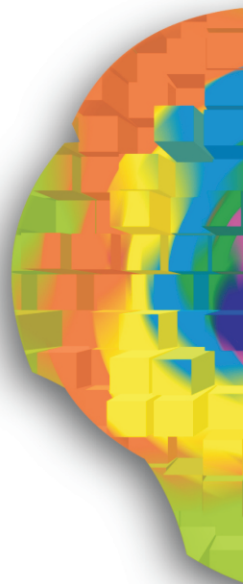
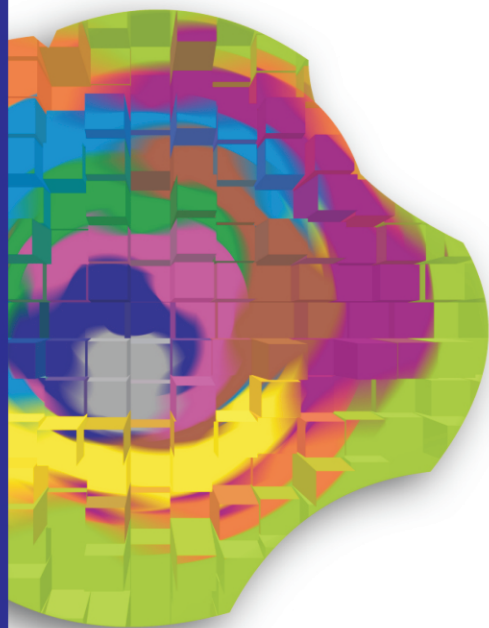


Ações premiadas no 11^o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2006

Juliana Girão de Morais
(organizadora)

ENAP

inovação
inovação
inovação



Dimensão de gestão
Avaliação e
monitoramento de
políticas públicas

O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas do MDS

*Ministério do Desenvolvimento Social e
Combate à Fome*

A experiência diz respeito à criação de um sistema de avaliação e monitoramento dos programas e políticas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS, formulado e implementado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, SAGI.

A criação e o conjunto de ações dessa secretaria constituem uma inovação na gestão governamental brasileira, pois até então não existia, em nenhum ministério, uma secretaria com essa finalidade exclusiva.

O relato descreve, sucintamente, as ações necessárias para a implementação do sistema, apresentando-se um quadro dos recursos humanos e financeiros contratados, além dos resultados produzidos. Foram construídos e calculados 60 indicadores relativos aos programas, bem como duas ferramentas para o tratamento da informação: Dicionário de Variáveis e Indicadores de Programas, DICI-VIP e a Matriz de Informações Sociais, MI Social. Na área de avaliação, existem, finalizadas, em andamento ou a contratar, 62 pesquisas, divulgadas por diferentes tipos de publicação.

Caracterização da Situação Anterior

O relato refere-se à criação de um Sistema de Avaliação e Monitoramento, SAM das políticas e programas do MDS, formulado e implementado pela SAGI.

O MDS foi formado em janeiro de 2004¹, a partir da fusão dos Ministérios da Assistência Social, MAS, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, MESA, e da Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, a qual era vinculada diretamente à Presidência da República. O MDS passa a responder pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania, que ficaram a cargo, respectivamente, das secretarias finalísticas que se originaram dos antigos órgãos: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar, SESAN; Secretaria Nacional de Assistência Social, SNAS; Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, SENARC. Foram também criadas duas secretarias para o desenvolvimento de atividades-meio: a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias, SAIP e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, SAGI.

Coube à SAGI as funções de avaliação e monitoramento das políticas e programas de desenvolvimento social do MDS. Isso significou uma inovação na gestão pública brasileira, uma vez que, até então, não existia, em nenhum ministério, uma secretaria com essa finalidade exclusiva; sobretudo, uma unidade localizada, horizontalmente, em relação às secretarias finalísticas, e não verticalmente, como costuma ocorrer com unidades de avaliação e monitoramento.

Ao se estabelecer as funções de avaliação e monitoramento, definir diretrizes básicas de uma política para essas funções, garantir recursos físicos, humanos e financeiros para suas atividades, o MDS criou as condições organizacionais e institucionais para a construção e implementação do sistema de avaliação e monitoramento.

Descrição da Experiência

Objetivos propostos e resultados visados

O principal objetivo da SAGI foi institucionalizar a função avaliação e monitoramento no MDS, incorporando-a à gestão de seus programas e políticas.

Visou-se, como principal resultado, a construção de um sistema de avaliação e monitoramento (SAM) que viabilizasse, por um lado, o acompanhamento contínuo do desempenho dos programas, por meio de indicadores de monitoramento; e, por outro, a incorporação dos resultados obtidos por estudos de avaliação aos programas e políticas do MDS.

Ações realizadas

Diante da inexistência de qualquer sistema de avaliação e monitoramento dos programas e políticas que ficaram sob a responsabilidade do MDS, as primeiras ações necessárias para a construção do SAM visaram a construção de uma base conceitual e tecnológica. Entre elas, destacamos:

Definição do arcabouço conceitual mínimo sobre avaliação e monitoramento

Com uma equipe recém-formada e sem experiência direta na área de avaliação e monitoramento, foi necessária a definição, e o acordo, sobre o que se estava entendendo por monitoramento e avaliação e como essas funções deveriam ser conduzidas, enquanto parte do ciclo de formulação e avaliação de políticas e programas. Estabeleceu-se, com base na literatura do campo da avaliação de políticas, um arcabouço conceitual mínimo sobre monitoramento e avaliação (estrutura, processos, resultados e impactos).

Levantamento da arquitetura informacional

Foram levantados, com as secretarias finalísticas, os dados disponíveis para todos os programas do MDS, os responsáveis por

sua produção e gestão, bem como seus fluxos e principais usuários. Procedeu-se também o levantamento de ferramentas e sistemas de informação existentes no MDS. O objetivo foi verificar a sua utilidade, que tipos de dados eram produzidos e a sua inserção nos processos de gestão dos programas.

Levantamento das variáveis dos programas do MDS

Com o propósito de preparar uma base de dados para a construção de indicadores de monitoramento dos programas do MDS, foram levantadas as variáveis existentes nos bancos e sistemas de informação do MDS, bem como as rotinas de recebimento dos dados.

Criação de instâncias colegiadas

A fim de estabelecer a cooperação entre os diferentes setores do MDS para a execução das ações de avaliação e monitoramento, foram instituídas pela secretaria executiva duas instâncias compostas por membros de todas as secretarias do MDS: o grupo de trabalho de avaliação e monitoramento, encarregado de elaborar a política de monitoramento e avaliação do MDS, bem como o plano anual de monitoramento e avaliação; o comitê gestor de tecnologia e informação, responsável pela política de informação, que estabeleceu regras e padrões em relação aos sistemas de informações gerenciais e executivos, às tecnologias utilizadas, às bases de dados e à infra-estrutura.

Etapas de implementação

A implementação do SAM exigiu a contratação e alocação de recursos humanos, físicos e financeiros. No caso dos recursos humanos, diante da inexistência de um quadro próprio da SAGI, diferentes formas de contratação de pessoal foram utilizadas, com base em critérios, exclusivamente, meritocráticos e na formação e/ou experiência profissional. Investiu-se em competência técnica e formação multidisciplinar, recrutando-se profissionais recém-formados, de diferentes áreas de atuação e de conhecimento: ciências sociais

e humanas, tecnologia da informação, demografia, estatística, economia, nutrição, assistência social, agronomia, os quais foram agrupados por função, conforme mostrado na tabela 1.

Tabela 1: Recursos humanos da SAGI, segundo função e titulação máxima – julho de 2006

Função	Titulação Máxima					
	Ensino Médio	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado	Total
Direção		2	1	3	5	11
Administração /Gestão		1	2			3
Apoio Administrativo	2	3				5
Técnica	3	13	1	9	2	28
Estágios técnicos	3					3
Total	8*	19**	4	12	7	50

Fonte: SAGI/MDS

* Todos estão cursando o ensino superior.

** Quatro estão cursando o Mestrado.

Recursos Utilizados

Os recursos financeiros originaram-se de várias fontes: Tesouro Nacional, empréstimos do Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Levando em conta o fato de que a unidade foi montada praticamente do zero, em cerca de dois anos de atividades, investiu-se cerca de 3,8 milhões de reais com servidores públicos, terceirizados, consultores nacionais e internacionais em diferentes funções, inclusive seus gastos com passagens e diárias.

Em equipamentos de informática (sem considerar os custos de instalação e manutenção da rede, custeados pelo orçamento do ministério como um todo), investiu-se, até o primeiro semestre de 2006, cerca de 1 milhão de reais em aquisição de servidores, computadores, impressoras e software; em cursos de capacitação e treinamento, investiu-se cerca de 400 mil reais. Desde 2004 até hoje, as pesquisas contratadas e em contratação totalizam pouco mais de 35 milhões de reais que, embora corresponda a menos de 1% dos recursos investidos nos programas implementados, representa o maior percentual dos investimentos da SAGI, que chegam a 40,6 milhões.

Boa parte dos esforços descritos acima foram mobilizados para a construção dos indicadores de monitoramento e execução de estudos de avaliação. Importante destacar que recursos que foram produzidos durante a implementação – base de dados, processos, resultados de estudos, sistemas informacionais – também tornaram-se recursos que auxiliaram na implementação do SAM.

À SAGI cabe a realização ou contratação de todos os estudos referentes aos 22 programas do MDS e também a função de capacitar os gestores do MDS em atividades de avaliação. O objetivo é de que adquiram maior competência para definir suas demandas, debater as metodologias escolhidas e os resultados encontrados e, principalmente, apropriar-se dos achados das investigações para a melhoria dos programas do MDS.

A implementação das ações de monitoramento e avaliação é feita a partir do plano anual de monitoramento e avaliação, definido em conjunto com os gestores das secretarias finalísticas, os quais validam os indicadores de monitoramento e indicam os programas que devem ser avaliados prioritariamente.

A implementação dos estudos de avaliação se articula à divulgação dos resultados e à disponibilização pública dos micro-dados de pesquisa. O processo segue o seguinte fluxo: definição, em conjunto com o gestor da secretaria responsável pelo programa, do estudo a ser feito; elaboração do termo de referência definindo os parâmetros técnicos e legais para a contratação do estudo; contratação de instituição de pesquisa e gestão do contrato; acompanhamento do estudo

e aprovação dos relatórios; incorporação dos resultados e recomendações dos estudos aos programas (quando cabíveis); discussão interna dos resultados; divulgação externa dos resultados; disponibilização dos microdados para a comunidade científica, por meio do Consórcio de Informações Sociais (CIS), sob gestão da Associação Nacional e Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS).

Caracterização da Situação Atual

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

O resultado desse processo de implementação das funções de monitoramento e avaliação, iniciado em 2004, foi a construção de um Sistema de Avaliação e Monitoramento composto de dois subsistemas: monitoramento e avaliação. Esses subsistemas estão integrados quanto à forma de utilização das bases de dados, indicadores e ferramentas informacionais que, em conjunto, possibilitam seu funcionamento.

Mecanismos de avaliação de resultados e indicadores utilizados

Subsistema de Monitoramento

Esta estrutura permite acompanhar o desempenho dos programas do MDS a partir de dados gerenciais, os quais também são utilizados para a construção de indicadores. Como parte do subsistema de monitoramento, duas ferramentas para o tratamento da informação foram desenvolvidas: Dicionário de Variáveis e Indicadores de Programas, DICI-VIP e a Matriz de Informações Sociais, MI Social.

O DICI-VIP é uma ferramenta desenvolvida para ser acessada via Internet, que armazena informações de variáveis, programas e indicadores de todos os programas do MDS. Com essas informações é possível recuperar a memória dos dados utilizados para o cálculo de indicadores de monitoramento.

No DICI-VIP estão cadastradas variáveis originárias de várias fontes, bem como indicadores que podem ser formulados a partir dessas

variáveis, as quais são recuperadas a partir de bases de dados e dos instrumentos de coleta relacionados aos programas do MDS. Nele também estão armazenadas as fórmulas matemáticas dos indicadores compostos a partir das variáveis incluídas no dicionário.

A MI Social é uma ferramenta computacional que disponibiliza informações gerenciais sob a forma de indicadores. As informações podem ser visualizadas em vários níveis de desagregação, incluindo as unidades da federação, microrregiões, municípios e territórios especiais. Estão disponíveis, por exemplo, dados relativos à população rural e urbana, fundos constitucionais, dados sócio-econômicos de todos os territórios.

Além dos indicadores e informações básicas dos programas sociais do MDS, estão disponíveis para consulta na ferramenta, informações demográficas e sócio-econômicas em diferentes níveis de agregação territorial. As informações produzidas podem também ser obtidas em vários formatos: planilhas eletrônicas, relatórios, tabelas, gráficos, mapas estatísticos e mapas temáticos. Essas informações são disponibilizadas com o propósito de dar transparência à gestão das políticas públicas, bem como para a tomada de decisões no âmbito do MDS.

Os indicadores apresentados no MI SOCIAL são derivados a partir das variáveis e indicadores dos programas armazenados no DICI-VIP. Os cálculos são realizados em linha e refletem a atualização freqüente dos dados dos programas. Foram construídos e calculados 60 indicadores relativos aos programas, classificados em estrutura, processos e resultados. Além disso, há mais 25 indicadores definidos, embora ainda não calculados.

Subsistema de Avaliação

Definiu-se, como estratégia de avaliação, a contratação de estudos de diferentes tipos, desenhos, abordagens e métodos, desde grandes pesquisas nacionais em conjunto com o IBGE, avaliações de impacto com desenho quase-experimental, passando por avaliações de processos e estudos de caso, com abordagem antropológica.

Atualmente (setembro de 2006), existem 21 pesquisas concluídas, 22 em andamento e 19 em fase de contratação, perfazendo um total de 62 estudos de avaliação (processos, resultados ou impactos), ou de diagnóstico em relação aos programas ou a população e público-alvo dos programas do MDS, como mostra a tabela a seguir:

Número de pesquisas da SAGI concluídas, em andamento e em fase de contratação segundo o programa do MDS.

Programa	Concluídas	Em andamento	Em fase de contratação	Total
Bolsa Família	3	4	8	15
BPC	2	4	1	7
Sentinela	2	0	0	2
População em situação de rua	1	0	1	2
PETI	1	1	2	4
Agente jovem	0	1	0	1
PAIF	0	0	1	1
Rede de serviços de assist. social	0	2	0	2
Inclusão produtiva	0	1	0	1
PAA	2	0	1	3
PAA – Leite	1	0	0	1
Restaurantes populares	2	0	0	2
Cisternas	2	0	0	2
Educação alimentar	0	1	0	1
Distribuição de cestas de alimentos	0	1	0	1
Banco de alimentos	0	1	0	1
Hortas comunitárias	0	1	0	1
Cozinhas comunitárias	0	1	0	1
Chamada nutricional	1	1	1	3
Populações específicas	0	2	1	3
Segurança alimentar	2	0	0	2
Pesquisas de opinião	2	1	0	3
Todos os programas	0	0	3	3
Total	21	22	19	62

Fonte: SAGI/MDS

A divulgação de produtos do sistema de avaliação e monitoramento resultados de pesquisa, indicadores dos programas, manuais de treinamento em monitoramento e avaliação é feita por diferentes tipos de publicações, como mostra a tabela a seguir:

Publicações da SAGI por tipo e número

Tipo	Número
Periódicos	7
Relatórios de pesquisa	4
Manuais	2
Livros (no prelo)	4
Folders	3
Newsletters	2
Total	22

Fonte: SAGI/MDS

Lições Aprendidas

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados durante a implementação

A construção e implementação de um sistema de avaliação e monitoramento requereu o esforço de muitos profissionais e a mobilização de recursos de diferentes ordens. Várias lições foram aprendidas e incorporadas pela secretaria com o propósito de melhorar sua atuação em um complexo processo, visando sua institucionalização. Alguns pontos merecem destaque como experiências que devem ser registradas como aprendizado institucional:

1. O SAM não poderia ter sido construído sem a cooperação entre a SAGI e as secretarias finalísticas, as quais detêm a gestão de um conjunto de bancos de dados gerenciais sobre os programas, como cadastro de beneficiários, dados físico-financeiros, além de informação, conhecimento sobre os programas e contatos com

municípios. Cooperação e entendimento devem, portanto, ser buscados desde o início do processo com todo um trabalho de sensibilização.

2. O convencimento dos membros da organização e, sobretudo, da cúpula de dirigentes e gestores envolvidos diretamente nos programas, em relação à função avaliação e monitoramento, possibilitou não apenas melhorar o desempenho dos programas e verificar se os resultados previstos são alcançados, mas também reformulá-los. Convencimento, e com isso a criação de crenças, atitudes e comportamentos positivos em relação ao papel da avaliação e monitoramento, consiste em uma etapa necessária do processo de institucionalização da avaliação e monitoramento.

3. A SAGI conseguiu, no papel prioritário de contratante, e não executora, de estudos, pelo menos três tipos de ganho: de escala, tendo sido possível contratar um grande número de pesquisas em tempo relativamente curto; de diversidade, pois definiu-se como estratégia de avaliação a contratação de estudos de diferentes tipos, desenhos, abordagens e métodos; de qualidade, uma vez que foi possível selecionar as instituições mais adequadas para a realização de cada tipo de estudo.

4. Outra lição importante foi a necessidade de criar mecanismos institucionais para viabilizar não apenas a interação entre o conhecimento técnico e as políticas, mas sua efetiva utilização na retroalimentação das políticas. A institucionalização da avaliação e monitoramento permite aproximar a dimensão técnica da gestão das políticas.

5. A autonomia e responsabilidade da equipe foram elementos decisivos para a produção de um conjunto significativo de pesquisas, ferramentas, publicações, cursos, em um período de tempo tão curto. Isso ressalta o papel de uma gestão não-burocrática, flexível e centrada no reconhecimento das capacidades individuais como elemento crucial para o desempenho organizacional.

6. A MI Sociais tornou-se um poderoso instrumento de gestão com informação agregada em nível municipal, pela primeira vez, na área de proteção social; ao mesmo tempo, induziu a resolução de pelo

menos três tipos de problemas de informação do MDS: a produção, padronização e atualização dos dados.

7. Quanto aos aspectos críticos, o fato dos dados primários serem alimentados por fontes tão diversas e sobre as quais a SAGI, ou mesmo o MDS, muitas vezes não têm qualquer governabilidade, consiste em um dos nós críticos da produção de indicadores confiáveis. Portanto, a busca pelos dados consiste numa constante por padronização de estruturas de dados, sistemas, tecnologias e registros formais dos indicadores e instrumentos usados para produzi-los.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI

Responsável

Rômulo Paes de Sousa
Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Endereço

Esplanada dos Ministérios, Bloco A, 4º andar
Brasília-DF
Tel: (61) 3433-1501
Fax: (61) 3433-1598
romulo.paes@mds.gov.br

Data de início da implementação da experiência

Janeiro de 2004

¹ Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei nº 10.868, de 13 de maio de 2004