

# Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais

Paulo de Martino Jannuzzi<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, colaborador da Escola Nacional de Administração Pública e pesquisador do CNPq. Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do MDS desde março de 2011.

## Resumo

---

O PRESENTE TEXTO TEM O PROPÓSITO DE DISCUTIR SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DE SISTEMAS DE MONITORAMENTO. PROCURA-SE MOSTRAR QUE, PARA ALÉM DO NECESSÁRIO CONJUNTO DE INFORMAÇÕES DECISÓRIAS PRODUZIDAS NO ÂMBITO DO “MONITORAMENTO GERENCIAL” – VOLTADO AO ACOMPANHAMENTO DE METAS E PRAZOS DE AÇÕES –, É IMPRESCINDÍVEL INVESTIR TEMPO E RECURSOS PARA IMPLANTAR NO COTIDIANO DE TÉCNICOS E GESTORES DE PROGRAMAS AS ROTINAS DE “MONITORAMENTO ANALÍTICO”, ENTENDIDO NESTE TEXTO COMO O EXERCÍCIO SISTEMÁTICO DE ANÁLISE DE INDICADORES REPRESENTATIVOS DOS FLUXOS DE DESEMBOLSOS FINANCEIROS, DE REALIZAÇÃO DE ATIVIDADES-MEIO, DE ENTREGA DE PRODUTOS E DE INFERÊNCIA DE RESULTADOS DOS PROGRAMAS JUNTO A SEUS PÚBLICOS-ALVO, SEGUNDO CRITÉRIOS CLÁSSICOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – COMO EQUIDADE, EFICÁCIA, EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE.

## Abstract

---

*THIS TEXT HAS THE PURPOSE OF BRINGING SOME CONCEPTUAL AND METHODOLOGICAL CONTRIBUTION ON MONITORING SYSTEMS STRUCTURING. IT IS PROPOSED IN THIS PAPER THE PROSPECT OF “ANALYTICAL MONITORING” OF THE ACTIONS AND PROGRAMS, CARRIED OUT BY MEANS OF SYSTEMIC AND COMPARATIVE ANALYSIS OF INDICATORS ALONG THE TIME, THE TERRITORY AND ACCORDING TO OTHER COMPARATIVE AXES (TYPOLOGY OF ORGANIZATIONAL UNITS SUCH AS POORER AND RICHER MUNICIPALITIES, WITH GREATER OR LESSER CAPACITY FOR MANAGEMENT, WITH VARYING DEGREES OF INTEGRATION / ARTICULATION AMONG SOCIAL PROGRAMS ETC.). THE OBJECT IS TO SHOW THAT, BEYOND THE NECESSARY SET OF DECISION-MAKING INFORMATION PRODUCED UNDER THE “MONITORING MANAGEMENT” – FOCUSED ON THE FOLLOW-UP OF GOALS AND DEADLINES OF THE ACTIONS – IT IS ESSENTIAL TO INVEST TIME AND RESOURCES TO DEPLOY IN THE DAILY ACTIVITIES OF PROGRAM MANAGERS AND TECHNICIANS THE ROUTINES ASSOCIATED TO “ANALYTICAL MONITORING”, HERE, UNDERSTOOD IN THIS TEXT AS THE SYSTEMATIC EXERCISE OF ANALYSIS OF REPRESENTATIVE INDICATORS OF THE FINANCIAL OUTLAYS FLOWS, IMPLEMENTATION OF ACTIVITIES, PRODUCT DELIVERY AND INFERENCE OF PROGRAM RESULTS WITH THEIR TARGET AUDIENCES, CONFORMING TO CLASSIC CRITERIA OF EVALUATION OF PUBLIC POLICIES - SUCH AS EQUITY, EFFICACY, EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Programas sociais, Avaliação; Monitoramento; Gestão pública; Ferramentas Informacionais

## Introdução

A institucionalização das atividades de monitoramento e avaliação (M&A) da ação governamental vem ganhando força no Brasil, acompanhando, por um lado, a ampliação do escopo e escala dos programas sociais e, por outro, o aumento da qualificação média dos técnicos e gestores nas três esferas do setor público. A análise da evolução e da natureza do gasto social elaborada por Castro et al. (2008) revela um aumento real de 74% do gasto federal na área entre 1995 e 2005, com ampliação de beneficiários e/ou programas nos diversos setores da Política Social. Dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) revelam que, de 2002 a 2008, houve um crescimento de 66% nos quadros técnicos de nível superior nas três esferas de governo, com especial destaque no âmbito municipal. É, pois, alentador que tal dinamismo, de um lado e outro, venha acompanhado de ações de mobilização da cultura de M&A no setor público e responda a uma demanda crescente da sociedade brasileira por maior efetividade do gasto público.

Há, certamente, segmentos do poder público em que a institucionalização do M&A avança mais rapidamente, como, em âmbito federal, entre outros, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS). Em outras esferas governamentais, com corpos técnicos em processo de estruturação e agenda de programas mais recente, os esforços de gestão organizacional concentram-se, como era de se esperar, na elaboração de diagnósticos, no desenho das iniciativas e/ou na implementação das ações previstas nos programas,

sem necessariamente com a especificação de instrumentos de M&A.

Uma análise preliminar e parcial do processo de estruturação das atividades de M&A pelo setor público brasileiro parece relevar que os esforços concentram-se nas duas pontas da cadeia de agregação de valor à informação: na produção e organização de dados mais específicos para a área setorial da Política (em que se pode presenciar maior empenho) e na condução de pesquisas avaliativas de resultados e impactos dos programas. É ilustrativo da preocupação com o levantamento de dados mais abrangentes e específicos para M&A o redesenho dos instrumentos de acompanhamento da Política Educacional pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) como nos casos do Educacenso, que passou a ter como unidade de investigação o aluno (ainda que a unidade de coleta seja, como antes, a escola), e da Prova Brasil, que ampliou as possibilidades de análise dos determinantes do desempenho escolar para além das características do Sistema Educacional Estadual – como é pelos instrumentos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) –, abarcando a gestão da escola e o contexto socioeconômico mais próximo do alunado. O empenho do Ministério da Saúde em organizar e disponibilizar – por meio do Datasus – o vasto acervo de dados sobre produção de serviços e acompanhamento de programas nas três esferas de governo, além das estatísticas vitais (nascimentos, óbitos por causas), é outro caso importante a registrar na estruturação da cadeia de produção de informações em M&A. Iniciativas semelhantes

podem ser observadas no Ministério da Previdência Social – como revelado pelo aplicativo Infologo da Dataprev –, no Ministério da Ciência e Tecnologia e no Ministério da Justiça, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Não menos importante – e não poderia deixar de ser citado – o esforço de longa data – desde a década de 1980 – do Ministério do Trabalho e Emprego de organizar os registros anuais da RAIS e mensais do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e disseminá-los como estatísticas do emprego formal por meio de aplicativos para microcomputador e na internet<sup>2</sup>.

É também reveladora dos esforços na produção de dados para cadeia informacional em M&A no país a iniciativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em apresentar, discutir e incorporar demandas de Ministérios e outras instâncias de representação política e acadêmica em seus levantamentos amostrais e pesquisas institucionais. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, criada em 1967, tem um histórico importante de investigação de temas de interesse mais específico do mundo acadêmico e, sobretudo

a partir de sua reformulação nos anos 1990, dos Ministérios das pastas sociais (Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social, entre outros), aspecto esse a ser potencializado com o Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares, que começa a se estruturar. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais também tem sido outro instrumento que o IBGE tem usado para atender demandas de Ministérios mais novos ou que ainda não contam com sistemáticas de atualização de seus cadastros e registros de programas para levantar dados acerca dos equipamentos públicos existentes, as estruturas de gestão setorial e recursos humanos disponíveis nos municípios para determinados programas (como no caso dos Ministérios da Cultura, do Esporte e do próprio Ministério do Desenvolvimento Social)<sup>3</sup>. Vale ainda citar o Censo Demográfico 2010, para o qual, seguindo experiência realizada no censo anterior, foram realizadas reuniões com diferentes públicos – representantes de municípios, estados, Ministérios, universidades, instituições estaduais de estatística, movimentos sociais – para apresentar e discutir os quesitos levantados no – comparativamente extenso – questionário da amostra.

2 Com tal histórico de preocupação em transformação de registros administrativos em estatísticas, seria de se esperar que os dados produzidos no âmbito das ações de Intermediação de Mão de Obra e de Qualificação Profissional já estivessem mais disponíveis para uso de gestores, pesquisadores e outros atores interessados nessas áreas.

3 A possibilidade de implementação de um instrumento semelhante, para levantamentos específicos a esfera estadual, é outro aspecto bastante interessante, na medida em que permitiria investigar os instrumentos normativos, recursos humanos e outros aspectos das Políticas Públicas em que a instância estadual tem papel mais proeminente como na Segurança Pública, Meio Ambiente, Transportes etc.

Na outra ponta da cadeia de produção de informações em M&A – realização de pesquisas específicas de avaliação de programas –, as iniciativas são menos generalizadas ou, pelo menos, menos divulgadas. Em que pese as experiências anteriores e já mais antigas de condução de estudos avaliativos nos Ministérios da Educação, da Saúde e do Trabalho – nesse caso, em especial, as pesquisas de avaliação no âmbito do Planfor nos anos 1990 –, um salto qualitativo em M&A na esfera federal foi dado com a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) no MDS, com mesmo *status* organizacional das secretarias finalísticas desse Ministério. O número e a diversidade de enfoques de pesquisas de avaliação organizadas pela SAGI – e o esforço em publicação de seus instrumentos e resultados – constituem-se, de fato, em um marco importante na área, com reverberação em outras áreas do Governo Federal e outros âmbitos do setor público, seja pela importância conferida à institucionalização da M&A, seja pela contribuição didática em mostrar como tais instrumentos devem ser determinados em função das problemáticas específicas e grau de maturidade da implantação dos programas sociais, questões discutidas, entre outros, em Garcia (2001) e Jannuzzi et al. (2009).

Se as iniciativas na estruturação de atividades nas duas pontas da cadeia informacional em M&A já se encontram em curso, como ilustrado acima, a construção e o desenvolvimento de instrumentos para monitoramento de programas – na forma de indicadores, índices, painéis ou sistemas para acompanhamento de atividades, processos e resultados em programas, ações e projetos sociais – parecem

ser atividades mais recentes. O Sistema de Informações do MEC (SIMEC) e os aplicativos para monitoramento e gestão da informação desenvolvidos pela SAGI/MDS (MIS, DICI-VIP, VisiCon, Censo SUAS etc.) são algumas das experiências meritórias nesse sentido, reconhecidas como iniciativas inovadoras de Gestão Pública<sup>4</sup>. Mas há, certamente, muito por se fazer a julgar pelo potencial de dados disponíveis nos inúmeros repositórios e arquivos dos sistemas de gestão de programas públicos e no Sistema Estatístico Nacional e pelas perguntas que se requer responder para o aprimoramento da ação governamental.

O presente texto tem, pois, o propósito de trazer alguma contribuição de natureza conceitual e metodológica para preencher essa lacuna de conhecimento sistematizado sobre a estruturação de sistemas de monitoramento, de modo a cooperar para a consolidação da cultura de M&A entre técnicos e gestores envolvidos diretamente com a execução de ações e programas.

Propõe-se neste texto a perspectiva de “Monitoramento Analítico” das ações e programas, realizado por meio de análise comparativa e sistêmica de indicadores ao longo do tempo, pelo território e segundo outros eixos comparativos (tipologia de unidades organizacionais como municípios mais pobres e mais ricos, com maior ou menor capacidade de gestão, com maior ou menor integração/articulação entre programas sociais etc.). Procura-se mostrar que, para além do necessário conjunto de informações decisórias produzidas no âmbito do “Monitoramento Gerencial” – voltado ao acompanhamento de metas e prazos de ações –, é imprescindível investir

tempo e recursos para implantar no cotidiano de técnicos e gestores de programas as rotinas de "Monitoramento Analítico", entendido neste texto como o exercício sistemático de análise de indicadores representativos dos fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de resultados dos programas junto a seus públicos-alvo, segundo critérios clássicos de avaliação de Políticas Públicas – como equidade, eficácia, eficiência e efetividade.

De modo a preparar para a introdução do conceito e de sua operacionalização, apresenta-se, nas seções seguintes, uma breve contextualização histórica e subsídios metodológicos acerca da estruturação de sistemas de indicadores para monitoramento de programas.

## Indicadores no ciclo de políticas e programas

A preocupação com a construção de indicadores de monitoramento da ação governamental é tão ou mais antiga que a própria avaliação de programas públicos, se forem consideradas as medidas de performance mais geral do setor público baseadas na entrega de obras e produtos e na computação de indicadores de custos de serviços, a partir da execução orçamentária. Como registram

McDavid e Hawthorn (2006) em livro que procura oferecer uma visão integrada entre avaliação de programas e medição do desempenho governamental:

*While we have tended to situate the beginnings of performance measures in the United States, in the 1960s, with the development of performance management systems such as programmed planned budgeting systems (PPBS) [...] there is good evidence that performance measurement and reporting was well-developed in some American local governments early in the 20th century (MCDAVID; HAWTHORN, 2006, p. 283).*

Os autores citam as iniciativas de alguns governos locais nos EUA, antes da 2ª Guerra Mundial, na elaboração de relatórios com computação regular de medidas de eficiência dos serviços públicos então oferecidos, como a construção e manutenção das ruas e rodovias, distribuição de água e recolhimento de lixo. Os produtos e serviços disponibilizados pelo setor público municipal eram bastante simples e tangíveis, assim como a contabilização dos custos para sua produção.

Mas é a introdução das técnicas de programação orçamentária por programas no Governo Kennedy que marcaria um momento de maior aprimoramento na medição do desempenho – expresso por indicadores de eficiência e

4 Vide práticas premiadas no Concurso de Inovações na Gestão Pública, promovido anualmente pela Escola Nacional de Administração Pública ([www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)).

efetividade – na esfera federal americana. Ao propor a estruturação do orçamento segundo conjunto de atividades e programas afins – agora bem mais complexos que os oferecidos pelos municípios na primeira metade do século XX – e não segundo as agências e organizações que as executavam, esperava-se conseguir apurar resultados e custos mais consistentes dos serviços públicos disponibilizados e, portanto, medidas de eficiência mais precisas (MCDAVID; HAWTHORN, 2006).

Em que pese o fracasso na implementação do orçamento-programa – na vinculação entre recursos-produtos ao nível de programas e o contexto de crise fiscal do estado –, comentam os autores que a orientação voltada à medição dos resultados ganhou força nos anos 1970 e na década seguinte. Os governos conservadores desse período – em especial na Inglaterra, com Thatcher, e nos EUA, com Reagan – imprimiram reformas no setor público, que vieram a ser conhecidas como o movimento da Nova Administração Pública, preconizando a adoção de instrumentos de controle e gestão de resultados do setor privado.

Sem entrar na discussão acerca dos excessos, limitações e aspectos meritórios de tal movimento – debate esse já empreendido no Brasil por vários autores, com muito mais competência, autoridade e espaço do que o disponível para este texto –, o legado de preocupação com a transparência e responsabilização pública criou oportunidades para aprimoramento da gestão de programas, seja para a estruturação de sistemas de indicadores de monitoramento, seja para a realização das pesquisas de avaliação.

No Brasil contemporâneo, vencidos – ainda que sempre parcial e momentaneamente – os desafios de implantar sistemas informatizados de Gestão de Programas e Projetos, Ministérios, Secretarias Estaduais e, com menor frequência, Prefeituras vêm realizando esforços para implantar aplicativos – ou novas funcionalidades em sistemas já existentes – para integração e organização de dados (DataWarehouses) que permitam aos gestores e técnicos obter, de forma rápida, informações sobre diferentes aspectos da execução dos programas e iniciativas sob suas responsabilidades. Por meio de rotinas de busca e carga automática de informações armazenadas em arquivos digitais de diferentes sistemas de gestão de programas, em cadastros públicos, em pesquisas sociais e mesmo por meio de entrada manual de dados registrados em planilhas eletrônicas e em toda gama de registros e controles administrativos, tais aplicativos ou funcionalidades permitem a construção de indicadores, tabelas, gráficos e mapas que ilustram, sob diferentes perspectivas, os esforços, entregas, produtos e resultados da ação governamental, em escalas territoriais e referências temporais de interesse do gestor ou técnico.

Esses aplicativos e funcionalidades têm se constituído em alternativas inteligentes aos tão conhecidos “sistemas de inteligência corporativa” e suas diferentes variantes (em denominação ou escopo), pródigos na promessa de pronta disponibilidade de informações para tomada de decisão gerencial e estratégica, mas invariavelmente pouco efetivos no cumprimento desses desígnios, pelo tempo requerido para sua especificação, custo de desenvolvimento e afastamento progressivo dos

seus potenciais usuários. Infelizmente, é ainda comum argumentar-se que a resolução dos problemas de falta de informação para monitoramento das atividades em nível mais gerencial e estratégico nas grandes organizações (públicas e privadas) passa, necessariamente, pelo desenvolvimento de um novo sistema computacional, que integre todos os sistemas anteriormente construídos, sob nova arquitetura de banco de dados, linguagem de enésima geração etc. Combate-se as deficiências e lacunas de informação com terapias cavalares de novas tecnologias, não necessariamente com a busca de formas alternativas para trocas mais regulares de informação.

O relativo sucesso dessas novas ferramentas deve-se ao fato de elas deslocarem a ênfase do redesenho de fluxos de processos e atividades da organização – típico da especificação dos sistemas corporativos ou macrosistemas – para a construção de uma plataforma de integração de dados de diferentes granularidades – desagregados em níveis territoriais e referências temporais diversos – provenientes das várias fontes e registros dos sistemas transacionais existentes. Por meio de uma interface amigável – e, por vezes, lúdica –, o gestor ou técnico pode enfim acessar os dados produzidos nos diferentes processos e atividades da organização ou programa público para responder algumas das perguntas cruciais sobre o desempenho destes. O mapeamento de processos administrativos cede lugar ao levantamento de bases de dados, planilhas e todas as formas de registros

transacionais com informação relevante e útil para retratar os fluxos de gastos, atividades desenvolvidas, produtos e serviços entregues e sua apropriação pelo público-alvo, usuário ou consumidor.

Todavia, mesmo esses aplicativos e funcionalidades de integração de dados não escapam, em seu desenvolvimento e implantação de vários problemas como a dificuldade do acesso efetivo aos registros de programas e arquivos dos sistemas computacionais de gestão. De fato, uma das constatações frequentes de equipes de avaliadores contratados para analisar os diferentes aspectos operacionais e resultados de programas públicos no Brasil é a dificuldade de obtenção de dados ou registros de informações que permitam acompanhar adequadamente como se desenvolveram as atividades-meio e finalísticas previstas na implementação e operação dos programas. Em muitos casos não se trata propriamente de inexistência de registros de atividades desenvolvidas, mas de organização e compilação sistemática destas em suportes computacionais que permitam acesso compartilhado e facilitado por diferentes usuários. A informação existe de alguma forma: em papel ou, com maior frequência hoje em dia, em planilhas eletrônicas nos microcomputadores dos diversos técnicos encarregados de executar as atividades. Mas a sua integração em sistemas de gestão de programas acaba sendo bastante parcial ou deficiente, pela complexidade dos processos, por falhas na especificação das rotinas informatizadas ou



mesmo pela simples e humana resistência de disponibilizar dados que revelem aspectos que não se quer divulgar mais amplamente.

Contudo, o maior problema é a cultura ainda incipiente de avaliação crítica e analítica das ações executadas e previstas nos programas. Monitoramento e avaliação de programas no Brasil é um campo de desenvolvimento ainda novo no país, diferentemente dos contextos americano e europeu, em que tal cultura já se encontra institucionalizada há mais de três ou quatro décadas, como discutido há pouco. Há certamente, em muitos contextos na Administração Pública brasileira, a cultura gerencial de gestão – o monitoramento para fins gerenciais – de acompanhar a execução de atividades, a celebração de convênios, a entrega de produtos, enfim, o cumprimento de resultados e metas, balizados pelos critérios de tempestividade e distribuição geográfica.

Mas o uso desses aplicativos e funcionalidades de integração de dados para fins de monitoramento analítico dos processos e atividades é ainda um desafio. É ilustrativa e ainda atual em muitos contextos nesse sentido a constatação pelo Tribunal de Contas da União (TCU), reproduzida a seguir, acerca da avaliação do Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) do Ministério da Educação (MEC), com o objetivo de distribuir acervo de livros para formação de bibliotecas nas escolas.

O trabalho constatou que o FNDE tem mostrado grande eficácia operacional na distribuição dos acervos do Programa para as escolas beneficiadas. Foram

atendidas 20 mil escolas em 1998 e 36 mil em 1999, com previsão de atendimento de 139 mil escolas em 2002.

Todavia, também se verificou que o PNBE não tem atividades de monitoramento e avaliação bem estruturadas. O MEC não dispõe de informações que permitam conhecer o nível de utilização dos acervos, bem como os problemas que podem estar afetando a efetividade do uso dos livros no desenvolvimento escolar dos alunos nas escolas beneficiadas. Tal fato é mais preocupante justamente no momento em que aumenta a escala de atendimento do Programa (TCU, 2002, p. 10).

O modelo idealizado de “ciclo de vida” de políticas e programas é uma referência conceitual interessante para ilustrar como os sistemas de indicadores de monitoramento podem ser estruturados e como as pesquisas de avaliação podem ser especificadas de forma a potencializar seu emprego na gestão dos programas. Segundo esse modelo, o processo de formulação de políticas públicas é apresentado como um ciclo de etapas sucessivas (*Policy Cycle*), com mais ou menos estágios, como ilustrado no Diagrama 1<sup>5</sup>. Em que pese as críticas de longa data quanto à forma simplificada com que esse diagrama apresenta o processo político e sua própria veracidade empírica, a separação em etapas se presta aos objetivos de evidenciar, ao longo do processo, ênfases diferenciadas no planejamento, operação ou avaliação dos programas.

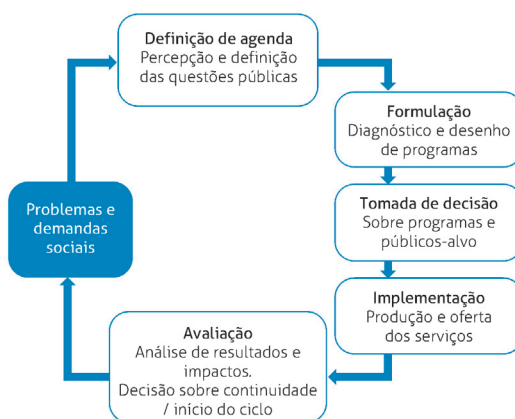
Nesse modelo, a primeira etapa – Definição da Agenda Política (*Agenda-Setting*) – corresponde aos múltiplos caminhos e processos que culminam com o reconhecimento de uma

questão social como problema público e da necessidade da ação governamental para sua solução, isto é, a legitimação da questão social na pauta pública ou agenda das políticas públicas do país, em determinado momento. A etapa seguinte – Formulação de Políticas e Programas (*Policy Formulation*) – refere-se aos processos e atividades relacionados à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém-legitimada na agenda.

É preciso, então, em sequência – na Tomada de Decisão Técnica-Política (*Decision Making*) –, escolher o rumo a seguir, de ação efetiva ou não, decidindo-se por uma ou algumas das alternativas formuladas. A quarta etapa – Implementação de Políticas e Programas (*Policy Implementation*) – corresponde aos esforços de implementação da ação governamental, na alocação de recursos e desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e programas escolhidos anteriormente. Por fim, é preciso analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado de solucionar o problema original – etapa de Avaliação das Políticas e Programas (*Policy Evaluation*). É necessário avaliar se é preciso realizar mudanças nos programas implementados para garantir sua efetividade; descontinuí-los, se o problema deixou de compor a agenda; ou então adaptá-los a uma nova realidade, reiniciando o ciclo.

A avaliação, enquanto etapa do ciclo, realiza-se após a implementação. Trata-se de um momento de natureza mais reflexiva para continuidade ou não do programa. Distingue-se, portanto, das atividades de monitoramento e avaliação, que se realizam mediante os sistemas de indicadores e as pesquisas de avaliação, instrumentos investigativos que podem ser empregados a qualquer momento do ciclo, como discutido mais adiante. Denominar essa etapa decisiva do ciclo como de avaliação somativa talvez ajudasse a evitar o duplo sentido que o termo assume na área.

## ■ DIAGRAMA 1: O CICLO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS PÚBLICOS



5 Como apresentado nos vários textos reunidos na valiosa coletânea organizada por Saravia e Ferrarezi (2006) em políticas públicas, publicada pela ENAP e disponibilizada em seu site ([www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)), o ciclo de políticas públicas pode ser descrito com um número maior ou menor de etapas. De modo geral, distinguem-se, pelo menos, três macroetapas: a formulação (no qual estaria a formação da agenda), a implementação e a avaliação. Essa publicação, organizada segundo as etapas do ciclo, traz artigos clássicos que aprofundam a vasta discussão envolvida em cada uma delas.

Como discutido em texto anterior<sup>6</sup>, as atividades de cada etapa do ciclo apoiam-se em um conjunto específico de indicadores. Na definição da agenda, os indicadores são recursos valiosos para dimensionar os problemas sociais, servindo como instrumentos de *advocacy* e pressão de demandas sociais não satisfeitas. Indicadores produzidos pelas instituições oficiais de estatísticas – sobretudo os computados a partir de censos demográficos e pesquisas amostrais regulares – prestam-se bem a esse papel, pela legitimidade que gozam perante diferentes públicos. No Brasil, o relatório “Síntese de Indicadores Sociais”, publicado anualmente pelo IBGE, é uma referência importante nesse sentido, provocando grande interesse na mídia quando de sua divulgação<sup>7</sup>. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) computado para países, municípios, mulheres e negros é outro bom exemplo de como uma medida simples pode mobilizar os veículos de comunicação e recolocar anualmente o debate sobre desigualdade social e os impactos das políticas públicas na mídia e nas esferas de governo<sup>8</sup>.

Na elaboração dos diagnósticos para formulação de programas, os indicadores são imprescindíveis para qualificar os públicos-alvo, localizá-los e retratá-los de modo tão amplo e detalhado quanto possível. É preciso adequar as intervenções às características e necessidades dos demandantes dos programas. De modo geral, na elaboração de diagnósticos socioeconômicos propositivos para programas públicos empregam-se indicadores de várias áreas temáticas analíticas ou de atuação governamental. Para desen-

volver programas no campo da educação básica, por exemplo, é preciso conhecer não apenas as condições de acesso à escola, a infraestrutura escolar, o desempenho dos alunos, mas também aspectos relacionados às condições de vida dos estudantes, como moradia, nível de pobreza e rendimento familiar, acesso a serviços de saúde, escolaridade dos pais, fatores esses que certamente podem afetar ou potencializar as ações programáticas específicas<sup>9</sup>. Indicadores construídos a partir dos censos demográficos são particularmente úteis nessa fase, pela amplitude do escopo temático investigado e pela possibilidade de desagregação territorial ou por grupos sociodemográficos específicos. O Censo Demográfico 2010 potencializará ainda mais essas duas características – escopo e desagregabilidade –, constituindo-se em marco importante para reavaliação das demandas sociais da população brasileira, nesse momento de ampliação da estrutura de proteção social no país.

Na seleção de alternativas programáticas idealizadas para atender à questão pública colocada na agenda e eleger prioridades de intervenção, é preciso dispor de indicadores que operacionalizem os critérios técnicos e políticos definidos. Indicadores sintéticos, como o já citado Índice de Desenvolvimento Humano, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o Índice da Pegada Humana (*Footprint Index*) ou as classificações geradas por técnicas de análise multicritério podem ser úteis para apoiar decisões nessa fase do ciclo, como discutido em Scandar Neto et al. (2006) e Jannuzzi et al. (2009)<sup>10</sup>.

Para acompanhar a implementação dos programas e, posteriormente, para gestão, quando eles entrarem em plena operação, são necessários indicadores que permitam acompanhar regularmente as ações programadas, do provisionamento e alocação do gasto à produção dos serviços e, idealmente, aos eventuais resultados e impactos esperados quando da idealização dos programas. São os indicadores que estruturam processos formais de monitoramento, entendido, nas palavras de Garcia (2001, p. 11), como “um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas”.

Dispostos em painéis ou em sistemas informatizados, os indicadores de monitoramento devem ser atualizados com regularidade e tempestividade adequada à tomada de decisão. Idealmente, esses indicadores devem ser específicos e sensíveis às ações programadas, a fim de se tornarem, de fato, úteis para inferir se o programa está sendo implantado

conforme planejado ou para permitir as correções de rumo (aspectos que só poderão ser comprovados mais precisamente por meio de pesquisas de avaliação específicas, durante ou após a implantação).

Para isso, esses painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento devem se valer dos dados continuamente atualizados nos cadastros e registros administrados pelos gestores e operadores envolvidos nos programas. Devem estar interligados aos sistemas informatizados de gestão do programa, no qual são registrados atendimentos prestados, informações dos agentes que o operam, características dos beneficiários, processos intermediários, que produzirão os efeitos idealizados pelo programa. Diferentemente do que se passa nas pesquisas de avaliação, na estruturação de sistemas de monitoramento não se prevê levantamentos primários de dados. Pode ser necessário criar rotinas de coleta de dados que operem fora dos círculos normais de produção de serviços dos programas, mas é preciso fazer esforços para aproveitar as informações geradas

6 Jannuzzi (2005), disponível para *download* na Revista do Serviço Público, v. 56, n. 2, em <[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)>. Outra referência para aprofundamento nesse campo é Jannuzzi (2004).

7 Essa publicação do IBGE, assim como diversas outras da instituição, está disponível para *download* em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.

8 Uma discussão dos limites e potencialidades do IDH pode ser vista em Guimarães e Jannuzzi (2005).

9 Um bom exemplo de indicadores para diagnósticos de programas setoriais é demonstrado na publicação “Construindo o diagnóstico municipal”, disponível em <[www.cepam.sp.gov.br](http://www.cepam.sp.gov.br)>. Outro exemplo de diagnóstico apoiado em indicadores multi-temáticos é o Diagnóstico para Programa de Qualificação Profissional do Estado de São Paulo, disponível em <[www.emplo.sp.gov.br](http://www.emplo.sp.gov.br)> .

10 No sítio <[www.anipes.org.br](http://www.anipes.org.br)> está disponível um aplicativo (Pradin) que permite entender o potencial da Análise Multicritério na tomada de decisão em políticas públicas.

no âmbito de operação cotidiana dos programas. A criação de mais uma rotina para registro de informação, pelo beneficiário do programa ou pelo agente envolvido na implementação, pode implicar atrasos indesejados e, pior, declarações mal preenchidas que acabam não se prestando à sua finalidade original.

Vale observar que, em geral, as informações compiladas e enviadas para atualização dos registros de acompanhamento do Plano Plurianual, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, são somente “a ponta do *iceberg*” de dados armazenados em planilhas eletrônicas e gavetas nos escritórios da administração pública. Aliás, é curioso que, nas médias e altas gerências do setor público – Prefeituras, Secretarias de Estados ou Ministérios –, reclame-se de falta de informação para gestão em meio a tanta informação continuamente produzida nas unidades de prestação de serviços públicos (escolas, postos de saúde, delegacias, centros de referência de assistência social, postos de intermediação de mão de obra, agências do INSS etc.). Para superar esse paradoxo da “escassez na abundância”, é preciso aprimorar os processos de gestão da informação nos escritórios em que se planejam e coordenam as políticas e programas públicos. Os fluxos de informação, os processos de tratamento, validação, classificação e, naturalmente, de armazenamento precisam ser pensados de forma articulada, valendo-se de aplicativos e ferramentas de integração de dados (e não dos custosos – em planejamento, tempo é dinheiro – sistemas informatizados de 4ª, 5ª ou enésima geração propostos por consultorias experientes em automação de processos na iniciativa privada, mas pouco conhecedoras da complexidade operacional da gestão de programas públicos).

É possível que algumas informações produzidas pelas agências estatísticas – no caso brasileiro, IBGE, Datasus, INEP, entre outros<sup>11</sup> – possam ser úteis para a construção de indicadores de monitoramento de programas, sobretudo de natureza universal ou com público-alvo numeroso. Em geral, essas fontes proveem informações para avaliações de políticas ou para um conjunto de políticas e macroações governamentais – mais adequadas para composição de mapas estratégicos da ação governamental – e não para os propósitos de monitoramento de programas específicos, em função da escala territorial de desagregação dos dados ou do tempo que levam para serem produzidas. Esse quadro pode mudar para melhor com as transformações anunciadas nas pesquisas amostrais do IBGE para a década de 2010, com maior integração conceitual, maior possibilidade de incorporação de temas suplementares, ampliação e adensamento da amostra pelo interior do país. Não só se poderá dispor de um escopo mais amplo de estatísticas e indicadores sociais divulgados mais regularmente ao longo do ano, como também referidos para domínios territoriais e grupos sociodemográficos bem mais diversos. Aos indicadores mensais de emprego, hoje restritos às seis principais regiões metropolitanas, somar-se-ão muitos outros indicadores – educacionais, habitacionais, de rendimentos etc. – divulgados em base trimestral (semestral ou anual) para todos os estados brasileiros.

Mediante o emprego de métodos estatísticos avançados, usando informação combinada dessas pesquisas com outras fontes de dados, pesquisadores de centros de análise de políticas públicas e universidades po-

derão estimar indicadores sociais com bom grau de precisão para domínios territoriais ainda mais específicos<sup>12</sup>.

De qualquer forma, as informações estatísticas mais gerais são úteis para que se possam disponibilizar alguns indicadores de contexto socioeconômico no âmbito do sistema de monitoramento. Afinal, todo sistema aberto, como são os programas públicos, está sujeito aos efeitos de fatores externos, que podem potencializar ou atenuar resultados. Sistemas de indicadores de monitoramento de programas de qualificação profissional, por exemplo, devem dispor de indicadores de mercado de trabalho e de produção econômica como informações de contexto, pelos impactos que uma conjuntura econômica menos ou mais favorável pode ocasionar na operação do programa.

Como alternativa ou complemento às pesquisas estatísticas oficiais, é possível construir indicadores de contexto ou mesmo de monitoramento de programas, a partir dos

registros administrativos de programas de grande cobertura populacional como o Cadastro Único para Programas Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; a Relação Anual de Informações Sociais e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho; e o Cadastro Nacional de Informações Sociais do INSS/Ministério da Previdência. Naturalmente, os registros de provimento e execução orçamentária do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) também são importantes fontes de informação para construção de indicadores de monitoramento (sobretudo porque permitem computar indicadores de regularidade de repasse de recursos, dimensão crucial para programas que envolvem diversas ações intermediárias para viabilizar a consecução das atividades mais finalísticas). Vale registrar que os Ministérios responsáveis pela gestão desses cadastros têm feito esforços importantes com o objetivo de disponibilizar as informações neles depositadas para pesquisadores e público em geral<sup>13</sup>.

11 As pesquisas e dados destas instituições podem ser consultadas, respectivamente, em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>, <[www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br)>, <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>. No portal <[www.anipes.org.br](http://www.anipes.org.br)>, podem ser acessados sítios de órgãos subnacionais de estatística no Brasil.

12 Vide, nesse sentido, o que as agências estatísticas americanas produzem regularmente, acessando o portal <[www.fedstats.gov](http://www.fedstats.gov)>. O *Bureau of Labor Statistics* produz, por exemplo, estimativas mensais de taxa de desemprego para 372 áreas metropolitanas e taxas anuais para os mais de 3 mil condados e 50 maiores cidades americanas. O *Bureau of Census*, por sua vez, traz anualmente estimativas populacionais para mais de 20 mil localidades e indicadores sociais referidos a mais de 10 temáticas – de ocupação, moradia à educação – para municípios acima de 65 mil habitantes.

13 Vide, nesse sentido, os aplicativos da SENARC/MDS <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)>, os sistemas de consulta *on-line* da RAIS e do Caged no MTE <[www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)>, e os dados da Previdência na ferramenta InfoLogo em <[www.dataprev.gov.br](http://www.dataprev.gov.br)>.

## ■ QUADRO 1: DECISÕES METODOLÓGICAS E OPERACIONAIS ENVOLVIDAS NA ESPECIFICAÇÃO DE UM SISTEMA DE MONITORAMENTO

- O que deve ser monitorado? Execução orçamentária, processos e atividades e/ou resultados?
- Qual a unidade de monitoramento? Unidades organizacionais (quem faz)? Programas (o que se faz)? Projetos (o que é mais prioritário)?
- Qual o escopo do monitoramento? Gerencial ou analítico?
- Quais as fontes e a periodicidade das informações?
- Como se dividem as responsabilidades para sua manutenção periódica? Qual o papel das unidades organizacionais temáticas e da área de informática?
- Qual o nível de centralização e de acesso? Restrito, seletivo, aberto ao público?
- Qual o nível de articulação do sistema às rotinas de tomada de decisão?

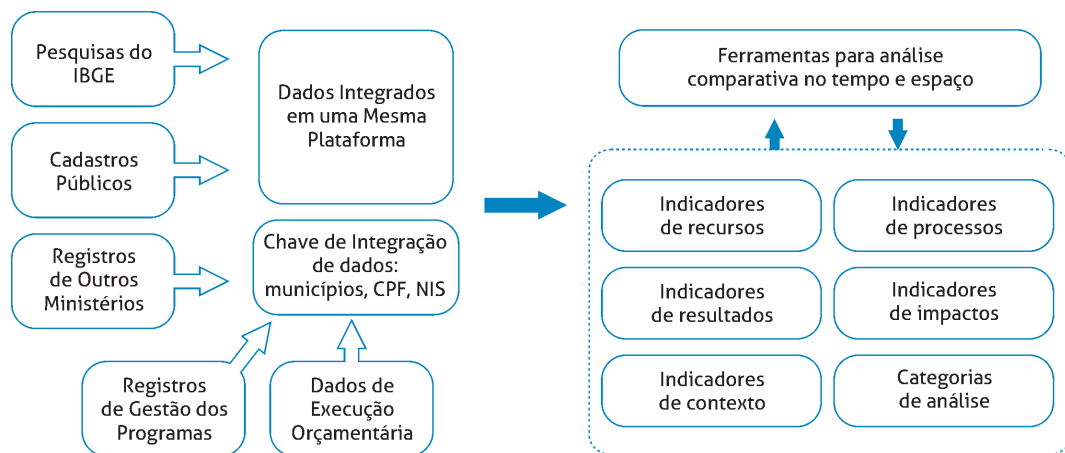
## Características de sistemas de indicadores de monitoramento de programas

As características de um sistema de monitoramento dependem de escolhas metodológicas não triviais, como aponta Vaz (2009). Para o autor, o sistema terá características diferentes em função de decisões quanto ao que deve ser monitorado, ao tipo de unidade organizacional acompanhada, fontes de dados usadas etc. (Quadro 1).

Quaisquer que sejam as escolhas, vale ressaltar que um bom sistema de indicadores de monitoramento não é necessariamente composto de grande quantidade de informação, mas sim é um sistema em que a informação foi selecionada de diferentes fontes e está organizada

de forma sintetizada e mais adequada ao uso analítico pelos diferentes gestores (Diagrama 2). É preciso encontrar um ponto de equilíbrio entre o "caos informacional", potencialmente gerado pela estruturação de sistemas de monitoramento construídos de baixo para cima (em que participam inicialmente técnicos e gestores da base e depois de níveis táticos e mais estratégicos), e a pobreza analítica das propostas desenvolvidas de cima para baixo. Um sistema de indicadores de monitoramento não é um sistema de gestão operacional do programa, que provê acesso aos incontáveis registros diários e individuais de operação de convênios, prestação de serviços, recursos transferidos, projetos e atividades concluídas. Um sistema de monitoramento vale-se do(s) sistema(s) de gestão dos programas para buscar informações, integrá-las segundo unidades de referência comum (município, escola etc.), sintetizá-las em indicadores e conferir-lhes

■ **DIAGRAMA 2: INTEGRAÇÃO DE INFORMAÇÕES DE DIFERENTES FONTES NA ESTRUTURAÇÃO DE UM SISTEMA DE INDICADORES DE MONITORAMENTO**



significado analítico. Ao apresentar informações sintetizadas na forma de indicadores, que podem ser analisados no tempo, por regiões e públicos-alvo, ou que podem ser comparados com metas esperadas, os sistemas de monitoramento permitem ao gestor avaliar se os diversos processos e inúmeras atividades sob sua coordenação estão se “somando” no sentido preconizado. Um sistema de monitoramento não é, pois, um conjunto exaustivo de medidas desarticuladas, mas uma seleção de indicadores de processos e ações mais importantes.

Um sistema que não provê acesso orientado às centenas de indicadores disponíveis talvez não se preste ao propósito de monitoramento

(ainda que possa ser útil como base de dados para estudos avaliativos *a posteriori*). Também não se presta ao monitoramento um sistema em que a informação não está organizada segundo o nível de relevância operacional-estratégica do gestor usuário. Ao gerente de processos operacionais básicos, deve estar disponível a informação essencial para o bom desempenho das atividades de seus coordenados. Ao gestor mais estratégico, devem estar disponíveis indicadores que lhe permitam acompanhar os macroprocessos segundo o modelo lógico do programa.

Para um e para outro gestor, os indicadores devem ser os pertinentes à sua esfera de decisão, ajustados à referência temporal e terri-



torial que lhes compete e interessa. As novas ferramentas de integração de dados permitem construir painéis de indicadores de forma “customizada”, possibilitando, inclusive, acesso à informação mais detalhada se assim o gestor o desejar. Podem-se construir painéis em camadas “explicativas”, isto é, organizando indicadores segundo uma estrutura nodal, em que um primeiro conjunto reduzido de indicadores estratégicos seja acompanhado de um segundo conjunto mais amplo de indicadores mais específicos, que ajudem

a entender o comportamento e a evolução dos primeiros, e assim por diante. Na realidade, trata-se de um sistema de monitoramento que reúne informações sintéticas – para análise de tendências gerais das atividades estratégicas – e informações analíticas – para entendimento mais aprofundado das tendências observadas. A proposta de acompanhamento das metas de inclusão social nos países da Comunidade Europeia segue essa lógica de estruturação, dispondo os indicadores em três painéis articulados (ATKINSON et al., 2005).

## ■ QUADRO 2: PREMISSAS PARA CONSTRUÇÃO DE UM PAINEL DE INDICADORES DE MONITORAMENTO DA INCLUSÃO/EXCLUSÃO SOCIAL NA COMUNIDADE EUROPEIA

- O conjunto de indicadores não pode se pretender exaustivo e deve ser equilibrado entre as dimensões da exclusão social (saúde, educação, moradia etc.). Um conjunto muito amplo de indicadores leva à perda de objetividade, perda de transparência e credibilidade.
  - Os indicadores devem ter uma interpretação normativa claramente definida (para monitorar a exclusão social, a taxa de desemprego cumpre tal requisito; já um indicador de produtividade do trabalho não).
  - Os indicadores devem ser mutuamente consistentes, isto é, não devem sugerir tendências inconsistentes (indicadores de desigualdade como o Índice de Gini e a Proporção de Massa Salarial Apropriada podem ter comportamentos diferentes ao longo do tempo, já que medem aspectos distributivos diferentes).
  - Os indicadores devem ser inteligíveis e acessíveis a toda a sociedade. São preferíveis medidas simples, de fácil entendimento. Deve-se resistir às simplificações indevidas (indicadores sintéticos).
- Os indicadores devem ser organizados em painéis articulados em três níveis:
- Nível 1** – conjunto restrito de indicadores-chave (*lead indicators*) cobrindo as dimensões consideradas mais importantes para acompanhar a exclusão social.
- Nível 2** – indicadores complementares em cada dimensão, que ajudam a interpretar cada um dos indicadores-chave.
- Nível 3** – indicadores que cada país membro decidir incluir para acompanhar as especificidades nacionais e que ajudem a entender os indicadores dos níveis 1 e 2.

Tal proposta de organização vem acompanhada de algumas premissas básicas para escolha de indicadores que parece oportuno resgatar neste texto, pois podem ser úteis em outras aplicações (Quadro 2). Vale registrar que tal escolha deveria se orientar também pela análise da aderência dos indicadores às propriedades de relevância social, validade de constructo, confiabilidade, periodicidade, sensibilidade às mudanças, especificidades das ações programadas, como discutido em Jannuzzi (2005).

Se o programa foi especificado segundo as boas práticas e técnicas de planejamento de projetos, deve haver um desenho lógico de encadeamento de atividades e etapas. Tal sistema deve conseguir oferecer evidências acerca da execução do gasto, da produção, eficiência e qualidade dos serviços, do consumo e usufruto por parte do público-alvo e, se possível, antecipar dimensões impactadas pelo programa. Isto é, um bom sistema de monitoramento deve prover indicadores de insumo, processo, resultado e possíveis impactos do programa. Exemplificando, tal sistema deve permitir monitorar, simultaneamente: o dispêndio realizado por algum tipo de unidade operacional prestadora de serviços ou subprojeto; o uso dos recursos humanos, financeiros e físicos; a geração de produtos e a percepção dos efeitos gerados pelos programas.

Em Resende e Jannuzzi (2008), é apresentado o exemplo de Painel de Indicadores de Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) estruturado na lógica insumo-processo-resultado-impacto. Na dimensão insumo, deu-se prioridade aos indicadores voltados para o financiamento da educação. Para a dimensão processo, foram definidos indicadores que pudessem ser produzidos com certa regularidade e estivessem relacionados ao processo de ensino-aprendizagem, como percentual de docentes com nível superior, percentual de alunos atendidos por turno integral, entre outros. Como medida de resultados, os indicadores de proficiência da Prova Brasil, defasagem idade-série e taxa de abandono. Como apontamentos de impactos potenciais, o ingresso de jovens no ensino superior<sup>14</sup>.

A compilação de indicadores e de programas (DiciVIP), organizada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é um produto útil para servir como referência à estruturação de sistemas de monitoramento de programas nessa perspectiva processual, não apenas no âmbito do Ministério, mas de outros setores da administração pública<sup>15</sup>.

14 No referido texto, empregou-se o aplicativo Monit – disponível em <[www.anipes.org.br](http://www.anipes.org.br)> – para compor um painel situacional com gráficos dos indicadores escolhidos para duas unidades territoriais de interesse de monitoramento. Uma breve apresentação do aplicativo é encontrada em Jannuzzi e Miranda (2008), disponível no Boletim de Estatísticas Públicas n.4, no mesmo site.

15 Consulte o “Dicionário de variáveis, indicadores e programas sociais” no endereço <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dici-vip>>. Esse dicionário também está disponível para download em <[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)>.

O documento "Guia metodológico para construção de indicadores do PPA" (BRASIL, 2009), elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é outra referência importante para especificação de sistemas de indicadores de monitoramento de programas, pela extensa revisão bibliográfica empreendida na sua elaboração; pela preocupação em incorporar aspectos de propostas desenvolvidas em outros estados e contextos do setor público brasileiro; pela experiência de mais de 10 anos na elaboração de planos plurianuais no Governo Federal e pela preocupação com clareza na exposição de conceitos, etapas e fontes de dados.

Em geral, há maior disponibilidade de indicadores de processos, que espelham os esforços e produtos gerados nas ações programadas, para os quais há registros formais e maior controle operacional pelos gestores. Ainda assim, em alguns casos, é possível dispor, no painel de monitoramento, de indicadores de resultados e impactos junto ao público-alvo dos programas, buscando informações nos registros e cadastros públicos citados anteriormente. No caso do Sistema de Indicadores de Monitoramento de Programas de Qualificação Profissional, ilustrado há pouco, seria possível dispor de alguma medida de impacto do programa, com a integração de informações cadastrais dos trabalhadores qualificados com os dados da RAIS ou mesmo do CadÚnico, mediante o uso do Número de Identificação do Trabalhador ou do CPF (de fato, procedimentos análogos são usados correntemente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome para fins de fiscalização na concessão de benefícios do Programa Bolsa Família).

Com o avanço da informatização no setor público brasileiro, é possível também obter informações referidas a unidades de prestação de serviços muito específicas (em tese, escolas, hospitais, postos policiais etc.), com boa periodicidade de atualização (frequência escolar mensal, atendimentos ambulatoriais semanais etc.), o que permitiria a construção de indicadores de monitoramento relacionados ao contexto de vivência dos beneficiários de programas e ao tempo adequado de tomada de decisão. De fato, projetos sociais de alcance local têm recorrido à busca periódica de informações nesses postos de prestação de serviços públicos como estratégia de monitorar resultados e impactos de sua ação. Centros de promoção de cursos de artesanato, atividades culturais e esportivas voltados à reintegração social de jovens em comunidades muito violentas, projetos que vieram a surgir com frequência nos últimos anos, pela ação direta de prefeituras ou organizações filantrópicas, podem ter seus resultados e impactos inferidos pelo eventual aumento das taxas de frequência à escola, diminuição dos atendimentos ambulatoriais decorrentes de ferimentos ou das ocorrências policiais envolvendo jovens, entre outras informações coletadas localmente.

Naturalmente, nos dois casos aqui exemplificados – programa de qualificação profissional e projeto social de reintegração social de jovens –, os indicadores citados podem ser afetados por outros fatores – conjuntura mais favorável do mercado de trabalho, no primeiro caso; policiamento mais ostensivo, no segundo – e não propriamente pela excelência do programa ou projeto. Não seriam, pois, exatamente indicadores de impacto,

mas talvez indicações potenciais de impacto, que, para efetiva atribuição ou vinculação causal com o programa ou projeto, requeririam uma pesquisa de avaliação específica. Diferentemente dessas últimas, em que a investigação da atribuição de um efeito a um programa pode ser questão a avaliar para inferência *a posteriori*, em sistemas de monitoramento, assume-se *a priori*, acreditando-se na validade do desenho de implementação, a vinculação de ações (e de seus indicadores) com os resultados (na forma como podem ser medidos pelas informações geradas pelo programa e outras fontes secundárias de baixo custo de aquisição) (MCDAVID; HAWTHORN, 2006).

Indicadores de eficiência, produtividade na prestação dos serviços, de cobertura de público-alvo, de qualidade de produtos ou satisfação dos beneficiários também deveriam constar da matriz de indicadores de monitoramento. Em programas de qualificação profissional, por exemplo, com base nos registros de operação deles próprios, é possível computar indicadores como custo de formação por aluno, número médio de alunos formados por entidade credenciada, taxa de frequência ou abandono de qualificandos.

Há quatro sistemas de macroacompanhamento de programas que podem ilustrar alguns dos aspectos estruturantes aqui apresentados: o Siga Brasil, do Senado; a Matriz de Informação Social (MIS), da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS); o SIMTrabalho, da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho de São Paulo; e a Agenda 2012, da Prefeitura de São Paulo. Não são propriamente sistemas de indicadores de monitoramento para gestores de programas, mas sim ferramentas para consulta e acompanhamento de programas públicos por parte do cidadão, já que estão franqueados aos usuários da Web. O Siga Brasil<sup>16</sup> permite acesso a dados e indicadores históricos sobre a execução orçamentária de programas do Governo Federal para estados e municípios. A MIS<sup>17</sup> reúne um conjunto amplo de dados de contexto e indicadores de programas federais, que interessam a gestores e pesquisadores da área de assistência social. O SIMTrabalho<sup>18</sup> é um sistema voltado à elaboração de diagnósticos para especificação de planos locais de qualificação profissional, permitindo também o acesso a informações sobre a execução de programas de intermediação de mão de obra e microcrédito. A Agenda 2012<sup>19</sup> é um portal de comunicação

16 Acesse por meio de um buscador na Web, procurando por Siga Brasil + Senado.

17 Acesse por meio do endereço <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi>>.

18 Acesse por meio do sítio <[www.emprego.sp.gov.br](http://www.emprego.sp.gov.br)>.

19 Acesse por meio do sítio <[www.agenda2012.com.br](http://www.agenda2012.com.br)>. A Agenda 2012 foi criada para responder às exigências da Emenda 30 à Lei Orgânica do Município, aprovada pela Câmara Municipal, ao final de 2008. Essa iniciativa vai ter, certamente, repercussões em outras localidades do país.

da Prefeitura de São Paulo que apresenta a evolução das metas de gestão, nas várias secretarias, por distritos e subprefeituras, com atualização semestral.

Como já assinalado, um bom sistema de monitoramento deve permitir a análise comparativa dos indicadores ao longo do tempo e para distintas unidades de prestação dos serviços ou atendimento do programa, assim como em relação a padrões normativos de referência. A análise da evolução dos indicadores, de seus avanços, retrocessos e permanências permite identificar falhas operativas do programa, ainda que, em geral, não possibilite a explicação dessas. Está aí uma diferença básica entre os sistemas de monitoramento e as pesquisas de avaliação: os primeiros, ao assumir que existe uma lógica de encadeamento de atividades, delineiam comportamentos esperados aos indicadores; nas pesquisas de avaliação, alertados pelos desvios não esperados na evolução dos indicadores, buscam-se as explicações valendo-se dos métodos e técnicas da pesquisa social (MCDAVID; HAWTHORN, 2006).

No exemplo apresentado anteriormente, se um gestor precisar entender por que a taxa de abandono de alunos em cursos de qualificação em dada localidade ou em uma instituição está aumentando, talvez ele consiga alguma interpretação em seu próprio sistema de monitoramento – se este for um sistema que dispõe de informações analíticas, além de sintéticas. Pode ser que haja indicadores de contexto que mostrem forte aumento das

vagas no mercado de trabalho regional (daí a evasão). A extração de informações do sistema para um pacote estatístico ou aplicativo de mineração de dados pode permitir ao gestor refinar sua hipóteses, se ele dispuser de conhecimento ou consultoria especializada no uso das ferramentas<sup>20</sup>.

Talvez ele não tenha qualquer pista adicional e busque uma explicação com o dirigente da instituição ou gestor responsável pela área. É o que Worthern et al. (2004, p. 38) classificam como avaliação informal, que ocorre “sempre que uma pessoa opta por uma entre várias alternativas existentes, sem antes ter coletado evidência formal do mérito relativo dessas alternativas”. Embora não sejam pautadas em procedimentos sistemáticos, tais avaliações nem sempre “ocorrem no vácuo”.

A experiência, o instinto, a generalização e o raciocínio podem, todos eles, influenciar o resultado das avaliações informais, e qualquer desses fatores, ou todos eles, pode ser a base de bons julgamentos (WORTHERN et al., 2004, p. 38).

Se o seu conjunto de indicadores de monitoramento não lhe permite chegar a explicações satisfatórias, se suas estratégias de visitação ou contato informal não lhe agregam evidências convincentes, ou se o processo de evasão ganha dimensões preocupantes em algumas áreas e não em outras, talvez seja o momento de o gestor pensar em encomendar uma pesquisa de avaliação. Como bons termômetros, os indicadores de moni-

toramento podem acusar alguma anomalia no ente analisado. A investigação das causas da eventual “febre” vai requerer a prescrição de “exames” mais detalhados para avaliação do estado geral do “paciente”.

## A construção de painéis de indicadores de Monitoramento Analítico de programas

Como já definido anteriormente, entende-se “Monitoramento Analítico” como o exercício sistemático de análise de séries temporais de indicadores de esforços e de processos-chave da lógica de intervenção implícita de um programa – como indicadores de fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e serviços – e de indicadores que permitam inferir os efeitos – resultados e, se possível, impactos – dos programas junto a seus públicos-alvo, tipificados segundo diferentes contextos socioeconômicos de vivência – como municípios ou regiões mais pobres ou mais desenvolvidas, com menor ou maior oferta de infraestrutura de serviços públicos, por exemplo – ou segundo arquétipos das estruturas organizacionais que lhes atendem nos programas – como municípios ou regiões com agentes com menor ou maior capacidade de gestão operacional do programa, ou me-

nor ou maior controle social, maior ou menor integração/articulação entre programas sociais, por exemplo.

Um bom conjunto de indicadores de monitoramento deve ser suficiente para prover indicações da “situação geral” do programa em seus componentes-chave, mas nem tão amplo que traga ambiguidade, redundância e perda de objetividade no que é fundamental analisar. O painel deve conter indicadores-chave para acompanhamento de esforços e efeitos dos programas. É importante também dispor-se em tal painel de indicadores do contexto de operação do programa, que refletem os efeitos de dimensões sociais e econômicas externas não controláveis (pressupostos), e que podem potencializar ou dificultar a operação do programa. Um sistema de monitoramento poderia conter, além desses, indicadores de processos e atividades complementares e indicadores de natureza mais explicativa.

Procura-se mostrar que a boa gestão de programas requer, para além do Monitoramento Estratégico – baseado em medidas de desempenho relacionadas ao cumprimento da missão institucional – e do “Monitoramento Gerencial” – voltado ao acompanhamento de metas e prazos de ações –, esforços de disseminação da cultura de “Monitoramento Analítico” no corpo de técnicos e gestores envolvidos na operação do programa. Tendo

20 Um pacote estatístico gratuito de ampla difusão é o Epiinfo, disponível em <[www.lampada.uerj.br/](http://www.lampada.uerj.br/)>, onde se pode encontrar também material de consulta e treinamento. O Weka, disponível em <[www.cs.waikato.ac.nz/ml/weka/](http://www.cs.waikato.ac.nz/ml/weka/)>, é um aplicativo gratuito para mineração de dados, isto é, dispõe de rotinas para análise descritiva e exploratória de dados.

como referência uma lógica de intervenção do programa e encadeamento de atividades e ações, tal painel e/ou sistema pode prover indicações tempestivas sobre falhas, problemas e desconexão de esforços e efeitos esperados, permitindo diagnósticos mais simples – e tomada de decisão sobre o que precisa ser corrigido – ou especificação de pesquisas de avaliação com focos mais precisos.

O painel desenvolvido inicialmente, por exemplo, na forma de uma planilha com tabelas e gráficos com séries históricas de alguns indicadores-chave para alguns municípios – escolhidos segundo critérios intencionais – pode se constituir em um “protótipo” de um sistema de monitoramento, que poderia ser implementado mais tarde em um aplicativo mais sofisticado. Trata-se, pois, de definir um painel de indicadores, isto é, um conjunto limitado de 7 a 10 indicadores-chave, para monitoramento de aspectos cruciais e mais visíveis dos programas, como passo preliminar para montagem de um sistema de indicadores de monitoramento, este sendo um conjunto articulado e mais abrangente de dados e informações, do qual o painel é a porta de entrada.

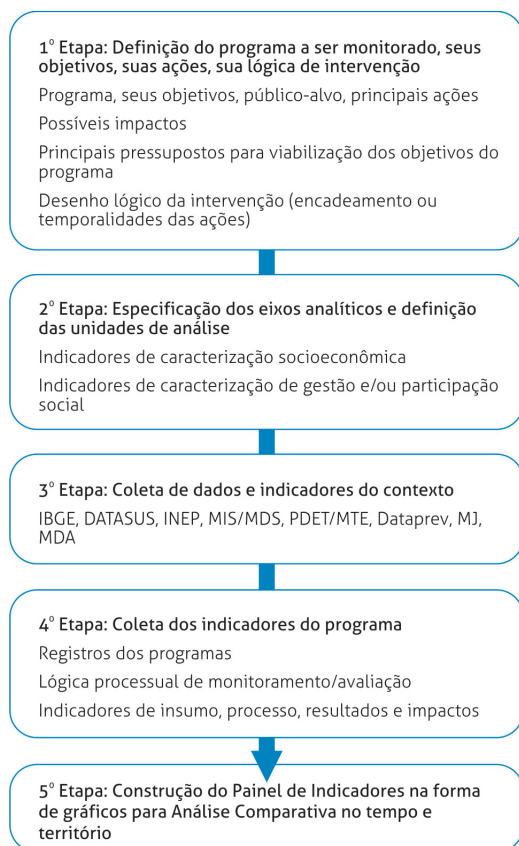
Para se ter uma perspectiva analítica do comportamento dos indicadores ao longo do tempo, é necessário apurá-los para diversos contextos socioeconômicos e/ou arquétipos organizacionais. Diferentemente de um sistema orientado ao Monitoramento Gerencial, para o qual é necessário dispor-se das referências territoriais específicas dos indicadores – a fim de verificar quais as unidades que aderiram ou não aos convênios, receberam ou não determinados produtos e pacotes de serviços etc. –, nos sistemas e painéis para

Monitoramento Analítico, é mais importante dispor de grupos de unidades internamente homogêneas e externamente heterogêneas segundo algum critério (mais pobres, mais ricos, mais estruturados, menos estruturados, mais dinâmicos ou menos dinâmicos do ponto de vista do crescimento econômico etc.). Pode-se selecionar municípios com diferentes características, de interesse particular para os programas – municípios em que se sabe de boas práticas (ou más) de gestão, por exemplo – ou segundo critérios objetivos externos e, sobretudo, de natureza mais estrutural (cuja mudança é mais lenta, garantindo comparações mais consistentes ao longo do tempo).

Há três eixos de categorização analítica particularmente interessantes na avaliação de programas sociais: a) grau de vulnerabilidade do público-alvo atendido pelos programas, b) grau de capacidade de gestão da unidade organizacional de operação dos programas e c) grau de institucionalização da participação/controlado social.

Com base no aplicativo Sidra do IBGE, por exemplo, é possível selecionar municípios segundo o eixo a) como municípios com elevada proporção de domicílios de baixa renda, ou com elevado *deficit* de infraestrutura urbana, ou com elevada parcela de famílias com crianças pequenas e responsáveis de baixa escolaridade etc. Para o eixo b) e c), pode-se escolher municípios com base na Pesquisa de Informações Municipais, na qual se dispõe de informações sobre recursos humanos, equipamentos, serviços prestados, características dos Conselhos Municipais na área social etc.

### ■ DIAGRAMA 3: ETAPAS PARA CONSTRUÇÃO DE UM PAINEL DE INDICADORES PARA O MONITORAMENTO ANALÍTICO



A disponibilidade de indicadores de contexto permite ao gestor e técnico acompanharem a conjuntura social e econômica e os eventuais efeitos conjugados de outros programas em curso, que podem afetar positiva ou negativamente a operação de um programa específico. Eventualmente, alguns desses indicadores

poderão até mesmo refletir efeitos do programa em análise, pela sua escala de cobertura em determinado contexto ou da magnitude de seus serviços e produtos.

Pela intersetorialidade desejável dos programas dos sociais dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde, da Educação e do Trabalho seria importante buscar a série histórica de indicadores específicos nos sítios em que os dados estão disponibilizados<sup>21</sup>. Talvez também seja interessante buscar informações de contexto em outros Ministérios (Justiça, Desenvolvimento Agrário, Meio Ambiente etc.). Pode ser que o indicador não esteja disponível para o nível de desagregação territorial ou período desejado, mas mesmo assim pode ser útil. Pode ser que seja necessário construir, de fato, um indicador, a partir dos dados disponibilizados nesses sítios. Em um caso ou outro é importante conhecer o significado do indicador, o que ele está medindo, qual sua confiabilidade, limitações etc. (JANNUZZI, 2005).

O objetivo final é a elaboração de gráficos de cada indicador, representando simultaneamente as séries temporais de cada município, organizados segundo a lógica de esforços-efeitos, de modo a ter uma visão sistêmica do programa nos diferentes contextos em que ele opera (Figura 1). Inicia-se então a análise exploratória, respondendo perguntas como as registradas no Quadro 3.

21 Vide MDS ([www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi) > Matriz de Informações Sociais), Datasus ([www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br) > cadernos de saúde), INEP ([www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) > edudatabrasil), MTE ([www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br) > PDET > Isper).



Painéis com gráficos de indicadores como os ilustrados a seguir podem ser construídos facilmente pelo aplicativo Monit, disponível no sítio da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística<sup>22</sup>. O aplicativo começou a ser desenvolvido em 2007 como um recurso dialógico, com alguma flexibilidade operacional, para representação gráfica para dar operacionalidade à proposta de

estruturação do Sistema de Direitos Humanos no Brasil.

De forma a facilitar seu uso e implementação computacional, projetou-se o uso do aplicativo a partir da especificação de uma planilha eletrônica em que na primeira aba são registrados os parâmetros básicos do painel a ser mostrado, seguido de outras abas com os indicadores de cada um dos contextos territo-

### ■ QUADRO 3: PERGUNTAS TÍPICAS A SEREM RESPONDIDAS NO MONITORAMENTO ANALÍTICO

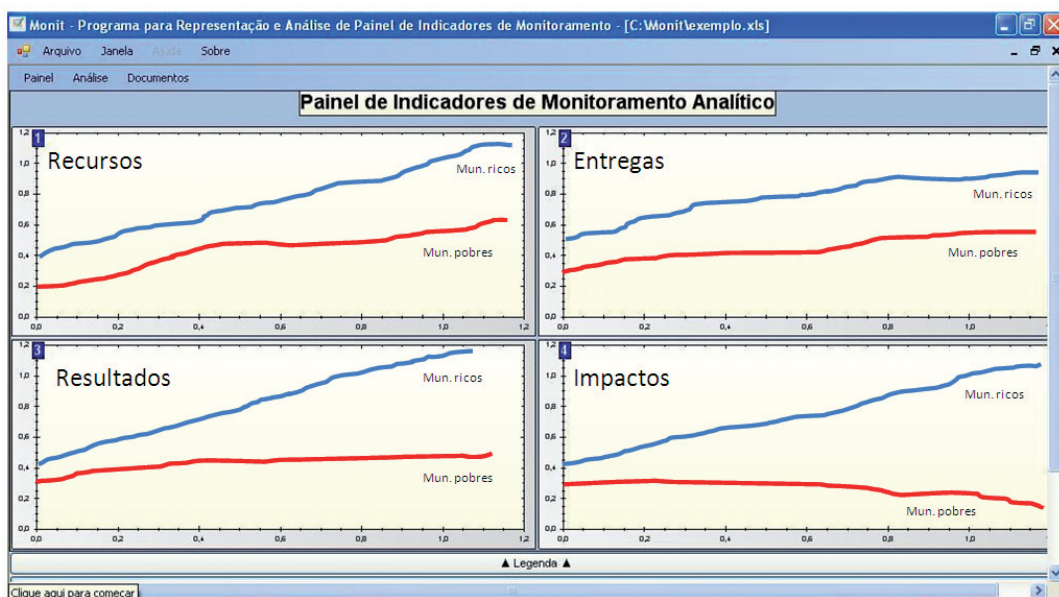
- a) O eixo, critério ou tipologia empregado para seleção dos municípios parece ter sido uma escolha metodológica interessante para Monitoramento Analítico?
- b) As adesões, entregas e outros indicadores de esforços comportam-se da mesma forma nos municípios? Há algum critério de priorização que justifique tal comportamento?
- c) Como evoluem os indicadores de efeitos nos municípios?
- d) E os indicadores de contexto? Alguns deles parecem refletir efeitos dos programas?
- e) Parece haver algum comportamento inesperado dos indicadores de efeitos em função dos esforços e da lógica de encadeamento?
- f) Que informações você pode inferir destas análises para aprimoramento incremental do programa?
- g) Que tipo de problema identificado sugere a necessidade de realização de uma pesquisa de avaliação específica?
- h) Seria interessante definir outros arquétipos organizacionais ou contextos socioeconômicos de municípios para aprofundamento da análise?
- i) Seria necessário buscar outros indicadores para aprofundamento da análise? Seria necessário estender o período de análise ou contextos analisados?

riais de interesse de monitoramento. O Monit dispõe também de recurso para especificação de metas para acompanhamento dos indicadores e produção de painéis de sinalizadores cromáticos (vermelho, amarelo, verde, azul), para apontar se as metas ou tendências estão se comportando conforme o esperado. A esses recursos gráficos, o Monit disponibiliza ainda rotinas para consulta rápida aos indicadores, por contexto geográfico específico, e

rotinas para cálculo de estatísticas descritivas básicas dos indicadores, análise de correlação e de inter e extrapolação<sup>23</sup>.

Esses recursos do Monit procuram oferecer ao usuário ferramentas para aprofundamento analítico das relações de interdependência processual entre os indicadores segundo diferentes contextos geográficos escolhidos para monitoramento.

■ **FIGURA 1: EXEMPLO DE PAINEL DE INDICADORES PARA O MONITORAMENTO ANALÍTICO**



22 Vide [www.anipes.org.br](http://www.anipes.org.br), pelo qual se pode também baixar aplicativo para Análise Multicritério (Pradin).

23 Espera-se dotar versões futuras do Monit com rotinas de análise relacional de indicadores de esforços versus resultados e a construção de indicadores agregados, construídos a partir da combinação de outros indicadores mais simples, de modo a representar categorias analíticas mais sintéticas como percentual de escolas com infraestrutura adequada, municípios com pacote satisfatório de serviços e programas em operação etc.

## Considerações finais

A proposta de Monitoramento Analítico aqui apresentada pode viabilizar mais facilmente o tão esperado reconhecimento das atividades de M&A como oportunidades de aprendizado organizacional – e a incorporação dos resultados na revisão dos programas –, já que os principais envolvidos na gestão dos programas estariam com um olhar mais analítico sobre as informações produzidas no âmbito dos programas e sobre o contexto socioeconômico em que esses operam.

O Monitoramento Analítico incluiu ainda a produção de indicadores agregados ou indicadores-síntese, construídos a partir da combinação de outros indicadores primários, como proporção de moradias ou escolas com padrão adequado de infraestrutura, proporção de municípios com kit adequado de entregas de programas etc. Indicadores relacionais, que expressam relações entre produtos e insumos, resultados e efeitos, custos e efetividades são outras medidas interessantes para ampliar o repertório informacional do Monitoramento Analítico, ao prover indicadores de produtividade e eficiência.

Tal prática reflexiva contribuiria, sem dúvida, para identificação de falhas de operação dos programas e, caso pertinente, para o delineamento do objeto, foco e técnicas das pesquisas de avaliação necessárias para análise do desenho, processos e impactos dos programas, tornando a avaliação uma rotina mais natural e informativa e menos protocolar e espasmódica, como é encarada em diversos contextos (GARCIA, 2001).

Afinal, monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público de informações mais sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa – resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento – e informações mais analíticas sobre o funcionamento desse, levantadas nas pesquisas de avaliação. Não existe contraposição entre Monitoramento e Avaliação, mas complementaridade de esforços na produção de informações e conectividade nos resultados a que chegam<sup>24</sup>.

O monitoramento e avaliação dos programas de governo são ferramentas essenciais para a boa prática gerencial. A avaliação é um procedimento que deve ocorrer em todas as etapas permitindo ao gestor federal o acompanhamento das ações e sua revisão e redirecionamento quando necessário. Enquanto o monitoramento é uma atividade gerencial interna, que se realiza durante o período de execução e operação, a avaliação pode ser realizada antes ou durante a implementação, como ao concluir uma etapa ou projeto como um todo, ou mesmo algum tempo depois, devendo se preocupar com o impacto provocado pela intervenção pública em seus beneficiários. (TCU, 2006, p. 75).

Isto é, bons instrumentos de monitoramento podem ajudar a identificar falhas de implementação dos programas, além de contribuir para melhor especificar pesquisas de avaliação que esclareceram, de fato, as causas das anomalias encontradas.

## Referências bibliográficas

---

- ATKINSON, T. et al. *Social Indicators: the EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2005.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Metodologias e instrumentos de pesquisas de avaliação de programas do MDS: Bolsa Família, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Guia metodológico para construção de indicadores para o PPA*. Brasília, 2009.
- CASTRO, J.A. et al. *Gasto social e Política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. Brasília, IPEA (Texto para discussão n. 1324).
- CAREY, G. W. Government. *Encyclopedia Americana*. Danbury: Scholastic, 2006. p. 127131.
- GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da Ação Governamental. *Textos para discussão*, Brasília, n. 776: IPEA, 2001.
- FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: IPEA, n. 21, 2002.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Social research and development of limited use to national policymakers: Report to the congress*. Washington: 1977.
- GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. IDH. Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. *Revista Brasileira. Est. Urbanos e Regionais*, Salvador, v. 7, n. 1, p. 7389, 2005.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Don Mills: Oxford University Press, 2003.
- JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F. et al. *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007, p. 4362.
- JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2004.

24 Uma analogia pode ajudar a entender tal assertiva: assim como um termômetro pode atestar rapidamente se uma criança está febril, somente exames médicos mais apurados – e mais custosos em termos financeiros e tempo – pode identificar a doença causadora do estado febril da criança. Se se dispuser de outros mecanismos ou instrumentos de “monitoramento” do estado de saúde da criança que, como o termômetro, sejam de baixo custo e ágeis na produção de “alertas” (sintomas específicos como cor da língua, manchas na pele etc.), talvez se possa ter indicações sobre a doença incubada na criança, que dispensem a realização de exames diagnósticos mais sofisticados ou que, pelo menos, auxiliem na especificação daqueles mais apropriados para o diagnóstico médico.

\_\_\_\_\_ Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

JANNUZZI, P. M., MIRANDA, W. L. Pradin e Monit: ferramentas para tomada de decisão no ciclo de políticas públicas. *Boletim de Estatísticas Públicas*, Salvador, n.4, p.6273, 2008.

JANNUZZI, P. M., MIRANDA, W. L., SILVA, D. S. G. da. Análise Multicritério e Tomada de Decisão em Políticas Públicas: Aspectos Metodológicos, Aplicativo Operacional e Aplicações. *Revista Informática Pública*, Belo Horizonte, v. 2, p. 69-87, 2009.

MCDONALD, J. HAWTHORN. *Program Evaluation and Performance Measurement: an introduction to practice*. Thousand Oaks: Sage, 2006.

MILLER, D.C. *Handbook of research design and social measurement*. Nwbury Park: Sage, 1991.

NASCIMENTO, B. *A reforma universitária de 1968: origem, processo e resultados de uma política pública para o ensino superior*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1991. Tese (Doutorado).

REZENDE, L. M. e JANNUZZI, P. M. Monitoramento e Avaliação do PDE: IDEB e painel de indicadores. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 59, n. 2, p. 121-150, 2008.

ROSSI, P. H. et al. *Evaluation: a systematic approach*. Thousand Oaks: Sage, 2004.

RUA, M. G. Algumas considerações preliminares sobre política e políticas públicas. In: RUA, Maria das Graças e CARVALHO, M. I. V. (Orgs). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, M.G. A avaliação no ciclo da gestão pública. *Apostila do curso de Especialização em políticas públicas da Educação com Ênfase em monitoramento e Avaliação* – MPA. ENAP. MIMEO, 2004.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E.(Orgs.) *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SCANDAR NETO, W. et al. Sistemas de indicadores ou indicadores sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais. In: HENRIQUES, R. et al (Org). *Educação na diversidade: como indicar as diferenças?*. Brasília: MEC/Unesco, v. 25, n. 8, p. 16-34. 2006. (Coleção Educação para Todos, Série Avaliação).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Avaliação do TCU sobre o Programa Nacional Biblioteca na Escola*. Brasília: TCU, 2002.

VAZ, J.C. O monitoramento do do planejamento governamental em ambientes complexos: decisões e requisitos. In; *Cadernos EIAPP, Reflexões para Iber-América: Planejamento Estratégico*. Brasília: ENAP, p.37-44, 2009.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. Qualificação dos serviços farmacêuticos no Brasil: aspectos inconclusos da agenda do Sistema Único de Saúde. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 24, n. 2, p. 91-100, 2008.

WORTHERN, B. R. et al. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: EdUsp/Genete, 2004.

i Agradeço ao Cnpq pela Bolsa de Produtividade concedida e aos meus ex-alunos do Curso de Especialização em Avaliação de Programas na ENAP – Maria Rosângela Machado Silva, Mariana Almeida de Faria Sousa, Leonardo Milhomem Resende – e no Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da ENCE/IBGE – Daniel Siqueira e Caroline Constant – pela oportunidade de diálogos e reflexões que me permitiram escrever o presente texto. Parte dele está registrada em uma coletânea de textos didáticos organizada por Marcia Rocha no âmbito do curso de *Evaluacion de Programas Sociales*, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Escola Iberoamericana de Administração e Políticas Públicas em Brasília, em 2009. Também agradeço a Maria Stela Reis pelo convite e pela oportunidade de participar das discussões e atividades do Programa de Apoio à Capacitação em Monitoramento e Avaliação (PRACIMA) na ENAP em 2010, que me levaram a perceber a necessidade de aprofundar a reflexão no campo mais específico de estruturação de sistemas de monitoramento de programas sociais.