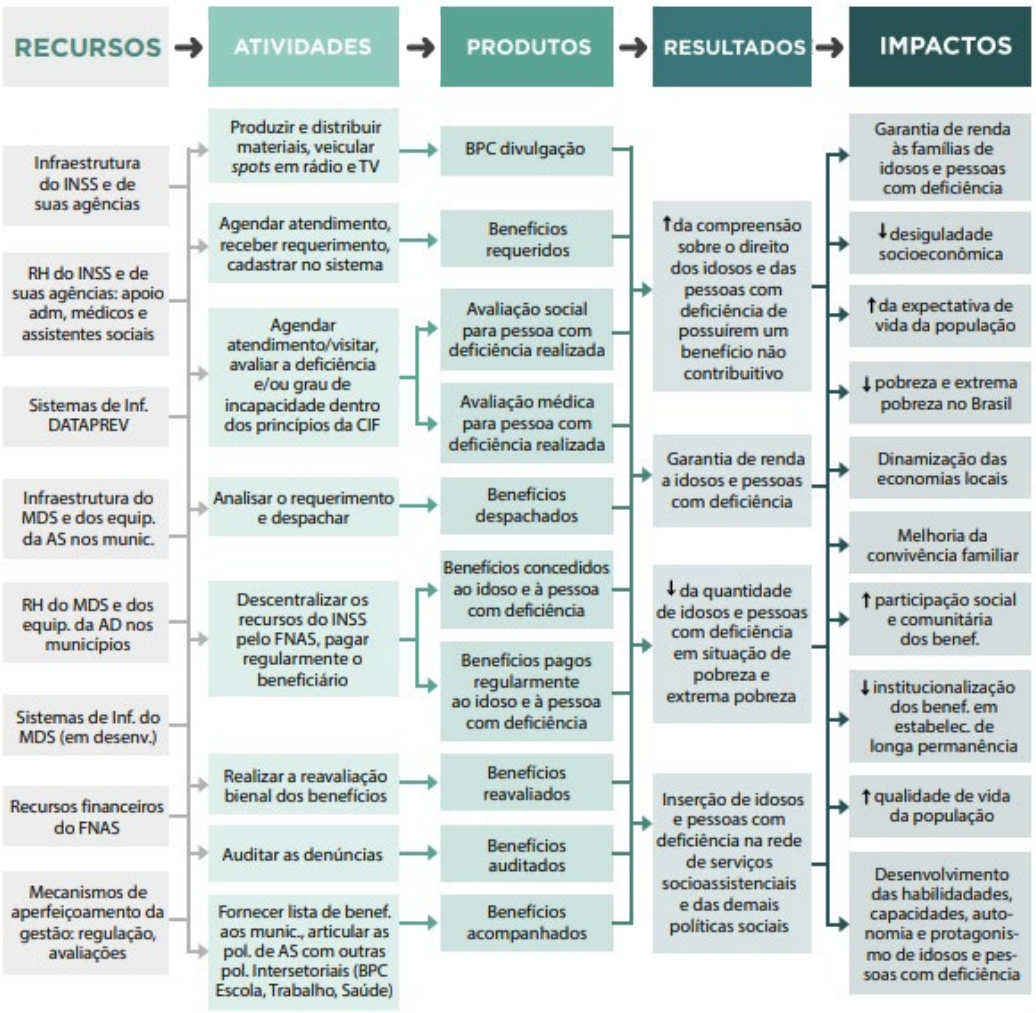
registro das mutações pelas quais o programa passou, em sua concepção, objetivos, formas de atuação, etc.

EXEMPLO DE MODELO LÓGICO NO MINISTÉRIO DA CIDADANIA

Apesar de não ser trivial e de requerer a dedicação de tempo para a construção de um modelo lógico, esse método se mostra adaptável para destrinchar qualquer programa. Fragmentar o programa em insumos, atividades, produtos e resultados ajuda, inclusive, o gestor a pensar em um conjunto de indicadores relativos a cada uma dessas caixinhas.

Em 2016, foi feito um trabalho de construção do modelo lógico do Benefício de Prestação Continuada (BPC), conforme apresentado na Ilustração 12. No modelo apresentado, são considerados como recursos as instalações e os funcionários de órgãos externos ao Ministério (do Instituto Nacional de Seguridade Social e dos Municípios, por exemplo), os sistemas de informação, recursos financeiros e mecanismos de gestão. Já os resultados esperados são a melhoria do conhecimento dos direitos do público-alvo, a melhoria do nível de renda e inserção do público alvo em outros serviços da assistência social.

Ilustração 12 - Modelo Lógico do BPC



Fonte: BRASIL, 2016.

É importante ressaltar que, após 2016, o BPC sofreu algumas alterações (como a obrigatoriedade de inscrição no Cadastro Único, e a redefinição dos critérios de elegibilidade), o que faz com que o Modelo Lógico apresentado acima necessite ser revisitado pela área e, eventualmente, ajustado.

Como se vê, não há uma receita única para a construção de um modelo lógico, ele irá sempre seguir uma linha geral que parte dos

insumos até os resultados, mas pode ser realizado de modos diferentes em função das especificidades do programa que está sendo analisado, da conjuntura, das prioridades do momento. Para isso, é fundamental que a equipe responsável por elaborar o modelo lógico conheça a fundo o assunto e faça, periodicamente um exercício de construção e validação dos modelos lógicos dos programas de interesse, para evidenciar quais elementos são relevantes para o monitoramento e que, portanto, não podem ser desconsiderados.

Neste sentido, **os agentes públicos não estão totalmente livres para escolher quais dimensões ou fenômenos devem ou não ser monitorados em uma política pública, uma vez que se espera que a política seja monitorada em sua integralidade** (ainda que se possam fazer priorizações específicas a depender do momento/contexto/agente interessado).

Assim, considerando que é possível explicitar quais são os elementos passíveis de serem monitorados, a partir do marco lógico, o próximo passo é falar sobre os indicadores, importantes instrumentos para traduzir o monitoramento em números. A Parte III do volume 8 deste fascículo De Olho na Cidadania irá abordar diferentes faces dos indicadores: o que são, quais são os atributos desejáveis e quais são os principais fatores que influenciam a qualidade deles.

04

Considerações Gerais

O monitoramento adequado é imprescindível para aprimorar as políticas públicas, qualificar a tomada de decisão pela Administração Pública e prestar contas à sociedade. O Ministério da Cidadania (considerando todo seu legado, independentemente de sua denominação) acumulou anos de experiência no que diz respeito à divulgação de dados e vem empreendendo esforços para tornar mais robustos os sistemas de monitoramento, alinhados aos princípios da transparência, relevância e confiabilidade.

Em continuidade à Parte I desta publicação (que tratou dos entraves ao monitoramento) esta Parte II avança ao abordar a importância de os agentes públicos tomarem consciência de que é preciso investir esforços para permitir o monitoramento das políticas que estão sob a sua responsabilidade.

Assim, a pergunta central "Por que monitorar?" foi explorada. Ao tentar responder a essa pergunta, outras surgiram como desdobramento da primeira, pois para saber o motivo de se medir algo, é preciso também saber "para quem", "o que" e "de que maneira é possível" fazer essa mensuração.

São muitos os ganhos do monitoramento, como acompanhar resultados e mensurar os esforços empreendidos na concretização das políticas; verificar o alcance das metas; propor correções tempestivas; contribuir para o conjunto de outras políticas públicas; melhorar diagnósticos; transmitir informações sobre as atividades da Administração Pública para a sociedade; e promover a responsabilização na gestão pública.

Os agentes públicos lidam com questões complexas e atuam de modo transversal, interligados, em redes, com diversos recursos, de

diferentes fontes e meios de atuação. Há, portanto, muitas coisas diferentes e importantes a serem monitoradas, para que do somatório delas se possa ter uma visão holística de cada uma das políticas setoriais que estão sendo executadas. Essa apreensão da política como um todo é tão mais importante para o agente público quanto maior é seu grau de responsabilidade, mas ela também é necessária para apresentar à sociedade como uma resposta do que se está fazendo com os recursos públicos.

Neste sentido, monitorar políticas públicas não é trivial, a começar da própria delimitação do objeto (ou fenômeno) a ser monitorado. Esta publicação tratou dessa questão por meio do modelo lógico. O modelo lógico auxilia a compreensão das etapas de um programa e sua ligação com as demais, trabalhando com a relação causal entre uma intervenção (causa) e o resultado dessa intervenção (efeito). Esse método do modelo lógico auxilia na identificação do conjunto de indicadores adequados para o acompanhamento de um programa, a partir dos recursos, insumos, atividades, produtos e resultados.

Em que pese esse modelo ter sido alvo de muitas críticas teóricas, ele continua sendo uma ferramenta prática e simples, o que traz suas vantagens (de ser acessível e aplicável em boa parte dos casos), e suas desvantagens em situações mais complexas e onde há muitos sombreamentos e dúvidas (muitas vezes o resultado de uma atividade é o insumo para outra, e assim por diante). Portanto, este documento não é uma panaceia e não pretende estabelecer uma solução única para delimitar o que se quer monitorar.

Por fim, o objetivo principal foi sensibilizar e aguçar a curiosidade dos agentes públicos envolvidos na coleta de dados e no uso de

informações para o monitoramento, e dar subsídios que permitam criar diálogos e soluções para aprimorar o monitoramento em uma política ou no ambiente em que ela está inserida.

Uma vez reconhecida a importância do monitoramento e identificado o seu objeto, a parte III desta publicação dará continuidade ao tema abordando o "como medir", com ênfase no conceito de indicadores e nos fatores que podem interferir na qualidade do monitoramento.

05

Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Caderno de estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas.** -- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016.

CARDOSO JR, José Celso. **Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira.** Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2040). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3536/1/td_2040.pdf. Acesso: 30/06/2022

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação.** Nota Técnica Ipea n. 6. Brasília: Ipea, 2010.

FISCHER, Frank, MILLER, Gerald J., SIDNEY, Mara. S. **Handbook of Public Policy Analysis – Theory, Politics, and Methods.** Public Administration and Public Policy / 125. New York: CRC B Press, 2007.

THISSEN, Wil A. H., WALKER, Warren E. (ed). Policy Analysis. Springer Science + Business Media: New York, 2013.

PFEIFFER, Peter. **O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças.** In: Giacomoni,James; Pagnussat, José Luiz. Planejamento e orçamento governamental. Brasília: ENAP, 2006.

JANNUZZI,P.M. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua

maior efetividade na gestão. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Brasília, v.4, n.5, 2013. Disponível em: https://www.rba-val.org.br/article/10.4322/rbma201305002/pdf/1598015026-5-4.pdf. Acesso: 30/06/2022.

MINISTÉRIO DA
CIDADANIA