

Número

05

REVISTA BRASILEIRA DE

Jan-Jun/2013

# monitoramento e avaliação

## ARTIGOS

Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e reolocando premissas para sua maior efetividade na gestão

Paulo de Martino Jannuzzi

O Monitoramento das Prioridades de Governo no Ministério do Planejamento

Lucas Vieira Abraão Maia  
Marcos de Souza e Silva  
Vivian Montijo Salviano

Sistemas de Informação Governamental para Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas: quadro de desafios e perspectivas de avanços

Luciano Pezza Cintrão  
José Luis Bizelli

Monitoramento e Avaliação do Desenvolvimento Humano: a insensibilidade do Índice de Desenvolvimento Humano às políticas de desenvolvimento social

Paulo de Martino Jannuzzi  
Rafael Siqueira Barreto  
Marconi Fernandes de Sousa

Número

05

REVISTA BRASILEIRA DE  
Jan-Jun/2013

# monitoramento e avaliação

EDITORIAL 03

## ARTIGOS

1. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão

Paulo de Martino Jannuzzi 04

2. O Monitoramento das Prioridades de Governo no Ministério do Planejamento

Lucas Vieira Abraão Maia  
Marcos de Souza e Silva  
Vivian Montijo Salviano 28

3. Sistemas de Informação Governamental para Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas: quadro de desafios e perspectivas de avanços

Luciano Pezza Cintrão  
José Luis Bizelli 48

4. Monitoramento e Avaliação do Desenvolvimento Humano: a insensibilidade do Índice de Desenvolvimento Humano às políticas de desenvolvimento social

Paulo de Martino Jannuzzi  
Rafael Siqueira Barreto  
Marconi Fernandes de Sousa 60

## ENTREVISTA

Wasmália Bivar

Por José Ribeiro Guimarães 80

## RELATOS DE PESQUISA

1. Monitoramento Analítico do Plano Brasil Sem Miséria e de Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Marconi Fernandes de Sousa 90

2. Desenvolvendo Capacidades de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas: a experiência recente da ENAP

Cláudia Antico  
Maria Stela Reis 104

3. O Monitoramento e a Avaliação na Gestão do Ministério da Saúde

Paulo de Tarso Ribeiro de Oliveira  
Paulo Eduardo Guedes Sellera  
Afonso Teixeira dos Reis 114

4. Monitoramento de ações governamentais de combate ao desmatamento por intermédio de ferramentas gerenciais e satelitais

Vandré Monteiro  
Ralph Trancoso 130

5. Instrumentos para Monitoramento e Avaliação das Políticas e Programas do Ministério da Educação

Geysa Pontes 142

RESUMOS E RESENHAS 160

PUBLICAÇÕES EM DESTAQUE 164

NOTAS EM M&A 166

Publicação da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

Paulo Jannuzzi, Márcia Paterno Joppert e Kátia Ozório  
COORDENAÇÃO EDITORIAL

Rômulo Paes de Sousa, Paulo Jannuzzi, Márcia Paterno Joppert, Taiana Araújo, Alcides Gussi, José Ribeiro Guimarães, Marconi Sousa, Alexandre Pinto, Caio Nakashima, Armando Simões, Patricia A. F. Vilas Boas e Cláudia Antico  
CONSELHO EDITORIAL

Kátia Ozório  
PROJETO GRÁFICO

Tarcísio da Silva  
DIAGRAMAÇÃO

Tikinet  
REVISÃO

Tatiane Dias  
BIBLIOTECÁRIA

Paulino Menezes  
FOTO DA CAPA

Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. – N. 5 (2014)- . Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011- .  
176 p. ; 18 cm.

ISSN: 2236 - 5877

1. Política social, Avaliação, Monitoramento, Brasil. 2. Programa Social, Avaliação, Monitoramento, Brasil. 3. Políticas públicas, Brasil. 4. Programa Bolsa Família, Brasil. I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

CDU 304(81)

TIRAGEM: 3.000 UNIDADES

© 2014 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.  
REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO  
TODOS OS DIREITOS RESERVADOS.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

ACESSE A VERSÃO ELETRÔNICA DESTA EDIÇÃO DA REVISTA E DAS EDIÇÕES ANTERIORES EM:  
<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/index.php?group=96>

ACESSE OUTRAS PUBLICAÇÕES DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO  
<http://www.mds.gov.br/sagi> > Escolhendo a opção *Publicações e Estudos Técnicos*

## Editorial

A crescente complexidade dos programas e ações governamentais, nas três esferas de governo, vem levando o setor público brasileiro a aprimorar suas práticas de gestão e de produção de informação. Nessa agenda, vêm ganhando importância as atividades técnicas relacionadas ao levantamento de dados, aos procedimentos de tratamento de informação, ao desenvolvimento de sistemas de gestão e à construção de painéis de indicadores de monitoramento, como ficou evidenciado no Seminário Gestão da Informação e Monitoramento de Políticas Sociais, realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em dezembro de 2012. A partir das experiências apresentadas nesse seminário, o presente número da revista traz contribuições de diferentes autores e instituições na temática, preenchendo lacunas de ordem conceitual e sistematizando aprendizados organizacionais ainda não devidamente documentados na literatura nacional. É o que aportam os artigos, entrevista, relatos de pesquisas e nota em M&A desse número.

O primeiro artigo, de Paulo Jannuzzi, propõe-se a apresentar alguns conceitos básicos na temática de monitoramento e avaliação e a discutir alguns mitos e premissas arraigadas na prática cotidiana no Brasil. A experiência do Ministério do Planejamento no monitoramento das prioridades da Presidência da República é apresentada por Lucas Maia e colaboradores. Luciano Cintrão e José Bizelli abordam os desafios de incorporar visões mais estratégicas de monitoramento e avaliação nos sistemas de informação governamental. O último artigo discute os usos, abusos e mal uso do Índice de Desenvolvimento Humano – e outras propostas nesse sentido – como instrumento de monitoramento e avaliação das políticas sociais no Brasil.

Na entrevista com Wasmália Bivar, presidente do IBGE, somos atualizados sobre a conclusão da 1ª Pesquisa Nacional de Saúde, a implantação da Pes-

quisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua e o planejamento da Pesquisa de Orçamentos Familiares. Wasmália analisa, ainda, a utilização crescente no Brasil de estatísticas oficiais como instrumentos de apoio à decisão, principalmente no ciclo de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Complementam essas contribuições na área cinco relatos de pesquisa sobre experiências de monitoramento governamental: o monitoramento analítico do Plano Brasil Sem Miséria; a experiência da Enap no desenvolvimento de capacidades de monitoramento e avaliação de políticas públicas; o monitoramento na gestão das políticas do Ministério da Saúde; o monitoramento de ações de combate ao desmatamento realizado pelo Ministério do Meio Ambiente; e os instrumentos para monitoramento e avaliação dos programas do Ministério da Educação.

Por fim, a seção Notas em M&A aborda as contribuições do Comitê de Estatísticas Sociais para o fortalecimento e integração das estatísticas oficiais brasileiras. Com o objetivo de ser um fórum para diagnóstico e definição de demandas por estatísticas sociais, o Comitê busca fomentar a cooperação dos órgãos produtores de estatísticas para ampliar o uso, a variedade e a qualidade das informações prestadas.

Estruturar melhor os sistemas de monitoramento é um desafio que precisa ser rapidamente enfrentado nas três esferas de governo, sob o risco de se perder a confiança dos programas públicos como vetores de mudança social no Brasil. Não existe uma receita única, pronta e acabada para desenhar esses instrumentos. Existem experiências, recomendações e boas práticas, como as trazidas nessa edição. Esperamos que os textos aqui apresentados sirvam de referência para gestores e técnicos envolvidos nessa temática e que contribuam para o aprimoramento da gestão das políticas e programas no Brasil.

Boa Leitura!

# Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão

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

1 Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, colaborador da Escola Nacional de Administração Pública e pesquisador do CNPq no projeto PQ "Informação estatística e sistemas de monitoramento e avaliação de Políticas e programas sociais no Brasil e América Latina". Atualmente é Secretário de Avaliação e Gestão de Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. As opiniões aqui expressas são refletidas pelo posicionamento da Secretaria e do Ministério na temática e são de exclusiva responsabilidade do autor.

## Resumo

---

ESTE TEXTO TRAZ ALGUNS ELEMENTOS CONCEITUAIS, METODOLÓGICOS E POLÍTICO-INSTITUCIONAIS ACERCA DA ESTRUTURAÇÃO DE SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (SM&A). SEM SE PRETENDER EXAUSTIVO, O TEXTO TRAZ À DISCUSSÃO QUESTÕES IMPORTANTES QUE, SE POR UM LADO EVIDENCIAM A RELEVÂNCIA DE TAIS SISTEMAS ESPECIALIZADOS, POR OUTRO RELATIVIZAM ALGUNS MITOS ARRAIGADOS NA ÁREA. PROCURA-SE MOSTRAR QUE BOA PARTE DO SUCESSO EM GARANTIR QUE GESTORES E TÉCNICOS SE INTERESSEM E USEM DE FATO A INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO PRODUZIDOS ACERCA DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS DEPENDE DA ADEQUAÇÃO DO DESENHO DO SM&A AOS PROPÓSITOS E NECESSIDADES DE SEUS POTENCIAIS USUÁRIOS. A NATUREZA DAS PERGUNTAS RESPONDIDAS PELO SISTEMA E A ESCOLHA DOS INSTRUMENTOS DETERMINAM, DE PARTIDA, O ENVOLVIMENTO E O INTERESSE DE GESTORES E TÉCNICOS NO USO DOS SEUS PRODUTOS. ADVOGA-SE QUE ESFORÇOS CONTINUADOS DE CAPACITAÇÃO BÁSICA ACERCA DOS PROGRAMAS, DE SEUS OBJETIVOS, DE SUAS ATIVIDADES E DE SEUS PONTOS CRÍTICOS SÃO TAMBÉM FUNDAMENTAIS NÃO SÓ PARA O SUCESSO DA OPERAÇÃO DAS POLÍTICAS E SEUS PROGRAMAS COMO PARA O USO INSTRUMENTAL DAS INFORMAÇÕES E CONHECIMENTO PRODUZIDOS.

## Abstract

---

*THIS TEXT BRINGS SOME CONCEPTUAL, METHODOLOGICAL, POLITICAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS ON MONITORING AND EVALUATION SYSTEMS (M&AS) STRUCTURING. WITHOUT BEING EXHAUSTIVE, THE TEXT BRINGS IMPORTANT ISSUES TO DISCUSS, SHOWING THE RELEVANCE OF SUCH SPECIALIZED SYSTEMS, AND CRITICIZING SOME ENTRENCHED MYTHS IN THE AREA. IT IS SHOWN THAT MUCH OF THE SUCCESS IN ENSURING THAT MANAGERS AND PROFESSIONALS GET INTERESTED AND ACTUALLY USE THE INFORMATION AND KNOWLEDGE PRODUCED DEPENDS ON THE DESIGN OF THE M&AS TO ANSWER THE NEEDS AND DEMANDS OF THEIR POTENTIAL USERS. THE QUESTIONS ANSWERED BY THE TOOLS - MONITORING INDICATORS, IMPLEMENTATION RESEARCH, RESULTS AND IMPACT SURVEYS - DETERMINE THE INVOLVEMENT AND INTEREST OF MANAGERS AND TECHNICIANS IN THE USE OF ITS PRODUCTS. IT IS ADVOCATED THAT CONTINUED EFFORTS OF BASIC TRAINING ON PROGRAM OBJECTIVES, THEIR ACTIVITIES AND THEIR CRITICAL POINTS ARE ALSO FUNDAMENTAL NOT ONLY TO THE SUCCESS OF PROGRAM OPERATIONS BUT ALSO TO IMPROVE INSTRUMENTAL USE OF THE INFORMATION AND KNOWLEDGE PRODUCED.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Sistema de Monitoramento; Sistemas de Avaliação; Políticas públicas; Programas sociais; Instrumentos.

## Introdução

---

O desenho e a operação de programas públicos em países com o volume de recursos, complexidade operativa – federativa e intersetorial – da ação governamental e profissionalização do setor público, como é o caso do Brasil, envolvem um esforço expressivo de compilação, levantamento e organização de dados e informação de diferentes naturezas, para propósitos diversos. Afinal, informação abrangente, sistematizada e atualizada constitui insumo básico para a formulação de uma estratégia de superação ou mitigação de uma problemática social específica, para o planejamento de um arranjo operativo que permita colocá-la em ação, para articular e coordenar o conjunto escolhido de agentes públicos, de instituições privadas ou do terceiro setor, para monitorar o curso das atividades planejadas, avaliar os resultados e esforços empreendidos, enfim, para a tomada de decisão técnico-política em qualquer momento do ciclo de vida ou maturação do programa<sup>2</sup>.

Nesse contexto, de amplo escopo e cobertura das Políticas Sociais, é fundamental que se disponha de sistemáticas estruturadas na Administração Pública para produzir informação e conhecimento específico para programas – e não apenas sobre programas –, assim como ter estratégias adequadas de disseminar e fazer chegar o insumo requerido – e customizado – ao gestor estratégico e ao operador do programa na ponta. Na forma de um departamento de estatísticas, de um Núcleo de Informação Estratégica, um Observatório, um Instituto de Pesquisa Aplicada ou ainda uma unidade de monitoramento e avaliação de programas governamentais, o setor público

federal e estadual brasileiro vem se estruturando para responder às demandas de crescente complexidade de informação e conhecimento requeridos para a gestão de Políticas e programas sociais.

Em que pesem as considerações críticas e as lacunas apontadas em um levantamento acerca das práticas e sistemáticas de produção e organização de informação na Administração Pública Federal, realizado pelo Tribunal de Contas da União em 2010<sup>3</sup>, parece haver um movimento inequívoco e significativo de estruturação de processos de compilação e levantamento de dados necessários à gestão de programas nos ministérios, secretarias estaduais e governos municipais de maior porte populacional no país.

Talvez ainda sejam pouco disseminadas ou conhecidas tais práticas para gestão, monitoramento e avaliação empregadas por diversos Ministérios e organizações públicas. Contudo uma análise desse processo, menos calcado na presença ou não de normas, regulamentos e outros institutos burocráticos já estabelecidos, e efetivamente apoiado em um exame mais cuidadoso das práticas internas e intrínsecas de formulação, gestão e avaliação de programas públicos, baseado em evidências concretas como a existência de diagnósticos setoriais, sistemas de informação e relatórios de gestão elaborados, tal análise revelará que existem, certamente, reflexão crítica e conhecimento especializado no processo de desenho e gestão de Políticas Públicas no país. Não poderia ser diferente, tal a complexidade da operação das Políticas e do nível

técnico de gestores federais no país, como é reconhecida por diferentes instituições internacionais<sup>4</sup>.

É revelador nesse sentido, como já apontado anteriormente em Jannuzzi<sup>5</sup>, o esforço no uso de dados de pesquisas do IBGE na elaboração de diagnósticos de programas, na introdução de sistemas informatizados de gestão, na organização de registros de programas em plataformas de mineração de dados (também chamados de plataformas de Business *Intelligence*), a construção de indicadores de monitoramento, de painéis situacionais, mapas estratégicos e encomendas regulares de pesquisas de avaliação, configurando, em várias situações, em graus diversos de maturidade, o que se denomina na literatura de Políticas Públicas como Sistemas de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas (SM&A).

Também é sintomática do avanço do processo de institucionalização de SM&A no Brasil, a

publicação de relatórios de avaliação de Políticas setoriais e de programas, como “Saúde no Brasil”, do Ministério da Saúde, “Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate”, do Ministério do Desenvolvimento Social, as produções do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, além das já mais conhecidas publicações do IPEA e IBGE, como os boletins “Políticas Sociais: acompanhamento e análise” e “Síntese de Indicadores Sociais”, entre outras. Por fim, outras evidências desse processo consubstanciam-se na estruturação de sistemas informacionais, aplicativos e rotinas de produção de dados para monitoramento e gestão de programas em diversas organizações públicas, tal como se pode verificar em palestras e seminários no país, embora ainda não devidamente documentadas na literatura da área<sup>6</sup>.

De modo a contribuir para o entendimento do papel, das finalidades e processos de trabalho dessas unidades de produção e disseminação

2 JANNUZZI, 2011a.

3 BRASIL, 2010

4 Vale citar, entre outros, o reconhecimento do Programa Bolsa Família (PBF) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como experiências exitosas pelo Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Organização Mundial de Alimentos, despertando grande interesse de cooperação técnica por diferentes países.

5 JANNUZZI, 2011b

6 Este número da Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação procura preencher parte dessa lacuna, ao trazer Relatos de vários de sistemas e aplicativos usados atualmente pelos Ministérios no país, apresentados no Seminário “Gestão da Informação e Monitoramento de Políticas Sociais”, organizado pela ENAP no final de 2012.

de conhecimento e informação, procura-se oferecer neste texto alguns elementos conceituais, metodológicos e político-institucionais acerca da estruturação de SM&A. Sem se pretender exaustivo, o texto traz à discussão questões importantes que, se por um lado evidenciam a relevância de tais sistemas especializados, por outro, relativizam alguns mitos arraigados em algumas instituições acadêmicas, organismos multilaterais, setores do Controle Público e da sociedade relativos à suposta “missão iluminista” e “legitimidade tecnocrática” que tais sistemas trazem para o processo de gestão de políticas públicas no Brasil e à suposta “incompetência gerencial”, “falta de transparência” e “resistência a processos avaliativos e a mudanças” da Administração Pública brasileira.

Procura-se mostrar que uma boa parte do sucesso em garantir que gestores e técnicos se interessem e usem de fato a informação e conhecimento produzido acerca das Políticas e Programas depende da adequação do desenho do SM&A aos propósitos e necessidades de seus potenciais usuários. A natureza das perguntas respondidas pelo sistema, a escolha dos instrumentos – indicadores de monitoramento, pesquisas de implementação, de avaliação de resultados e impactos – determinam, de partida, o envolvimento e o interesse de gestores e técnicos no uso dos seus produtos. Ademais, procura-se advogar que esforços continuados de capacitação básica acerca dos programas, de seus objetivos, de suas atividades e de seus pontos críticos são também fundamentais não só para o sucesso da operação das políticas e seus programas como para o uso instrumental das informações e conhecimento produzido no âmbito dos SM&A.

## Sistemas de Monitoramento e Avaliação: definição operacional e tipologias

---

Sistemas de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas (SM&A) têm recebido definições conceituais diversas na literatura especializada, mais abrangentes ou mais operacionais, como evidenciam os textos de MacDavid e Hawthorne (2006), Mackay (2007), Owen (2007) e Cunill e Ospina (2008). Em um sentido lato, pode-se conceituar SM&A como o conjunto de atividades – articuladas, sistemáticas e tecnicamente orientadas – de registro, produção, organização, acompanhamento e análise crítica de informações resultantes da Gestão de Políticas Públicas, para identificação de demandas sociais, desenho, seleção, implementação e avaliação de soluções para essas, com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão de técnicos e gestores envolvidos nas diferentes etapas do ciclo de vida ou maturação das Políticas e de seus Programas.

Trata-se, pois, de um conjunto de atividades inerentes ao gerenciamento das Políticas Públicas, voltadas à sistematização de informação com rigor técnico acerca dos aspectos considerados críticos para o sucesso dos programas, como seu contexto de operação, dimensionamento e caracterização dos públicos-alvo, da qualidade de seus produtos, serviços, benefícios e entregas, dos resultados e impactos dos programas sobre os segmentos populacionais visados e sobre a sociedade em geral. Esta definição procura caracterizar SM&A como parte de sistemas mais amplos de gestão de Políticas e Programas, aos quais se articulam, recebendo deles demandas de

dados necessários ao processo e retroalimentando-os com oferta de informação e conhecimento “customizado”.

Em uma definição mais sucinta, baseada nas semelhanças com os modelos voltados à sistematização de informação para Ciência e Tecnologia, pode-se descrever SM&A como o conjunto de processos articulados de levantamento, organização e disseminação de informação e conhecimento para o ciclo de gestão de políticas e programas públicos, dirigidos a subsidiar o aprimoramento de seu desenho e sua gestão, garantir mais transparência da ação governamental ou, ainda, prover evidências do mérito e da efetividade de políticas e programas.

Estas definições deixam claro que, além de prover informação para análise das “entregas” de produtos e serviços e para correção de eventuais falhas da ação governamental, os sistemas de M&A também se destinam a produzir conhecimento sobre os impactos das políticas e programas, bem como seus custos de produção. Sistemas de M&A seriam também, pela definição, mecanismos importantes para garantir mais transparência da forma de utilização dos recursos públicos e para subsidiar decisões sobre o mérito e a relevância das políticas e programas na repartição orçamentária.

De certa forma, embora se complementem, essas finalidades básicas de um SM&A – informação para aprimoramento de programas,

transparência pública ou avaliação de mérito orçamentário – disputam os focos avaliativos, os recursos humanos disponíveis e definem em boa medida os métodos e técnicas escolhidos para desenvolvimento dos trabalhos. Naturalmente, a finalidade principal, o foco avaliativo e, por consequência, o uso efetivo dos produtos de um SM&A por parte de seus usuários depende de onde tal sistema está sediado: se em um ministério setorial ou uma agência voltada à formulação e operação de programas sociais, os esforços de estruturação de instrumentos de monitoramento e pesquisas de avaliação orientam-se em levantar evidências para aperfeiçoamento contínuo de suas ações e seus resultados; se o SM&A está sediado em um órgão de Controle Público ou do Parlamento, o foco avaliativo volta-se a produzir e organizar informações sobre impactos das políticas e dos programas públicos para a sociedade; se se trata de um SM&A dentro de um órgão responsável pela gestão orçamentária e/ou planejamento de médio prazo, é natural que os processos e as atividades orientem-se na produção de estudos de custo-efetividade e impactos dos programas públicos para orientar a alocação e a disputa dos recursos públicos disponíveis.

Ter clareza do foco avaliativo do SM&A é fator fundamental para garantir o sucesso no uso efetivo da informação e do conhecimento que ele aporta para seus usuários – técnicos envolvidos na operação das políticas e programas, sociedade, parlamentares ou gestores orçamentários. Esse foco orienta mais cla-

ramente as perguntas a serem respondidas do SM&A e, por consequência, determina a escolha dos instrumentos e métodos a serem empregados para produzir a informação e o conhecimento relevantes e úteis ao usuário almejado.

Uma das tipologias mais usuais de SM&A é aquela que os diferencia entre os mais voltados à implementação e os orientados a resultados de programas. No primeiro caso, os sistemas se prestam a fazer o seguimento e avaliar como se executa um projeto, programa ou política, sem ênfase no êxito ou fracasso. No outro caso, o sistema oferece informação sobre as consequências e efeitos reais das ações de governo<sup>7</sup>.

Os SM&A podem abarcar a integralidade das ações de governo, algumas áreas setoriais ou um conjunto seletivo de projetos prioritários. Dependendo de onde estão sediados – Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministérios setoriais, Assessoria da Presidência, Órgão de Controle Externo – e da cultura existente em M&A na organização, estes sistemas podem dispor de um conjunto mais amplo ou restrito de ferramentas e produtos: Mapas Estratégicos, Balanços de Gestão, Sistemas Informatizados, Indicadores de Desempenho, Indicadores de Políticas e Programas, Painéis Situacionais ou Pesquisas de Avaliação, entre outros.

Os SM&A podem também ser diferenciados segundo a abrangência conceitual e programática de seus objetos constituintes: podem ter abrangência mais macro, quando se referem a Políticas ou Estratégias de Governo;

meso, quando voltados ao acompanhamento gerencial e analítico de programas e/ou organizações; ou até mesmo microambiental, quando a ênfase avaliativa recai sobre indivíduos, processos ou produtos muito específicos<sup>8</sup>.

Quando se referem a Políticas ou Estratégias de Governo, configuram o que se entende por sistemas de macromonitoramento da ação governamental, sistemas de informação estratégica ou Mapas Estratégicos, baseados, em geral, em conjuntos selecionados de indicadores-chave, isto é, medidas que resumem os impactos de um grupo complexo de ações e atividades articuladas, que sinalizam a evolução de dimensões consideradas prioritárias ou finalísticas ou, ainda, permitem acompanhar fatores considerados como críticos para o sucesso das Políticas ou do Governo. O conjunto de indicadores acompanhado cobre um amplo escopo temático, mas com baixa profundidade analítica, já que tais macrossistemas de M&A se destinam ao monitoramento mais gerencial dos projetos priorizados (“para fazer acontecer”) e/ou da captação do impacto agregado das ações governamentais (“para prestar contas do Governo à sociedade”).

Estes macrossistemas de M&A valem-se, em geral, de informação mais sintética e periódica proveniente de outros sistemas de informação no governo – como aqueles que administram dados orçamentários, execução físico-financeira – mas também de dados informados por gestores de projetos considerados estratégicos para gestão. Parte dos indicadores de impactos das Políticas acaba sendo construída, na falta de fontes mais re-

gulares e específicas, a partir das Estatísticas Públicas produzidas pelo IBGE e por outros órgãos. Em geral, em tais sistemas, os indicadores não precisam estar computados no nível mais granular da informação, como municípios, escolas, unidade de atendimento de saúde etc.

Sistemas de M&A de mesoalcance correspondem àqueles que permitem avaliar de modo mais específico e periódico a evolução das ações, suas atividades, seus projetos, as entregas dos programas. Esses mesossistemas de M&A apoiam-se intensamente em dados e informações geradas no âmbito da execução das ações e dos provimentos de produtos e serviços. Para isso, os 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, no detalhamento territorial mais específico possível. Devem estar interligados aos sistemas informatizados de gestão do programa, no qual são registrados atendimentos prestados, informações dos agentes que o operam, características dos benefici-

ários, processos intermediários, que produzirão os efeitos idealizados pelo programa. Também podem se valer de pesquisas levantadas pelos institutos nacionais de estatísticas e cadastros públicos. Sistemas de M&A de mesoalcance podem dispor, além disso, de procedimentos de coleta de informação mais específica, por meio de pesquisas de campo de natureza qualitativa ou quantitativa, necessárias ao entendimento e à correção dos desvios e das falhas eventualmente detectadas ou necessárias para poder captar efeitos e externalidades potencialmente geradas pelos programas.

Sistemas de M&A de microalcance são aqueles em que a ênfase avaliativa recai sobre indivíduos, processos, serviços ou produtos específicos de políticas e programas. Dependendo do objeto de análise, materializam-se como sistemas de avaliação de desempenho de equipes, segundo metas definidas ou aspectos atitudinais, ou por meio de processos de coleta de informação sobre satisfação de usuários quanto aos serviços oferecidos, ou ainda, por avaliações de produtos realizadas por painel de especialistas.

7 OSPINA e CUNILL, 2007

8 OWEN, 2007; CUNILL; OSPINA, 2008

## Instrumentos de M&A: diversidade de abordagens diante da complexidade das demandas de informação e conhecimento para os Programas

Programas públicos são sistemas complexos, operados em geral por meio de arranjos federativos, envolvendo diversos processos de trabalho e atividades para que os recursos orçamentários alocados produzam resultados para os públicos-alvo definidos e gerem impactos para a sociedade. Dependendo da área setorial da Política Social, dos recursos orçamentários, da escala de cobertura e complexidade do desenho do programa, milhares ou centenas de milhares de agentes participam das atividades de gestão, preparação e entrega efetiva de produtos, serviços e benefícios para a população.

Além disso, como bem coloca Arretche<sup>9</sup>, os programas passam por mudanças significativas em seu desenho e mesmo em seus objetivos em seu período de implantação e ao longo de sua operação cotidiana. Programas não são processos estáticos, mas dinâmicos, ao contrário do que pressupõe um certo tecnocratismo ingênuo ainda presente em parcelas da Administração Pública e dos centros de pesquisa. Se é fato que as atividades de planejamento e desenho do modelo lógico dos programas são fundamentais para que obtenham sucesso, a capacidade de antecipação de problemas de implementação é restrita, frente aos arranjos operacionais existentes e a "juventude" de vários dos programas públi-

cos no país. Conhecer melhor a configuração, os objetivos explícitos e tácitos, o arranjo operacional e a complexidade de implementação dos programas em um contexto federativo é, pois, requisito fundamental para que a informação e o conhecimento produzidos tenham maior aplicabilidade para o aperfeiçoamento da Política e do programa público.

Assim, SM&A orientados a subsidiar a gestão e o aprimoramento de programas em ministérios setoriais e agências públicas não podem estar apoiados na produção de tão somente pesquisas primárias para levantamento de diagnósticos ou avaliação de resultados e impactos. Tais sistemas devem articular, em diferentes níveis de complexidade, a depender do estágio de maturidade do programa ou da demanda específica necessária à gestão, a organização de dados sobre processos e atividades desenvolvidas, a construção de sistemas ou painéis de indicadores de monitoramento, a realização de pesquisas para investigar aspectos específicos da execução dos programas ou ainda a elaboração de estudos e meta-avaliações com base em material empírico ou bibliográfico já disponível.

O fato é que 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. Tal como "termômetros", os indicadores de monitoramento podem apontar sinais de "normalidade" ou

“febre” em pontos críticos do desenho operacional de programas, orientando técnicos e gestores a tomarem decisões cabíveis de correção, e até mesmo contratarem pesquisas de avaliação – ou “exames clínicos”, na metáfora adotada – para investigar as causas e a persistência da “febre”, isto é, do problema identificado<sup>10</sup>.

Como bem definiram Garcia (2001) e Rua (2004), monitoramento constitui um processo sistemático e contínuo de acompanhamento de uma política, programa ou projeto, baseado em um conjunto restrito mas significativo de informações, que permite uma rápida avaliação situacional e uma identificação de fragilidades na execução, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para atingimento de seus resultados e impactos. Sistemas de monitoramento efetivos partem de modelos lógicos de intervenção que retratam, de fato, o desenho do programa, a partir do qual se podem selecionar indicadores-chave com os dados gerados na operação e atividades do próprio programa, em seus sistemas de gestão. Em geral, tais indicadores tendem a refletir os insumos, processos e produtos gerados no âmbito do desenho programático, com grande detalhamento geográfico e tempestividade, mas podem também aportar informações sobre os efeitos gerais do programa, conjugados com

os dos demais programas que atuam sobre uma mesma problemática de intervenção.

Um bom conjunto de indicadores de monitoramento deve conseguir responder às questões avaliativas básicas, tais como: se os recursos financeiros e humanos estão sendo alocados, se os processos intermediários de contratação de serviços e adesão de agentes envolvidos na operação dos programas estão ocorrendo no tempo e amplitude necessários, se os produtos, serviços e benefícios estão chegando ao público-alvo desejado e à sociedade em geral. Boas escolhas de indicadores-chave, com detalhamento geográfico ou sociodemográfico adequado, podem constituir-se em informações de grande utilidade para uso efetivo e cotidiano dos técnicos e gestores. Os indicadores de monitoramento, organizados segundo painéis com a devida estrutura, configuram um recurso metodológico para “filmar” as atividades, programas e ações promovidas pelo setor público, assim como a mudança social impactada pelos mesmos.

Supondo que a cadeia lógica de intervenção do programa seja, em verdade, articulada e factível, os indicadores de monitoramento permitem antecipar, ainda que com imperfeições, as tendências e os desvios indesejáveis na execução dos programas. Se forem indicadores específicos para retratar ações de

9 ARRETICHE, 2006

10 JANNUZZI, 2011a

maior relevância em um programa - nível de desnutrição crônica de crianças, por exemplo -, se forem computados com periodicidade adequada e referenciados territorialmente segundo tipologias analíticas consistentes - indicadores semestrais, para municípios com maior e menor grau de estruturação dos serviços de saúde, por exemplo -, pode-se inclusive inferir relações associativas - ainda que não estritamente causais - entre as intervenções programáticas e seus possíveis efeitos<sup>11</sup>. Os indicadores se prestam mesmo em situações em que, tendo sido tomadas decisões cruciais para a correção dos problemas, os desvios persistem: nesse caso, os indicadores de monitoramento podem não ser as melhores escolhas de processos-chave, ou o desenho programático apresenta problemas estruturais, para o que é necessário especificar uma pesquisa de avaliação que investigue com mais detalhes o que está se passando com o programa.

Avaliação de programas tem recebido as mais diferentes definições na literatura especializada, das mais gerais - que se referem ao que aqui se conceitua como Sistemas de Monitoramento e Avaliação - às mais restritas - que a identificam somente com um tipo particular de investigação empírica: avaliações de impacto experimental ou *quasi-experimental*. Baseado em Rossi et al<sup>12</sup> e procurando garantir uma definição abreviada, porém consistente com o marco conceitual de SM&A exposto, conceitua-se aqui como avaliação de programas como sendo uma investigação técnica fundamentada nas diferentes estratégias metodológicas da Pesquisa Social para produzir informação e conhecimento para seu desenho ex-ante, implementação e va-

lidação *ex-post*, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos do programa. Não é apenas uma investigação com métodos validados cientificamente para analisar diferentes aspectos de um programa - o que se constituiria em uma investigação de cunho acadêmico -, mas uma análise pragmática de características essenciais do contexto, públicos-alvo, desenho, implementação, custos de operação, resultados de curto prazo, impactos sociais e de mais longo prazo de um programa, enfim, insumos acerca do programa que contribuam para seu aperfeiçoamento e a consecução de seus objetivos. No sentido aqui definido, "pesquisa de avaliação"- e não avaliação - é o termo mais apropriado a se empregar.

As pesquisas de avaliação podem ser mais estruturadas, como as enquetes quantitativas com marco amostral probabilístico ou intencional (mais rápidas e menos custosas). Podem ser menos estruturadas e de cunho qualitativo, como grupos de discussão ou entrevistas em profundidade, dirigidas a técnicos da ponta (*street-level bureaucrats*) e aos beneficiários dos programas, de modo a produzirem mais rapidamente evidências empíricas.

Pesquisas amostrais, com representatividade nacional, ou pesquisas com delineamento *quasi-experimental* certamente são importantes instrumentos de SM&A de Ministérios setoriais, mas pelo tempo, recursos e esforços que estes levantamentos requerem, têm uso muito mais efetivo para avaliação do mérito, legitimidade e impactos por parte de usuários dos SM&A orientados à transparência pública e à gestão orçamentária. Para legitimação da prioridade política conferida a de-

terminadas questões sociais, para prestação de contas para a sociedade e para orientar a disputa dos recursos, sempre escassos, do orçamento público, as pesquisas quantitativas com amostras probabilísticas, como as realizadas pelas agências nacionais de estatística, e as pesquisas de avaliação de impacto – com grupos controle e de beneficiários – fornecem evidências importantes para adequação do desenho dos programas públicos, da cobertura destes, dos públicos atendidos, dos resultados e impactos diferenciais e atribuíveis ao programa em questão. São insumos importantes, porém não os únicos, pois a decisão de manter, modificar e descontinuar uma Política ou um programa não é meramente técnica, mas sobretudo política, por suas implicações em termos de impactos na vida das pessoas atendidas e dos arranjos institucionais construídos para operá-las.

Essas pesquisas de larga cobertura ou de grande complexidade metodológica e operacional, como as de impacto com desenho *quasi*-experimental, podem se justificar no início da operação de uma Política e um pro-

grama, para identificar a situação social antes da produção de seus supostos resultados e impactos junto à sociedade. Sua replicação, contudo, deveria aguardar o momento adequado, depois que os problemas de implementação de programas já foram identificados e sanados<sup>13</sup>. Do contrário, pode-se chegar à conclusão – um tanto óbvia e antecipada – de que os resultados e impactos são mínimos ou não existem, gerando descrença no governo sobre o mérito da Política ou do programa e, para o gestor e o técnico envolvidos, desconfiança na utilidade das pesquisas e dos produtos do SM&A.

O fato é que, em que pese o prestígio conferido por determinadas comunidades acadêmicas, as pesquisas de avaliação *quasi*-experimental não se constituem no método mais legítimo, científico ou, ainda, o padrão-ouro de avaliação de programas, nem deveriam disputar a centralidade dos SM&A<sup>14</sup>. Há diversos conflitos éticos e restrições operacionais em sua efetiva realização, já extensamente apontadas na literatura internacional<sup>15</sup>. Insistir que pesquisas dessa natureza consistem

11 É o que se denominou em JANNUZZI (2011b) de Monitoramento Analítico, em contraponto ao monitoramento gerencial ou de metas.

12 ROSSI et al, 2004

13 ROSSI et al, 2004

14 WORTHERN et al, 2004

15 JANNUZZI, 2011b

no cerne do SM&A de Ministérios setoriais é um equívoco, o qual tem contribuído para o descrédito e ceticismo dos instrumentos de M&A junto a técnicos e gestores que, genuinamente, buscam insumos para aprimorar suas ações.

No caso do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é oportuno registrar que as pesquisas de Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF), realizadas em 2005 e 2009, cumpriram papel importante na legitimação técnica e política do programa junto a diferentes públicos, dentro e fora da burocracia pública, no Brasil e no exterior. Em um contexto de forte oposição de segmentos da imprensa e da classe média com relação ao programa – desde sua criação até o presente –, as edições da pesquisa trouxeram evidências robustas dos efeitos positivos do Bolsa Família na frequência escolar e vacinação das crianças, na redução do trabalho infantil e empoderamento das mulheres beneficiárias. Outros estudos avaliativos, com outras bases de dados ou estratégias qualitativas - análise de cartas de beneficiários, inclusive – somaram evidências adicionais igualmente importantes, vale também registrar.

A necessidade de aportar informações mais específicas e instrumentais para o aprimoramento das ações de superação da pobreza, no contexto de implementação do Plano Brasil Sem Miséria a partir de 2011, acabaram por conduzir o MDS a desenhar uma outra estratégia de investigação. Decidiu-se realizar uma pesquisa com desenho longitudinal para acompanhamento de famílias em ex-

tema pobreza em que, mais importante que avaliar efeitos marginais específicos do programa em termos de aspectos educacionais, nutricionais e condições de vida - aspectos que já têm sido investigados e respondidos por diversas outras pesquisas -, se pudesse entender a volatilidade dos rendimentos dessas famílias, suas dificuldades de acesso a serviços e a oportunidades de inclusão produtiva<sup>16</sup>. Novas agendas de formulação de políticas requerem novas necessidades de informação e conhecimento, ainda que ao custo de descontinuidade de séries históricas e de projetos de investigação que dispunham de forte legitimidade técnica e política no passado.

O cotidiano da gestão de programas requer pacotes de informação e conhecimento muito além do que o produzido por tais pesquisas. Mais do que produzir evidências para uma suposta “legitimação técnica” ou “inovação revolucionária” do programa pretendida pelas avaliações de impacto, é necessário dispor de informações que possam contribuir para o aprimoramento contínuo ou a inovação incremental da ação pública. Meta-avaliações, compilações de estudos avaliativos, análises com bases de dados secundárias, integração de informações de diferentes registros administrativos com variáveis-chave comuns – como a do Cadastro Único com Censo Escolar, Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional ou Relação Anual de Informações Sociais, por exemplo<sup>17</sup>- constituem certamente estratégias adequadas ao tempo requerido da decisão pública, a custos muito inferiores ao de pesquisas.

Tão importante quanto dispor-se de uma estratégia de produção de estudos avaliativos apoiada em registros administrativos, cadastros públicos e base de dados de sistemas informatizados de gestão de programa é estabelecer parceria com instituições produtoras de estatísticas públicas e estatísticas setoriais. É preciso garantir sustentabilidade institucional na produção de informações para monitoramento e avaliação, para que as discontinuidades administrativas e eventuais cortes orçamentários não interrompam o ciclo de produção de conhecimento para aprimoramento das políticas e programas.

IBGE e INEP, no caso brasileiro, são duas instituições de reconhecida competência na produção de levantamentos primários e que devem ser sensibilizadas acerca das temáticas de interesse de um SMA setorial. O MDS, por exemplo, tem se preocupado não só em sensibilizar o IBGE com relação aos seus temas como efetivamente financiado levantamentos específicos, não previstos no plano anual de pesquisas regulares da instituição. São exemplos nesse sentido o financiamento

do questionário suplementar de Assistência Social na Pesquisa de Informações Básicas Municipais em 2005, 2009 e 2013; o apoio à criação da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais em 2013, com suplemento de Assistência Social; o financiamento dos questionários suplementares na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Transferência de Renda e Trabalho Infantil em 2006, Segurança Alimentar e Nutricional em 2004, 2009 e 2013; o contrato para realização da Pesquisa de Entidades Assistenciais em 2006 e 2012.

Enfim, sem negar a importância das evidências empíricas com o grau de representatividade, rigor técnico e profundidade analítica proporcionadas pelas grandes pesquisas amostrais e de impacto para gestores e técnicos envolvidos com a implementação de programas, o fato é que a complexidade da realidade social e da operação dos programas tem mostrado a necessidade de abordagens metodológicas mais ecléticas para responder às necessidades de informação de gestores na administração e decisão quanto aos programas sociais.

16 Vide descrição da Pesquisa Painel de Pobreza na edição anterior dessa revista.

17 Vide Estudo Avaliativo sobre Desnutrição Infantil realizado com Cadastro Único e Sisvan em [www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi) -> pesquisas de avaliação -> pesquisas por ano -> 2013.

## SM&A devem produzir informação fática revelante e consistente, não informação exaustiva nem sujeita a ser apropriada como factóide

---

Diante da complexidade operacional das Políticas e dos programas, a inovação e incorporação de mudanças no desenho e na operação por meio dos instrumentos de monitoramento e pelas pesquisas de avaliação depende muito da utilidade percebida e das estratégias adotadas para disseminação das informações e de conhecimento para cada agente envolvido na cadeia lógica de intervenção programática, do nível mais operacional- na ponta ou ao “nível da rua” - ao gestor mais estratégico- como Ministros de pastas sociais. Além de clareza do foco avaliativo – e das escolhas adequadas de metodologias para responder às questões mais urgentes –, para que um SM&A aporte informação e conhecimento útil para aprimoramento de programas, é imprescindível a participação de técnicos e gestores na elaboração dos instrumentos.

Se equipes externas podem garantir maior independência técnica quanto à condução do estudo avaliativo do programa–, se, de fato, são competentes, idôneas e comprometidas com uma visão multidisciplinar de avaliação de programas públicos- é fato que a credibilidade – e apropriação – dos resultados junto às equipes de gestores e técnicos de programas depende do nível de envolvimento dos mesmos no processo avaliativo. Equipes in-

ternas detêm, em geral, conhecimento sobre os problemas e as dificuldades mais prementes que afetam os programas públicos, mas precisam de apoio técnico de consultores especializados e pesquisas de avaliação para entender suas causas e estratégias de resolução. Também na organização de bases de dados extraídos de programas e no desenvolvimento de painéis de indicadores de monitoramento, os arranjos mistos, com equipe de técnicos de programas e consultores externos especializados, podem elaborar produtos com maior utilidade e confiabilidade para os usuários de SM&A. Com equipes mistas, garante-se a sinergia entre conhecimento interno de gestão e especialidade técnica trazida de fora, gerando produtos com maior potencialidade de uso, não apenas pela adequação às demandas mais relevantes como também pela legitimidade conferida pelo envolvimento inicial dos agentes internos ao programa. Não é possível, por certo, terceirizar ou externalizar complementamente a produção de conhecimento, sob o risco de obtenção de material muito genérico e pouco aderente às necessidades mais sofisticadas de gestão de programas no país.

Vale observar, o mercado profissional de avaliação está muito longe de ser perfeito no Brasil ou em diversos outros países. A contratação de pesquisas de campo ou de estudos avaliativos com base em dados secundários requer esforços de especificação de projeto não triviais, assim como de acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos, para que os resultados entregues sejam consistentes e, de fato, úteis para a gestão. É preciso reconhecer que a expansão da demanda de avaliações de programas sociais e

sua contratação pelo governo não foi acompanhada no mesmo ritmo pela qualificação geral de empresas privadas de consultoria ou mesmo grupos de pesquisa vinculados às universidades. Este mercado provedor de pesquisas ainda é muito heterogêneo, com forte presença de empresas de pesquisa de mercado, de opinião pública ou ainda grupos de pesquisadores com boa formação acadêmica, mas pouco conhecimento da realidade de operação de programas públicos.

Nesse quadro, é necessário, pois, acompanhamento muito intensivo pela equipe técnica interna que contratou a pesquisa ou o estudo avaliativo, seja para orientar em situações particulares imprevisas, seja para supervisionar o cumprimento dos requisitos técnicos exigidos, como bem o descrevem Pinto et al<sup>18</sup>. Também é fato que nem todas as empresas estão acostumadas ou mesmo preparadas, em vários casos, a verem seus procedimentos técnicos revisados, questionados e validados por equipes internas. Lamentavelmente, nesse contexto, equipes de SM&A acabam gastando enorme tempo na gestão de contratos de pesquisa e não na produção de conhecimento das mesmas.

As modalidades de contratação vigentes também não permitem garantir ao gestor público estabelecer parâmetros adequados para seleção de instituições e empresas com efeti-

va experiência e equipes multidisciplinares, sem incorrer em risco de conduzir processos de contratação muito extensos ou de questionamentos sobre supostas restrições à competitividade. A “bacharelização” da gestão pública tem criado insegurança jurídica crescente juntos aos gestores, com restrições crescentes nos mecanismos de contratação de objetos complexos como estudos e pesquisas, que permitiriam acelerar a inovação na gestão. Pesquisas sociais, sobretudo aquelas voltadas à avaliação de programas, são mais complexas que os abordados em pesquisas de mercado ou pesquisas acadêmicas, requerendo resultados mais robustos e específicos, já que orientam decisões críticas acerca do desenho, resultados e méritos das ações de governo. Diferentemente de pesquisas de opinião ou de mercado, os custos de pesquisa de campo para produzir evidências robustas para programas podem variar muito em função da necessidade de arrolamento prévio de domicílios ou de contratação de entrevistadores mais especializados.

Credibilidade quanto aos resultados e à legitimidade do processo avaliativo junto às equipes internas envolvidas na gestão de programas são dois valores que devem ser perseguidos conjuntamente. Certamente que, pior do que não dispor de informação para tomada de decisão, é pautar as escolhas técnico-políticas com base em estudos

18 Pinto et al, 2013

e conhecimento com vieses operacionais de levantamento ou escopo analítico limitado. Em algumas situações, talvez seja preferível não ter avaliação alguma a dispor de uma pesquisa ou estudo mal formulado, mal conduzido ou contratado de forma precipitada. Como bem já registrou Worthern et al (2004), a produção de pesquisas com resultados ambíguos ou de credibilidade questionável acerca do desempenho escolar de estudantes nos EUA nos anos 1960 certamente não contribuiu para um debate produtivo acerca das necessidades da reforma da política educacional naquele país à época. Ao contrário, atrasou a adoção de medidas importantes para superação dos problemas.

Pesquisas mal conduzidas ou interpretações descuidadas de resultados de estudos avaliativos levam, em ambientes de acirrada disputa política e de baixa capacidade interpretativa por parte dos interlocutores e da mídia, à produção de factoides que conspiram contra o aprimoramento da ação pública. Indicadores e índices sociais são particularmente sujeitos ao risco de embasarem factoides, pela suposta simplicidade com que dimensionam ou representam “constructos” sociais complexos. Matérias que, invariavelmente, todo ano são publicadas a partir do Índice de Desenvolvimento Humano – analisado em detalhe em outro artigo, mais à frente - são paradigmáticas nesse sentido, ao banalizar conceitos complexos e caros à Política Social - como “Desenvolvimento Humano” e “Bem-estar social” - que o indicador sugere avaliar pelo nome que carrega.

Indicadores de percepção subjetiva – de Felicidade Bruta, de Satisfação com Serviços

Públicos, dos Principais Problemas Nacionais, de Segurança Pessoal, de Insegurança Alimentar, por exemplo - também estão sujeitos a interpretações falaciosas, de um lado ou de outro, para avaliação positiva ou negativa de um aspecto particular de um programa público. Certamente, indicadores de percepção aportam informação relevante à sociedade e ao gestor público. Políticas públicas devem prover soluções concretas para problemas vivenciados pela população. Insatisfação ou satisfação com a vida ou serviços públicos são informações relevantes, ainda que não as únicas, nem as mais instrumentalizadoras, para orientar a ação pública. Indicadores de expectativas – de consumo, de investimento, de cenário político - têm impactos concretos na economia, por exemplo. Da mesma forma, acompanhar qual o principal problema apontado pela população é insumo para entender problemas de comunicação social, ou mesmo, de operação da política e de programas.

Mas o fato é que a lógica interpretativa dos indicadores subjetivos é bem mais complexa do que sugerem o senso comum e a aparente simplicidade do nome dos indicadores. Como explicar que, em pesquisas de opinião, a sensação de insegurança pessoal em bairros de periferia é, em geral, mais baixa que em bairros de classe média? Como explicar que, em pesquisas de satisfação, os serviços públicos tendem a ser melhor avaliados pela população de renda mais baixa, para as quais as dificuldades de acesso são potencialmente maiores? Como explicar que mesmo famílias com elevado padrão de renda revelam algum nível de insegurança alimentar, em pesquisas em que se aplicam os quesitos de percepção

– objetivada - de segurança de acesso e consumo de alimentos?

Naturalização dos problemas vivenciados continuamente, experiências de vida e padrões diferenciados de referência valorativa, fatores conjunturais, formas de abordagem e de formulação das perguntas nas entrevistas são alguns dos aspectos que interferem nos resultados das pesquisas de opinião e nos quesitos de percepção subjetiva, já amplamente documentados na literatura especializada de Pesquisa Social.

Como as agências estatísticas, os SM&A devem se apoiar nos princípios norteadores e em boas práticas na produção dos indicadores e pesquisas, para garantir robustez, credibilidade e consistência metodológica das informações e conhecimento aportado para as políticas e programas. Para produzir fatos, não factoides. Fatos que podem ser, em uma perspectiva pooperiana, falseáveis mediante outros quadros de referência conceitual e metodológica usados. Não factoides, que resistem a qualquer argumentação mais racional e menos apaixonada.

## Não basta produzir; é preciso disseminar a informação de forma adequada

A formulação, avaliação e gestão de políticas e programas requerem, como qualquer outra

atividade desempenhada em organizações humanas, esforços de formação e capacitação de técnicos e gestores envolvidos nos níveis decisórios mais amplos e na prestação de serviços na ponta. O fato é que parte significativa do insucesso de programas públicos ou da ausência de impacto da ação governamental captada nas pesquisas de avaliação é consequência das dificuldades de manter programas de formação continuada das equipes envolvidas na produção das políticas públicas e de oferecer, no momento requerido, as capacitações necessárias para introdução de novos serviços e ações nos programas públicos criados.

Não há dúvida de que os efeitos dos programas públicos seriam certamente maiores se os agentes envolvidos em sua operação conhecessem melhor seus objetivos, o desenho lógico e atividades relacionadas, o papel de cada instituição e agente no processo, as características do público-alvo etc. Embora previstos no desenho lógico de novos programas sociais, os cursos e os arranjos operativos de capacitação podem não estar plenamente preparados com material didático, documentos normativos, salas de aula e equipe de professores para formar o conjunto de múltiplos agentes envolvidos. Em algumas situações, nem mesmo os técnicos-alunos das capacitações foram contratados ou informados do processo. Há certamente muito por ser feito na formação de recursos humanos envolvidos na prestação de serviços e na gestão de programas públicos, questão que transcende

o escopo deste texto, mas que precisa ser objeto de preocupação de organismos multilaterais com a mesma ênfase que atribuem à disseminação de métodos e técnicas de planejamento e avaliação de programas e projetos sociais. Liderança e Comunicação, Ética e Atendimento ao Público são temas de capacitação continuada tão ou mais importantes na formação de técnicos e gestores que Gestão de Projetos, Elaboração de Diagnósticos ou Métodos de Pesquisa de Avaliação.

Estratégias de disseminação e capacitação em conteúdos em M&A são atividades importantes para potencializar o uso bem informado dos produtos e pesquisas do SM&A, especialmente aqueles desenhados para aportar conhecimento direcionado à melhoria incremental de programas públicos. Como ocorre com a Informação em Ciência, Tecnologia e Inovação, a Informação em Políticas Públicas é complexa, requerendo conhecimentos não triviais para sua compreensão. Indicadores como Taxa de Mortalidade Infantil ou Taxa de Extrema Pobreza Monetária fazem parte do vocabulário técnico da comunidade de avaliadores e pesquisadores acadêmicos envolvidos com a avaliação de programas sociais, mas não necessariamente dos gestores e técnicos encarregados da gestão. Da mesma forma, relatórios de pesquisas de avaliação e seus resultados também podem ser compreendidos de forma diferenciada entre avaliadores e equipe técnica do programa.

Se o conhecimento produzido em M&A almeja alcançar plateias mais abrangentes, é preciso tornar os produtos desenvolvidos –

relatórios, indicadores, estudos avaliativos – compreensíveis e atrativos para os diferentes públicos usuários. Não basta colocar à disposição pública na Internet as planilhas de dados e os indicadores de programas e os extensos relatórios de pesquisas de avaliação realizados. Produção de dados não gera demanda por conhecimento. É necessário desenvolver produtos “customizados” para os diferentes públicos de técnicos e gestores que se almeja atingir, adequando formato, conteúdo e complexidade aos mesmos. Deve-se investir na disseminação dos resultados na forma de palestras presenciais ou gravadas em multimídia, para exibição em um Portal específico, que reúna todo o material relacionado às pesquisas de avaliação, com recursos de consulta. Há uma série de aplicativos que funcionam em plataformas na Internet com muitos recursos visuais, interatividade e possibilidades de vínculos a outros documentos. Sumários executivos de pesquisas de avaliação, fichas técnicas de poucas páginas (*one page papers*) com os resultados essenciais, além de gráficos, mapas e relatórios descritivos com esses elementos, podem ter repercussão e atratividade maior que tabelas, painéis de indicadores ou publicações volumosas, com conteúdos impenetráveis para aqueles sem formação especializada na temática tratada. Resultados de modelos econométricos elaborados com dados de pesquisas de avaliação constituem um dos materiais frequentemente apresentados, mas com baixa capacidade de difusão entre públicos não iniciados. Não seria possível tornar tais resultados mais palpáveis e concretos para técnicos e gestores que querem aprender mais acerca dos programas?

O esforço de elaboração de produtos de disseminação eletrônica com conteúdos em M&A pode ter maior repercussão no gestor estratégico e nos técnicos da ponta do programa se houver, contudo, preocupação com a formação continuada dos mesmos, em cursos presenciais ou a distância. Há sempre uma parcela de técnicos e gestores mais interessados em aprofundar seus conhecimentos na área de M&A, muitas vezes não encontrando nas universidades e centros de pesquisa as respostas para suas demandas mais específicas de conhecimento aplicado no campo. Um programa de formação em M&A para técnicos e gestores de programas, com o objetivo de desenvolver competências e habilidades na área, para entender melhor os instrumentos de monitoramento, as pesquisas de avaliação e o uso das informações e conhecimentos em suas próprias atividades, deveria ser organizado a partir dos processos básicos do Ciclo de Políticas e Programas<sup>19</sup>. Assim como cursos de Qualificação Profissional precisam ser adequados ao nível de formação e experiência dos trabalhadores inscritos, o mesmo se aplica no campo na disseminação de conteúdos sobre Monitoramento e Avaliação. Palestras, publicações e cursos precisam ser customizados para os diferentes públicos envolvidos, buscando trazer aspectos mais relevantes dos estudos avaliativos que possam ser do interesse desses e que estejam sob sua governabilidade.

## Considerações finais

A produção de informação e conhecimento sobre (e para) políticas e programas públicos vem crescendo de forma muito rápida e consistente nas universidades, centros de pesquisas, agências multilaterais e também dentro da própria Administração Pública. Programas no campo da Educação e Saúde Pública, programas de transferência de renda e ações de combate à violência são alguns dos objetos de investigação recorrente e atual da pesquisa aplicada em políticas públicas em diversas instituições, mobilizando muitos pesquisadores das Ciências Sociais Aplicadas e outros profissionais do campo de Monitoramento e Avaliação, como têm revelado as revistas acadêmicas e congressos dedicados ao tema.

Mas, em que pese a vasta produção de evidências empíricas e de estudos avaliativos abrangentes e rigorosos sobre essas políticas e programas, parece haver ainda a necessidade de esforços adicionais para que tal conhecimento possa ser aproveitado de modo mais efetivo e cotidiano para aprimoramento do desenho e de processos operacionais da ação pública, pelos diversos agentes responsáveis pela sua execução. Isto é, ainda que se tenha acumulado um rico acervo sobre Políticas públicas no país, a produção de informações e conhecimento “customizados” – ou aplicados – para uso mais imediato e efetivo no dese-

19 Veja nesse sentido o Ciclo de Formação em Indicadores, Monitoramento e Avaliação promovido pela SAGI/MDS e CEGOV/UFRGS.

nho, gestão e aprimoramento de Programas é um desafio ainda não plenamente trilhado. Se no primeiro caso – a produção de informação e conhecimento sobre políticas e programas – pode prescindir de contatos mais diretos com técnicos e gestores envolvidos na formulação e operação dos programas, no segundo caso – a produção para políticas e programas – requer identificação de demandas mais específicas de questões e problemas a investigar, o que requer estreita colaboração e intercâmbio entre instituições governamentais e centros de pesquisa.

O argumento desenvolvido nesse texto é que a possibilidade de inovação nos programas públicos pelo uso efetivo dos instrumentos de monitoramento e pesquisas de avaliação parece depender menos da completude, sofisticação e rigor técnico dos mesmos e mais da clareza e objetividade com que respondem às necessidades específicas de técnicos e gestores nas dificuldades cotidianas para operação do programa. Sem negar a importância de dispor de pesquisas e estudos avaliativos elaborados segundo as técnicas mais adequadas e robustas, o fato é que, se as questões investigadas não responderem às demandas mais cruciais de informação na perspectiva dos agentes envolvidos, as evidências levantadas e sistematizadas nos Sistemas de Monitoramento e Avaliação acabam tendo uso potencialmente menor por quem mais deveria se interessar.

Em contexto de escassez de recursos humanos e financeiros, SM&A voltados ao aprimoramento de programas deveriam estar focados principalmente a responder às demandas da gestão e implementação dos programas,

valendo-se da estruturação de bases centralizadas de dados, extraídos dos sistemas informatizados de gestão ou das inúmeras planilhas de controle de gestores, da construção de painéis de indicadores de monitoramento de pontos críticos e processos-chave do desenho lógico dos programas e da especificação de pesquisas para diagnosticar os problemas e as dificuldades de implementação. Além disso, em situações de poucos recursos e tempo exíguo, pode ser mais produtivo e útil para as equipes envolvidas na gestão de programas disporem de estudos avaliativos realizados com dados secundários, revisões de estudos e publicações internacionais e meta-avaliações de programas similares já existentes em outros países.

A informação e o conhecimento produzidos nesses ambientes são complexos e não assimilados facilmente pelos diferentes gestores e técnicos envolvidos nas políticas e programas, pelos níveis diferenciados de formação técnica, experiência profissional e conhecimento das políticas e programas. Não basta produzir um relatório extenso de pesquisa ou dispor de um aplicativo informacional com múltiplas funcionalidades na Internet para que os envolvidos na gestão das políticas e dos programas públicos possam prontamente ler e apreender os aspectos relevantes para aprimorar sua atuação. Tão importante quanto produzir informação é desenvolver esforços para que essa alcance seus públicos potenciais, no formato e no suporte que potencializem seu uso.

Por fim e não menos importante: por todo o exposto anteriormente, a efetividade de um SM&A não pode ser medida pelo número de sugestões e recomendações aportadas nas

pesquisas e estudos avaliativos. Em primeiro lugar, SM&A setoriais não constituem rotinas de auditoria operacional de programas, com finalidade e mandato para impor recomendações a serem seguidas por gestores e técnicos de programas. Assumir tal postura em uma SM&A setorial é o primeiro passo para sua perda de legitimidade junto aos parceiros potenciais dentro do ministério em que ele se situa. Em segundo lugar, SM&A produzem muito mais que pesquisas e supostas recomendações: produzem informação e conhecimento que, desde que devidamente estruturados e disseminados, podem e devem ser usados para interferir cotidianamente na ação do gestor estratégico e do técnico na ponta. Como contabilizar tal uso de informação por parte do usuário, sobretudo no contexto de forte utilização de aplicativos informatizados e disponibilização pública pela Internet?

Mas, fundamentalmente, a principal limitação do uso de uma métrica “percentual de recomendações e sugestões adotadas nos programas” como evidenciação da efetividade de um SM&A é que ela se baseia em um pressuposto de linearidade positivista do processo de produção de políticas públicas. Programas públicos não são, como já observado nesse texto, projetos sociais, com um objetivo específico bem delimitado, cobrindo um volume restrito de beneficiários/usuários, operado por voluntários ou técnicos contratados segundo perfis profissionais com competências e habilidades já previamente adquiridas e aderentes ao que se espera do projeto. Con-

texto político-institucional, escala, complexidade e arranjos de implementação diferenciam muito os programas públicos, mesmo os criados e operados na escala municipal, de intervenções sociais mais específicas. Pela amplitude da cobertura, pelo contexto federativo de gestão e operação das políticas e programas sociais, a introdução de inovações, redesenho de processos, descontinuidade de atividades, contratação de novos agentes e serviços – típicas recomendações derivadas de avaliações de implementação - cumprem um calendário que deve compatibilizar a agenda de prioridades de correção de problemas com as janelas de oportunidades de mudanças, sem o risco de interrupção das atividades para a sociedade. Política pública não é campo para experiências voluntaristas, tão ao gosto de certo tecnocratismo ingênuo que acometem certos círculos técnicos na área. Como bem coloca Cejudo (2010,p.93):

*Sabemos ya que las políticas públicas no ocurren en el vacío. Distintos enfoques de análisis explican cómo el proceso de políticas públicas está influido por numeros factores que le dan forma y contenido. Entendemos que, lejos de ser una simple decisión racional basada en la identificación de problemas, la revisión exhaustiva de alternativas, la decisión informada y la implementación sin restricciones, cada política pública está moldeadas por la instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas, y los valores sociales en juego.*

Como sistematizado no Quadro 1, formuladores de políticas, gerentes e técnicos de programas, nos escritórios centrais de Planejamento e Gestão ou nos postos de serviços distribuídos pelas cidades, não necessitam de dados, pesquisas e conhecimento exaustivo sobre seus programas, mas informação clara,

relevante, consistente, organizada segundo os aspectos operacionais, geográficos e o nível decisório pertinente, na tempestividade requerida, com custos de produção adequados, e que, sobretudo, respondam às questões atinentes ao estágio em que se encontra o programa em seu ciclo de vida.

## ■ QUADRO 1: ALGUMAS PREMISSAS QUANTO À ESTRUTURAÇÃO DE SM&A

- Formuladores de políticas e gestores de programas, nos escritórios de planejamento ou de implementação, não necessitam de Informação e Conhecimento Exaustivo, mas de informação relevante, consistente, compreensíveis e ao tempo para sua apropriação na decisão para as diferentes etapas do ciclo de um programa;
- Informação e Conhecimento devem ser sistematizados em suportes adequados – documentos, sínteses, portais, produtos multimídia – e customizados para diferentes tipos de usuários no governo federal, estadual, municipal e nos equipamentos;
- Informação deve ser disponibilizada segundo padrões aceitáveis de validade e confiabilidade. Pior que não ter informação, é dispor de informação equivocada, com pretensão “selo de qualidade”.
- Informação útil é aquela que contribui para aprimoramento da Política ou programa, apontando os problemas, os desafios ou os avanços. Informação superficial ou inconsistente criam factoides que, em nada, contribuem para melhoria da ação governamental;
- Não existe conhecimento neutro ou “acima de qualquer suspeita”. Dados e fatos produzidos em estudos avaliativos são falseáveis, como qualquer evidência técnica e científica;
- Informação e Conhecimento devem ser produzidos a partir de uma perspectiva multimétodos e triangulação de sujeitos. Não há método ou técnica “padrão-ouro” de coleta de dados ou de avaliação de programas. Problemas e programas complexos requerem abordagens integradas de monitoramento e avaliação;
- Organização de dados, computação de indicadores de monitoramento, realização de pesquisas de campo, elaboração de estudos com dados secundários, compilação de estudos em meta-avaliações são diferentes produtos de um SM&A, respondendo a diferentes estágios de maturidade de um programa;
- Informação para o Ciclo de Gestão de Políticas e Programas é complexa e requer esforço intenso de Capacitação e Formação. O que é evidente para um gestor na esfera federal pode não ser para um operador na ponta em um município;
- A apropriação da Informação e Conhecimento na Política ou no programa não é tarefa trivial, guiada por um voluntarismo tecnocrático, mas por juízo adequado de oportunidade, conveniência e poder político.

## Referências Bibliográficas

---

- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório de levantamento dos sistemas de monitoramento e avaliação dos órgãos da administração direta do poder executivo*. Brasília, 2010.
- CEJUDO, G. Discurso y Políticas Públicas: el enfoque constructivista. In: MERINO, M; CEJUDO, G. *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. México: FCE/CIDE, 2010, p.93.
- CUNILL GRAU, N.; OSPINA BOZZI, S. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina*. Washington, Banco Mundial/CLAD, 2008.
- GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da Ação Governamental. *Textos para discussão*, Brasília, n. 776: IPEA, 2001.
- JANNUZZI, P.M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v.36, p.251-275, 2011a.
- JANNUZZI, P.M. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, v.1, n.1, p.38-66, 2011b.
- MACKAY, K. *How to build M&E Systems to support better government*. Washington, Banco Mundial, 2007.
- MCDONALD, J. HAWTHORN, L. *Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice*. Thousand Oaks: Sage, 2006.
- OWEN, J.M. *Program evaluation: forms and approaches*. New York, Guilford Press, 2007.
- PINTO, A. et al. Pesquisas de Avaliação e Estudos Avaliativos para o Plano Brasil Sem Miséria e Programas do MDS Balanço de 2011 a maio de 2013 e Agenda 2013 a 2014. Estudo Técnico SAGI 09. Brasília, 2013.
- ROSSI, P.H. et al. *Evaluation: a systematic approach*. Thousand Oaks: Sage, 2004.
- 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.
- WORTHERN, B.R. et al. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: EdUsp; Ed. Gente, 2004.

# O Monitoramento das Prioridades de Governo no Ministério do Planejamento<sup>1</sup>

Lucas Vieira Abraão Maia<sup>2</sup>  
Marcos de Souza e Silva<sup>3</sup>  
Vivian Montijo Salviano<sup>4</sup>

1 Este texto reflete opiniões pessoais dos autores, e não necessariamente das instituições citadas.

2 Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

3 Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

4 Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

## Resumo

---

O MONITORAMENTO DAS PRIORIDADES DE GOVERNO É UMA DAS QUATRO DIMENSÕES DA ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO DO PPA 2012-2015 DO GOVERNO FEDERAL. O TEXTO TRAZ UM BREVE POSICIONAMENTO HISTÓRICO DA PRÁTICA DO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL ATÉ O CENÁRIO ATUAL, E RELACIONA ESSA TRAJETÓRIA COM AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS OCORRIDAS EM VIRTUDE DAS ESCOLHAS DEMOCRÁTICAS RECENTES. SEGUE-SE UMA DESCRIÇÃO OBJETIVA DOS SISTEMAS DE MONITORAMENTO DE AGENDAS PRIORITÁRIAS IMPLANTADOS PELO GOVERNO FEDERAL NA ÚLTIMA DÉCADA, CHEGANDO FINALMENTE AO MONITORAMENTO DAS PRIORIDADES DA PRESIDÊNCIA E SEU TRATAMENTO DENTRO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. POR FIM, JUNTAMENTE COM CRÍTICAS AOS PROCESSOS DE GESTÃO EM VIGOR, ESTABELECEM-SE OS DESAFIOS PARA A MELHORIA DAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS QUE TÊM IMPACTOS DIRETOS NA QUALIDADE DAS ENTREGAS DE BENS E SERVIÇOS PARA A SOCIEDADE.

## Abstract

---

*MONITORING PRESIDENTIAL PRIORITIES IS ONE OF FOUR DIMENSIONS OF BRAZILIAN FEDERAL GOVERNMENT'S MONITORING STRATEGY FOR THE MULTIANNUAL PLAN 2012-2015. THE ARTICLE BRIEFLY REVIEWS THE HISTORY OF MONITORING PRACTICES IN BRAZIL LEADING TO THE PRESENT MOMENT, AND RELATES ITS TRAJECTORY TO INSTITUTIONAL CHANGES DUE TO DEMOCRATIC CHOICES IN RECENT YEARS. IT ALSO DESCRIBES THE MONITORING SYSTEMS FOR THE PRESIDENTIAL PRIORITIES CREATED OVER THE LAST DECADE, PAYING SPECIAL ATTENTION TO THE CURRENT STAGE OF THE MONITORING STRATEGY. FINALLY, BASED ON SOME OF THE CRITICISMS RAISED UPON THE MANAGEMENT PROCESS OF PUBLIC POLICIES SOME CHALLENGES ARE HIGHLIGHTED AND LINKED WITH THE NECESSITY OF IMPROVING PRACTICES TO DELIVER BETTER SERVICES TO SOCIETY*

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Políticas públicas; Planejamento; Monitoramento; Prioridade de governo

## 1. Introdução

O momento histórico brasileiro atual deve ser visto como peculiar na trajetória nacional. Pela primeira vez o país congrega, por um período que já se aproxima de duas décadas, estabilidade econômica, desenvolvimento (ainda que com diferentes matizes ideológicos) e manutenção de um ambiente democrático. De forma mais significativa, a última década viu o Brasil eleger como diretriz política o retorno do Estado à posição de ator central na condução do desenvolvimento econômico e social. A máquina pública novamente passou a operar como indutora e promotora do bem-estar, com o aumento de sua participação nas atividades econômicas e, principalmente, com a busca pela implantação de um Estado de Bem-Estar Social, baseado no aumento das oportunidades de inserção no mercado de trabalho, na política de assistência social - agora constitucionalmente reconhecida como direito, e não mais como atribuição filantrópica -, no combate às desigualdades e na superação da extrema pobreza.

Dessa maneira, a pressão pela reestruturação de um Estado capaz de planejar e implementar políticas públicas passou a ser cada vez mais presente, o que desencadeou um processo de reformulação das instituições, que vêm se tornando cada vez mais complexas em suas estruturas e suas atribuições<sup>5</sup>. Viu-se, paulatinamente, a retomada da função planejamento no interior da administração pública, com a recuperação da capacidade tanto em termos de recursos humanos quanto em aspectos do modo de operar o Estado. Nesse ponto, tem-se como referência a Constituição de 1988, que definiu em seu texto os principais

instrumentos formais de planejamento, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Tais peças legais, ainda que inicialmente formais, começaram a delinear o *modus operandi* da administração pública nacional no que diz respeito ao planejamento.

Desde então, juntamente com a criação desses instrumentos, trava-se uma busca por modelos de monitoramento que qualifiquem a ação estatal, permitindo-a entregar os resultados pretendidos à população. Durante esse período, no entanto, foram sendo desveladas limitações referentes aos modelos empregados, principalmente após a decisão política de orientar o Estado brasileiro para fazê-lo. Os modelos até então desenvolvidos não atendiam às necessidades de um Estado voltado para as transformações necessárias para garantir direitos constitucionais ou legalmente atribuídos à população.

Ficava evidente o choque entre a nova racionalidade política - advinda da emergência de novo protagonismo estatal e, portanto, da função planejamento - e a racionalidade burocrática predominante nas instituições, afeitas à inércia e a outros vícios. A divergência colocava em polos opostos a necessidade de entregas efetivas de bens e serviços à população e o conhecido apego aos meios e processos, característica marcante da gestão pública brasileira.

Essas fragilidades puseram em xeque os mecanismos à disposição do poder público para dirigir o País, e, como resultado, foram sendo criadas alternativas que possibilitaram à ad-

ministração pública colocar em marcha seu projeto político. Essa escolha envolveu a criação de novas institucionalidades, que passaram a reger o planejamento, a implementação e o monitoramento das políticas públicas, sempre orientando os esforços do governo para a efetivação de suas escolhas políticas.

Quanto ao monitoramento, em particular, passaram a coexistir arranjos de monitoramento amplos, incidentes sobre todas as políticas do Governo Federal (modelo de monitoramento do Plano Plurianual 20012 - 2015, por ex.); e específicos, destinados a um grupo de agendas eleitas como mais relevantes pelo governante eleito (Acompanhamento de Temas Prioritários do Governo Dilma, por ex.). Explicaremos mais adiante as razões para possíveis sobreposições entre os objetos desses dois monitoramentos, residentes em suas diferentes bases de legitimação e operação.

Iniciaremos o texto desenvolvendo aspectos que ajudam na compreensão da (co)existência dos diferentes modelos de monitoramento. Em seguida, nos dedicamos às razões para a instituição do monitoramento específico.

## 2. O que se entende por monitoramento de políticas públicas

---

O monitoramento de políticas públicas encontra lugar de destaque dentro da função planejamento quando se considera que seu objetivo é, fundamentalmente, o *aprendizado* sobre as ações do governo e seus impactos na sociedade, tanto no campo técnico-burocrático quanto no político, conferindo a devida relevância para a intersectorialidade que as permeia e marca<sup>5</sup>. Esse entendimento traz o monitoramento para posição central na aquisição de conhecimento necessário para agir em prol da implementação de políticas e para o aumento de entregas efetivas de bens e serviços à população. Esse processo requer a qualificação da força de trabalho que impacta diretamente o perfil dos servidores públicos, conduzindo à qualificação de todos os envolvidos no aprofundamento da compreensão relativa a cada política e à complexidade relacionada ao processo de aquisição de informações relevantes a respeito delas.

Pretende-se contrapor o entendimento de políticas públicas como fenômeno sequen-

5 MARCH, J.G.; OLSEN J.P., 2008.

6 PEREIRA, P.A.P., 2011.

cial<sup>7</sup>, que se materializa na teoria do ciclo da política pública<sup>8</sup>, a uma visão que considera o aprofundamento das relações institucionais presentes em cada agenda governamental como fundamental para a produção de informações relevantes para a tomada de decisões. Propõe-se um trabalho contínuo, cumulativo e coletivo para que se obtenham esses conhecimentos densos e aprofundados, tanto da realidade como da formulação, implementação e gestão cotidianas das políticas públicas, resultando em informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo das ações de governo<sup>9,10</sup>.

Torna-se crucial a construção de uma metodologia para escapar da racionalidade do modelo hegemônico praticado nas Ciências Sociais, baseado na lógica determinista e cartesiana advinda da revolução científica do séc. XVI<sup>11</sup> e fortalecida pela estruturação de um sistema de educação e pesquisa coordenado pela racionalidade do resultado mensurável e que necessariamente agregue valor para o gestor do sistema<sup>12</sup>. Essa nova metodologia deverá disponibilizar, para os ocupantes de posições estratégicas, dados relevantes e estruturados sobre as agendas de governo.

Dessa forma, o monitoramento sugerido pressupõe atualizações frequentes e oportunas do conhecimento atinente à agenda monitorada, com o deslocamento da lógica da demanda por informações fragmentadas para uma nova premissa que privilegie sua oferta a partir do acúmulo, tratamento e disponibilização de informações densas e estruturadas. A ideia é qualificar o subsídio ao processo de tomada de decisão com vistas a ampliar as ca-

pacidades institucionais do Estado como promotor do desenvolvimento e do bem comum, balizando as informações a partir de fundamentos republicanos e democráticos.

Nesse caminho, algumas armadilhas devem ser identificadas e evitadas, para que não se perca de vista seu objetivo principal, que consiste no apoio à implementação das políticas. A linguagem utilizada precisa ser clara, de fácil compreensão, sem o vício técnico gerencialista<sup>13</sup>. A implementação deve ser entendida como etapa rica em insumos para a constante adequação da política, ficando afastada sua conceituação como mera execução de ideias concebidas em ambiente de suposto domínio pleno da realidade. O cenário é ainda mais complexo à medida que o desafio de aglutinar e interpretar informações seja realizado em contexto que nem sempre favorece o compartilhamento de informações. Devem-se levar em conta os constrangimentos provenientes da divulgação de dados desfavoráveis ao alcance de metas estabelecidas. Exibir fraquezas não costuma ser prática frequente nos processos de governo.

Portanto, o entendimento ora adotado sobre monitoramento é o de um processo técnico-político que deve municiar o Estado, nas figuras dos responsáveis pela implementação das políticas públicas, de informações úteis para o aperfeiçoamento contínuo da atuação do poder público. Dentro dessa perspectiva, surgem alternativas para os sistemas tradicionais, tais como: o Sistema de Monitoramento das Metas Presidenciais (SMMP), o Sistema de Monitoramento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Monitoramento das Prioridades da Presidência da República.

### 3. Tensão entre as racionalidades política e burocrática no monitoramento

---

Não é objeto desse trabalho uma revisão pormenorizada do planejamento no Brasil, mas algumas breves reflexões devem ser feitas para que se compreenda melhor o surgimento do Monitoramento de Prioridades da Presidência no contexto atual do Estado.

Como foi abordado anteriormente, a atividade de planejamento renasceu, a princípio formalmente, no Estado brasileiro, na década de 1990, e ganhou importância de forma consistente com o aumento da participação do governo na vida do País. Durante o período de declínio e no início de seu renascimento (décadas de 1980 e 1990), o planejamento não contava com mecanismos adequados de monitoramento das políticas públicas, ficando a ênfase nas análises da

execução física e financeira do orçamento, com pouca ou nenhuma atenção voltada para os impactos da ação de governo e para os arranjos institucionais formados em torno das agendas que desvelavam as escolhas políticas de cada período.

Diante desse cenário de pouca efetividade, o Governo Federal instituiu práticas alternativas de gestão, que operavam paralelamente às legalmente estabelecidas, mas que atendiam às demandas dos decisores por informações relevantes e tempestivas sobre agendas prioritárias. As experiências mais relevantes foram o Sistema de Metas Presidenciais, durante o primeiro governo Lula; o Monitoramento do PAC, a partir de 2007; e, mais recentemente, o Monitoramento das Prioridades da Presidência, já no governo Dilma.

Essas iniciativas indicavam que a racionalidade política - visão do governo eleito acerca da lógica de funcionamento da máquina esta-

7 MULLER, P. SUREL, Y., 2002.

8 SOUZA, C., 2006.

9 PEREIRA, P.A.P., 2011, PRESSMAN, J.L. WILDAVSKY, A., 1998.

10 Para aprofundamento dos termos utilizados acima, ver texto complementar a este, contendo a visão geral da estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015.

11 SANTOS, B.S., 1998.

12 SCHNEIDER, A.L., 2006.

13 MORETTI, B., 2012.

tal - entrava em conflito com a racionalidade burocrática - visão estabelecida na máquina estatal sobre a lógica de seu próprio funcionamento. Enquanto a primeira sentia o peso dos embargos institucionais e burocráticos na limitação de sua capacidade de entrega de resultados à população, a segunda buscava se adaptar apenas lentamente ao novo cenário.

Isso significa que essas novas instituições foram idealizadas, ou ainda, foram implementadas, para suprir lacunas na oferta de conhecimento sobre a real condição de execução das políticas, bem como para enfrentar as condições institucionais mais bem adaptadas à função controle que à efetividade das ações de governo. Essa nova visão sobre como deve ser o acompanhamento das atividades de governo revelou inadequações do modelo vigente, e deixou claro que para que o governo alcançasse seus objetivos não poderia se fundamentar nas estruturas burocráticas tradicionais que exerciam essas funções. Começava, assim, uma nova perspectiva sobre o monitoramento das agendas de governo, com repercussão no entendimento diferenciado sobre o próprio conceito por trás da atuação dos agentes públicos.

## 4. Monitoramento específico

---

Ao assumir o poder, qualquer Presidente da República traz consigo seu Plano de Governo, o qual espera traduzir, por ação das políticas públicas, as necessidades de transformação da realidade embutidas na ideologia legitimada pelo voto popular. Consequentemente, a agenda governamental trará ações conside-

radas prioritárias para se alcançar os objetivos que espelham as transformações propostas no Plano de Governo.

Essas intervenções prioritárias, quando postas em execução, enfrentarão obstáculos políticos, institucionais e técnico-burocráticos, tais como quaisquer outras ações governamentais. Ocorre que, por definição, as prioridades de governo carregam expectativas mais representativas do sucesso ou fracasso da gestão presidencial eleita. Por esse motivo, projetando-se as dificuldades em distribuir esforços iguais sobre todas as políticas públicas, é razoável que o governante eleito escolha um conjunto de ações e dedique a elas um aparato especial para acompanhamento, coordenação e solução de empecilhos.

A estruturação de um sistema de alta direção é sempre necessária quando da instalação do novo governo para auxiliar e assessorar a atuação do Presidente da República nos diversos campos e domínios por onde transita, e para dotar o processo decisório de governo de condições de segurança e direcionalidade<sup>14</sup>.

Dessa maneira, a existência de programas prioritários já é condição suficiente para explicar a necessidade de um mecanismo de monitoramento especialmente desenhado para atendê-los. Em qualquer governo ocorre certa hierarquização de políticas, e seria ingênuo supor que agendas com status diferenciados dentro da cúpula de governo não recebam tratamento prioritário em níveis orçamentários, normativos, executórios e de acompanhamento.

A preocupação de um monitoramento específico é com o imediato alcance de resultados dentro do ciclo de mandato do governante. O acompanhamento, portanto, ampara-se em soluções cotidianas de gestão, quase sempre incidentes sobre entraves à execução físico-financeira de suas metas. O governo detecta uma ação cuja execução orçamentária está baixa (uma obra embargada por problemas ambientais, por ex.) e empreende esforços para destravá-la (capacita atores envolvidos para obtenção da licença ambiental, por ex.). Não há, propriamente, avaliação de resultados (eficiência, efetividade, desempenho financeiro, qualidade de serviços, benefícios à sociedade), restringindo-se ao estágio de alcance das metas possíveis com o aparato institucional disponível.

É de se esperar, portanto, que a urgência na implementação de soluções para os entraves de execução e a natureza de curto prazo dessas soluções componham um sistema de acompanhamento menos capaz de oferecer aprendizado amplo aos atores envolvidos. Já que, na seção 2, reforçamos tanto a importância da construção e difusão do conhecimento sobre a realidade social e os arranjos de políticas necessários para transformá-la, não seria contraditório, portanto, identificar eficácia num arranjo de monitoramento específico? A resposta é não.

Um sistema assim não se justifica apenas pelo argumento político da existência de agendas prioritárias; ele é capaz de trazer eficácia à ação governamental. A força política com que um monitoramento desse tipo opera, dada a relevância de seu objeto para o governo, muitas vezes, cria condições para a implementação na administração pública. Em uma próxima seção, mostraremos que o PAC, por exemplo, conseguiu estabelecer rotinas eficazes para o monitoramento de suas ações a partir da validação de uma institucionalidade paralela àquele padrão, ao envolver forte coordenação de atores, regime de contratação próprio e proteção frente aos contingenciamentos orçamentários.

Portanto, desde que tenham focos ou objetos distintos, é aceitável que coexistam, simultaneamente, na mesma esfera de governo, diferentes estruturas de monitoramento de políticas. Em um fronte, o Monitoramento de Prioridades, legitimado nas prioridades do governante eleito, empreende esforços mais imediatos para entregar à sociedade os benefícios divulgados na campanha eleitoral; em outro, o desenvolvimento de uma vertente de monitoramento que, menos sujeita a pressões cotidianas, buscaria mapear déficits estruturantes da rede de implementação das políticas públicas, associados a capacidades organizacionais e processos institucionais de

14 BELCHIOR, M., 2004, apud NADER, R. M., 2005.

cada órgão envolvido. Esse conhecimento seria utilizado para, entre outros propósitos, reduzir assimetrias informacionais entre os atores envolvidos na política e promover uma *cultura de aprendizado* na administração pública.

Espera-se que, na medida do possível, todas as dimensões de monitoramento coexistentes na administração pública nutram-se de informações umas das outras, formando uma grande rede de geração/troca/aproveitamento de conhecimento sobre a política e evitando sobreposição de trabalho, principalmente das instâncias produtoras ou fornecedoras de informações primárias.

Nas próximas subseções, daremos exemplos de experiências governamentais com monitoramento específico. Após, dedicaremos uma seção mais longa ao Monitoramento de Prioridades da Presidenta Dilma.

#### **4.1 A EXPERIÊNCIA COM O SISTEMA DE MONITORAMENTO DAS METAS PRESIDENCIAIS**

Retomando as experiências recentes do governo brasileiro com recortes prioritários, tivemos, no segundo semestre de 2004, a implementação do Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais (SMMP), na gestão Lula. Na origem desse Sistema está a constatação, feita pelo governo eleito em 2002, da enorme desproporção entre os recursos governamentais existentes e as enormes ex-

pectativas sociais geradas no processo eleitoral<sup>15</sup>. A proposta, então, era estabelecer um regime diferenciado de acompanhamento e de coordenação das ações envolvidas em cerca de 100 metas governamentais (número variável), tidas como prioritárias para o alcance dos objetivos de governo.

O processo de definição das Metas Presidenciais foi articulado por um Grupo Coordenador composto pela Assessoria Especial do Presidente - incorporada à Casa Civil em julho/2004, originando a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) -, pela Subchefia de Acompanhamento da Ação Governamental (SAG/CC) e pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A escolha das prioridades foi pautada por aquelas ações estratégicas que envolvessem um grande número de ministérios e que fossem capazes de gerar emprego e renda (elemento qualitativo do Sistema) com distribuição territorial equilibrada (regionalização).

Encabeçado pela SAM/CC, o Sistema reunia os atores envolvidos no alcance da meta num fluxo de informação constituído por: levantamento de resultados e da situação da meta (servidores de ministérios setoriais); validação e complementação de dados (monitores parceiros - técnicos da SPI/MP e da própria Casa Civil); e tratamento e análise das informações recebidas, bem como sugestão de encaminhamentos dos problemas e/ou oportunidades levantadas (monitores SAM).

O fluxo acima culminava na confecção, pela SAM, do Relatório de Situação de Metas e do Relatório de Encaminhamentos, a partir dos quais a alta direção do governo (Ministro-Chefe da Casa Civil e o próprio Presidente) tomava decisões para solução dos problemas levantados, com destaque para a coordenação dos atores e para a provisão de recursos. O processo ancorava-se no Sistema de Informações Governamentais (SIGOV).

O Ministério do Planejamento, portanto, inseria-se nas rotinas desse monitoramento como instância de análise crítica da informação proveniente do ministério setorial. Embora também pudesse propor encaminhamentos, a participação da SPI, na prática, serviu principalmente para validar o preenchimento setorial.

O SMMP foi criado durante a vigência do Plano Plurianual 2004-2007, que também previa uma estrutura para monitoramento e avaliação das ações nele contidas. As necessidades de celeridade, dinâmica na troca de informações e até mesmo de recortes diferenciados de políticas, porém, tornavam o modelo de monitoramento do PPA e seu Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) pouco úteis às decisões estratégicas do governo.

## 4.2 A EXPERIÊNCIA COM O MONITORAMENTO DO PAC

Posteriormente, com a reeleição do Presidente e sob forte pressão para criação de um plano que impactasse positivamente o crescimento do País, instituiu-se, em janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Dessa forma, as prioridades anteriormente vigentes passaram a ser substituídas pelas metas do PAC, com a criação de um novo sistema pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e pela SPI: o Sistema de Monitoramento do PAC (Sispac). As metas presidenciais passaram a ser compreendidas como as metas do PAC.

Essa é uma boa ilustração das motivações para a criação de um regime de acompanhamento diferenciado de políticas públicas: os moldes genéricos, aqui representados pelo modelo de gestão do PPA, não se mostravam compatíveis com as necessidades demandadas pelas instâncias superiores de governo, de detectar/solucionar, em curto prazo, os entraves à execução dos grandes empreendimentos de infraestrutura do PAC.

Mais do que um caminho alternativo para o monitoramento, o PAC instituiu um novo modelo de implementação de políticas públicas no Bra-

15 BELCHIOR, M., 2004, apud NADER, R. M., 2005.

sil. Criou-se um “sistema fora do sistema”, que operava à margem das limitações impostas pela excessiva morosidade dos processos até então instituídos. O PAC buscava efetivamente fazer entregas para a população, e não poderia atingir seus objetivos utilizando as engrenagens emperradas da administração pública federal.

Nosso objetivo não é analisar de forma detalhada o mecanismo de atuação do PAC, mas algumas inovações devem ser lembradas. O orçamento das ações consideradas incluídas no programa não está sujeito ao contingenciamento de recursos por parte do governo, garantindo assim os meios financeiros necessários para a realização dos projetos. Posteriormente, o PAC passou a se valer do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) para conferir maior agilidade nos processos de contratação por parte do governo. Dessa forma, a Lei nº 8.666, que figurava como mais um dos entraves a ser vencido no caminho rumo à maior agilidade do Estado, era superada, restando à máquina pública o enfrentamento de seus problemas internos.

Um dos pontos marcantes dessa nova forma de se administrar o Estado foi a criação de instâncias decisórias efetivas no âmbito dos empreendimentos do PAC, as chamadas Salas de Situação. Nelas, as pessoas responsáveis pela execução da política nos diferentes órgãos envolvidos são reunidas em um mesmo ambiente para resolver diretamente os entraves pos-

síveis e prestar contas de suas atribuições para os demais interessados. Trata-se de inovação com foco na agilidade, construindo novamente um *bypass* nos mecanismos tradicionais de gerenciamento das questões de governo, sabidamente contaminadas pelas clássicas disfunções da administração pública tradicional.

## 5. O Monitoramento de Prioridades da Presidência da República (Governo Dilma)

---

A aquisição de informações relevantes e tempestivas está no centro do caminho rumo ao aumento da qualidade das entregas de bens e serviços públicos para a sociedade. Essa afirmativa independe do regime ou da forma de governo. Seja em um contexto democrático, seja em um contexto autoritário, a qualidade dos dados coletados exerce influência determinante sobre a capacidade de o governo tomar as atitudes consideradas corretas em um dado momento histórico.

A partir dessa percepção e visando atender às necessidades de monitoramento de sua agenda de temas prioritários, o Governo Federal resolve instituir um processo de aquisição e organização de informações, junto aos ministérios executores das políticas, que subsidie a tomada de decisão em nível estratégico, mas que ao mesmo tempo esteja intimamente conectado com a realidade da implementação

na ponta. Começa a ser estruturada junto à Presidência da República uma equipe responsável pela comunicação com os órgãos implementadores e pelo subsequente recebimento, tratamento e disponibilização dos dados finalísticos em um formato adequado.

O Gabinete Adjunto de Informações em Apoio à Decisão (Gaia) começa a ser demandado a produzir fichas informativas para o então Presidente Lula, resumidas em uma página para cada tema prioritário. Com o aumento da complexidade do conteúdo e com a valorização dessas informações pela Presidência, começa a ser editado um caderno mensal com os destaques das agendas prioritárias, congregando todas as informações recebidas no período de referência.

Já se observa aí a clara demarcação do que é prioritário para o governo, e que, portanto, deve ser acompanhado de perto, com atualização frequente das informações e manutenção de um fluxo de comunicação aberto e eficaz. Predomina a demanda por informações relacionadas a fatos concretos, mais especificamente às entregas feitas, regionalizadas por município da federação. Durante o governo do ex-presidente Lula, esse processo

é mantido sem grandes alterações de forma, e sua utilização é frequente nas suas falas durante as visitas aos municípios.

Com a eleição da Presidenta Dilma Rousseff, a diagramação das fichas foi alterada para um formato que atendesse ao estilo adotado pela dirigente. As fichas passaram por uma revisão, feita pela própria Presidência, e posteriormente remetidas para o GAIA, com o objetivo de se implementar o novo modelo. Dessa maneira estava atendida a demanda por informações com o recorte territorial que subsidiasse a dirigente em discussões ou apresentações voltadas para públicos de regiões específicas.

Ainda no âmbito da Presidência da República, a Casa Civil também inicia um processo de acompanhamento do rol de políticas prioritárias com um recorte diferente do GAIA. A Subchefia de Articulação e Monitoramento assume o comando do processo e pactua com os ministérios o elenco de informações acerca da execução de cada agenda, incluindo indicadores individualizados, a serem atualizados periodicamente. Surge então mais um lugar de agregação de informações dentro da estrutura central do Executivo Federal.

## **5.1. O MONITORAMENTO DE PRIORIDADES DA PRESIDÊNCIA E O MONITORAMENTO DO PLANO PLURIANUAL 2012-2015 NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO**

No final da Seção 1, mencionamos a sobreposição de objeto existente entre, de um lado, modelos de monitoramento mais amplo e, de outro, específicos. Vejamos como isso se aplica ao binômio de monitoramento “Prioridades da Presidência e Plano Plurianual”.

O acompanhamento exercido no âmbito do PPA 2012-2015 aplica-se a todo o universo de programas do Plano. Basicamente, pede-se que as áreas fins do governo enviem, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), informações sobre a situação de execução das iniciativas, bem como a evolução no atendimento de metas e objetivos.

O Monitoramento de Prioridades lida, muitas vezes, com informações semelhantes às prestadas ao SIOP, com a diferença de que suas agendas prioritárias não necessariamente utilizam os recortes de programas do PPA, além de a frequência de atualização não se submeter aos prazos legais estabelecidos para o PPA. Para esse monitoramento específico, observa-se a tempestividade pela óptica da

oferta de informações, sem esperar que sejam demandadas pelas instâncias superiores, como ocorre nos sistemas tradicionais.

O monitoramento do PPA, por razões legais, tem o compromisso de servir como plataforma à prestação de contas governamentais ao Legislativo, aos órgãos de controle e à sociedade. Aplicar suas rotinas de recepção e tratamento da informação ao leque amplo de ações governamentais que ele envolve, explica, ao menos em parte, suas limitações em processar tempestivamente o conteúdo do SIOP para a tomada de decisões estratégicas do governo.

As mudanças no formato do PPA e a instituição do SIOP, em substituição ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN), representaram uma tentativa de superar o caráter de pouca utilidade do sistema de monitoramento anterior. O objetivo é capacitar o novo sistema a funcionar como ferramenta de gestão que municie a cúpula de governo com dados suficientemente dinâmicos para promover ajustes devidos no curso das ações do poder público.

Ainda que o PPA e o SIOP se aproximem de tais fins, não se espera que os processos formais venham a suprimir a necessidade de arranjos de monitoramento específicos. A simples existência de agendas prioritárias já justifica a

criação e manutenção de processos de acompanhamento focalizados. Além disso, os compromissos legais do monitoramento amplo e o extenso rol de políticas que ele abarca sempre reduzirão sua capacidade de atender às exigências de flexibilidade de processos e de fluxos de informação ao governante.

## **5.2. O MONITORAMENTO DE PRIORIDADES DA PRESIDÊNCIA NO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

Diante do cenário apresentado, em que as informações relevantes passaram a ser passíveis de serem obtidas e capazes de gerar resultados positivos e concretos na condução das políticas, o MPOG decidiu fazer uso de um modelo similar ao adotado pela Presidência da República em sua prática de acompanhamento dos temas/agendas considerados por ela prioritários.

Esse monitoramento busca aproveitar a estrutura do Ministério, com as especificidades de cada secretaria, para criar uma rede interna de troca e complementação de informações sobre a participação (atual ou potencial) do Órgão no andamento dos temas prioritários. Busca-se, principalmente, a detecção de entraves ou fragilidades sobre as quais o Ministério tem, institucionalmente, condições de atuar, como a disponibilidade

de recursos orçamentários e de pessoal, questões ligadas a patrimônio da União e tecnologias da informação, dentre outros. O propósito final, portanto, é fundamentar as decisões estratégicas de alocação de recursos e esforços do Órgão para esses recortes selecionados de políticas.

Para a produção e troca das informações, desenhou-se um arranjo em que todas as secretarias do Ministério participam no preenchimento de Fichas Situacionais referentes às atividades de sua competência em qualquer dos temas prioritários. Há, porém, para cada tema, uma secretaria que atua como ponto focal - instância agregadora das informações geradas em todo o Ministério -, posto a ser ocupado pela secretaria com maior participação, maior protagonismo, em cada agenda, conforme lista de exemplos no Anexo I.

Uma vez que cada secretaria tenha agregado as informações dos temas sob sua responsabilidade, os documentos são enviados para a Secretaria-Executiva do MPOG para consolidação final de todas as agendas, antes dispersas pelas pastas do Ministério. Ao final, é produzido o Relatório de Situação, idealmente mensal, com o intuito de fornecer informações úteis sobre o andamento das políticas e subsidiar decisões estratégicas do Ministério em cada caso. Importante lembrar que, apesar de o relatório ter essa periodicidade, a atua-

lização das informações por parte dos analistas se dá constantemente. Dessa maneira, a prática atual aproxima-se do modelo que opera pela lógica da oferta de dados relevantes, superando o paradigma do fornecimento de informações acoplado às datas ou à periodicidade determinada pelos demandantes.

### **5.3. O MONITORAMENTO DAS PRIORIDADES DA PRESIDÊNCIA NA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS (SPI) DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) insere-se no processo acima descrito como ponto focal atualmente de 19 dos 39 temas prioritários, estando a maioria dos demais sob responsabilidade da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, já que compreendem ações do PAC.

Internamente à SPI, as rotinas foram organizadas de maneira que, idealmente a cada mês, os departamentos finalísticos responsáveis pelo preenchimento das fichas situacionais as atualizem. Todas as fichas são então enviadas para uma instância agregadora, que se convencionou chamar de Sala do PPA, responsável pela conferência geral e preparação do documento consolidado. Reuniões regulares são feitas dentro da SPI, envolvendo sempre alguns de seus altos dirigentes, gerentes, coordenadores e os próprios analistas, com vistas a que todos possam inteiri-

rar-se acerca do andamento das agendas, e, assim, qualificar seus posicionamentos em reuniões de alto escalão dentro ou fora do Ministério. Com o tempo, percebeu-se na SPI que a Ficha Situacional não possuía um formato gerencial adequado para leitura e compreensão rápida de seu conteúdo mais relevante. Ela continha campos extensos, cujos conteúdos pareciam se repetir mês a mês. Com isso, dificultava-se a transmissão das informações realmente úteis às instâncias decisórias, tais como necessidades, restrições e problemas de implementação da política, baixando-se com isso a motivação dos próprios preenchedores das fichas. A Sala do PPA propôs internamente à SPI criar-se um formulário que, à parte da Ficha Situacional, destacaria as informações mais imediatas e dinâmicas para as decisões superiores do Órgão. Ele entraria na rotina de atualização empreendida pelos analistas preenchedores, e, ao final do processo, a Sala do PPA elaboraria um Caderno Mensal, em que reuniria os destaques de cada agenda prioritária. Juntamente com essa iniciativa, criou-se uma plataforma intranet para facilitar a transmissão das informações e automatizar a elaboração dos cadernos consolidados.

Essa dinâmica de adaptações e aperfeiçoamentos nas rotinas internas encontra-se ainda em fase de testes e novos ajustes, situação típica – porém desgastante – de processos inovadores como este, ainda um embrião de nova cultura e prática de monitoramento de temas prioritários de governo.

## 6. Desafios

---

Acerca das dificuldades, mencionadas na seção anterior, para criação de uma rotina de fornecimento de informações que seja sustentável, dinâmica e capaz de convergir para um relatório gerencial que subsidie decisões estratégicas, pode-se afirmar que o sucesso do modelo depende de aprimoramentos de tipo horizontal e vertical dentro do Ministério do Planejamento.

Do ponto de vista horizontal, o modelo requer maior integração entre as secretarias do Ministério. Do ponto de vista vertical, ele necessita de maior *feedback* dos decisores às instâncias operacionais do processo quanto às informações que recebem nas Fichas.

Em suma, pode-se dizer que a eficácia do processo está condicionada a uma maior integração entre todos os atores envolvidos nas etapas de levantamento, tratamento e utilização da informação. Essa integração tende a promover o comprometimento das áreas relacionadas ao levantamento das informações. Por isso, um desafio a este tipo de trabalho é, portanto, promover uma cultura de maior diálogo no arranjo intrainstitucional estabelecido entre as diversas instâncias que participam do monitoramento de temas prioritários.

Por fim, qualquer modelo de monitoramento na esfera pública enfrenta um desafio intrín-

seco, já que o processo de obtenção de informações a respeito de ações de governo é complexo, sensível e difícil de ser padronizado. Revelar fraquezas não faz parte da cultura política e administrativa brasileira, e o monitoramento não pode existir somente para divulgar sucessos das políticas implementadas. Os limites da eficácia de um monitoramento de prioridades já sofrem com o inevitável viés de curto prazo dos efeitos das intervenções sobre as agendas. Para reduzir os efeitos das dificuldades em obtenção de informação, a percepção de utilidade a partir do processo é vital. Espera-se que, com o contínuo esforço e aperfeiçoamento dos mecanismos e produtos envolvidos nesse processo, seja disseminada pela administração pública a cultura da cooperação através do compartilhamento de informações relevantes, e que consolidem-se tais práticas como básicas no caminho para o aperfeiçoamento da gestão de governo.

## 7. Conclusões

---

A volta do planejamento como ferramenta vital para a boa atuação de um Estado promotor do desenvolvimento e do bem-estar social trouxe a necessidade de se instituírem mecanismos adequados de monitoramento das políticas públicas. Essa emergência do planejamento mostrou que a atividade de acompanhamento das ações de Estado vai muito além da simples mensuração da execução física ou financeira do orçamento.

Trata-se de processo multifacetado, transversal a diversos órgãos e que deve levar em consideração, necessariamente, os arranjos formados interna e externamente à agenda avaliada para que se possa explicar seu andamento e, ainda, o porquê de algumas metas não estarem sendo alcançadas. A compreensão de cada ator envolvido na política acerca de como operam esses arranjos, assim como de sua inserção neles, impulsionaria o processo de aprendizagem e difusão de conhecimento, essenciais à melhoria da gestão pública. Tudo isso sempre com foco no auxílio à implementação para a melhoria das entregas feitas ao povo.

Nessa trajetória governamental de reinvenção do monitoramento, algumas tentativas se

mostraram insuficientes, como a construção do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN), âncora do monitoramento do PPA até 2011. Suas limitações justificaram, em parte, a criação de rotinas diferenciadas para que o governo central possa obter as informações desejadas, em tempo hábil, acerca da execução das políticas eleitas como prioritárias pela Presidência da República. No entanto, conforme tentamos evidenciar no texto, o argumento central para a adoção desse monitoramento é a própria existência política de um grupo especial de agendas, representativas do projeto de governo do presidente eleito.

O sucesso na implementação dessas agendas terá influência significativa sobre o grau de

aprovação popular do mandato do governante, e daí a focalização de esforços no monitoramento da execução delas. Esse modelo de acompanhamento, portanto, se justifica em si mesmo, ainda que opere em certa sobreposição com outros sistemas formais já existentes.

Mostramos, também, que a concepção de monitoramento como aprendizado não impede a legítima coexistência de sistemas de acompanhamento que se prestem a dar soluções mais urgentes para os problemas iminentes de determinadas políticas, consideradas prioritárias pelo governante eleito. Defendemos que esse modelo, a despeito de suas limitações intrínsecas, algumas delas exploradas na Seção 2, tem forte base de

legitimação política e é capaz de trazer melhorias concretas à gestão pública.

O modelo de gestão e monitoramento prioritário do PAC, conforme mencionamos na Subseção 4.2, alavancou a capacidade do governo para entregar bens e serviços à sociedade, por meio de institucionalidade alternativa - mais dinâmica e flexível. Sem desconsiderar uma gama certamente não desprezível de novos problemas e questões trazidas à baila por esta experiência, o certo é que os êxitos até o momento contabilizados vêm inspirando arranjos de gestão e monitoramento semelhantes, em que experimentalismos e aprendizados vêm instigando e contribuindo para o próprio fortalecimento institucional do Estado no Brasil.

## Referências Bibliográficas

---

- CHAVES, M. B. F. **Sistema de apoio ao monitoramento das metas presidenciais**. In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2004.
- MARTINS, H. F. Sistema de Monitoramento do Plano Plurianual, Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais, Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas Sociais, Sistema de Avaliação Externa de Programas Governamentais, Brasil. In: BANCO MUNDIAL. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2007.
- MELO, E. B. B e Rodrigues, R. W. S. **Monitoramento, Avaliação e Controle – Superando o debate técnico burocrático**. V CONSAD, Brasília, 2012.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Mais Brasil: Plano Plurianual 2012-2015**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília, 2011.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Mensagem Presidencial do Plano Plurianual 2012-2015**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília, 2011.
- MORETTI, B.O **Planejamento Governamental como Discurso: Tensões entre Política e Técnica (1930-2003)**, Tese de doutorado apresentada ao departamento de Sociologia UNB, Brasília, 2012.
- MULLER, P. SUREL Y.A **Análise das Políticas Públicas**. EDUCAT, Pelotas, 2002.
- NADER, R. M. **A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados. O caso do Governo Federal Brasileiro**. Estudo para o CLAD, 2005.
- PEREIRA, P. A. P. **A Intersetorialidade das políticas sociais em uma perspectiva dialética**. Brasília: UnB, 2011.
- PIRES, R. et al., Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas pública. In: **Brasil em Desenvolvimento : Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Parte V, 2010.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012, regulamenta a gestão do Plano Plurianual 2012-2015. Casa Civil, 2012.
- PRESSMAN, J. L; WILDAVSKY, A. **Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas em Washington se frustran em Oakland**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- SANTOS, B. de S. **Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna. Estudos avançados**. São Paulo: Fapesp, 1988.
- SCHNEIDER, A. L. Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático. In: **POLÍTICAS públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2006.
- SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Rev. Sociologias, Porto Alegre, 2006.

■ **ANEXO I: AGENDAS PRIORITÁRIAS PARA O GOVERNO DILMA (LISTA MUTÁVEL), AGRUPADAS SEGUNDO EIXO ESTRATÉGICO.**

EIXOS	AGENDAS PRIORITÁRIAS
Redução da Pobreza e Superação da Miséria	Brasil Sem Miséria
	Microcrédito
	Territórios da Cidadania
Infraestrutura para o Desenvolvimento	Marco Regulatório Portuário
	Marco Regulatório Ferroviário
	Marco Regulatório Aeroportuário
	Prevenção a desastres naturais
	Minha Casa, Minha Vida
Melhoria da Saúde da População	Mama e colo do útero
	SOS Emergências
	Rede Cegonha
	Melhor em Casa
	UPA
	UBS
Educação como instrumento de desenvolvimento e inclusão social	Creches
	PRONATEC
	Ciência sem Fronteiras
	Prova Brasil (educação básica)
Segurança e Enfrentamento às Drogas	ENEM
	Cadeias Públicas
	Plano Estratégico de Fronteiras
	Crack, é Possível Vencer
	Plano Nacional de Segurança Pública
Cidadania	Viver sem Limite
	Enfrentamento da Violência no Trânsito
	Brasil Protege: Enfrentamento da Violência contra Criança e Adolescente
Estabilidade e Desenvolvimento Econômico	Brasil Maior
	Agricultura (Insumos, Plano Safra e Armazenagem)
	Regularização Fundiária
	Marco Regulatório da Mineração
Comunicações e Tecnologia	Base Industrial de Defesa
	Banda Larga
	Satélite Geoestacionário
	Regulação das Teles
Meio Ambiente e Sustentabilidade	Financiamento à Inovação Tecnológica
	Mudanças Climáticas
Gestão, Desempenho e Competitividade	Controle do Desmatamento
	Câmara de Gestão
Grandes Eventos	Copa 2014
	Olimpíadas

# Sistemas de Informação Governamental para Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas: quadro de desafios e perspectivas de avanços

Luciano Pezza Cintrão<sup>1</sup>

José Luis Bizelli<sup>2</sup>

1 Especialista em Gestão Pública de Cidades e Docente em curso sobre Sistemas Integrados de Informação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) desde 2008. Coordenou o Programa de Governança para a Administração Municipal do Governo do Estado de São Paulo (<http://www.governancamunicipal.sp.gov.br/>), dedicado à criação de um ambiente de gestão da informação compartilhada entre o Estado e o Município, por meio da utilização de recursos tecnológicos e qualificação dos servidores municipais.

2 Professor Livre Docente em Gestão de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), Campus de Araraquara. Foi Diretor da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP Araraquara no quadriênio 2009-2012.

## Resumo

---

ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS TÊM COMO DESAFIO PARA SUA GOVERNANÇA A NECESSIDADE DE APRIMORAR SEUS SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO QUE MENSUREM O DESEMPENHO DE SUAS INTERVENÇÕES E DISPONIBILIZE PARA A SOCIEDADE INFORMAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS ALCANÇADOS. O TEXTO ANALISA OS DESAFIOS E AVANÇOS DOS INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO PARA PRODUIR CONHECIMENTOS QUE POSSAM SER INSERIDOS NO CONTEXTO DE TOMADA DE DECISÃO DOS AGENTES PÚBLICOS. PARA TANTO AS INFORMAÇÕES TÊM QUE SER CONFIÁVEIS, ATUALIZADAS E COMPLETAS, CRIANDO VETORES DE ACELERAÇÃO PARA A MODERNIZAÇÃO DA CAPACIDADE INFORMACIONAL DO ESTADO COMO UM TODO.

## Abstract

---

GOVERNMENT ORGANIZATIONS HAS AS CHALLENGE FOR THEIR GOVERNANCE THE REQUIREMENT TO IMPROVE EVALUATION SYSTEMS THAT MEASURE THE ACTING OF THEIR MEDIATIONS AND PROFFER FOR SOCIETY INFORMATIONS ABOUT ACHIEVEMENTS. THE TEXT ANALYZE THE CHALLENGES AND ADVANCES OF EVALUATION TOOLS FOR PRODUCE GUIDELINES THAT COULD BE INSERTED AT CONTEXT OF DECISION-MAKING FROM PUBLIC AGENTS. THEREUNTO INFORMATIONS MUST BE RELIABLE AND REAL-TIME, CREATING VECTORS OF HASTE FOR MODERNIZATION OF INFORMATIONAL CAPACITY OF STATE AS A WHOLE.

### PALAVRAS-CHAVE:

Gestão Pública; Sistemas de Informação; Controle; Avaliação; Monitoramento; Tomada de Decisão.

REVISTA BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO | NÚMERO 5 | JANEIRO-JUNHO DE 2013

Sistemas de Informação Governamental para Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas: quadro de desafios e perspectivas de avanços

## Introdução

---

Nos últimos anos, os aspectos relativos à acessibilidade digital e ao controle social sobre fluxos informacionais importantes vêm se incorporando às práticas democráticas. A sociedade – permeada por diferentes sistemas de informação e comunicação – tem se qualificado, por meio da democratização da informação, melhorando sua capacidade para avaliar e julgar as ações dos governos e de seus representantes.

Nesse contexto, as organizações governamentais incorporam ao quadro de desafio da governança<sup>3</sup> a necessidade de aprimorar seus sistemas de avaliação<sup>4</sup> a fim de mensurar o desempenho de suas intervenções e disponibilizar para a sociedade informações sobre os resultados alcançados.

Como instrumento de gestão do setor público, os sistemas de avaliação necessitam produzir conhecimentos que possam ser inseridos no contexto de tomada de decisão. Surge, assim, o desafio de disponibilizar informações confiáveis, atualizadas e tempestivas para lastrear o processo de tomada de decisão, e, com ele, a necessidade de modernização da capacidade informacional do Estado como um todo.

No Brasil, a modernização da capacidade informacional do Estado encontra limites na cultura organizacional de diversos setores da Administração Pública, nos quais imperam os procedimentos que, na maioria das vezes, reproduzem ainda o modelo burocrático que atende à excessiva verticalização de estruturas decisórias, hierarquizadas e centralizadas, incapazes de atender às demandas de Gestão

por Resultados, de acordo com um modelo gerencial proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Estado<sup>5</sup>.

Essa realidade traz para o quadro de desafios a necessidade de incorporar sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) às práticas administrativas das instituições governamentais, como meios indispensáveis para fornecer informações precisas, atualizadas e em tempo real para a elaboração de políticas públicas cidadãs, para o monitoramento de sua implantação e para a avaliação de resultados obtidos a partir do financiamento público.

## Os Sistemas de Monitoramento e Avaliação

---

A institucionalização dos sistemas de M&A vem ganhando força no Brasil à medida que respondem a demandas, por um lado, de transparência e efetividade do gasto público pela sociedade, seja pelo fortalecimento das instituições democráticas, seja pela pressão da arrecadação tributária, e de outro, daquelas decorrentes da estruturação de um conjunto mais amplo de políticas sociais, instituídas como direitos na Constituição de 1988. Esta institucionalização também responde à profissionalização crescente da Administração Pública nas três esferas de governo e à introdução de sistemáticas mais sofisticadas de planejamento e controle na gestão das políticas públicas<sup>6</sup>.

O processo de institucionalização dos sistemas de M&A exigiu do Estado brasileiro a mo-

dernização do aparato normativo de garantia ao direito dos cidadãos de acesso facilitado às informações<sup>7</sup> primárias, íntegras, autênticas e atualizadas, mantidas ou custodiadas por órgãos e entidades públicas, reconhecendo este direito como condição básica e fundamental da democracia.

Nesse sentido, o País firmou tratados internacionais, em especial a Parceria para Governo Aberto – celebrada entre o Brasil e sete outros países em setembro de 2011 – e inseriu no arcabouço jurídico da legislação pátria – em especial o Decreto s/nº de 15 de setembro de 2011, que institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de

Acesso à Informação - LAI) – normativas que regulam o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal.

No entanto, para que as premissas dos princípios de dados abertos<sup>8</sup> sejam definitivamente incorporadas às rotinas das instituições públicas, há necessidade de um esforço modernizante capaz de alterar antigas práticas arraigadas na cultura dos órgãos públicos relacionadas à manutenção de cadastros desatualizados, procedimentos de coleta que não garantem a integridade e autenticidade do dado<sup>9</sup>, ausência de rotinas de atualização, sistemas informatizados fechados, bases de

3 Governança significa a capacidade financeira e administrativa do Estado de implantar decisões tomadas nas arenas decisórias governativas. A essa definição acrescentamos o sentido de percepção de ganho efetivo que o cidadão tem com relação às políticas públicas implantadas.

4 Avaliação de programas: processo gerador de aprendizagem que, por meio do uso de procedimentos sistemáticos de pesquisa, verifica os resultados e a efetividade dos programas na solução do problema que justificou sua criação (Melo, 2012).

5 BRASIL, 1995.

6 GUIMARÃES e JANNUZZI (2004).

7 Informação: conjunto de dados organizados de tal forma que tenham valor ou significado em algum contexto (Fonte: (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa Nº 4, 12 de abril de 2012. Art. 2º).

8 Dados abertos: dados públicos representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na rede mundial de computadores e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento (Fonte: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 4, 12 de abril de 2012. Art. 2º).

9 Dado: sequência de símbolos ou valores representados em algum meio e produzidos como resultado de um processo natural ou artificial (Fonte: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 4, 12 de abril de 2012. Art. 2º).

dados fragmentadas, entre outras, que resultam na indisponibilidade de informação qualificada para uso no planejamento da ação governamental e no monitoramento e avaliação de políticas públicas, tornando o dado disponível impróprio para fins de constituição de uma arquitetura de dados abertos e não útil para informar a sociedade.

Sendo assim, torna-se imprescindível e premente a adoção de uma nova Arquitetura para os Sistemas de Informação Governamental (ASI-g), a fim de que os legítimos anseios sociais por um governo mais eficiente na gestão de seus negócios e efetivo na implantação de suas ações sejam alcançados.

Nesse novo modelo de ASI-g, o foco volta-se para o cidadão, privilegiando o conceito de formato aberto<sup>10</sup>, de informação como um ativo de governo, de reuso da informação e de acesso simplificado dos usuários às informações por meio de meios eletrônicos, com especial atenção à transparência da gestão fiscal, às informações orçamentárias e às prestações de contas.

## A Inadequação dos Sistemas de Informação Governamental<sup>11</sup>

A Arquitetura dos Sistemas de Informação de Governo (ASI-g) tem princípios articulados no formato clássico de hierarquização dos órgãos públicos, conforme modelo burocrático<sup>12</sup>. As burocracias têm sua fonte de legitimidade no poder racional-legal – cuja finalidade é alcançar meios eficientes para atingir fins, nos limites da lei – ou seja, as organizações

públicas são sistemas racionais, apresentando características como formalidade, impessoalidade e profissionalismo na condução do trabalho.

Com o tempo, as distorções características da racionalidade instrumental refletiram-se na ASI-g, dentre as quais a formalização excessiva, o legalismo exacerbado e o corporativismo acentuado, resultando em sistemas que não apoiam adequadamente o processo decisório, já que foram concebidos para dar apoio às decisões administrativas, não dando suporte às decisões políticas. Ademais, tal arquitetura tem resultado em sistemas de informação fragmentados, sem padrões de troca de informações, com abordagem centralizada, não incorporando necessidades setoriais.

Consequentemente, a ASI-g resultante não fornece um modelo e uma metodologia de aquisição e utilização estruturada da informação para as arenas decisórias. Algumas deficiências, portanto, ficam evidentes na ASI-g, como a inexistência de dados atualizados e confiáveis. A aquisição de dados hoje cria para os usuários um retrabalho: os dados são coletados e armazenados, mas não estão disponíveis quando necessário. Além disso, há dificuldade concreta de acesso a dados. A ausência de normas criteriosas de acesso e de regras para obtenção de informações nas bases públicas cria barreiras para seu uso, tanto por atores públicos quanto pelo cidadão em geral.

Outrossim, a mudança de concepção do Estado e os próprios avanços da democracia passaram a influenciar o processo de toma-

da de decisões, envolvendo múltiplos atores organizados muitas vezes em processo de participação mais direto e difuso, como o orçamento participativo.

Nesse cenário, os problemas decorrentes da obsolescência dos sistemas de informações governamentais como um todo e dos sistemas estruturantes em especial se avolumaram e os gestores - cada dia mais sozinhos e sufocados com os incêndios do dia a dia - passaram a demandar informações para decisões que fossem além de ações tópicas sobre os sintomas visíveis e mais compatíveis com as novas responsabilidades que lhes foram atribuídas.

Para compreender o quadro de desafios envolvidos na institucionalização dos sistemas de M&A, é preciso conhecer o variado rol de sistemas de apoio à decisão em uso no aparelho governamental, que vai desde sistemas que servem para a programação econômica até os utilizados como instrumentos de gestão, ou seja, aqueles que permitem, por exemplo, a apuração de responsabilidades sobre uma decisão tomada, a autorização

para a ação e o conhecimento da situação de cada projeto e atividade em execução, etc.

As informações produzidas estão intrinsecamente relacionadas aos sistemas de contabilidade e orçamento públicos, já que o orçamento é, na prática, a ferramenta de trabalho que permite a ligação entre os sistemas de planejamento e as finanças. Por meio do orçamento, são monetarizados os projetos e atividades previstos nos planos de ação, permitindo que os gestores equacionem o futuro, executando realisticamente os recursos financeiros disponíveis.

Assim, as informações sobre políticas e programas – aquelas que possibilitam o controle gerencial – advêm do orçamento, especialmente quando se apresentam aliadas a sistemas que atribuem expressão quantitativa física e financeira para a mensuração das ações governamentais realizadas. Enquanto o orçamento serve ao planejamento e gerenciamento governamental, as informações para tomada de decisão, controle e avaliação de desempenho advêm da contabilidade. Por isso, no Brasil, os sistemas gerenciais de in-

10 Formato aberto: formato de arquivo não proprietário, cuja especificação esteja documentada publicamente e seja de livre conhecimento e implementação, livre de patentes ou qualquer outra restrição legal quanto à sua utilização (Fonte: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 4, 12 de abril de 2012. Art. 2º).

11 As reflexões contidas neste tópico foram suscitadas pelo trabalho de Antônio de Pádua Ferreira Passos & Priscila de Souza Cavalcante Castro (PASSOS & CASTRO, 2009).

12 WEBER, 2004.

formação para o planejamento e controle de políticas governamentais estão baseados nas técnicas de orçamento e contabilidade previstas na Lei nº 4.320/64.

As principais ferramentas para a gestão e a administração do Governo Federal são denominadas sistemas estruturadores e estão sendo operados pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). Esses complexos sistemas, executados em mainframe e largamente utilizados pelo setor público, armazenam informações vitais para o funcionamento do aparelho estatal em diferentes processos (Quadro 1).

#### ■ **QUADRO 1: PROCESSOS TÍPICOS DOS SISTEMAS ESTRUTURADORES**

- Elaboração e acompanhamento do orçamento;
- Administração de recursos humanos;
- Alocação de cargos;
- Compras governamentais;
- Acompanhamento dos programas e ações do governo;
- Administração financeira e contábil; e
- Patrimônio da União.

A abordagem centralizada dos sistemas estruturadores sem incorporação das necessidades dos órgãos setoriais resulta na proliferação de subsistemas setoriais com baixa integração com os primeiros. De fato, os Sis-

temas de Informação (SI) atualmente em uso no Governo Federal não foram desenhados segundo uma concepção de interoperabilidade, a qual viesse a privilegiar a ligação do governo como o ambiente externo. Para solucionar os problemas relativos à agregação de informações entre os diferentes sistemas, o Governo Federal desenvolveu o projeto I3\_gov, que tem como objetivo central criar as condições para a construção de um sistema gerencial a partir da integração com os sistemas estruturadores.

## Arranjos Institucionais para Modernização dos SIs

O Governo Federal incumbiu a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) de articular com outros órgãos de governo e conduzir as políticas públicas para a área de TI. A SLTI opera a função de Secretaria Executiva do Comitê Executivo de Governo Eletrônico, órgão responsável pela normatização da contratação e do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) no Governo Federal. Estão na competência da SLTI as atividades de Fomento; Posições internacionais (Governança da Internet e Fóruns de padronização) e Projetos estratégicos (Banda Larga nas Escolas; Portal do Software Público; Integração dos Sistemas Estruturadores).

Os padrões e metodologias para modernização dos SIs para a gestão estão baseados em dois instrumentos: o I3-GOV (Integração, Inteligência e Informações de Governo), que contempla quatro SIs agregadores de informações produzidas pelos sistemas estruturadores (Quadro 2); e o e-PING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico), que define a arquitetura da Integração, Inteligência e Informações de Governo.

Os padrões fixados pelo I3-GOV objetivam estabelecer critérios para responder às demandas por informações cada vez mais complexas para apoio à decisão. Nesse sentido, os sistemas gerenciais devem disponibilizar informação, de forma ágil e eficiente, para que as arenas decisórias do governo possam controlar e avaliar o desempenho dos programas de trabalho em curso. O conceito subjacente ao I3-GOV é que recursos de informação do governo constituem valiosos ativos econômicos. Ao garantir que a informação governamental possa ser rapidamente localizada e transmitida entre os setores público e privado, mantidas as obrigações de privacidade e segurança, o governo auxilia no aproveitamento máximo dos ativos, impulsionando e estimulando a economia do País.

As políticas traçadas pelo I3-GOV estão fundamentadas nos seguintes princípios:

- Governos de todo o mundo estão investindo fortemente no desenvolvimento de políticas, processos e estabelecimento de padrões em TIC, montando estruturas dedicadas para obter a interoperabilidade e buscando o provimento de serviços de melhor qualidade a custos reduzidos;
- A existência de uma infraestrutura de TIC que se preste como alicerce para a criação dos serviços de governo eletrônico é o pré-requisito para o fornecimento de melhores serviços à sociedade, a custos mais baixos;
- Um governo moderno e integrado exige sistemas igualmente modernos e integrados, interoperáveis, trabalhando de forma íntegra, segura e coerente em todo o setor público; e
- Políticas e especificações claramente definidas para interoperabilidade e gerenciamento de informações são fundamentais para propiciar a conexão do governo tanto no âmbito interno como no contato com a sociedade e, em maior nível de abrangência, com o resto do mundo – outros governos e empresas atuantes no mercado mundial.

A e-PING – que estabelece os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – é concebida como uma estrutura básica para a estratégia de governo eletrônico, aplicada inicialmente ao Governo Federal – Poder Executivo. Permite racionalizar investimentos em TIC por meio do compartilhamento, reuso e intercâmbio de recursos tecnológicos. A arquitetura e-PING define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas

que regulamentam a utilização das TIC no Governo Federal, estabelecendo as condições de interação com os demais poderes, esferas de governo e com a sociedade em geral. É coordenada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP); Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, da Presidência da República (ITI/PR) e SERPRO, empresa pública do Ministério da Fazenda.

## ■ QUADRO 2: SISTEMAS AGREGADORES DE INFORMAÇÕES QUE FORMAM O I3-GOV

- Sistema de Execução de Despesas Operacionais: fornecimento de informações agregadas a partir de dados de despesa armazenados no SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoas) e SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais);
- Sistema de Administração de Despesas: fornecimento de informações agregadas a partir de dados de planejamento e execução de despesas armazenadas no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira), comparativamente aos dados de despesa armazenados no SIAPE e SIASG;
- Sistema de Informações Agregadas de Despesa: fornecimento de informações agregadas a partir de dados armazenados nos dois protótipos anteriores e de dados de despesa armazenados nos demais sistemas estruturadores, SIORG (Sistema de Informações Organizacionais), SIDOR (Sistema Integrado de Dados Orçamentários), SIEST (Sistema Integrado das Empresas Estatais) e SIGPLAN (Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento). Considerar sistemas do âmbito do Ministério do Planejamento que controlam receitas, como é o caso do SIAPA (Sistema Integrado de Administração Patrimonial).
- Sistema de Comunicação (broker) e Web Services.

## Considerações Finais

---

Os reclamos sociais por respostas à questão do gasto público e sua relação com o desenvolvimento da sociedade trouxeram para o quadro de desafios das instituições governamentais a necessidade de aprimorar seus sistemas informacionais a fim de disponibilizar informações úteis para lastrear o processo decisório relativo à estruturação de políticas públicas - que vão se tornando cada vez mais analíticas, para mensuração do desempenho de suas intervenções - por meio de sistemas de monitoramento e avaliação para disponibilizar à sociedade informações sobre os resultados alcançados, em atenção aos princípios da transparência governativa.

Gerar *governança* através da incorporação e difusão de Tecnologias de Informação e Comunicação tornou-se um compromisso *moral* dos governos, mercê da introdução no ordenamento pátrio da legislação de transparência governativa e ética dos administradores, relacionada à formação de cidadãos com condições de fiscalizar as arenas públicas e suas ações.

A arquitetura dos sistemas de informação do governo precisou colocar-se a serviço de uma maior governabilidade e de um planejamento estratégico de políticas atrelado aos princípios de *accountability*<sup>13</sup>, dentro da perspectiva de que o controle eficiente sobre os resultados das políticas públicas e a determinação daqueles entes que são responsáveis pela ação administrativa geram incremento positivo na prestação de serviços da máquina administrativa ao cidadão.

O conceito de *accountability* traz a ideia de que duas condições são indispensáveis para fiscalizar competentemente o Estado: pelo lado da sociedade, a ampliação da consciência cidadã em torno de reivindicações cujo atendimento pelo poder público proporcione melhoria das condições de vida de toda a coletividade; e pelo lado do Estado, o provimento de informações completas, claras e relevantes para a população, expandido assim o número de controladores e reforçando – pela prestação de contas direta ao titular do poder,

13 O conceito de *accountability* tem duas conotações básicas da *accountability* política: a) a capacidade de resposta dos governos (*answerability*), isto é, a obrigação dos oficiais públicos informarem e justificarem seus atos; e b) a capacidade (*enforcement*) das agências de *accountability* (*accounting agencies*) de impor sanções e perda de poder para aqueles que descumprirem os deveres públicos. A noção de *accountability* é, basicamente, bidimensional: envolve capacidade de resposta e capacidade de punição (*answerability* e *enforcement*) (Schedler, 1999).

o povo – a legitimidade das políticas públicas e a segurança de seus atos.

A introdução e o desenvolvimento desses sistemas de M&A no processo de *governança pública* pressupõem, por um lado, que os subsistemas setoriais implantados internamente na máquina administrativa sejam *abertos e com possibilidades de interatividade* e, por outro lado, que na comunidade sejam desenvolvidas habilidades que permitam a *absorção e utilização* de forma crítica e cidadã dessas informações, transformadas em um processo de *gestão do conhecimento*.

Dentro dos avanços da democracia, a difusão dos sistemas de M&A apresenta-se como esperança de conquista de uma nova cidadania,

à medida que favorece a luta por melhoria dos serviços públicos que atendam às demandas das populações. Para tanto, os dados sobre o orçamento público devem ser transparentes e constituírem-se em base para o planejamento estratégico setorial e intersetorial.

É importante que os gestores públicos tomem a dianteira do processo, quando não interferindo para facilitar e dar respostas técnicas aos governos, pelo menos ajudando a compreender as mudanças provocadas<sup>14</sup>. Tudo isso exige uma postura administrativa diferenciada e um esforço dos governos para introduzir mudanças que deem novas capacidades ao administrador público para que ele assuma o seu papel mais político na sociedade brasileira.

## Referências bibliográficas

---

BIZELLI, J. L.; CINTRÃO, LUCIANO P. Inovação, Governança Pública e Desenvolvimento Local. In: CASAGRANDE, E. E. (Org.). **Intervenção fiscal e suas dimensões: teoria, política e governança**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. p. 225-247.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14. **Anais...** Caxambu, 2004.

MELO, Patrícia Coimbra Souza. **Monitoramento e avaliação na administração pública federal** [manuscrito]: os desafios do PPA 2012/2015. 2012. Disponível em: <[www.abrasil.gov.br/publicações](http://www.abrasil.gov.br/publicações)>.

PASSOS, Antônio de Pádua Ferreira; CASTRO, Priscila de Souza Cavalcante. O Orçamento e a Dívida Pública Federal. In.: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa (Trad.). v. 2. Brasília-DF: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

# Monitoramento e Avaliação do Desenvolvimento Humano: a insensibilidade do Índice de Desenvolvimento Humano às políticas de desenvolvimento social

Paulo de Martino Jannuzzi<sup>1</sup>  
Rafael Siqueira Barreto<sup>2</sup>  
Marconi Fernandes de Sousa<sup>3</sup>

1 Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, pesquisador do CNPq no projeto PQ "Informação estatística e sistemas de monitoramento e avaliação de Políticas e programas sociais no Brasil e América Latina".

2 Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

3 Diretor de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

## Resumo

ESTE ARTIGO REÚNE ANÁLISES CRÍTICAS SOBRE O CONTEXTO HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH), SEUS ASPECTOS METODOLÓGICOS, SUA UTILIZAÇÃO COMO MÉTRICA E INSTRUMENTO DE MONITORAMENTO, ASSIM COMO RECURSO DE AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO BRASIL. POR MEIO DA ANÁLISE DE SÉRIES TEMPORAIS DO ÍNDICE, DE SEUS COMPONENTES, DAS FONTES UTILIZADAS E PROCEDIMENTOS DE CÁLCULO DO INDICADOR PUBLICADO NOS RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, O ARTIGO AVALIA A RELEVÂNCIA DO IDH EM RELAÇÃO À SUA CAPACIDADE DE MENSURAR DE FORMA SENSÍVEL E INTELIGÍVEL AS MUDANÇAS NA SOCIEDADE PROVENIENTES DOS CRESCENTES ESFORÇOS SETORIAIS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.

O ESTUDO RECORRE A SIMULAÇÕES DE CÁLCULOS DO IDH QUE INCORPORAM UM QUARTO COMPONENTE RELATIVO À POBREZA, INTRODUZINDO UMA MÉTRICA QUE CAPTE EFEITOS DE PROGRAMAS E AÇÕES FOCALIZADAS NO COMBATE AO PROBLEMA. POR FIM, O ARTIGO ADVOGA PELA NECESSIDADE DE UTILIZAÇÃO DE INDICADORES ESPECÍFICOS E DE FÁCIL COMUNICABILIDADE NAS ATIVIDADES DE MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO PAÍS.

## Abstract

*THIS PAPER PRESENTS CRITICAL ANALYSIS ABOUT THE HISTORICAL CONTEXT OF THE CREATION OF THE HUMAN DEVELOPMENT INDEX (HDI), ITS METHODOLOGICAL ASPECTS, ITS USE AS A METRIC AND AS AN INSTRUMENT IN MONITORING, AS WELL AS A RESOURCE OF EVALUATION ABOUT THE EFFECTS OF THE SOCIAL POLICIES IN PROMOTING SOCIAL DEVELOPMENT IN BRAZIL. THROUGH THE ANALYSIS OF TIME SERIES OF THE INDEX, ITS COMPONENTS, THE SOURCES USED AND THE CALCULATION PROCEDURES PUBLISHED ON HUMAN DEVELOPMENT REPORTS, THIS ARTICLE EVALUATES THE RELEVANCE OF THE HDI IN RELATION TO ITS CAPACITY OF SENSITIVELY AND INTELLIGIBLY MEASURING THE CHANGES IN SOCIETY CAUSED BY INCREASING SECTORIAL EFFORTS OF IMPLEMENTATION OF SOCIAL POLICIES IN BRAZIL.*

*THE STUDY USES CALCULATION SIMULATION OF HDI THAT INCORPORATE A FOURTH COMPONENT RELATED TO POVERTY, INTRODUCING A METRIC THAT CAPTURES THE EFFECTS OF PROGRAMS AND ACTIONS FOCUSED IN THE FIGHT AGAINST THE PROBLEM. FINALLY, THE ARTICLE DEFENDS THE NEED OF USING SETS OF SPECIFIC AND EASILY COMMUNICABLE INDICATORS IN THE ACTIVITIES OF MONITORING SOCIAL POLICIES.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); Críticas; Monitoramento; Políticas sociais; Efeitos

REVISTA BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO | NÚMERO 5 | JANEIRO-JUNHO DE 2013

**Monitoramento e Avaliação do Desenvolvimento Humano:** a insensibilidade do Índice de Desenvolvimento Humano às políticas de desenvolvimento social

## 1. Introdução

Desde 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publica anualmente o Relatório de Desenvolvimento Humano, abordando temáticas basilares ao progresso humano debatidas no âmbito das grandes conferências mundiais patrocinadas pelas demais agências multilaterais, como os desafios políticos, econômicos e institucionais de combate à pobreza, melhoria do bem-estar social, direitos humanos, equidade de gênero, etc.<sup>4</sup>.

Tal publicação traz também, em anexo estatístico, tabelas com indicadores atualizados, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e outras medidas relacionadas, como o Índice de Pobreza Multidimensional, criado mais recentemente. Invariavelmente, o IDH acaba ganhando na mídia destaque maior até que o tema central aportado no Relatório, incitando jornalistas, pesquisadores e agentes públicos à discussão sobre a efetividade das políticas sociais e as expectativas – por vezes superestimadas – de mudança das condições de vida da população.

Vinte anos de divulgação com ampla repercussão midiática, concomitantemente à parca discussão pública mais abrangente sobre o conteúdo substantivo dos relatórios e à reificação pouco crítica do IDH e dos *rankings* que a medida confere aos países, têm contribuído para o que já se denunciou como a submissão, subordinação ou redução do conceito – desenvolvimento humano – à medida – IDH.

Em que pese seu mérito de fomentar a discussão da agenda de políticas públicas no Brasil

e outros países, o IDH não parece se constituir em uma medida com boa capacidade de captar, de fato, os avanços em termos de políticas sociais no Brasil e seus desdobramentos sobre o desenvolvimento humano. Como mostrado em estudo anterior<sup>5</sup>, a análise da série histórica do indicador revela que, desde 1980, a medida cresce ao mesmo ritmo anual, sem inflexão significativa no período pós-Constituição de 1988 – momento de início da ampliação do gasto em políticas sociais – ou a partir de meados dos anos 2000, quando se verifica forte expansão do gasto social e introdução de programas de combate à fome e pobreza.

Este texto propõe-se, pois, a discutir a utilidade do IDH – e de suas revisões anuais – como instrumento de monitoramento do desenvolvimento humano e como recurso para avaliação dos efeitos das políticas sociais, em particular, das políticas de desenvolvimento social no Brasil. Para tanto, este estudo inicia-se com uma breve contextualização da problemática aqui apontada, com a apresentação das tendências gerais do indicador de 1980 a 2011. Em seguida, faz-se uma discussão acerca das limitações conceituais e metodológicas da medida. Reconhecendo a dificuldade de se desenvolver um novo indicador – ou melhor, um conjunto de indicadores – para avaliar de forma mais abrangente o desenvolvimento humano, o desenvolvimento social, o desenvolvimento sustentável ou qualquer outro constructo relativo ao bem-estar da sociedade – questão clássica e recorrente da Economia e Ciências Sociais – propõe-se, em uma seção específica, um aprimoramento in-

cremental no cálculo do IDH. Trata-se da introdução de um quarto componente ao IDH – proporção de população não pobre – de modo que a medida possa captar, de fato, os efeitos de programas e ações de desenvolvimento social e combate à fome. Finaliza-se o texto advogando-se a tese – um tanto óbvia – de que o monitoramento, a mensuração, ou a avaliação do bem-estar deveriam ser conduzidos por meio de um conjunto de indicadores sociais de fácil comunicabilidade, sensíveis e aderentes aos esforços setoriais das políticas sociais.

## 2. Contextualização da questão: a evolução do IDH-Brasil de 1980 a 2010

A produção de estatísticas e indicadores para avaliar os efeitos das políticas públicas na promoção do bem-estar da sociedade tem sido um tema recorrente na agenda de trabalho de governos e organismos multilaterais ao longo dos últimos 70 anos. Concomitantemente à estruturação de sistemas de proteção social pelos países, com maior ou menor amplitude setorial e/ou cobertura populacional, empreendeu-se um grande esforço de organização e fortalecimento de sistemas es-

tatísticos nacionais, em que as Nações Unidas tiveram protagonismo fundamental.

Novas políticas e programas sociais requeriam estatísticas e indicadores mais abrangentes em escopo temático, mais regularmente produzidos, mais representativos em termos territoriais e mais consistentes na sua aferição. Da proposição do conceito de Produto Interno Bruto (PIB) e de todo instrumental necessário à sua contabilidade nos anos 1940, seguiu-se, nas décadas posteriores, um grande movimento de produção de Relatórios de Indicadores Sociais, que procuravam avaliar a mudança social e os efeitos – ou ausência destes – dos esforços governamentais.

Nesse contexto, a proposição do conceito e medida de desenvolvimento humano pelo PNUD em 1990 é, certamente, um marco importante nesse processo. De forma simples, transparente e consistente, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) conseguia expressar os diferentes níveis de bem-estar relativo dos países, captando o investimento – mais abrangente ou não – das políticas e programas na área da educação e saúde que vieram a se estruturar no pós-guerra pelo mundo afora<sup>6</sup>.

4 De fato, em 2001, de modo oportuno, antecipando parte do debate a ser tratado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 2012, a Rio+20, o PNUD lançou o relatório intitulado “Sustentabilidade e Equidade: um futuro melhor para todos”, que trata dos desafios do enfrentamento da questão ambiental e da continuidade dos esforços de desenvolvimento social. Vide, neste sentido, uma revisão do relatório no Estudo Técnico SAGI n. 3/2011, disponível em [www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi).

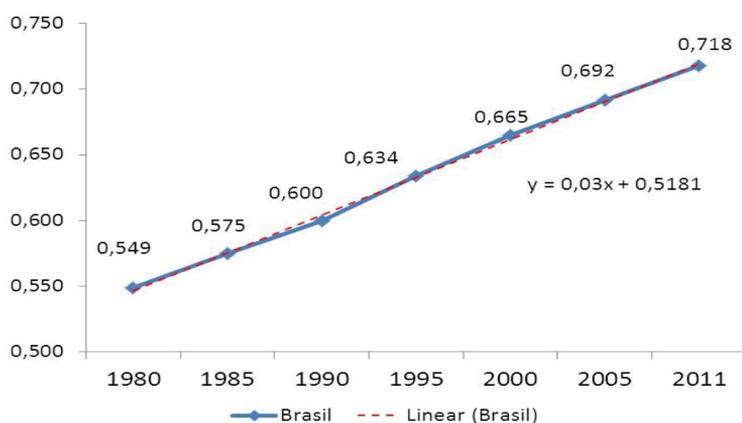
5 Barreto e Jannuzzi, 2012.

6 SCANDAR et al., 2008.

Não obstante a inegável contribuição do IDH na promoção da agenda e acompanhamento dos efeitos das políticas sociais nas duas últimas décadas, passou-se a observar um progressivo descolamento entre a medida de desenvolvimento humano e os esforços crescentes de ampliação de escala e escopo dessas políticas em diversos países, como o Brasil. Inovações programáticas que vieram a se estruturar nos últimos dez anos, como aquelas voltadas ao combate à pobreza pela transferência de renda, à promoção da segurança alimentar e nutricional em segmentos vulneráveis, à ampliação dos serviços socioassistenciais, à extensão da

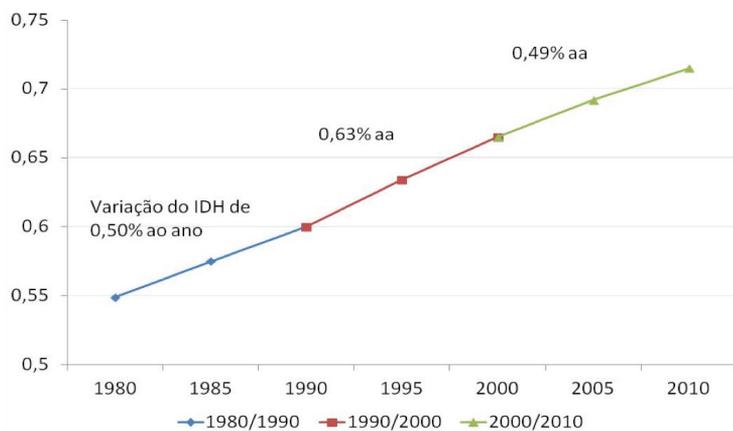
cobertura do sistema de aposentadoria à população idosa rural, bem como ações efetivas de redistribuição de renda por meio da valorização do salário mínimo, não têm tido seus efeitos captados no índice. Nem mesmo ações expressivas em termos de recursos monetários e humanos nos campos da educação e saúde – dimensões, por construção, contempladas no cômputo do IDH –, como a ampliação da cobertura de creches e da educação infantil, assim como o acompanhamento da saúde da população vulnerável por equipes de saúde da família, por exemplo, têm repercutido de forma significativa na medida.

### ■ GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO – BRASIL 1980 A 2010



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2011.

## ■ GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DO IDH E TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL POR DECÊNIO – BRASIL 1980 A 2010



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2011.

De fato, ao invés de retratar a inflexão positiva do Desenvolvimento Humano no Brasil na última década, o IDH aponta o contrário, a sua desaceleração. Os dados apresentados no último Relatório de Desenvolvimento Humano mostram que o IDH teria passado de 0,60 em 1990 para 0,67 em 2000 e 0,72 em 2010. Se entre 1990 e 2000 o IDH expandiu-se 0,63% ao ano, no decênio seguinte, a taxa de crescimento anual reduziu-se à média de 0,49% a.a. Como entender tal comportamento diante da evolução tão positiva de diversos indicadores sociais, como aqueles relacionados à Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)? Por que o IDH seria tão pouco sensível à forte queda da mortalidade infantil, da extrema pobreza ou ainda dos avanços distributivos da renda familiar no período?

Por que o IDH não reflete o aumento das taxas de escolarização na educação infantil ou o aumento de bem-estar proporcionado pela queda sistemática das taxas de desemprego, aumento da renda e formalização do trabalho nos últimos dez anos?

A resposta para essa baixa sensibilidade do IDH ante as mudanças sociais expressivas ao longo das últimas décadas tem sido creditada a problemas metodológicos básicos, como uso de dados defasados e não reconhecidos pelos órgãos produtores de informação no Brasil (e também de agências das Nações Unidas) e escolhas técnicas não plenamente consensuais na literatura, sobretudo na nova formulação do IDH a partir de 2010. Como se discute na próxima seção, há questões mais

fundamentais para explicar o descompasso revelado pelo IDH e o de outros indicadores, como a adoção de um conceito originário restritivo de desenvolvimento, com dimensões sociais pouco abrangentes, captadas por indicadores pouco sensíveis e demasiadamente apoiados por modelos econométricos ou técnicas pouco transparentes<sup>7</sup>.

### 3. Uma discussão das limitações do conceito de desenvolvimento humano e de sua mensuração

---

O descolamento entre a trajetória do IDH em comparação com o sentido e ritmo de outros indicadores sociais mais sensíveis às políticas sociais no Brasil compromete, certamente, a sua utilidade, relevância e pertinência para avaliar o bem-estar, as condições de vida, o desenvolvimento social, o desenvolvimento humano ou, ainda, a efetividade do gasto social.

Essa dissociação se explica, em primeiro lugar, pelas limitações do próprio conceito normativo de desenvolvimento humano e, em segundo lugar, pelas escolhas metodológicas do seu cômputo, questões analisadas a seguir.

Resumidamente, as limitações do conceito empregado advêm do fato de basear-se em uma teoria do desenvolvimento considerada como limitada por boa parte da comunidade acadêmica. Se desenvolvimento não é apenas crescimento econômico, também não pode se resumir em ampliação do capital humano. Em termos político-programáticos, o conceito

de desenvolvimento humano está baseado em uma orientação ideológica minimalista do papel do Estado, com uma visão muito restritiva de política social e em descompasso com a experiência empírica de construção de sistemas de proteção social em países desenvolvidos e, particularmente, a vivenciada pelo Brasil pós Constituição de 1988.

Do ponto de vista metodológico, tal como construído, o IDH é ainda fortemente influenciado por uma medida de crescimento econômico - o PNB *per capita* - muito suscetível a variações de curto prazo; e também se apresenta muito restritivo na captação da mudança social induzida pelas políticas sociais, inclusive nos campos da saúde e educação. Efetivamente, a medida é assentada em indicadores baseados em médias, pouco sensíveis às políticas e programas sociais, mesmo quando esses produzem resultados significativos, além de agregados por meio de procedimentos de composição de indicadores pouco transparentes e fortemente influenciados por escolhas metodológicas não triviais, tampouco consensuais na literatura.

Em um breve retrospecto, não há dúvidas de que o conceito e a medida, quando propostos no final dos anos 1980, trouxeram uma contribuição importante para o debate entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Afinal, até meados da década anterior, o Produto Interno Bruto (PIB) ainda era a medida empregada para avaliação do nível de desenvolvimento dos países. O próprio PIB já teve seus momentos de proeminência no debate político do desenvolvimento, vale ressaltar.

De fato, a grande disparidade entre as condições socioeconômicas dos diferentes países do globo e o desejo de se poder mensurar com precisão a produção econômica e o bem-estar da população, especificamente com o intuito de subsidiar concretamente a formulação de políticas públicas nas searas social e econômica que pudessem contrabalançar crises ou eventos adversos, ensejou ainda na década de 1940 a criação do conceito do PIB (ou *Gross Domestic Product* – GDP) pelo economista britânico Richard Stone, no âmbito do arcabouço mais amplo dos sistemas de contas nacionais.

Decerto, esse conceito possibilitou um avanço considerável na contabilidade pública e em comparações internacionais, sendo equivalente, sob a ótica da renda, ao constructo da Renda Nacional Bruta (ou *Gross National Income* – GNI), incorporado posteriormente na formulação teórica talvez mais representativa para avaliações internacionais e mensuração de progresso socioeconômico até então, consubstanciada no Índice de Desenvolvimento Humano, objeto desta análise.

Efetivamente, a partir do reconhecimento de que a dimensão econômica não esgota as condições relevantes para mensuração do bem-estar de uma sociedade, o IDH agrega três vertentes: a de renda ou produto, por meio do GNI ou PIB; educação, por meio da esco-

laridade média para pessoas com 25 anos ou mais, bem como escolaridade esperada para crianças em idade de adentrar o sistema de ensino; e saúde, por meio da expectativa de vida em nascituros.

Em outras palavras, o IDH conjuga a análise da dimensão social, desdobrada nos aspectos de saúde e educação, ao estudo da seara econômica. Não obstante o inegável progresso conceitual e pragmático desta concepção, pode-se argumentar que recentes desdobramentos sociopolíticos no mundo contemporâneo desde 1990, bem como a contínua contraposição dos cálculos do IDH de distintos países a outras evidências empíricas ou indicadores socioeconômicos, sinalizam a necessidade de revisão do modelo do IDH ou formulação de um novo modelo de mensuração do progresso e bem-estar das sociedades.

Primeiramente, no âmbito político, outra seara fundamental para a existência humana emergiu e foi finalmente reconhecida, especialmente nos trabalhos realizados durante a Rio 92 (ou Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento): a dimensão ambiental. De fato, naquele evento buscou-se de forma coordenada e em escala mundial conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação dos recursos naturais.

7 Veja, neste sentido, os Estudos Técnicos elaborados por técnicos da SAGI em [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/noticias/sagi/noticia.php?p\\_id=179](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/noticias/sagi/noticia.php?p_id=179)

Recentes desdobramentos demonstram que a conciliação de avanços simultâneos nas vertentes econômica, social e ambiental não somente é possível, como podem existir arranjos onde o progresso em uma dimensão não necessariamente limita o crescimento em outra, mas se reforçam mutuamente em um círculo virtuoso, em uma conformação que corresponderia essencialmente ao conceito de desenvolvimento sustentável.

Em síntese, pode-se argumentar que o IDH apresenta-se dissociado até mesmo das abordagens mais recentes adotadas pelas Nações Unidas no concernente ao desenvolvimento humano, especialmente sob a perspectiva de expansão do horizonte de análise para comparações intergeracionais, ao invés de unicamente intrageracionais, incorporadas ao conceito de desenvolvimento sustentável. Essa ampliação corresponderia justamente à inserção no contexto de análise da dimensão ambiental anteriormente citada.

O papel balizador de ambas as classes de comparações para o arcabouço teórico do desenvolvimento humano é explicitado por seu próprio autor, Amartya Sen, ao enunciar que *"It would be a gross violation of the universalist principle if we were to be obsessed about intergenerational equity without at the same seizing the problem of intragenerational equity"*<sup>6</sup>. Não obstante, pode-se constatar que nem um nem outro são propriamente contemplados pelo IDH, uma vez que a equidade intrageracional dependeria necessariamente da consideração das distribuições de renda e

outros bens intangíveis positivos (como acesso a serviços básicos de educação, saúde, transporte), e a equidade intergeracional requereria, necessariamente, a incorporação da vertente ambiental e uma gama de variáveis selecionadas correlatas.

De fato, em uma abordagem técnica, a incorporação da dimensão social não evitou a permanência da análise econômica centrada antes na produção total do que em sua distribuição, ao adotar o PIB per capita ajustado segundo a paridade do poder de compra (PPC ou *purchasing power parity* – PPP), o qual nada informa sobre o perfil de distribuição de renda, aspecto reconhecidamente crucial na determinação dos padrões de vida de uma população, bem como dos efeitos multiplicadores do gasto e da propensão ao consumo.

A relevância da distribuição de renda e da reversão de perfis extremamente desiguais nesse âmbito inclusive é reconhecida indiretamente nos ODM, dentre os quais figura como primeiro dentre seus oito objetivos a erradicação da extrema pobreza, o que novamente evidencia um descompasso relativo, em parte, das proposições oriundas das Nações Unidas em função do emprego de arcabouços teóricos distintos.

Em adição, os resultados obtidos nas dimensões de saúde e educação são fortemente influenciados pela modelização utilizada no IDH, ao empregar os indicadores de expectativa de vida e escolaridade esperada, os quais não conseguem refletir, por definição,

políticas voltadas para o aumento da escolaridade e melhoria das condições de saúde da população adulta. No caso da educação, esse aspecto seria minorado pelo outro indicador dessa dimensão (escolaridade média da população adulta acima de 25 anos), o qual, contudo, não evitaria o fato de se descartar melhorias na frequência e desempenho escolar da maior parte das pessoas em idade escolar (de 6 a 17 anos).

Empiricamente, casos de estudo inclusive reconhecidos pela Organização das Nações Unidas<sup>9</sup>, como a transformação social empreendida no Brasil a partir do reconhecimento e incorporação efetiva à economia de milhões de brasileiros em situação de extrema pobreza, especialmente por meio de programa de transferência de renda condicionada (o Programa Bolsa Família – PBF) e da política de valorização real do salário mínimo, não têm seus inegáveis efeitos positivos captados pelo IDH, o que corrobora uma leitura mais cética dos resultados apresentados por este indicador.

À guisa de ilustração, no interstício 2000/2010, a taxa de analfabetismo de brasileiros com idade de 10 ou mais anos reduziu-se de 12,82% para 9%, a taxa de mortalidade infantil decresceu de 29,7 para 15,6 por 1.000 nascimentos e a extrema pobreza caiu de 17,4 % para 8,5% da população. Es-

ses avanços, mais incisivos do que aqueles verificados no período de 1990/2000, especialmente no tocante à redução da pobreza e mortalidade infantil, que decresceram àquela época, respectivamente, de 22,4% para 17,4% e de 48 para 29,7 por 1.000 nascimentos, deveriam repercutir fortemente em um indicador amplo de bem-estar e progresso humano, mas o crescimento do IDH brasileiro, na verdade, teve sua intensidade reduzida, caindo de uma taxa de crescimento anual de 0,63% a.a. entre 1990 e 2000 para 0,49% a.a. no período 2000/2010, como já apontado.

Por seu turno, a consecução desses progressos em diferentes searas somente foi viabilizada por meio de sua priorização política traduzida em um aumento dos gastos nas rubricas de saúde, educação, previdência e assistência social em relação ao PIB, os quais passaram de 1,73%, 1,07%, 5,64% e 0,32%, respectivamente, em 2000, para 1,77%, 1,35%, 6,85% e 1,03% em 2010. Houve, pois, um crescimento do arcabouço da seguridade social em termos do PIB de 25% em dez anos, passando de 8,76% para 11%.

Nesse contexto, poder-se-ia argumentar que a redução na taxa de crescimento do IDH brasileiro deveu-se a um ritmo de evolução nessas searas ainda mais intenso no restan-

8 SEN & SUDHUIR, 2000, p. 2030.

9 PNUD, 2012.

te do mundo, tendo em vista que as pontuações no IDH sempre são calculadas de forma relativa<sup>10</sup>, segundo a fórmula (valor do país – valor mínimo / valor máximo – valor mínimo). Contudo, para os decênios 1990/2000 e 2000/2010, o crescimento do IDH brasileiro foi de, respectivamente, 10,8% e 7,5%, contra médias de 6,7% e 7,1% para o mundo, 5,9% e 3,4% para os países da OCDE e 4,7% e 14,7% dos países da África Subsaariana. De forma geral, o valor máximo para os diferentes indicadores, consistentemente obtidos pelos países mais desenvolvidos, variou pouco entre 1990 e 2010, ao contrário dos resultados apresentados pelo Brasil e outros países em desenvolvimento.

Naturalmente, à medida que o IDH avança, espera-se que seu ritmo de crescimento comece a arrefecer, em busca de uma trajetória convergente aos de países mais desenvolvidos (próximos de 1). De fato, a análise da variação do IDH no período de 2000 a 2011 revela que as maiores expansões do indicador se verificaram nos países de menor IDH, invariavelmente africanos ou asiáticos. A análise de dados registrados para 154 países<sup>11</sup> revela também que a evolução média do IDH esteve mais associada à preponderância de aspectos estilizados ou modelados, como a expectativa de anos de vida ou de anos esperados de estudo, cujo  $R^2$  ou coeficiente de determinação remontou, respectivamente, a 0,4 e 0,52, significativamente acima dos valores de  $R^2$  de 0,2 e 0,09 obtidos para anos efetivos de estudo e PIB *per capita*.

A correlação entre os avanços do IDH entre 2000 e 2011 e a evolução da variável componente “anos esperados de escolaridade”

afeta particularmente a situação brasileira, vale observar. Pelo fato de a Unesco não atualizar esse indicador nos últimos anos, por discordância de procedimentos técnicos com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, seu valor tem se mantido em 14,2 desde 2000. Ou seja, um dos principais determinantes da evolução do IDH em escala comparativa internacional – o indicador de anos esperados de escolaridade – vem sendo mantido constante para o Brasil no cálculo do IDH nos últimos Relatórios de Desenvolvimento Humano! Computações desse indicador realizadas por Sousa e Santos (2013), com base em informações mais atualizadas e na pouco transparente documentação disponibilizada pela Unesco, leva a estimativa para 16,7 anos em 2010, cifra 18% maior que a estimativa empregada para cálculo do IDH em 2011.

Mesmo que se aceitasse a perspectiva restrita de desenvolvimento humano empregada em sua formulação, tais aspectos evidenciam fragilidades metodológicas básicas no cômputo do IDH.

Na realidade, ajustes metodológicos na medida não resolverão o essencial: a concepção fundante restritiva de bem-estar. É necessário um esforço de ampliação do escopo e revisão conceitual do IDH, de forma a conciliá-lo inclusive com iniciativas mais recentes e abrangentes como os ODM, cuja formulação abarcou, desde sua concepção, para citar duas dimensões sociais não contempladas na medida, a necessidade de políticas de combate à fome e pobreza (ODM - Objetivo 1) e também compromissos com a questão ambiental (ODM 7). Na próxima seção, responde-

-se parcialmente a essa necessidade de aprimoramento da medida, com a proposição do IDH-DS, Índice de Desenvolvimento Humano sensível às políticas de desenvolvimento social e combate à fome.

#### 4. IDH sensível aos esforços de políticas de desenvolvimento social e combate à fome: o IDH-DS

A mensuração do grau de desenvolvimento humano ou bem-estar ou a avaliação da efetividade das políticas sociais são atividades técnico-científicas que requerem um conjunto amplo de informações, pesquisas e indicadores. Não há, tal como na economia, uma medida resumo (como o PIB) que possa contemplar toda a miríade de dimensões sociais impactadas pela ação ou inação governamental e outros agentes que interferem na mudança da realidade social. Por toda a argumentação já exposta, o IDH não responde por isso. Contudo, aceitando-o como uma das várias medidas para avaliação do bem-estar, é possível promover um aprimoramento incremental no seu cômputo, de modo a torná-lo mais sensível ao conjunto de políticas de de-

envolvimento social e combate à fome que vieram a se estruturar em um número expressivo de países na América Latina, África e Ásia nos últimos dez a quinze anos.

No caso brasileiro, tal esforço se consolidou com a criação do Programa Bolsa Família em 2003 e, concomitantemente, com a estruturação dos serviços socioassistenciais e programas e ações em segurança alimentar e nutricional nos anos seguintes. Ao longo dos últimos dez anos, o Programa Bolsa Família, conjugado com as demais ações e serviços em assistência social e segurança alimentar e nutricional, vem produzindo impactos significativos nas condições de vida de seus beneficiários. O primeiro efeito mais evidente, associado a outros fatores e políticas, tem sido sua contribuição na diminuição da pobreza no País. Segundo dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010, o número de pessoas com renda domiciliar per capita até 140 reais passou de 48 milhões para 31 milhões. O contingente de pessoas em extrema pobreza – com renda até 70 reais per capita – caiu de 25 milhões para 16,2 milhões, com diminuição particularmente intensa no semi-árido nordestino. Além da sua contribuição

10 Ou seja, se a maior média de escolaridade para população com 25 anos ou mais for de 13 anos, e o Brasil apresentasse o valor de 7 anos nesse indicador, e a escolaridade mínima admitida fosse de 0 anos, o IDH do País nesse aspecto seria de  $7 - 0 / 13 - 0 = 7/13 = 0,538$ . Se o máximo verificado no mundo passasse a ser de 16 anos e no Brasil de 7,5, o valor do IDH nesse quesito passaria a ser de  $7,5 / 15 = 0,5$ , ou seja, inferior ao anterior, mesmo tendo o País melhorado no critério em termos absolutos.

11 No total, constam 194 países na base das Nações Unidas sobre o IDH, mas 40 não possuem dados do IDH calculados ou para 2000, ou para 2011, ou para ambos os anos.

na redução dos níveis de pobreza no País, o Bolsa Família – aliado a outros programas sociais – tem produzido impactos nas condições educacionais – progressão e frequência escolar – e condições de saúde – redução da desnutrição, cumprimento mais regular do esquema vacinal de crianças e no acompanhamento pré-natal das grávidas – de famílias beneficiárias<sup>12</sup>.

Com efeitos diretos e indiretos tão significativos dessas políticas de desenvolvimento social e combate à fome nas condições de vida da população brasileira, não se poderia deixar de contabilizá-los em uma medida que se propõe a refletir o grau de desenvolvimento humano como o IDH. Nesse sentido, captando, ainda que de forma parcial e imperfeita, os impactos do Bolsa Família e outros programas e ações mencionados no indicador “Taxa de pobreza” e introduzindo-o na fórmula de cômputo do IDH, é possível calcular o IDH-DS, IDH sensível aos efeitos da redução da pobreza observada ao longo dos últimos 20 anos, em particular a partir de 2005<sup>13</sup>.

Matematicamente, o IDH-DS pode ser representado pela média geométrica das três dimensões originalmente constituintes do IDH, acrescidas de uma quarta dimensão que consiste na taxa de não pobres, ou seja:

$$\text{IDH-DS} = \sqrt[4]{(I_S \cdot I_E \cdot I_R \cdot \text{INP})}$$
, onde  $I_S$ ,  $I_E$  e  $I_R$  correspondem aos componentes de saúde, educação e renda do IDH e INP à proporção de indivíduos não pobres dentre a população total.

Por definição, o IDH-DS retém as propriedades do IDH desejáveis como escala, represen-

tada pela variação entre 0 e 1, e sentido, com oscilações positivas sinalizando melhorias e vice-versa. Para a nova dimensão INP, o cálculo seria análogo ao empregado nas demais, deduzindo-se o valor mínimo para a taxa de não pobres, por definição estipulada em zero, do valor observado da taxa de não pobres para o país em análise; e dividindo-se em seguida o resultado pelo valor máximo obtido para a taxa de não pobres dentre todos os países com os dados primários necessários disponíveis. Matematicamente:

$$I_{NP} = (\text{taxa de não pobres observada} - \text{taxa de não pobres mínima}) / (\text{taxa de não pobres máxima} - \text{taxa de não pobres mínima}).$$

Preliminarmente, cabe ressaltar que, apesar do reconhecimento da existência de outras linhas de pobreza e fontes de dados que poderiam ser utilizadas no cômputo do IDH-DS, optou-se por privilegiar a consistência intertemporal obtida com o uso de uma única fonte, e o maior escopo da série temporal disponibilizada pelo IPEADATA, inclusive para conferir maior consistência às extrapolações calculadas para os anos de 2010 e 2011.

No concernente à análise propriamente dita, o que se infere pela comparação do novo indicador com o IDH é que as trajetórias são praticamente “coladas” entre 1980 e 2004, apontando que o ritmo de diminuição da pobreza era equivalente ao da média dos outros componentes do IDH – esperança de vida, PIB per capita, anos esperados e anos médios de escolaridade. A partir de 2005, o IDH-DS começa a se diferenciar e evoluir mais rapidamente que o IDH, pelos efeitos da redução mais acentuada

da pobreza a partir de então. Em 2010, o IDH-DS alcançou a cifra de 0,734 contra 0,718 do IDH, como divulgado no Relatório de Desenvolvimento Humano 2011, já citado. A julgar pelas tendências dos últimos anos, o IDH-DS atingiria, em 2012, 0,751 contra 0,729 do IDH.

Medida semelhante ao IDH-DS poderia ser computada para outros países com estatísticas de pobreza disponíveis. Para tanto, seria necessário compatibilizar o conceito e a metodologia dos indicadores usados, valendo-se dos esforços já empreendidos no acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Vale observar que mesmo a Taxa de Pobreza de 1 ou 2 dólares PPC (ajustado ao Poder de Paridade de Compra) é passível de questionamentos como medida adequada da intensidade do fenômeno em vários países<sup>14</sup>. Outra possibilidade seria empregar o indicador de Prevalência de Subalimentação da FAO (PoU), disponível para muitos países. No caso do Brasil, a utilização desse indicador seria bastante questionável pelos argumentos de sua inadequação na captação das tendências de queda da insegurança alimentar, como dis-

cutido em Sardinha (2013).

Em que pese a maior sensibilidade dessa nova medida - IDH-DS - na captação dos efeitos das políticas de desenvolvimento social no passado recente, é importante comentar que o IDH-DS não é capaz de retratar todo o impacto conjugado das iniciativas em curso no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria e do Brasil Carinhoso. Naturalmente, aquelas que tiverem efeito na redução da pobreza refletir-se-ão na medida; outras - como a qualificação dos serviços socioassistenciais, ações de qualificação profissional, construção de cisternas, fomento e apoio técnico ao agricultor familiar ou ampliação do acesso a creches - não surtirão efeito imediato no IDH-DS. Tal como o IDH, o IDH-DS padece das limitações intrínsecas de uma medida de reduzida cobertura da agenda de políticas sociais.

Os efeitos da incorporação de outras dimensões sociais mais relacionadas às políticas do MDS no IDH podem ser antevistos a partir do estudo de Vaz e Silva (2013). Os autores fazem simulações com o IDH-M - Ín-

12 CAMPELLO & NERI, 2013.

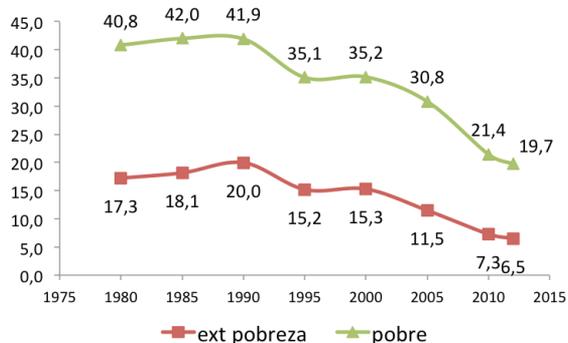
13 Para cômputo do IDH-DS, por questões de extensão da série histórica, empregou-se a Taxa de Pobreza de 1978 a 2009 disponível no IPEADATA, medida a partir de 24 linhas regionais, cujo valor médio não ponderado era equivalente a R\$ 190,00 em 2009. Naturalmente, para efeito do cômputo da média geométrica do IDH, foi usada a Taxa de Não Pobres, admitindo-se como máximo = 100% e mínimo = 0%.

14 No Relatório de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio, a Linha de Extrema Pobreza adotada foi de 1,25 dólares PPC. Naturalmente, dependendo da Linha adotada, o IDH-DS Brasil assumiria outros valores. Da mesma forma, se os patamares mínimo e máximo não forem os aqui adotados (0 e 100%), a medida assumiria outros valores.

dice de Desenvolvimento Humano Municipal - divulgado pelo PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro em 2013, incorporando no indicador a Taxa de Extrema Pobreza, o Índice de Desnutrição Infantil de crianças de 0 a 23 meses

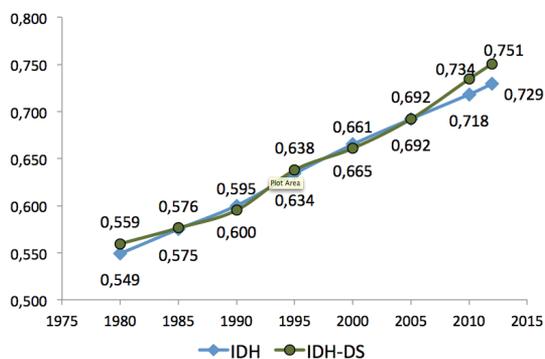
e a Oferta de Creches. De fato, com a incorporação destas variáveis, o IDH-M apresenta evolução mais expressiva entre 2000 e 2010 para os municípios brasileiros, diferenciando-os ainda mais que o indicador original.

■ **GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO DA POBREZA E EXTREMA POBREZA SEGUNDO IPEADATA – BRASIL 1978 A 2011**



Fonte: IPEADATA. Dados de 2010 e 2011 foram extrapolados.

■ **GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DO IDH E IDH-DS (COM PROPORÇÃO DE NÃO-POBRES) – BRASIL 1980 A 2011**



Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano e IPEADATA. Elaboração Sagi.

## Considerações finais

Boas fotografias não são necessariamente coloridas, com a melhor resolução possível, produzidas pela câmera mais sofisticada do mercado. Uma foto em preto e branco, com bom contraste e nitidez, de uma paisagem ou situação singela, com uma câmera antiga, mas com lente precisa, pode ganhar um concurso. A destreza do fotógrafo em escolher o melhor ângulo, o ajuste do foco, o cuidado com o processo de revelação do filme é que podem fazer toda a diferença.

Todo indicador é, certamente, como toda fotografia, uma representação simplificada da realidade. No caso do IDH, contudo, o filme, a câmera ou o fotógrafo acabam produzindo um retrato difícil de ser apreciado, entendido ou avaliado da realidade social.

Indicadores válidos e consistentes para “retratar” a realidade social não são necessariamente complexos. Taxa de mortalidade infantil, taxa de desemprego, taxa de evasão escolar ou rendimento familiar *per capita* são alguns desses exemplos de boas “fotografias” do nosso cotidiano social, que nos ajudam a compor um mosaico de representações das condições de vida da população brasileira e acompanhar a conjuntura ou a mudança mais estrutural da sociedade. São indicadores simples de se entender, referidos a dimensões específicas e bastante concretas da nossa realidade cotidiana – as condições de saúde, as

dificuldades de inserção no mercado de trabalho, o abandono de jovens da escola, o poder de compra de alimentos e serviços –, ainda que para sua computação seja requerido um grande esforço de levantamento de dados, de tratamento e análise de informações.

Na proposta do IDH, parte-se do pressuposto que se pode resumir a realidade social, tão complexa e multifacetada, em uma única medida, comprimida em uma escala de 0 a 1. Pretende-se que a medida sirva como instrumento de avaliação de políticas sociais quando abarca em seu cômputo uma medida de produção econômica (a renda nacional bruta) e apenas três indicadores sociais – esperança de vida, escolaridade média e anos esperados de escolaridade – medidas que são pouco sensíveis às principais ações, programas e iniciativas em curso pelo mundo afora, que visam à superação da fome e da pobreza, à ampliação de vagas em creches e do acesso à escola, à expansão da infraestrutura urbana, ao combate à violência e mortalidade juvenil, à inclusão produtiva de segmentos populacionais mais vulneráveis ou, de modo geral, à promoção mais equânime da renda e do acesso a serviços públicos. No curto prazo, ao contrário do que imaginavam seus propositores, o IDH acaba sendo mais sensível às variações do Produto Interno Bruto que propriamente a qualquer inovação mais significativa em políticas sociais.

É importante reconhecer que, sem sanar tais limitações de validade conceitual e de sensibilidade aos efeitos de programas sociais – mesmo quando de rápida expansão e ampla cobertura –, as mudanças metodológicas que vinham sendo realizadas na computação do índice, desde sua proposição em 1990, estavam tornando-o mais consistente, compreensível e replicável. As reformulações introduzidas em 2010 acabaram, contudo, minando tais avanços técnicos e seu próprio mérito na discussão da agenda política. A mudança dos indicadores educacionais, a preferência pelo uso de estimativas derivadas de modelos econométricos pouco conhecidos e reconhecidos na comunidade acadêmica em detrimento de estatísticas públicas primárias coletadas segundo padrões internacionais (preconizadas pela Divisão de Estatística das Nações Unidas) como as produzidas pelo IBGE e a utilização de dados menos atualizados que o disponível, para “ajustá-los” a uma referência temporal comum a todos os países tornaram o novo IDH uma medida com problemas ainda graves de validade conceitual e de transparência metodológica. Prejudicou, inclusive, o mérito técnico e político-institucional de uma medida inovadora para representar o desenvolvimento humano como o IDHAD – o IDH ajustado segundo perfil distributivo da renda e do acesso a serviços sociais.

Tem havido várias propostas de indicadores sintéticos alternativos ao IDH, com enfoques mais específicos ou empregando maior número de indicadores para captar o “bem-estar”, não necessariamente mais exitosos ou melhores que o IDH em seus propósitos. O próprio PNUD já avançou muito na sua proposta de “fotografar” a realidade social por meio dos indicadores de acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Traduzir o progresso no desenvolvimento socioeconômico dos países com base em 40 indicadores é o propósito do SEDA - *Sustainable Economic Development Assessment* na sigla em inglês - publicado pela consultoria internacional The Boston Consulting Group (BCG). Como sugere Simões (2012), os diversos indicadores utilizados no SEDA permitiriam avaliar o nível de desenvolvimento relativo dos países e seu progresso no tempo, assim como avaliar também a capacidade dos países em traduzir o seu nível de riqueza em bem-estar.

O Índice de Progresso Social (IPS), idealizado pelo conhecido consultor empresarial Michael Porter, procura, através de 50 indicadores, avaliar o “progresso social”, entendido como a capacidade de uma sociedade de manter as necessidades mais essenciais à sobrevivência, a disponibilidade de uma infraestrutura

para que as pessoas possam melhorar suas vidas e a oferta de oportunidades de melhorar sua posição perante a sociedade. Pela análise de Vaz (2013a), contudo, ao combinar indicadores objetivos com medidas de percepção, o IPS dificulta a interpretação de seus resultados. Ao utilizar fontes de dados não necessariamente atualizadas e/ou ditas oficiais dos países, o IPS acaba perdendo legitimidade para apontar avanços e retrocessos do dito “progresso social” entre países.

O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), elaborado pela *Oxford Poverty & Human Development Initiative*, vem sendo adotado pelo Programa das Nações Unidas para dimensionar o nível de privação de bens e serviços fundamentais nos diversos países. Na análise e simulações que Vaz (2013b:p.12) apresenta, o autor conclui que, como tantas medidas similares, “a Pobreza Multidimensional é mais um conceito definido ex-post, isto é, em busca de uma definição que reflita aquilo que se supõe que 10 indicadores sobre variados aspectos do bem-estar estejam apontando”.

Ao terminar este texto, não se poderia deixar de endereçar uma questão subjacente a todo o debate de avaliação de políticas sociais que o encerra: enfim, por que insistir em analisar a realidade com apenas uma foto – um tanto

desfocada, vale insistir – se podemos dispor de um álbum completo de indicadores sociais para isso? Nestes vinte anos de vida do IDH, os progressos na estruturação de sistemas estatísticos e de monitoramento e avaliação de programas foram muito significativos pelo mundo afora, dotando gestores públicos, parlamentares e a sociedade em geral de instrumentos mais sofisticados e úteis para acompanhar a mudança social e a efetividade do gasto público. É nessa perspectiva multifacetada que, como mostram SABOIA e ATHIAS (2013), as agências de estatística pelo mundo se orientam na produção de balanços sociais dos seus países.

Mosaicos de fotografias retratam muito melhor as experiências vivenciadas e as condições de vida da população do que apenas uma imagem. Da mesma forma, um conjunto de indicadores bem selecionados pode produzir um retrato muito mais rico para monitoramento da mudança social e avaliação da efetividade – ou não – das políticas sociais. Monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais se faz com um painel seletivo de indicadores, não apenas com uma medida pretensamente síntese de várias dimensões, nem com um conjunto exaustivo de indicadores. Essa é a arte e técnica de desenvolver instrumentos que, de fato, auxiliam o aprimoramento das políticas e programas sociais.

## Referências bibliográficas

---

BARRETO, R.S.; JANNUZZI, P.M. Uma análise acerca das limitações do IDH com respeito às ações e programas do MDS. **Estudo Técnico SAGI 13/2012**. Brasília, SAGI/MDS, 2012.

CAMPELLO, T.; NERI, M.C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, IPEA, 2013.

GUIMARÃES, J.R.S e JANNUZZI, P.M. IDH, Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira. Est. Urbanos e Regionais**, Salvador 7 (1):73-89, 2005.

JANNUZZI, P.M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília 56(2): 137-160, abr/jun 2005.

PNUD. **Triple Wins for Sustainable Development: Case Studies of sustainable development in practice**. United Nations Development Programme, 2012

SABOIA, A.L.; ATHIAS, L. Recomendações internacionais sobre estatísticas sociais e como importantes institutos de estatísticas divulgam seus temas, com destaque para a área social. **Textos para Discussão DPE/IBGE n.46**, Rio de Janeiro, IBGE, 2013.

SAGI. Resenha crítica sobre a situação do Brasil no Relatório de Desenvolvimento Humano 2011, intitulado "Sustentabilidade e Equidade: um futuro melhor para todos". **Estudo Técnico SAGI 03/2011**. Brasília, SAGI/MDS, 2011.

SARDINHA, L.M.V. Análise técnica do indicador PoU/FAO - População em situação de sub-alimentação, no Relatório sobre Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2013". **Estudo Técnico SAGI 31/2013**. Brasília, SAGI/MDS, 2013.

SCANDAR et al. Sistema de Indicadores ou Indicadores sintéticos: do que precisam os gestores públicos. **Bahia Análise & Dados**. v.1, p.1191 - 1201, 2008.

SEN, A e SUDHIR, A. Human Development and Economic Sustainability. **World Development**, vol. 28, n 12, pp-2029-2049, 2000.

SIMÕES, A. Resenha crítica do Relatório "From Wealth to Well-being – Introducing the BCG - Sustainable Economic Development Assessment" - sobre a Evolução do Bem-Estar no Mundo. **Estudo Técnico SAGI, nº 21/2012**. Brasília, SAGI/MDS, 2012.

SOUZA, Marconi F.; SANTOS, James R. Análise do indicador Anos de Escolaridade Esperados, componentes do cálculo atual do Índice de Desenvolvimento Humano **Estudo Técnico SAGI, nº 05/2013**. Brasília, SAGI/MDS, 2013.

VAZ, Alexander Cambraia N. Notas críticas conceituais e metodológicas referentes ao IPS – Índice de Progresso Social. **Estudo Técnico SAGI nº 18/2013**. Brasília, SAGI/MDS, 2013a.

VAZ, Alexander Cambraia N. Apontamentos metodológicos e conceituais acerca do Índice Multidimensional de Pobreza da OPHI/PNUD. **Estudo Técnico SAGI nº 17/2013**. Brasília, SAGI/MDS, 2013b.

VAZ, A.C.N.; SILVA, I. Análise do IDH-M e possibilidades de aprimoramento para captação mais apurada dos efeitos das Políticas de Desenvolvimento Social. **Estudo Técnico SAGI nº 20/2013**. Brasília, SAGI/MDS, 2013.

# entrevista



## WASMÁLIA BIVAR

Por JOSÉ RIBEIRO GUIMARÃES

Entrevista realizada em novembro de 2013.

Wasmália Bivar é Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desde 2011. Graduada em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), possui mestrado em Economia pela PUC e doutorado em Economia pela *Università Commerciale Luigi Bocconi* (Milão - Itália). Pesquisadora Titular no IBGE desde 1986, possui uma vasta experiência na área econômica, com ênfase na Economia do Trabalho. Atuou em estudos ligados a desemprego, economia do trabalho e duração do desemprego, além de participar do desenvolvimento de pesquisas estruturais e conjunturais de indústria, demografia de empresas, inovação tecnológica, bem como planejamento, execução e análise de pesquisas estatísticas sobre o segmento industrial.

**O IBGE VEM REALIZANDO UM AMPLO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO NO SEU SISTEMA DE PESQUISAS ECONÔMICAS, SOCIAIS E DOMICILIARES. QUAIS AS MOTIVAÇÕES E BASE DESSES PROCESSOS? NA ÁREA SOCIAL, QUE NOVAS PESQUISAS OU REFORMULAÇÕES ESTÃO SENDO REALIZADAS?**

As mudanças no Sistema Estatístico Nacional (SEN) são para ampliar o conjunto de informações disponíveis para a sociedade brasileira, tanto as estatísticas disponíveis, como também as informações geocientíficas, pois é cada vez mais importante que a dimensão territorial esteja presente. As informações geocientíficas permitem análises integrando diferentes dimensões do território. As mudanças que estamos fazendo no sistema de informação, especialmente as estatísticas, dizem respeito a buscar atender as crescentes demandas nacionais. São crescentes não só em termos de incorporar novos temas, mas também as necessidades de ampliação de cobertura territorial e de regularizar a investigação de temas que já são conhecidos.

Esse processo deriva basicamente das transformações pelas quais passa a sociedade brasileira. Existe o movimento de consolidação da democracia brasileira, o movimento de transformações na área social, na área demográfica, na área ambiental e na área econômica. Todas essas transformações demandam informação. E é normal que assim seja. Tanto o gestor público quanto os agentes privados precisam de informação para que suas ações sejam baseadas em evidências. E para isso é preciso que os sistemas estatísticos atendam às demandas. Num país como o nosso, que tem se transformado tão forte e rapidamente, essas demandas, obviamente, são crescentes. E o que o IBGE está fazendo? Na década de 1990 nós reestruturamos as estatísticas econômicas. Hoje, elas passam por um processo de atualização, revisão e modernização, mas não há mudança de modelo. No caso das estatísticas domiciliares, que é onde se centra a maior parte das informações de

natureza social e demográfica, o sistema atual teve sua origem há mais de 40 anos. Este sistema é da quando época na qual se iniciou a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). A partir dela, na década de 1980, surgiram a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), a qual inicialmente tinha um caráter atualizador do índice de preço e depois passou a ser também uma pesquisa de grande interesse social, usando o consumo como um importante tema, no qual derivaram importantes indicadores sociais.

Tratam-se de pesquisas isoladas, que não são vistas de forma integrada, pois o IBGE opera até hoje um sistema de pesquisas independentes. Desde que assumi a Diretoria de Pesquisas, por volta do ano de 2004, tomei conhecimento da possibilidade de se montar um outro sistema. Técnica e metodologicamente existiam avanços que permitiam integrar as pesquisas domiciliares, criar uma estrutura

única, fazer uma gestão muito mais eficiente, gerando mais informação com o mesmo esforço ou com um esforço pouco maior. Uma de nossas principais lacunas é a de não dispor de informação de curto prazo de mercado de trabalho, pois nós só temos as seis principais regiões metropolitanas cobertas pela PME e que abarcam 25% da população economicamente ativa, o que é uma limitação muito grande. Outra questão é que tínhamos um grande veículo para transportar toda a demanda que a área social do país gera, que é a PNAD. Entretanto, a PNAD é realizada uma vez por ano. Essa limitação é dada. Existem temas que, simplesmente por existir um único veículo, precisam esperar muito mais tempo do que é requerido para acompanhar a sua evolução. A outra pesquisa de cobertura nacional, que é a Pesquisa de Orçamentos Familiares, também assume a função de veículo, mas a sua limitação é ainda maior, pois somente é realizada a cada cinco anos.

Diante deste contexto, concebemos, então, esse novo sistema. E como é esse novo sistema? Ele é composto por dois núcleos. Um núcleo refere-se à produção de informações de mercado de trabalho a curto prazo, no qual serão produzidas medidas de curto prazo e com cobertura nacional, incluindo-se as 27 unidades federativas e as regiões metropolitanas que incluem os municípios das capitais. Nós denominamos a pesquisa com esse foco de PNAD Contínua, pois não podemos abandonar essa marca. A PNAD Contínua está em campo, e nós divulgaremos seus primeiros resultados no início de 2014. A consolidação da PNAD Contínua é um grande esforço que o IBGE fez, mantendo todas as suas pesquisas e, ao mesmo tempo, realizando a PNAD Contínua, que vai produzir informações de natureza conjuntural com uma cobertura – em termos de território – maior do que a PNAD. Enquanto que a PNAD cobre cerca de 1.100 municípios,

a PNAD Contínua abarca 3.400 municípios. Com uma melhor cobertura do território nacional, ela vai ser uma medida inequivocamente nacional. A PNAD Contínua é esse núcleo que vai servir de veículo para produção de informação de outras naturezas. O outro núcleo refere-se à Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), que, nos moldes atuais, é feita a cada cinco anos – o que chamamos de POF completa. Um passo muito importante que pretendemos dar no próximo ano é, a partir dessa POF completa, desenhar um esquema de pesquisa de orçamentos familiares simplificada, que possa ser acompanhada anualmente. Essa pesquisa tem importância não só do ponto de vista social, dado que o consumo é uma medida de bem-estar importante e mais facilmente captável do que a renda, mas também do ponto de vista econômico, pois teremos um componente do PIB brasileiro – o consumo das famílias – acompanhado de forma regular a cada ano por uma medida direta.

Acreditamos que esse sistema substituirá as atuais pesquisas. Enquanto isso, nós continuamos com essas pesquisas em paralelo até que possam ser abandonadas. Isso significa um esforço enorme para o IBGE, especialmente neste momento de escassez de recursos humanos. Mas o esforço que estamos fazendo na implementação desse sistema será bastante compensado pelas informações que essas pesquisas irão gerar e pela implementação de uma infraestrutura que fará coleta no Brasil inteiro com uma amostra completa a cada três meses. Isso nos dará a possibilidade de combinar temáticas e de introduzir temas mais amplos tanto na PNAD Contínua quanto no sistema de POFs contínuas que nos interessa implementar.

Isso vem associado a outras pesquisas que são demandas importantes. No final de 2013 nós estamos fechando a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), que é absolutamente inédita, pois trará

informações socioeconômicas demográficas tradicionais combinadas com medidas antropométricas e outras medidas, como, por exemplo, circunferência abdominal, exames de sangue e urina, pressão arterial. Desse modo, se poderá traçar um quadro das condições de saúde no que diz respeito à incidência de doenças crônicas e a prevalência dessas doenças com as características socioeconômicas da população, o que pode resultar em ações muito mais efetivas dos gestores da área de saúde. Outra pesquisa importante que o IBGE vem realizando também com o Ministério da Saúde diz respeito ao tema dos jovens escolares. Pela segunda vez, investigamos junto aos jovens do 9º ano do ensino fundamental vários hábitos de alimentação, esporte, saúde sexual reprodutiva, uso de fumo, álcool, drogas e comportamento que diz respeito à violência. Na própria PNAD

nós temos avançado muito em vários temas, como segurança alimentar e educação profissional. O volume de informações produzidas por esse sistema, que já é muito grande, vai crescer ainda mais.

**DENTRO DESSA LINHA, A SENHORA FEZ UM COMENTÁRIO IMPORTANTE QUE É O DE MANTER PARALELAS AS PESQUISAS REGULARES ENQUANTO ESSE SISTEMA ESTÁ SENDO IMPLANTADO. EM 2014, COM A PNAD CONTÍNUA JÁ IMPLANTADA, COMO FICARIAM TEMAS COMO HABITAÇÃO E TRABALHO INFANTIL, QUE FAZEM PARTE DA PNAD ATUALMENTE E QUE A PRINCÍPIO NÃO SERÃO IMEDIATAMENTE INCORPORADAS NA PNAD CONTÍNUA?**

Justamente neste momento estamos nessa grande discussão. Para não realizar as pesquisas no modelo antigo, é preciso que regularizemos a produção da PNAD Contínua no tema mercado de trabalho. Alcançado isso, completar o desenho. Hoje pensamos que alguns temas são mais interessantes de serem

associados a uma pesquisa de orçamentos familiares, como, por exemplo, habitação, do que a uma pesquisa cujo foco é o mercado de trabalho. O trabalho infantil, por outro lado, não, pois vamos justamente aproveitar o fato da pesquisa contínua se fazer presente o ano inteiro em campo e melhorar a cobertura e mensuração do trabalho infantil, uma vez que ele se concentra muito nas atividades agropecuárias, que são sazonais – atualmente, com a PNAD, dispomos apenas de uma aferição pontual na semana de referência em setembro de cada ano.

Mesmo com a divulgação dos primeiros resultados da PNAD Contínua, a continuidade de algumas pesquisas em paralelo será o investimento que temos que continuar realizando. O abandono do modelo antigo vai depender dessa negociação, da nossa capacidade de avançar e negociar com os usuários esse salto.

**UM DOS GRANDES MÉRITOS DO PROCESSO DE REFORMULAÇÃO DAS PESQUISAS DOMICILIARES DO IBGE VEM SENDO A REALIZAÇÃO PERIÓDICA DE FÓRUMS DE CONSULTA AOS USUÁRIOS. ESTA EXPERIÊNCIA BEM-SUCEDIDA NO ÂMBITO DO SISTEMA INTEGRADO DE PESQUISAS DOMICILIARES (SIPD) PODERÁ SER ESTENDIDA A OUTRAS INICIATIVAS DO GÊNERO?**

Esse deve ser o modelo. As transformações que afetaram o Brasil afetaram todo o país, inclusive o próprio IBGE. A conversa e consulta aos usuários, a identificação da demanda, a orientação e a concepção são feitas por meio de fóruns nos quais a interlocução com os usuários, os produtores, os especialistas, os acadêmicos, os formuladores de políticas enriquece o trabalho do IBGE. Esse processo de abertura coincide com o processo de democratização do país como um todo, e o IBGE abre ainda mais as suas portas para atender da melhor forma possível a sociedade brasileira.

**AO LONGO DAS DUAS ÚLTIMAS DÉCADAS A PRODUÇÃO DE ESTATÍSTICAS SOCIAIS OFICIAIS SE AMPLIOU E DIVERSIFICOU CONSIDERAVELMENTE NO BRASIL, SOBRETUDO POR INTERMÉDIO DOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS PÚBLICOS, EM DISTINTAS ESFERAS ADMINISTRATIVAS. NA CONDIÇÃO DE COORDENADOR DO SISTEMA ESTATÍSTICO NACIONAL, COMO O IBGE VEM ATUANDO NESTE CONTEXTO?**

O IBGE tem o mandato da coordenação. Tem a lei que diz que o IBGE é o produtor oficial e que coordena o Sistema Estatístico Nacional. Mas nada se faz por decreto. Acredito que o interesse nacional pelas informações, o reconhecimento do IBGE como um centro de competência técnica na produção das informações e essa necessidade das ações públicas serem baseadas em evidências têm feito com que todos se interessem em processos coordenados. Ninguém quer ser uma ilha. Todo mundo quer informações que possam ser cruzadas para ampliar seu horizonte de

análise. Nesse contexto, nós tivemos um avanço institucional muito importante com a criação do Comitê de Estatística Sociais. Nele, tem assento todos os ministérios da área social e alguns órgãos, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Com isso, começamos a fazer o processo de articulação de forma mais sistemática e mais institucionalizada. A importância disso é que todos reconhecem a necessidade de instâncias dessa natureza para que se possa tirar proveito de toda a infraestrutura de informações que o país tem. Os registros administrativos são uma fonte preciosíssima e, à medida em que eles amadurecem e se reforçam vão desonerando a produção estatística, permitindo a ela se diversificar. Estamos prestes a criar um mesmo comitê na área econômica.

TODA ESSA CULTURA DO BOM USO DAS ESTATÍSTICAS PARA TOMADA DE DECISÃO VEM PERMITINDO, JUNTO COM A ELABORAÇÃO DE BOAS POLÍTICAS, ATENUAR PROBLEMAS SOCIAIS HISTÓRICOS E ESPECÍFICOS. OBSERVAMOS, POR EXEMPLO, A DIMINUIÇÃO DA POBREZA, A QUEDA DO DESEMPREGO E A REDUÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. POR OUTRO LADO, A AMPLIAÇÃO DA BASE DE CONHECIMENTO PARA A ERRADICAÇÃO E/OU CONTINUIDADE DA MITIGAÇÃO DESTES PROBLEMAS REQUER A PRODUÇÃO DE ESTATÍSTICAS CADA VEZ MAIS DETALHADAS E COM MAIOR RAPIDEZ DE DIVULGAÇÃO. COMO CONCILIAR A PRODUÇÃO DE MAIS E MELHORES ESTATÍSTICAS COM A RESTRIÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, ALÉM DE EVITAR A SOBRECARGA E A EXAUSTÃO JUNTO À POPULAÇÃO RESPONDENTE DAS PESQUISAS?

Acredito que nós vamos evoluir. Hoje nós vivemos um bom momento de fortalecimento dos registros administrativos. Isso é importante à medida em que eles vão desonerando a produção estatística, conforme mencionei anteriormente. Por outro lado, na questão da cobertura geográfica, com um país dessa dimensão, é importante que fa-

çamos aproximações com os órgãos estaduais de estatísticas, de planejamento e de estudos. Nós já temos um projeto nessa área há muitos anos que são as contas regionais e as contas estaduais. Queremos ampliar isso para a área de demografia. No caso das estatísticas, nós temos um projeto que os estados estão fortemente interessados, que é um estudo que define categorias territoriais. É preciso ter essa categorização melhor do que se tem hoje. Hoje temos a micro e mesorregiões geográficas, que estão paradas na década de 1980 ainda, com uma conformação que não adere mais à realidade. Queremos trabalhar isso conjuntamente com os estados para que tenhamos avanços nessa área. Afinal de contas, na sigla do IBGE, o “G” se refere à geografia. E o “G” é muito importante nos dias de hoje, pois tem muita relação com a gestão do território, com a gestão do meio ambiente, com a questão dos impactos

locais, das políticas nacionais. Toda essa demanda converge para o "G" do IBGE. E felizmente, o Brasil tem a singularidade de ter, num mesmo instituto, a geociência, a cartografia e os recursos naturais casados com as estatísticas.

**OBSERVA-SE QUE AO LONGO DOS ÚLTIMOS ANOS O IBGE AMPLIOU CONSIDERAVELMENTE A SUA ATUAÇÃO E COOPERAÇÃO NO PLANO INTERNACIONAL. ALÉM DE GANHAR DIVERSOS PRÊMIOS NO EXTERIOR PELA REALIZAÇÃO DE PESQUISAS INOVADORAS E PRESTAR ASSISTÊNCIA TÉCNICA A PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO, A INSTITUIÇÃO VEM ORGANIZANDO E SEDIANDO INÚMEROS EVENTOS DE RELEVÂNCIA INTERNACIONAL. ADEMAIS, TEM OCUPADO POSIÇÕES DE DESTAQUE NO ÂMBITO DA COMISSÃO DE ESTATÍSTICAS DAS NAÇÕES UNIDAS E NA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE ESTATÍSTICOS DO TRABALHO DA OIT. QUAL A**

#### **IMPORTÂNCIA DESTE CONJUNTO DE ATIVIDADES PARA O TRABALHO DA INSTITUIÇÃO NO PLANO NACIONAL?**

Essa atuação internacional do IBGE está em conformidade com o interesse internacional que o próprio país desperta e vai ao encontro dos interesses do IBGE. Somos cada vez mais reconhecidos como uma instituição que tem algo a oferecer. Isso tem sido muito importante. Nós temos dado a nossa contribuição na cooperação Sul-Sul. Temos alguns casos bem específicos, como em São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, onde nós ajudamos muito efetivamente na realização do Censo de população. Há também a aproximação de países desenvolvidos devido a características que são tipicamente brasileiras, como incorporar muito rapidamente a questão



tecnológica, e isso tem motivado interesses para além dos países menos desenvolvidos. Temos motivado interesse junto aos organismos internacionais pelos avanços que tivemos, inclusive com as inovações nos sistemas de pesquisa, desses novos sistemas de informação. O interesse que o próprio país desperta acaba favorecendo o interesse pelo IBGE com o reconhecimento internacional da nossa competência técnica. Isso é uma honra enorme para a Instituição, e temos que avançar no plano internacional, incorporar cada vez mais os avanços que internacionalmente são feitos e participar das discussões que são de natureza internacional e que vão alterar as recomendações da própria área.

**NO BRASIL VEM SE CONSOLIDANDO, GRADATIVAMENTE, A UTILIZAÇÃO DAS ESTATÍSTICAS OFICIAIS COMO INSTRUMENTOS DE APOIO À DECISÃO, PRINCIPALMENTE NO CICLO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. QUAL A IMPORTÂNCIA DA COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL NESTE PROCESSO?**

É fundamental. A nossa competência é na produção da informação. O IBGE não consegue dar conta de toda a temática que ele mesmo levanta. E é justamente na cooperação interinstitucional, com os diferentes ministérios e instituições, que nós incorporamos novas temáticas e *expertises* que não são de domínio do IBGE, mas que são de outras instituições e que precisam ser somadas e agregadas às nossas competências para produzir essas informações. Trata-se de um processo muito rico, pois muitos aprendem com a gente e nós aprendemos muito com os outros.

Marconi Fernandes  
de Sousa<sup>1</sup>

# Monitoramento Analítico do Plano Brasil Sem Miséria e de Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

O presente relato tem por objetivo apresentar a sistemática de produção e disseminação dos principais indicadores de monitoramento relativos aos programas e ações do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) organizados pelo Departamento de Monitoramento (DM). Para tanto, o relato apresenta breves descrições das atividades operacionais e diárias de extração de dados, construção de indicadores, assim como de concepção e desenvolvimento de plataformas de disseminação desses indicadores.

## Monitoramento de Programas e os Indicadores

A institucionalização das atividades de monitoramento e avaliação (M&A) da ação governamental vem ganhando força no Brasil, acompanhando o esforço de ampliação do escopo e escala dos programas sociais. Recursos crescentes são aportados no levantamento de informações para gestão e aprimoramento de programas no País, assim como no aumento da qualificação média dos técnicos e gestores nas três esferas do setor público.

<sup>1</sup> Diretor de Monitoramento da  
Secretaria de Avaliação e Ges-  
tão da Informação do Ministério  
de Desenvolvimento Social e  
Combate à Fome.

No MDS há um efetivo esforço nesse sentido, que já data de sua criação em 2004, quando do estabelecimento em seu organograma da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). As atividades de monitoramento foram potencializadas com a criação do Departamento de Monitoramento (DM), em 2010, no reconhecimento da necessidade de se trabalhar analiticamente com as informações geradas tanto pelos sistemas de gestão do Ministério como com as demais informações produzidas pelo Sistema Estatístico Nacional. E, neste sentido, assinala-se a importância de gerar indicadores de monitoramento mais específicos e periódicos para acompanhamento das atividades envolvidas.

Com a criação do Plano Brasil Sem Miséria em 2011, em virtude de sua abrangência e da criticidade de muitas de suas ações, tem-se exigido das atividades do Departamento de Monitoramento a estruturação de procedimentos de cômputo periódico de indicadores sobre diferentes temáticas e domínios territoriais para acompanhamento de metas e para análise dos desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de re-

sultados dos programas junto aos seus públicos-alvo.

Partindo da lógica de intervenção dos programas e ações, é necessário dispor-se de medidas que permitam acompanhar o esforço governamental da alocação de recursos aos possíveis efeitos na sociedade. Tal como termômetros ou sismógrafos, os indicadores de monitoramento se prestam a medir a "saúde do paciente" ou "estabilidade do território" e antecipar com alguma presteza as informações cruciais para correção de rumos ou ações contingenciais.

Um bom conjunto de indicadores de monitoramento – organizado em um sistema ou em uma proposta mais pragmática em painel – não é necessariamente composto de grande quantidade de informação, mas sim de 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. Busca-se 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.

O relato descreve um conjunto de esforços para consolidação 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. O esforço veio acompanhado de algumas premissas básicas para escolha de indicadores, prezando-se pela análise de sua aderência às propriedades de relevância social, validade de constructo, confiabilidade, periodicidade, sensibilidade às mudanças e especificidades das ações programadas.

## Os Indicadores de Monitoramento na SAGI

O Departamento de Monitoramento da SAGI é a unidade responsável pela construção de diversos indicadores para o Plano Brasil Sem Miséria. Valendo-se de diferentes fontes de dados - Censos Demográficos, edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚni-

co), Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), registros de programas do MDS e outros ministérios e outras pesquisas do Sistema Estatístico Nacional - e variados procedimentos estatísticos e integração de dados, o Departamento tem criado um sistema com conjunto amplo de indicadores que permitem aos gestores dos três níveis do governo acompanhar as ações do Plano com grande detalhe temático e geográfico.

Dessa forma, a concepção e desenvolvimento das ferramentas de monitoramento do DM foram ancorados primeiramente na definição da estrutura/arquitetura do banco de dados no que concerne às granularidades temporais e territoriais dos indicadores que iriam compô-lo; segundo, na definição de uma metodologia de documentação sintética e acessível dos metadados e, por fim, no estabelecimento da manutenção da memória das rotinas de extração, construção e carga de indicadores para fins de angariar eficiência na sua atualização. Afinal, um sistema de indicadores de monitoramento deve subsidiar tempestivamente os gestores nos processos de acompanhamento e análise dos indicadores afetos à performance das ações e programas.

## ■ QUADRO 1: RELAÇÃO DAS PRINCIPAIS BASES DE DADOS TRABALHADAS NO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO SEGUNDO FONTE

FONTES DE DADOS
ANEEL, Dados agregados de beneficiários da tarifa social de energia elétrica
ANVISA, Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA)
ANVISA, Programa de Análise de Resíduos de Medicamentos Veterinários em Alimentos de Origem Animal (PAMVET)
CAIXA, Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)
CAIXA, Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF)
CONAB, Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (PROHORT)
DIEESE, Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos
IBGE, Censo Agropecuário
IBGE, Censo Demográfico
IBGE, Contas Nacionais / Produto Interno Bruto dos Municípios
IBGE, Pesquisa da Pecuária Municipal
IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)
IBGE, Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)
IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)
IBGE, Produção Agrícola Municipal (PAM)
IBGE, Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura
IBGE, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (INPC e IPCA) e Índices de Preços ao Produtor (IPP)
INEP, Censo da Educação Superior
INEP, Censo Escolar
MDA, Folha de Pagamento do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais

MTE, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)

## ■ FIGURA 1: GESTOR DE METADADOS E CARGA DE DADOS

### UPLOAD DE DADOS

**Sistema de Consultas**

Nome da Tabela:  ID Tabela:  Temas: TODOS

Nome Variáveis:  ID Variáveis:

Novo Metadado: (BSM) (BSM2) (PEPE)

Dicionário: (BSM) (BSM2) (PEPE)

Agregador: (BSM) (BSM2) (PEPE)

Metadado	Atualizar	Banco	ID	Tabela	Variáveis	ID Vars	Última Atualização	Sinaleiras Visualizar Dados
		BSM	1	Quantidade de vínculos empregatícios em ocupações formais	Quantidade de vínculos empregatício em ocupações formais	v1	31 meses	
		BSM	2	Quantidade de vínculos empregatícios em ocupações formais por setor econômico	Quantidade de vínculos empregatícios em ocupações formais na Indústria, Quantidade de vínculos empregatícios em ocupações formais na Construção Civil, Quantidade de vínculos empregatícios em ocupações formais no Comércio, Quantidade de vínculos empregatícios em ocupações formais em Serviços, Quantidade de vínculos empregatícios em ocupações formais na Agricultura	v2, v3, v4, v5, v6	31 meses	
		BSM	3	Admissões, desligamentos e saldo	Admissões, Desligamentos, Saldo	v7, v8, v9	2 meses	
		BSM	4	Total, entradas, desligamentos e saldo de famílias beneficiárias do PBF	Total de famílias beneficiárias do PBF, Entradas de famílias no PBF, Desligamentos de famílias no PBF, Saldo de entradas e desligamentos de famílias no PBF	v10, v11, v12, v13	10 meses	
		BSM	5	População total (Censo)	População total	v14	43 meses	

Partindo da arquitetura do banco de dados da Matriz de Informações Sociais, o DM estruturou um banco de dados ampliado em sua estrutura de tabelas com a inclusão da granularidade nacional e regional, e desenvolveu uma metodologia de extração, geração e carga de indicadores que permitisse uma interação acessível e inteligível aos seus técnicos nas rotinas de alimentação do banco o que, conseqüentemente, tornou eficien-

te a análise de conteúdo e pertinência dos indicadores nas aplicações de monitoramento. Com uma equipe majoritariamente composta de técnicos e consultores especialistas em indicadores, era necessária a consolidação das rotinas de trabalho voltadas à análise de indicadores e menos nas rotinas de carga. O Quadro 1 apresenta a relação das principais fontes de dados trabalhadas no Departamento.

■ FIGURA 2: FORMULÁRIO DE DOCUMENTAÇÃO DOS METADADOS DA TABELA

### GESTÃO DE METADADO

Tema:  Novo tema:

Subtema:

E-mail do responsável:  (e-mails separados por vírgula)

Nome da tabela:

---

Periodicidade da pesquisa:

Unidade:

Dados negativos:

---

Fonte:

Descrição:

Observação:

**Granularidade das variáveis**

Dados agregados por	Ano	Mês
Município	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Estado	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Região	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
País	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Número variáveis:

---

**ANO\_MU**

Variável	Rótulo (Label)	Categoria	Descrição
1. v1	Quantidade de vínculos empregaticios em ocupaçã	Número	Quantidade de vínculos

---

**ANO\_ESTADO**

Variável	Rótulo (Label)	Categoria	Descrição
1. v1	Quantidade de vínculos empregaticios em ocupaçã	Número	Quantidade de vínculos

---

**ANO\_REGIAO**

Variável	Rótulo (Label)	Categoria	Descrição
1. v1	Quantidade de vínculos empregaticios em ocupaçã	Número	Quantidade de vínculos

---

**ANO\_PAIS**

Variável	Rótulo (Label)	Categoria	Descrição
1. v1	Quantidade de vínculos empregaticios em ocupaçã	Número	Quantidade de vínculos

O gerenciamento do banco de dados é feito por meio de uma aplicação de gestão/documentação de metadados e carga de dados. Na aplicação, as variáveis estão distribuídas em tabelas e estas estão documentadas em formulários compostos pelas informações relativas ao tema, periodicidade, unidade de análise, fonte, descrição, observações adicionais, agregações temporais e territoriais e categoria das variáveis que a compõem (Ver Figuras 1 e 2).

É importante ressaltar que o sistema de sinalerias apresenta a distância temporal para a data da última atualização da tabela, mas não leva em consideração os cronogramas de disponibilização dos registros/pesquisas de suas respectivas instituições produtoras. Dessa forma, funciona como informação

adicional para alguns dados (exemplo: Censo Demográfico do IBGE, pesquisa decenal) e para dados mensais funciona como sistema de alerta para atualização dos dados (exemplo: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED do MTE).

O processo de carga é feito por meio de arquivos texto (*comma separated values* – extensão *csv*), que são compostos por colunas com o código das unidades territoriais utilizadas pelo IBGE, mês, ano e as variáveis da tabela. Cada tabela tem seu respectivo arquivo texto e a aplicação espelha estas informações no banco de dados que está em formato *postgres*. Dessa forma, toda interação dos técnicos do DM com as atividades de carga de dados pode ser feita por meio de planilhas eletrônicas (Exemplo: *Excel, Open Office, Numbers, etc.*).

■ FIGURA 3: VISUALIZADOR DE DADOS



■ **TABELA 1: DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS/INDICADORES DO BANCO DE DADOS DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO SEGUNDO ÁREA TEMÁTICA**

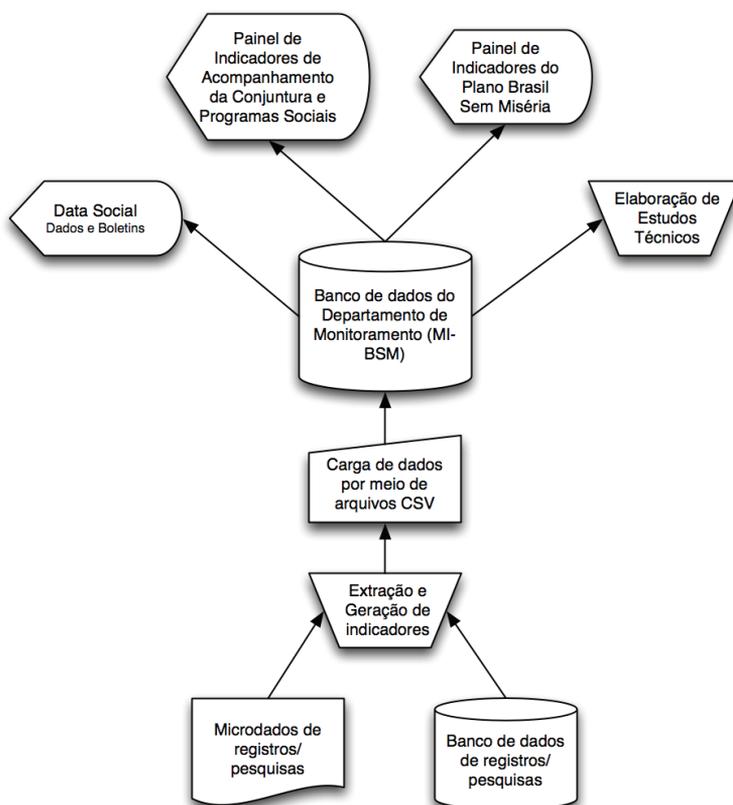
ÁREA TEMÁTICA	QUANTIDADE DE VARIÁVEIS/INDICADORES
Assistência Social	195
Busca Ativa	2
Condicionalidades	61
Demografia	90
Desigualdade	55
Economia	63
Educação	204
Habitação	108
Inclusão Produtiva	18
Mercado de Trabalho	225
Saúde	76
Segurança Alimentar e Nutricional	351
Transferência de Renda	208
Total	1656

Por fim, a aplicação tem o módulo de visualização da tabela com funcionalidades de geração de gráficos e extração de planilhas.

Definida a arquitetura de banco de dados e os procedimentos para sua alimentação, cada tabela do banco tem sua respectiva documentação relativa aos procedimentos da rotina de extração e cálculo de seus indicadores/variáveis. Estas rotinas são desenvolvidas ou a partir dos microdados

dos registros/pesquisas ou a partir de extrações de indicadores já calculados pelas instituições produtoras em seus canais oficiais de disseminação. As rotinas realizadas com os microdados são documentadas em textos instrucionais definindo etapas do processo e localização física dos arquivos nos computadores do Departamento, assim como em scripts/sintaxes de programação de aplicações de softwares de estatística.

■ FIGURA 4: FLUXOGRAMA DA SISTEMÁTICA DE MONITORAMENTO DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO



Atualmente o banco conta com mais de 1.600 variáveis oriundas de diversos registros administrativos de programas e de pesquisas do Sistema Estatístico Nacional.

## Aplicações de Monitoramento na SAGI

O banco de dados do Departamento, por fim, alimenta as aplicações de monitora-

mento que estão disponibilizadas em três plataformas: Data Social (Dados e Boletins); Painel de Indicadores de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais; e Painel de Monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria.

Além desse conjunto sistêmico de aplicações, o banco de dados também é ferramenta de consulta do Departamento para elaboração de estudos técnicos pontuais.

■ FIGURA 5: DATA SOCIAL

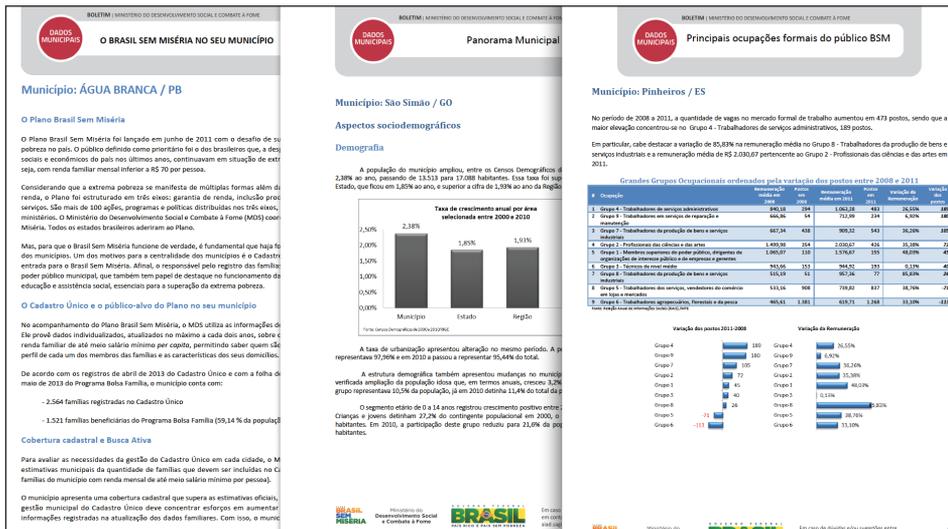


Apesar de o banco não ser exaustivo nas possibilidades de recortes e análises que os microdados dos registros/pesquisas oferecem, o seu conjunto estruturado de indicadores otimiza o trabalho rotineiro de análise ao evitar redundância de processamento de indicadores recorrentes nos conteúdos trabalhados no âmbito do Ministério e do Plano Brasil Sem Miséria.

Uma das plataformas compostas pelos indicadores é o portal Data Social, que disponibiliza dados e indicadores para elaboração de diagnósticos atualizados e

para monitoramento das políticas e programas do Ministério, além de informações de contexto social, demográfico e econômico de municípios, estados, regiões e Brasil. Dados e indicadores acerca da estrutura de gestão de programas, do dimensionamento e de características dos públicos-alvo das políticas, de insumos, entregas e resultados dos programas, serviços e ações do Ministério podem ser consultados nos componentes temáticos do portal, disponíveis para acesso de técnicos, gestores e população em geral na página da SAGI.

## FIGURA 6: BOLETINS MUNICIPAIS



## QUADRO 2: RELAÇÃO DE BOLETINS PRODUZIDOS PELO DEPARTAMENTO ATÉ JULHO DE 2013

BOLETIM	CONTEÚDO
Brasil Sem Miséria no seu Município	Conjunto de indicadores referentes às ações que compõem o Plano Brasil Sem Miséria
Subsídios para elaboração do PPA Municipal	Conjunto básico de indicadores para subsidiar o gestor municipal na elaboração do Plano Plurianual 2014-2017
Panorama Municipal segundo Censo Demográfico 2010	Conjunto básico de indicadores para subsidiar a elaboração de diagnósticos municipais
Extrema Pobreza segundo Censo Demográfico 2010	Análise da população em situação de extrema pobreza no município
Diagnóstico Socioterritorial	Conjunto básico de indicadores acerca de características demográficas, econômicas e sociais dos municípios para elaboração de um diagnóstico situacional que sirva de aporte à atuação da Assistência Social
Elaborando um Diagnóstico para Gestão Municipal	Sugestões para o gestor elaborar um Diagnóstico para Gestão de Políticas e Programas Sociais em Âmbito Municipal
Mercado de Trabalho segundo o Censo Demográfico 2010	Distribuição das pessoas ocupadas no mercado de trabalho
Dinâmica das Ocupações Formais segundo RAIS	Análise da evolução de vagas no mercado formal de trabalho para gestão e planejamento de oferta de cursos de qualificação
Inclusão Produtiva segundo Censo SUAS	Análise da oferta de cursos por parte da gestão de Assistência Social e ações de geração de trabalho e renda e qualificação profissional
Vulnerabilidade Social e Juventude Negra	Indicadores demográficos, mercado de trabalho e vulnerabilidade social da juventude negra para suporte à atuação municipal no Plano Juventude Viva e Plano Brasil Sem Miséria
Dinâmica de admissões em ocupações formais segundo CAGED	Apresentação das ocupações que mais geraram empregos nos municípios no primeiro semestre de 2013 para fins de subsidiar a definição dos cursos a serem ofertados pelo PRONATEC FIC Brasil Sem Miséria

A plataforma está dividida em seis conjuntos temáticos de indicadores: Data SED (principais dados e indicadores da área social, econômica e demográfica), Data CAD (dados do Cadastro Único para Programas Sociais e do Programa Bolsa Família), Data CON (dados sobre as condicionalidades de educação e saúde de beneficiários do Programa Bolsa Família), Data SAN (dados sobre contexto e programas de Segurança Alimentar e Nutricional), Data SUAS (dados sobre equipamentos, recursos humanos e serviços da Assistência Social) e Data INC (dados sobre mercado de trabalho e ações em Inclusão Produtiva).

Além dos indicadores, a aplicação disponibiliza boletins municipais temáticos para os 5.570 municípios brasileiros com conteúdos analíticos textuais e gráficos. Os boletins foram desenvolvidos no Departamento por meio de programações que estabeleciam relações condicionais entre indicadores e conteúdos textuais, possibilitando a geração automatizada de relatórios municipais personalizados. Neste sentido, a estruturação documentada de indicadores/variáveis do banco de dados do Departamento foi crucial para fomentar a produção de boletins analíticos automatizados.

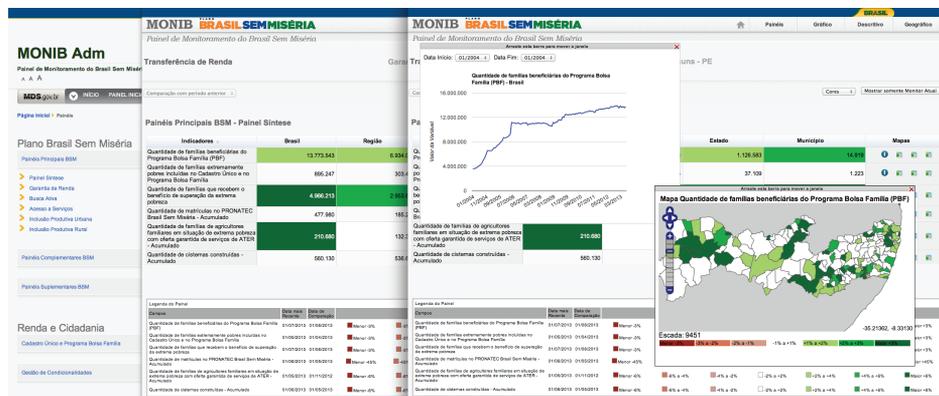
■ FIGURA 7: PAINEL DE INDICADORES DE ACOMPANHAMENTO DA CONJUNTURA E DE PROGRAMAS SOCIAIS (PIC)



Integrado à plataforma do Data Social também se encontra o Painel de Indicadores de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais, que também pode ser acessado diretamente do site institucional da SAGI. Esta aplicação apresenta painéis de indicadores de conjuntura relacionados à educação, ao mercado de trabalho, aos indicadores analíticos de desigualdade e pobreza e uma síntese de indicadores de programas, benefícios e serviços gestados pelo Ministério. Estes painéis têm o intuito de captar/dimensionar os esforços realizados pelo Ministério e os efeitos alcançados.

Por fim, o Departamento desenvolve e alimenta a aplicação Painel de Indicadores de Monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria (MONIB) para o acompanhamento gerencial e analítico das ações do Plano em nível nacional, regional, estadual e municipal, dispendo de indicadores específicos de entregas e de seus efeitos. Conta com as mesmas funcionalidades do Painel de Indicadores de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais, diferenciando-se na composição de indicadores e na inclusão de sistema de sinaleiras nas tabelações conforme intervalos de variação percentual dos indicadores no tempo.

■ FIGURA 8: PAINEL DE INDICADORES DE MONITORAMENTO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA (MONIB)



Um aspecto importante a ser elucidado sobre o MONIB<sup>2</sup> é relativo à crescente introdução de indicadores construídos a partir da integração de dados provenientes do Cadastro Único com outras fontes de informação de registros de programas governamentais. De forma incremental, o Departamento vem construindo indicadores que tenham a especificidade que o desenho do Plano exige a partir de sua estruturação nos eixos de transferência de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva. Indicadores que permitam a captação das interações de cobertura das ações destes eixos, especialmente as focalizadas exclusivamente nas famílias extremamente pobres, são de crucial importância para o monitoramento de uma atuação intersetorial sistêmica como a do Plano.

A integração de registros administrativos individualizados de diversos sistemas de

gestão das ações e programas do Plano tem sido realizada a partir do Cadastro Único para Programas Sociais. Por meio de técnicas de construção de *match codes*, o Departamento integra e computa indicadores de acesso à formalização do emprego/empreendimento, assim como de acesso a programas e serviços sociais setoriais do público cadastrado e beneficiário do Programa Bolsa Família.

Este trabalho, para além do cômputo tempestivo de indicadores, tem possibilitado a realização de estudos longitudinais do público cadastrado, permitindo identificar fatores relacionados às políticas sociais que contribuem para o alcance de resultados esperados do Plano, como a melhoria de indicadores de educação, saúde, qualificação profissional e condições de inserção no mercado de trabalho.

## Considerações finais

O presente relato objetivou apresentar uma descrição panorâmica da sistemática de produção e disseminação dos principais indicadores de monitoramento relativos aos programas e ações do Plano Brasil Sem Miséria e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome organizados pelo Departamento de Monitoramento. Trata-se de um esforço documental de um trabalho rotineiro e característico da tempestividade que a atividade de monitoramento exige. Todas as aplicações aqui descritas estão disponíveis no site institucional da SAGI<sup>3</sup> e seus aprimoramentos, do ponto de vista de funcionalidades e conteúdos, se incrementam conforme a consolidação da

experiência diária de incorporação da sistemática de monitoramento à gestão no âmbito do MDS.

Por fim, é importante destacar que só é possível a manutenção e consolidação de sistemáticas de monitoramento quando seus conteúdos e funcionalidades se adequam às necessidades dos gestores dos programas. Não há receita única para a construção de sistemas de monitoramento de políticas públicas, mas, sem dúvida, tão importante quanto trabalhar com indicadores consistentes, é a premissa constante de que a atividade deve objetivar tempestivamente o subsídio à tomada de decisão na gestão de ações e programas.

2 Recomenda-se a leitura do ETEC nº 01/2013 - MONIB: Painel de Indicadores de Monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria - concepção e funcionalidades para maior conhecimento da aplicação.

# Desenvolvendo Capacidades de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas: a experiência recente da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP<sup>1</sup>

Cláudia Antico<sup>2</sup>  
Maria Stela Reis<sup>3</sup>

A relevância dos processos de monitoramento e avaliação para o aprimoramento das ações governamentais evidencia-se em múltiplos aspectos, seja para incrementar a capacidade e a qualidade do planejamento e do desenho de ações e promover o alinhamento entre o planejamento governamental e o setorial; seja para o alcance de um padrão desejável de eficácia, produtividade, transparência da gestão pública federal, além da ampliação da qualidade do gasto público, elementos esses fundamentais

para a consolidação de um paradigma de gestão pública condizente com a democracia.

Ademais, é sabido que mecanismos eficazes de monitoramento, com suporte de sistemas de informação e bancos de dados interoperativos, contribuem decisivamente para a possibilidade de coordenação intersetorial de políticas e programas, identificação mais precisa dos focos de atuação, oportunidades, sinergia; melhorando assim a qualidade da comunicação e da

<sup>2</sup> Coordenadora Geral de Formação da Escola Nacional de Administração Pública

<sup>3</sup> Diretora de Formação Profissional da Escola Nacional de Administração Pública

negociação entre atores relevantes em situações complexas, de proposição de soluções para o enfrentamento de problemas públicos complexos.

Cabe ressaltar a relevância desses processos como dinamizadores da gestão do conhecimento, sobretudo no que diz respeito à sua produção, permitindo que as organizações aprendam a partir de suas experiências, podendo, dessa maneira, inovar. Na era do conhecimento, este é um ativo que representa vantagem competitiva e desenvolvimento.

Monitoramento e avaliação, portanto, são elementos fundamentais para a gestão estratégica e potencializam a capacidade de obter resultados. Contudo, a situação atual de instalação e desenvolvimento de sistemas de monitoramento e avaliação na Administração Pública do governo federal brasileiro é marcada por grande heterogeneidade nos órgãos setoriais, com assimetrias, grandes lacunas e algumas ilhas de excelência, com impacto negativo na qualidade de tais processos no âmbito governamental. Ao mesmo tempo, órgãos centrais de governo têm investido esforços para constituir núcleos centrais de monitoramento de políticas estratégicas, haja vista o trabalho da Casa Civil da Presidência da República,

por meio de sua Subchefia de Articulação e Monitoramento que, dentre outras atribuições, monitora o conjunto de projetos prioritários do governo, articula a resolução dos problemas de desempenho desses projetos, avalia o desempenho das ações governamentais e subsidia a formulação de políticas em geral. Com isso, vem gerando demanda para que as informações sobre as ações dos Ministérios que desenvolvem programas e ações nos projetos prioritários sejam organizadas, parametrizadas e sincronizadas.

A maturidade de políticas públicas relevantes do governo federal, executadas nos últimos anos, sobretudo no campo social, de infraestrutura e de direitos humanos, aumenta a demanda por monitoramento e articulação; e o movimento atual é de busca por aperfeiçoamento nesses processos. Porém, há muitos desafios a vencer, dado que a abrangência, a heterogeneidade e a complexidade dos assuntos de Estado exigem soluções que levem à integração e à coerência.

Em termos de capacidades institucionais do Estado, há um déficit, neste campo, nos quadros da administração pública, associado à oferta insuficiente de capacitação para diagnósticos, monitoramento e avaliação.

1 Texto elaborado para a Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Brasília, 03 de fev. 2014

Tal situação levou a ENAP ao desenvolvimento de um projeto com o objetivo de pôr em prática um **Programa de Capacitação em Indicadores, Monitoramento e Avaliação (PRACIMA)**, para servidores da administração pública federal, integrando e ampliando diversos eventos de aprendizagem que vem desenvolvendo, nessa área, em seus programas de formação e capacitação continuada.

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) é um órgão formador vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que tem por missão contribuir para o desenvolvimento de competências de agentes públicos, a fim de aumentar a capacidade de governo na gestão de políticas públicas. Sua inserção institucional favorece o desenvolvimento de uma visão abrangente, estratégica e sistêmica da gestão governamental, podendo ofertar soluções mais orgânicas e abrangentes em termos de capacidade de gestão. Desde 2010, a Escola vem investindo na construção de um programa integrado para atender às necessidades de desenvolvimento de competências no campo do monitoramento e da avaliação.

Em coerência com os princípios metodológicos desse desenvolvimento, os programas de capacitação objetivam contribuir para o avanço de capacidades profissionais aplicadas a processos de trabalho e

problemas concretos das organizações públicas. Portanto, sua formulação depende da análise dos desafios que a prática do trabalho coloca aos profissionais.

Seminários e oficinas envolvendo especialistas e interlocutores qualificados, com experiência na área governamental, vêm resultando na revisão de cursos já existentes e na elaboração de novos no campo de indicadores, metodologias e sistemas para monitoramento e avaliação de políticas e programas públicos, considerando as competências necessárias aos profissionais do governo federal que atuam nesses processos.

Além de buscar maior sinergia entre os cursos já ofertados pela ENAP, o projeto de capacitação procurou refletir sobre desafios, funções, competências e dimensões relativas aos processos de monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas no governo federal, para identificar lacunas que ensejem a definição de novos cursos, complementando e consolidando a oferta nessa área temática.

#### **DESAFIOS IDENTIFICADOS NO CAMPO DO MONITORAMENTO E DA AVALIAÇÃO (M&A) NO GOVERNO FEDERAL**

Foi possível traçar, no âmbito do projeto, um panorama sobre diversos pro-

blemas concretos vivenciados pela administração pública federal, no que se refere aos processos de monitoramento e avaliação. Tais desafios foram agrupados em três diferentes dimensões de contexto da atuação governamental, no sentido de mais bem delimitar a análise da abrangência conceitual e programática dos sistemas de M&A, quais sejam: macrocontextual, mesocontextual e microcontextual. Além dessas, que constituem escopos distintos, mas interdependentes, destaca-se ainda uma dimensão transversal em que os desafios podem estar relacionados, de forma geral, a diferentes contextos governamentais.

**A dimensão macrocontextual** contempla *desafios referentes à condução de políticas ou estratégias de Governo*. Esses se relacionam com a utilização de informações do monitoramento e da avaliação para o aperfeiçoamento do processo decisório; o uso do M&A como indutor de inovações e mudanças de realidade nas políticas públicas; o compartilhamento das metodologias de M&A em todo o Governo Federal; condições jurídico-institucionais adequadas para a contratualização da avaliação junto a instituições de Ensino Superior e outras especializadas na pesquisa aplicada; a disseminação dos conhecimentos gerados pelo M&A no Governo.

**A dimensão mesocontextual**, por sua vez, diz respeito aos *desafios voltados ao acompanhamento gerencial e analítico de programas e de organizações*. Corresponde à diminuição dos conflitos intersetoriais; ao acompanhamento e apropriação das interdependências de programas, durante a avaliação; à incorporação do M&A no planejamento dos programas e alocação de recursos; difusão das informações dos monitoramentos mais estratégicos; à construção e ao uso de indicadores do desempenho das organizações; à promoção da cultura da avaliação.

Já **a dimensão microcontextual** aplica-se quando *a ênfase avaliativa recai sobre indivíduos, processos ou produtos muito específicos*. Os desafios identificados são o enfrentamento da instabilidade institucional; a atribuição de responsabilidades e agendas de M&A; o desenvolvimento de competências em M&A; a gestão aprimorada pelos resultados do M&A; a melhoria dos ritos, formalização de licitações e editais; a revisão e reformulação dos desenhos de monitoramento; a realização de contratações a longo prazo.

O que é comum, ou seja, **transversal**, a essas três dimensões é a necessidade de aumento de especialistas nas áreas de M&A, de unificação da linguagem desse campo, de fortalecimento de redes de colaboradores e intercâmbio técnico sobre M&A.

## FUNÇÕES EM MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

À luz dos desafios identificados, quatro grandes funções, ou macroprocessos, podem ser distinguidas nesse campo, e organizadas segundo a lógica do ciclo de políticas públicas, envolvendo competências específicas e necessárias para que o monitoramento e a avaliação das ações governamentais sejam utilizados como instrumento de gestão e de melhoria contínua das políticas e dos serviços públicos. Essas funções são: diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação.

“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 programa).<sup>4</sup>

Além das quatro funções relacionadas ao ciclo de gestão de políticas públicas, destacam-se ainda dois macroprocessos que perpassam a todos os demais, quais sejam, a gestão da informação e a gestão do conhecimento. É importante destacar que cada etapa do ciclo envolve o uso de um conjunto de dados e indicadores de diferentes naturezas e propriedades, em função das necessidades intrínsecas das atividades nelas envolvidas<sup>5</sup>.

Essas funções, ou macroprocessos, foram definidos em termos de capacidades.

- **Diagnóstico:** Buscar o conhecimento e a compreensão sobre o problema, objeto da intervenção pública, por meio do levantamento de dados e indicadores sobre população, público-alvo, efetividade dos serviços públicos; mapear os possíveis modelos causais que explicam os problemas; elaborar e analisar cenários prospectivos; utilizar métodos quantitativos e qualitativos adequados à complexidade e especificidade do objeto-problema.
- **Formulação:** Desenhar o plano de monitoramento e avaliação (indicadores, sistemas e pesquisas) integrado ao planejamento de programas e políticas públicas, tendo por referência uma reflexão sobre o resultado que se espera alcançar e os processos críticos para isso, além das instâncias e formas de prestação de contas; capacidade de inovação; elaboração estruturada de projetos.
- **Monitoramento:** Registrar, sistematizar, analisar a informação gerada nos processos de execução das ações, programas e políticas públicas; desenvolver uma visão sistêmica dos processos e da articulação das ações e políticas; gerar tempestivamente conhecimento para melhoria das práticas; responsabilização, controle e incentivo do alimentador na ponta; encadeamento de indicadores no sentido do alinhamento estratégico; associação com a gestão.

- **Avaliação:** Definir o objetivo da avaliação, relacionado com a melhoria da ação governamental; identificar a metodologia adequada ao objetivo definido e à complexidade e à maturação do objeto a ser avaliado; elaborar projeto básico (termo de referência), definição de especificações para análise, capacidade de demandar avaliação externa; fiscalizar e avaliar os resultados; fazer o desenho institucional da avaliação; associação com a inovação.
- **Gestão da Informação:** Sistematização dos resultados, gestão dos documentos, especificação de sistema de informações, integração de informações, geração da informação, elaboração de relatórios, disponibilização das informações, comunicação adequada ao público-alvo ou instância governamental; transparência.
- **Gestão do Conhecimento:** Usar a informação para a aprendizagem organizacional, agregação de valor aos seus processos e resultados e desenvolvimento profissional de seus servidores; incorporar a gestão da informação a um processo de gestão da organização que incentive a produção e socialização de conhecimento; aplicação da aprendizagem no replanejamento; ações de capacitação (oficinas, sensibilização, compartilhamento, treinamento, etc.).

## DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS DE CAPACITAÇÃO EM MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.

A partir da análise da inter-relação entre os desafios das diferentes dimensões de atuação governamental e das funções ou macroprocessos relacionados ao ciclo de políticas públicas, os princípios de elaboração de programas ou eventos de aprendizagem para desenvolver competências foram, neste estudo, adequados ao campo de M&A, resultando nas diretrizes abaixo:

- Localizar o objeto do curso no ciclo de gestão e políticas públicas e contextualizá-lo;
- Selecionar e analisar as principais competências que são objeto do curso e que conceituarão as funções abordadas;
- Adequar o nível de complexidade do conteúdo às atividades exercidas pelo profissional na cadeia de produção de uma política pública;
- Apresentar e definir a relação indissociável entre planejamento, monitoramento e avaliação;
- Garantir a aplicação dos conteúdos conceituais a situações concretas do governo federal, principalmente por meio da interlocução sobre as práticas de M&A.

4 Jannuzzi, 2011.

5 Jannuzzi, 2005.

Aprimoramentos mais significativos na capacitação em M&A no governo federal podem ser alcançados se as experiências de execução de sistemas já existentes nos ministérios e seus departamentos passarem a ser mais conhecidas e debatidas. Nos cursos da ENAP, especialmente os oferecidos no Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras<sup>6</sup>, debates e iniciativas inovadoras têm sido apresentadas, como componente complementar aos cursos, na medida em que empregam conceitos e técnicas aplicadas a situações concretas. Trata-se de promover espaços mais amplos para a apresentação e a discussão de ideias e experiências de aprimoramentos dos instrumentos de M&A mais consolidados ou em fase inicial. Qualquer que seja o órgão setorial em questão, muitos dos problemas típicos de monitoramento e avaliação de programas e de políticas públicas, com práticas em diferentes estágios de execução, são de natureza semelhante. Há conceitos, métodos ou instrumentos que podem ser mais aplicáveis a uma situação específica, mas em outras circunstâncias tornam-se inapropriados, entretanto, o acesso a diferentes perspectivas ajuda a promover a capacidade crítica de análise e mudança.

Dado o potencial transformador dos processos de monitoramento e avaliação da ação governamental, na medida em que contribuem de forma decisiva para a melhoria das intervenções públicas e de sua qualidade, o processo de ensino para o desenvolvimento de capacidades nessa área se dá, idealmente, por meio de uma metodologia de problematização, em detrimento da intenção única de transferência de técnicas, metodologias e conhecimento.

Os processos de monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas possuem um caráter de intervenção permanente, uma vez que não ocorrem como etapas estanques, mas, de fato, ao longo de todo seu ciclo, desde o processo de planejamento e execução, até a sustentabilidade de uma política ou um processo de gestão. Torna-se fundamental, portanto, no processo de ensino e aprendizagem, estimular a reflexão sobre a prática cotidiana, com o objetivo de refletir sobre a necessidade de uma nova práxis e de aprimoramentos.

Desde 2013, na ENAP, o PRACIMA vem sendo destacado na oferta do Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras, com

cursos voltados para o desenvolvimento de competências que contribuam para a análise e avaliação de programas e políticas públicas. Esse programa, de educação continuada, é dirigido a integrantes das carreiras do ciclo de gestão governamental, a saber, os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental –EPPGG) –(que dependem dele para sua progressão profissional ), os Analistas de Planejamento e Orçamento, os Analistas de Finanças e Controle, os Analistas de Comércio Exterior e, mais recentemente, aos integrantes de carreiras transversais supervisionadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Analistas e Especialistas em Infraestrutura e Analistas Técnicos de Políticas Sociais).

Para uma oferta adequada ao desenvolvimento de competências de gestão desses profissionais, os cursos são de natureza técnico-política e têm por objetivos:

- contribuir com o aprimoramento dos gestores para o alcance dos objetivos e iniciativas do Programa “Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública” (PPA) – Desenvolvimento institucional e modernização da gestão das organizações ) e para

a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos e adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições;

- contribuir para o aprimoramento das competências transversais do gestor, relacionadas à visão sistêmica da gestão, às dimensões técnicas, política e jurídico-administrativa das políticas públicas;
- possibilitar uma reflexão sobre a necessária capacidade de articular essas competências transversais às especialidades e situações específicas de cada organização e política pública;
- fortalecer a capacidade de análise das especificidades dos setores e dos problemas temáticos com os quais os governos e seus diversos órgãos lidam, entendendo-os como resultado de múltiplas determinações;
- contribuir para a disseminação de um padrão de gestão pautado pelos princípios da governança e da coordenação das ações de governo;
- contribuir para o fortalecimento da integração entre profissionais que atuam nas carreiras do ciclo de gestão do governo federal.

6 O Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras tem como público-alvo servidores de carreiras do ciclo de gestão governamental e de carreiras transversais do Poder Executivo Federal. Oferece cursos de curta duração, organizados em quatro campos de competências: gestão governamental e de organizações públicas, técnicas associadas à gestão de políticas públicas, competências de relacionamento e gestão de equipes e temas transversais.

Respeitando esses objetivos, os cursos do campo de competências relacionados com Monitoramento e Avaliação de programas e políticas públicas presentes na oferta atual da ENAP são:

- Indicadores socioeconômicos de políticas públicas;
- Sistemas de monitoramento de políticas e programas públicos: indicadores e painéis;
- Monitoramento temático do PPA 2012-2015 e acompanhamento orçamentário da LOA;
- Avaliação de políticas públicas;
- Métodos de pesquisa social aplicados à avaliação de programas públicos;
- Sistemas integrados de informação para a gestão governamental;
- Gestão da informação para o monitoramento de programas e políticas sociais;

— Gestão do conhecimento.

Por fim, é preciso ressaltar que a oferta aberta de cursos para os integrantes de carreiras do ciclo de gestão governamental, ao passo que disponibiliza a possibilidade de capacitação e intercâmbio de experiências entre órgãos distintos, favorecendo a constituição de redes e eventualmente até comunidades de práticas, torna-se insuficiente para produzir um impacto no desempenho de uma organização, unidade ou programa público.

Para isso, os programas precisariam ser focalizados em problemas e em equipes de organizações, unidades ou programas específicos, dependendo, assim, da capacidade dos gestores de identificar qual a função de monitoramento e avaliação relevante para a gestão estratégica.

## Referências Bibliográficas

---

ENAP. Diretoria de Formação Profissional. Projeto de Desenvolvimento de Competências em Monitoramento e Avaliação – PRACI-MA. Documento interno de trabalho, 2011.

JANNUZZI, P. M. Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Brasília, n.1, p.38-67, Jan./Jun. 2011.

\_\_\_\_\_. 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.

Nuñez, I. B. e Ramalho, B. L. Competência: uma reflexão sobre o seu sentido. In: OLIVEIRA, V.Q.S.F (org.) O sentido das competências no projeto político-pedagógico. Coleção Pedagógica n. 3, <sup>a</sup>. ed., Natal: Editora da UFRN, 2004.

Paulo de Tarso  
Ribeiro de Oliveira

Paulo Eduardo  
Guedes Sellera

Afonso Teixeira dos Reis

## O Monitoramento e a Avaliação na Gestão do Ministério da Saúde

O processo de monitoramento e avaliação (M&A) das políticas públicas de saúde ocorre, há muitas décadas, na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), por meio da utilização de conceitos, de metodologias e dos mais diversos instrumentos. Esse *modus operandi*, ao mesmo tempo em que possibilitou a disseminação e o aprofundamento dessa prática em áreas estratégicas, necessita de uma visão mais sistêmica de forma a contribuir com o processo de implementação de políticas e programas.

Diante disso, a criação de um Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS (Demas), no âmbito da Secretaria-Executiva (SE) do Ministério da Saúde (MS), representa uma importante iniciativa. Planejar, avaliar e monitorar são ações essenciais para a consecução das políticas públicas e que ganham potência política na atual gestão do Ministério da Saúde.

O processo de planejamento, monitoramento e avaliação na gestão atual do Ministério da Saúde teve seu início marcado pela necessidade de harmonização de diversos instrumentos: o Plano Plu-

riannual (PPA) 2008-2011, que estava terminando; o PPA 2012-2015, que estava começando; o “Mais Saúde”, que era o recorte estratégico da gestão anterior; o novo recorte estratégico; o Plano Nacional de Saúde (PNS) 2008-2011; o PNS 2012-2015; e, por fim, a Programação Anual de Saúde (PAS), que contém ações, recursos e outros elementos voltados para o cumprimento das metas do PNS.

Dessa forma, em 2011 o MS se empenhou em um Planejamento Estratégico (PE) para compatibilizar o cerne desses instrumentos. Foram, então, formulados 16 objetivos estratégicos, que, como norteadores institucionais, passaram a fundamentar a visão de futuro do MS para a gestão de 2011 a 2014.

Destes 16 objetivos, 15 estão diretamente relacionados à gestão da saúde, enquanto o 16º, “contribuir para erradicar a extrema pobreza no país”, é um objetivo transversal do governo. Assim, o atual Plano Estratégico do MS, com seus vários instrumentos (PPA, PNS, PAS e PE), expressa os compromissos com as necessidades do SUS e com o Plano de Governo.

## ■ FIGURA 1: RESUMO DOS 16 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

<p><b>ACESSO E INTEGRALIDADE</b></p> <p><b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 1</b> Garantir acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades em saúde, aprimorando a política de atenção básica e especializada.</p>	<p><b>PROMOÇÃO E VIGILÂNCIA EM SAÚDE</b></p> <p><b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 2</b> Reduzir os riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde.</p>	<p><b>SAÚDE DA MULHER E DA CRIANÇA</b></p> <p><b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 3</b> Promover atenção integral à saúde da mulher e da criança e implementar a Rede Cegonha, com especial atenção às áreas e populações de maior vulnerabilidade.</p>	<p><b>URGÊNCIA E EMERGÊNCIA</b></p> <p><b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 4</b> Aprimorar a rede de urgência e emergência, com expansão e adequação de UPAs, SAMU, PS e centrais de regulação, articulando-a com outras redes de atenção.</p>
<p><b>SAÚDE MENTAL</b></p> <p><b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 5</b> Fortalecer a rede de saúde mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de Crack e outras drogas.</p>	<p><b>ENVELHECIMENTO E DOENÇAS CRÔNICAS</b></p> <p><b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 6</b> Garantir a atenção integral à saúde da pessoa idosa e dos portadores de doenças crônicas, estimulando o envelhecimento ativo e saudável e fortalecendo as ações de promoção e prevenção.</p>	<p><b>SAÚDE INDÍGENA</b></p> <p><b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 7</b> Implementar o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, articulado com o SUS, baseado no cuidado integral, observando as práticas de saúde e as medicinas tradicionais, com controle social, garantindo o respeito às especificidades culturais.</p>	<p><b>GESTÃO DO TRABALHO E EDUCAÇÃO</b></p> <p><b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 8</b> Contribuir para a adequada formação, alocação, qualificação, valorização e democratização das relações do trabalho dos profissionais e trabalhadores de saúde.</p>
<p><b>GESTÃO FEDERATIVA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b></p> <p><b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 9</b> Implementar novo modelo de gestão e instrumentos de relação federativa, com centralidade na garantia do acesso, gestão participativa com foco em resultados, participação social e financiamento estável.</p>	<p><b>QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO</b></p> <p><b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 10</b> Qualificar instrumentos de execução direta, gerando ganhos de produtividade e eficiência para o SUS.</p>	<p><b>ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA</b></p> <p><b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 11</b> Garantir assistência farmacêutica no âmbito do SUS.</p>	<p><b>CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO</b></p> <p><b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 12</b> Fortalecer o complexo industrial e de ciência, tecnologia e inovação em saúde como vetor estruturante da agenda nacional de desenvolvimento econômico, social e sustentável, reduzindo a vulnerabilidade do acesso à saúde e da assistência farmacêutica no âmbito do SUS.</p>
<p><b>SAÚDE SUPLEMENTAR</b></p> <p><b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 13</b> Aprimorar a regulação e a fiscalização da saúde suplementar, articulando a relação público-privado, gerando maior racionalidade e qualidade no setor saúde.</p>	<p><b>COOPERAÇÃO INTERNACIONAL</b></p> <p><b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 14</b> Promover internacionalmente os interesses brasileiros no campo da saúde, em conformidade com as diretrizes da Política Externa Brasileira.</p>	<p><b>SANEAMENTO BÁSICO</b></p> <p><b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 15</b> Implementar ações de saneamento básico e saúde ambiental, de forma sustentável, para a promoção da saúde e redução das desigualdades sociais.</p>	<p><b>BRASIL SEM MISÉRIA</b></p> <p><b>OBJETIVO ESTRATÉGICO 16</b> Contribuir para erradicar a extrema pobreza no país.</p>

Fonte: Demas/SE/MS

Além do alinhamento estratégico entre PPA, PNS e PAS, o processo de planejamento, monitoramento e avaliação do Ministério da Saúde foi, paulatinamente, sendo aprimorado para proporcionar mais transparência às

ações desenvolvidas e para dar visibilidade àquilo que está sendo feito em prol da saúde da população. O fluxograma apresentado na Figura 2 é representativo da governança interna e dos espaços decisórios.

■ **FIGURA 2: INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA INTERNA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE**



Fonte: Demas/SE/MS

O sucesso de qualquer ação de M&A depende de um efetivo planejamento e gestão da informação. Seu enraizamento, entretanto, depende, primordialmente, de um acordo prévio, de uma decisão política, de sua adoção como objetivo de governo. Do contrário, mesmo que se faça o planejamento mais apurado e que se desenvolvam as melhores ferramentas, o processo não sobreviverá.

A partir de sua criação, coube ao departamento, por exemplo, outras ações estruturantes, tais como: coordenação da formulação e da implementação da Política

de Monitoramento e Avaliação do SUS (em andamento); revisão da Política Nacional de Informação e Informática do SUS (PNIIS) (concluída e pronta para pactuação); e construção de uma estrutura especializada em produção de informações qualificadas para os gestores da saúde (a chamada BI – business intelligence ou inteligência de negócio, ação de fluxo contínuo). Tais incumbências indicam o papel estratégico do Demas na produção e distribuição de informações que contribuam efetivamente para a redução das incertezas no processo decisório do SUS (em geral) e do Ministério da Saúde (em particular).

Vale ressaltar que o papel do Demas e da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO/SE) se imbricam. Além disso, esse processo só é viável porque há uma rede que se propõe a aprimorá-lo, de forma constante, com participação de todas as áreas do Ministério. Nesse fazer cotidiano são acompanhados, por meio de reuniões e oficinas periódicas, os vários instrumentos já citados (PNS, PPA, PE, PAS), que são subsídios fundamentais para o Relatório de Gestão Anual do Ministério da Saúde e do governo como um todo.

Diante disso, o Departamento direcionou seu trabalho para importantes ações, tais como: (i) a adoção do Sistema Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados (E-Car), um instrumento de gestão e acompanhamento, amplamente flexível, configurável e de código aberto; (ii) a gestão da informação estratégica em saúde com ênfase na reestruturação da Sala de Apoio à Gestão Estratégica (Sage), um instrumento de produção e disseminação de dados e informações, apto a contribuir para a redução das incertezas do processo decisório no nível estratégico da gestão em saúde; e (iii) a criação do Índice de Desenvolvimento do SUS (IDSUS), um indicador composto, que busca avaliar o desempenho (nos três níveis de gestão: municipal, estadual e federal) do "SUS que atende os residentes de cada município brasileiro".

## Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados (E-Car)

Originalmente desenvolvido por uma cooperação técnica firmada entre o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e a Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (Celepar), o e-Car é uma ferramenta tecnológica voltada para o acompanhamento estratégico e para o gerenciamento operacional de ações. Além de um minucioso monitoramento, o instrumento é um software livre, dispondo de uma estrutura de informação plenamente adaptável e harmonizável com as soluções já existentes no MS.

Essa alta governabilidade sobre a ferramenta possibilita o acompanhamento das ações, de acordo com as periodicidades desejadas, por meio do registro de dados objetivos e subjetivos. Ou seja, é possível inserir metas, indicadores e prazos quantificáveis, mas também pareceres subjetivos com as visões e percepções dos responsáveis por cada uma das ações.

É possível, ainda, a segmentação por tipos de acompanhamento, separando as ações por conjuntos. Dessa forma, um re-

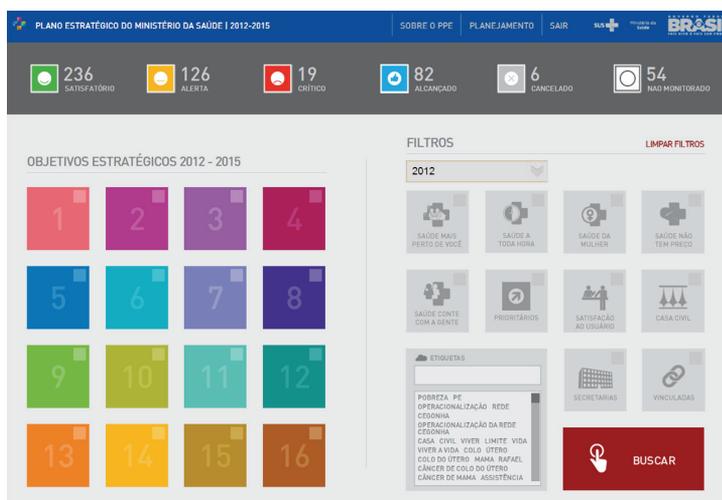
corde estratégico de resultados pode ser monitorado de forma diferenciada, disponibilizando uma visão gerencial – com os respectivos status (satisfatório, alerta ou crítico) de cada resultado –, por meio da qual é possível comparar períodos acompanhados e avaliar o andamento das ações e a evolução de seus indicadores ao longo do tempo.

Na atual agenda do MS, vinculados aos 16 Objetivos Estratégicos existem 131 estratégias, 601 resultados, 1.365 produtos, 762 ações e 435 atividades. Cada área do MS é responsável pela inserção das informações relacionadas às suas ações de trabalho. A partir disso, foi desenvolvida uma sistemática de monito-

ramento com duas periodicidades: mensal e quadrimestral.

De quatro em quatro meses, todos os resultados são averiguados em ciclos de monitoramento que implicam o seguinte fluxo: (i) cada área avalia e atualiza os resultados e indicadores sob sua responsabilidade no e-Car; (ii) os colegiados das secretarias validam os status e identificam os pontos críticos; (iii) o Demas promove oficinas transversais de validação por Objetivos Estratégicos; (iv) o Núcleo de Apoio ao Planejamento (NAP), instância criada para coordenar o processo de planejamento estratégico, analisa o monitoramento realizado; e (v) o Colegiado de Gestão do MS realiza o acompanhamento geral do PE.

### ■ FIGURA 3: TELA INTERNA DO MONITORAMENTO DO PLANO ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE



Fonte: Demas/SE/MS

No início de 2012, a revisão do Planejamento Estratégico do MS destacou um elenco de indicadores prioritários para o alcance dos resultados pactuados, cujo acompanhamento periódico, como forma de trazer mais eficácia às ações previstas, deveria ser realizado pelo Ministro da Saúde e seu Colegiado. Esse destaque – no qual se incluem importantes ações como: Rede Cegonha, SOS Emergência, Combate ao Crack e Saúde Não Tem Preço – passou a ser chamado de Recorte Estratégico do Ministério da Saúde (REM).

Por conseguinte, mensalmente os 100 resultados REM são inspecionados, respeitando o seguinte fluxo: (i) cada área avalia e atualiza os REM sob sua responsabilidade no e-Car; (ii) os colegiados das secretarias

validam os status e identificam os pontos críticos; (iii) o Núcleo de Apoio ao Planejamento (NAP) analisa o monitoramento realizado; e (iv) o Ministro da Saúde e a Secretária Executiva realizam o acompanhamento executivo do recorte estratégico.

## Gestão da informação estratégica em saúde com ênfase na reestruturação da Sala de Apoio à Gestão Estratégica (Sage)

O Brasil é o único país do mundo com mais de 100 milhões de habitantes que oferece um sistema de saúde público e universal.

### ■ FIGURA 4: FLUXO DE MONITORAMENTO QUADRIMESTRAL DOS RESULTADOS DO PLANO ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE



Fonte: Demas/SE/MS

Ofertar atenção à saúde integral, de qualidade e com acesso amplo para toda a população é um enorme desafio. Anualmente, o Sistema Único de Saúde (SUS) realiza mais de 3 bilhões de procedimentos ambulatoriais, 500 milhões de consultas médicas, 12 milhões de internações e 30 milhões de procedimentos oncológicos. Além disso, o sistema realiza o maior número de transplantes de órgão do mundo e movimenta 90% do mercado mundial de vacinas.

A informação em saúde tem como esfera de intervenção tanto a consciência subjetiva do cidadão e o exercício do controle social quanto o atendimento às complexas estratégias de decisão do gestor público de saúde, de desenvolvimento tecno-científico e de articulação da saúde com as demais políticas sociais e econômicas do País.

Atento a essas necessidades e considerando que grande parte da atividade da área da saúde está na gestão da informação e que a governança da informação passou a ocupar lugar estratégico no fortalecimento das relações interfederativas e no relacionamento governo-cidadão, o MS redefiniu o Comitê de Informação e Informática em Saúde (CIINFO) em 2011, durante o processo de planejamento e alinhamento estratégico.

Instância de decisão colegiada – com representação de todos os secretários, presidentes das entidades vinculadas ao MS, além de relevantes membros consultivos como os da Rede Interagencial de Informações para a Saúde (RIPSA) e do Ministério do Planejamento –, o CIINFO possui funções diretivas, normativas e fiscalizadoras das atividades relativas aos sistemas de informação e informática em saúde, no âmbito do MS e do SUS.

■ **FIGURA 5: FLUXO DE MONITORAMENTO MENSAL DO RECORTE ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE (REM)**



Fonte: Demas/SE/MS

A esse Comitê compete, por exemplo, emitir orientações, normas e padrões técnicos de interoperabilidade de informações; promover a racionalização do desenvolvimento e do uso dos recursos de Tecnologia da Informação (TI); e definir padrões essenciais de informação em saúde para suportar um registro eletrônico de saúde, interoperável e compartilhado em todo território nacional.

Uma das deliberações do CIINFO foi promover a reformulação da Política Nacional de Informação Informática em Saúde (PNIIS) visando à melhoria do acesso e da qualidade no SUS; a transparência e segurança das informações; o suporte da informação para tomada de decisão por parte do gestor e profissional de saúde; e, por fim, o desenvolvimento institucional do SUS com ganhos de eficiência em gestão de pessoas, aquisição de insumos, monitoramento e avaliação das ações, logística, pagamento e transferência de recursos.

Originalmente escrita em 2004, a PNIIS necessitava de uma revisão e, principalmente, de uma pactuação tripartite para deixar de ser vista apenas como um documento consultivo. Desse modo, após as sugestões apresentadas em uma consulta pública, a concepção atual da Política procura espelhar a governança descentralizada da informação, passando a vislumbrar a possibilidade de emitir orientações, normas e padrões de interoperabilidade de informações, bem como promover a ra-

cionalização do desenvolvimento e do uso dos recursos de Tecnologia da Informação. Atualmente em fase final de elaboração e sistematização das diversas contribuições recebidas, a PNIIS deve ser publicada no 2º semestre de 2013 após sua aprovação pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

A nova PNIIS procura atualizar-se a novos conceitos de saúde, como os trazidos pela Lei de Acesso à Informação e pelo uso do E-gov, como uma linha transversal de alinhamento de todas as políticas de informação e informática adotadas pelo Governo Federal. No âmbito dos conceitos mais recentes, ela apresenta, por exemplo, o E-Health, de acordo com o qual o cidadão/paciente deve ter acesso a suas informações pessoais e prontuário para que ele próprio possa decidir, interativamente com o médico e com o gestor, sobre qual é o melhor encaminhamento para seu caso. Além disso, a PNIIS 2013 traz diretrizes importantes como: governança, infraestrutura, conectividade, funcionalidade, segurança e recursos humanos.

Outra importante deliberação do CIINFO foi o recorte e a redefinição do fluxo de informações consideradas estratégicas para o MS. A área da saúde, em suas três esferas de gestão, produz uma vasta quantidade de informações. Por essa razão, é fundamental estabelecer um recorte, um foco para que os gestores possam ter capacidade de monitorar os indicadores mais relevantes e promover discussões para

modificá-los, tendo em vista a melhoria da saúde da população. Ou seja, não se trata apenas de registrar as diversas informações em uma série histórica, mas possibilitar a interação, a correção do percurso de uma determinada ação ou programa. Em consonância com essa determinação, o Demas envidou esforços e promoveu a reestruturação da Sala de Apoio à Gestão Estratégica do MS (Sage), antiga Sala de Situação em Saúde.

Aberta para o acesso de qualquer cidadão no endereço [www.saude.gov.br/sage](http://www.saude.gov.br/sage), a Sala de Apoio à Gestão Estratégica do MS obtém, sistematiza e disponibiliza *on line* dados e informações produzidas pelo Ministério da Saúde, por entidades vinculadas e por órgãos de pesquisa. Dessa maneira, com cerca de quatro mil visitas diárias, a Sage é um instrumento – de produção, disseminação de dados e informações, gestão e geração de conhecimento – apto a contribuir para a redução das incertezas no processo decisório da gestão em saúde. Além disso, demonstrando a atuação governamental no âmbito do SUS, ela contribui para a transparência das ações desenvolvidas na área da saúde e possibilita projeções e inferências setoriais.

No intuito de organizar os conteúdos e facilitar o acesso e a compreensão dos diversos dados e informações disponibilizadas, a navegação na Sage é atualmente estruturada a partir de cinco módulos: Redes e Programas; Atenção à Saúde; Sociodemográfico; Situação de Saúde; e Gestão/Financiamento.

- **Redes e Programas:** Apresenta informações do módulo de “Atenção à Saúde” reagrupadas de acordo com as redes prioritárias de saúde do governo: Saúde Conte com a Gente (saúde mental); Saúde da Mulher; Saúde Mais Perto de Você (atenção básica); Saúde Não Tem Preço (assistência farmacêutica); e Saúde Toda Hora (urgência e emergência).
- **Atenção à Saúde:** Permite o acompanhamento das metas físicas, das coberturas e dos quantitativos relacionados às principais ações e programas do Ministério da Saúde.
- **Sociodemográfico:** Apresenta aspectos socioeconômicos, demográficos e territoriais que permitem identificar a situação conjuntural brasileira. Reúne dados políticos de estados e municípios, bem como as representações no Poder Legislativo e sua atuação na área da saúde, por meio de emendas e convênios.
- **Situação de Saúde:** Disponibiliza indicadores epidemiológicos e operacionais relacionados a doenças e agravos caracterizados como problema de saúde pública. Auxilia na elaboração de análises contextuais utilizadas na formulação de políticas e na avaliação de intervenções específicas no campo da saúde.
- **Gestão/Financiamento:** Aborda a execução orçamentária do MS por unidade orçamentária, programas e ações. Informa os limites financeiros por empenho e por fontes de recurso. Detalha a situação de convênios e apresenta as transferências fundo a fundo, particularizando os repasses

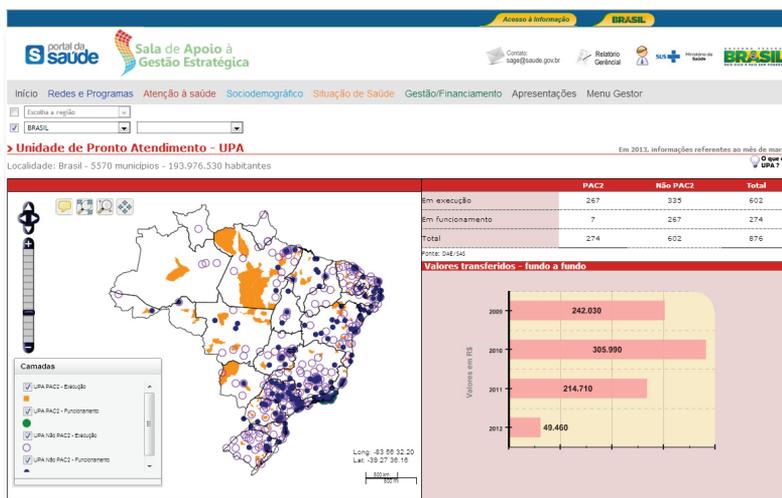
financeiros. Exibe informações sobre estabelecimentos e profissionais de saúde em atuação no SUS. Mostra indicadores de processo e resultados do monitoramento do Pacto pela Saúde e, futuramente, do Contrato Organizativo de Ação Pública (COAP). Disponibiliza os dados referentes ao processo de gestão, à descentralização e ao controle social.

Além desses cinco módulos abertos, a Sage ainda disponibiliza a geração e impressão de relatórios gerenciais, com resumos estratégicos das informações, e a visualização de um menu interno, voltado para os gestores, com o monitoramento de ações, metas e indicadores estratégicos como os do Sistema de

Monitoramento de Obras (Sismob) e do programa SOS Emergências.

O SOS Emergências visa melhorar a gestão e a qualidade assistencial dos principais hospitais de urgência e emergência da rede SUS. Por conseguinte, a sala possibilita o monitoramento da evolução do programa de modo a estimular suas ações exitosas e a corrigir suas falhas. A Sage oferece, por exemplo, dados relativos a indicadores selecionados de morbimortalidade, que, por sua vez, possibilitam a realização de um recorte (municipal ou estadual) indicativo de motivos pelos quais os usuários procuram um ou outro hospital. Assim, os gestores que optam por aderir aos programas do MS podem traçar melhor seus planos de ação.

■ **FIGURA 6: DASHBOARD DA SAGE COM INFORMAÇÕES SOBRE AS UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO (UPA)**



Fonte: Demas/SE/MS

O Sistema de Monitoramento de Obras (Sismob) tem o intuito de monitorar as obras de engenharia e infraestrutura de Unidades Básicas de Saúde (UBS), Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e Academias da Saúde financiadas com recursos federais. Nesse sentido, a Sage facilita, por exemplo, uma comparação entre o planejado e o executado de cada obra, assim como suas fases e etapas, oferecendo uma visão financeira e executiva de toda a obra e facilitando o seu gerenciamento.

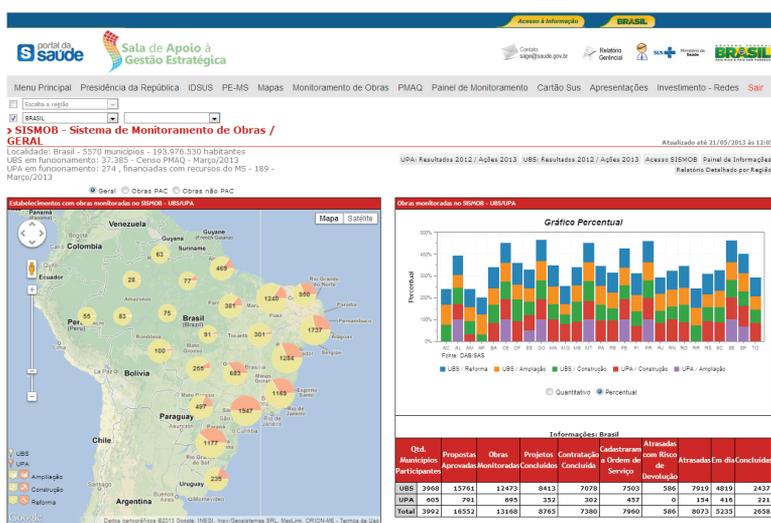
ao cumprimento de seus princípios (universalidade do acesso, integralidade da atenção, equidade) e diretrizes (regionalização, hierarquização, comando único por esfera de gestão e responsabilidade tripartite) com base em indicadores calculados com dados dos Sistemas de Informações Nacionais<sup>4</sup>. Essa avaliação busca medir, aproximadamente, a distância entre o SUS existente e o SUS que atenderia a todos os brasileiros em todas suas necessidades de ações e serviços de saúde.

## Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS)

Desenvolvido pelo Demas a partir de um anseio explicitado no discurso de posse do Ministro da Saúde Alexandre Padilha, o Índice de Desempenho do SUS (IDSUS) visa avaliar o desempenho do sistema quanto

O núcleo elementar da avaliação realizada pelo IDSUS é o "SUS que atende os residentes de cada município brasileiro", pois contempla, além da Atenção Básica (realizada em todos os municípios), a Atenção Especializada, Ambulatorial e Hospitalar – tanto a realizada no próprio município, quanto a encaminhada para outros municípios, polos de uma região, de um estado ou nacional.

■ FIGURA 7: DASHBOARD DA SAGE COM INFORMAÇÕES DO SISTEMA DE MONITORAMENTO DE OBRAS (SISMOB)



Fonte: Demas/SE/MS

Em decorrência desse foco avaliativo, o IDSUS não avalia apenas isoladamente o sistema público de saúde existente nos territórios dos municípios, mas toda a rede pública, integrada e hierarquizada segundo os níveis de atenção, e até para além dessas. Isto é, ele avalia o conjunto de ações e serviços de saúde, organizado em níveis de complexidade crescente, com a finalidade de garantir a integralidade da assistência à saúde e sua articulação em uma Rede de Atenção à Saúde, conforme definido pelo Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Dessa forma, o IDSUS avalia o desempenho do Sistema Único de Saúde nos estados, regiões e no País por meio da média dos resultados da avaliação ponderada pelas respectivas populações<sup>2</sup>.

Em síntese, o IDSUS tem como finalidades: (i) avaliar o desempenho do SUS nos municípios, regionais de saúde, estados, regiões e no País; (ii) avaliar o acesso e a efetividade nos diferentes níveis de atenção: básica, especializada ambulatorial e hospitalar e urgências e emergências; (iii) expressar essa avaliação por meio de indicadores simples e compostos; (iv) fazer

avaliação para detectar as deficiências, visando a melhorias e não apenas para classificar; e (v) fazer uma avaliação atrelada a um pacto de compromissos, pois os indicadores do IDSUS terão metas definidas no Contrato Organizativo de Ação Pública (COAP), que procura organizar as ações e serviços de saúde especializados em redes regionalizadas e hierarquizadas.

O Projeto Desenvolvimento de Metodologia de Avaliação do Desempenho do Sistema de Saúde Brasileiro (PRO-ADESS), da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (Abrasco), coordenado pelo Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (ICICT) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), serviu como referencial para o modelo de avaliação utilizado pelo IDSUS.

A partir disso, o IDSUS fixou como foco a avaliação do cuidado em saúde, por meio de indicadores capazes de mensurar o acesso potencial ou obtido e a efetividade das ações e serviços de saúde, regionalizados e realizados nos níveis da Rede de Atenção à Saúde, para os residentes de cada município brasileiro.

1 São fontes de dados dos indicadores do IDSUS: Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES); Sistema de Informação Ambulatorial (SIA); Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN); Sistema de Informação do Programa Nacional de Imunização (SI-PNI); Sistema de Informação Hospitalar (SIH); Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM); Sistema de Informação sobre Nascimento Vivo (SINASC); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

2 As notas, indicadores e mapas do Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS) são abertos e estão disponíveis para o acesso de todos no endereço: [www.saude.gov.br/idsus](http://www.saude.gov.br/idsus).

O modelo avaliativo do IDSUS conta ainda com um bloco de caracterização, segundo a homogeneidade dos municípios brasileiros, que foram agrupados em relação às semelhanças: socioeconômicas; do perfil de mortalidade infantil; e da estrutura do sistema de saúde existente no território municipal.

Baseado nas três dimensões do PRO-AD-SESS (Determinantes da Saúde, Condições de Saúde da População, Estrutura do Sistema de Saúde), esse bloco, formado por seis grupos homogêneos, tem por objetivo fazer uma breve contextualização do desempenho encontrado no SUS que atende

os residentes de cada município. Trata-se, portanto, de um recurso de análise dos resultados, não sendo utilizado para avaliar ou pontuar o desempenho do Sistema.

Para a construção do IDSUS foram selecionados 24 indicadores<sup>3</sup> distribuídos entre a atenção básica, as atenções ambulatorial e hospitalar e a urgência e emergência, compondo cinco índices. Além disso, a avaliação de desempenho do SUS efetuada por meio do IDSUS foi focada no cuidado na saúde, avaliando o acesso potencial ou obtido e a efetividade do cuidado na atenção básica, as atenções ambulatorial e hospitalar e a urgência e emergência.

■ **QUADRO 1: MODELO AVALIATIVO DO ÍNDICE DE DESEMPENHO DO SUS (IDSUS)**

DIMENSÕES PARA CARACTERIZAR OS MUNICÍPIOS		RESULTADOS
Determinantes da Saúde	Indicadores	Municípios segundo extratos homogêneos
Condições de Saúde da População	Indicadores	
Estrutura do Sistema de Saúde	Indicadores	
Porte Populacional		

DESEMPENHO DO SUS QUE ATENDE OS RESIDENTES DOS MUNICÍPIOS		
<b>Indicadores de:</b>	<b>Nível de Atenção:</b>	<b>Por área:</b>
<b>Acesso</b> ♦ Potencial ou Obtido	<b>Atenção realizada no município</b> ♦ Atenção básica ou primária	♦ Saúde do adulto ♦ Saúde bucal ♦ Saúde da criança ♦ Saúde da mulher
<b>Efetividade</b> ♦ Resultados esperados	<b>Atenção especializada realizada no município e na rede de atenção à saúde</b> ♦ Atenção ambulatorial geral e especializada ♦ Atenção hospitalar geral e especializada ♦ Urgência e Emergência	

FORMA COMO OS RESULTADOS SÃO MOSTRADOS:
Notas em cada nível da atenção e do desempenho geral do SUS que atende os residentes de cada município brasileiro, regiões, estados e nacional

Fonte: Demas/SE/MS

Para a avaliação, optou-se por utilizar uma metrificação conhecida. Dessa forma, as notas do IDSUS são quantificadas de 0 a 10. A intenção é que essa metrificação provoque questionamentos que possam mobilizar a população e gestores em prol de melhorias e na defesa do SUS.

De uma forma geral, os primeiros resultados do IDSUS apontaram que o maior problema do SUS ainda é o acesso e que a atenção básica, na maioria dos municípios brasileiros, está melhor do que a atenção especializada. Ele apontou que deve haver um aperfeiçoamento da regio-

nalização, isto é, que deve ser melhorado o acesso dos moradores de cidades sem atenção especializada às cidades vizinhas, com mais infraestrutura de média e alta complexidade, ambulatorial e hospitalar, assim como aprimorado o acesso dos residentes desses municípios aos polos de referência.

O IDSUS apontou, ainda, os municípios que, além da atenção especializada, apresentam deficiências na atenção básica e que a deficiência da atenção especializada é maior nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do que nas regiões Sudeste e Sul do Brasil.

■ **QUADRO 2: INDICADORES ADOTADOS PARA COMPOR O IDSUS**  
 FONTE: DEMAS/SE/MS

INDICADORES DE ACESSO POTENCIAL OU OBTIDO	<b>ATENÇÃO BÁSICA</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobertura populacional estimada pelas Equipes Básicas de Saúde.</li> <li>• Cobertura populacional estimada pelas Equipes Básicas de Saúde Bucal.</li> <li>• Proporção de nascidos vivos com mães com 7 ou mais consultas de pré-natal.</li> </ul>
	<b>ATENÇÃO AMBULATORIAL E HOSPITALAR DE MÉDIA COMPLEXIDADE</b>
INDICADORES DE EFETIVIDADE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razão de exames de mamografia em mulheres de 50 a 69 anos e população da mesma faixa etária.</li> <li>• Razão exames citopatológicos do colo do útero em mulheres de 25 a 59 anos e pop. da mesma faixa etária.</li> <li>• Razão de internações clínico-cirúrgicas de média complexidade e população residente.</li> <li>• Razão de procedimentos ambulatoriais de média complexidade selecionados e população residente.</li> </ul>
	<b>ATENÇÃO AMBULATORIAL E HOSPITALAR DE ALTA COMPLEXIDADE, REFERÊNCIA DA MÉDIA E ALTA E URGÊNCIA E EMERGÊNCIA</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razão de procedimentos ambulatoriais de alta complexidade selecionados e população residente.</li> <li>• Razão de internações clínico-cirúrgicas de alta complexidade e população residente.</li> <li>• Proporção de procedimentos ambulatoriais de média complexidade realizados para não residentes.</li> <li>• Proporção de internações de média complexidade realizadas para não residentes.</li> <li>• Proporção de procedimentos ambulatoriais de alta complexidade realizados para não residentes.</li> <li>• Proporção de internações de alta complexidade realizadas para não residentes.</li> <li>• Proporção de acesso hospitalar dos óbitos por acidente.</li> </ul>
	<b>ATENÇÃO BÁSICA</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporção de cura de casos novos de Tuberculose Pulmonar Bacilífera (TBC).</li> <li>• Proporção de cura de casos novos de Hanseníase.</li> <li>• Taxa de Incidência de sífilis congênita.</li> <li>• Proporção de internações sensíveis à atenção básica (ISAB).</li> <li>• Média anual da ação coletiva de escovação dental supervisionada.</li> <li>• Proporção de exodontia em relação aos procedimentos.</li> <li>• Cobertura com a vacina tetravalente em menores de 1 ano.</li> </ul>
	<b>ATENÇÃO HOSPITALAR DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE E URGÊNCIA E EMERGÊNCIA</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporção de parto normal.</li> <li>• Proporção de óbitos, nas internações em UTI, de menores de 15 anos.</li> <li>• Proporção de óbitos nas internações por infarto agudo do miocárdio (IAM).</li> </ul>

3 Foram submetidos a análises estatísticas diversos indicadores, visando identificar imprecisões. Só foram utilizados aqueles que apresentaram maior grau de consistência e fidedignidade. Assim, foram testados vários indicadores, sendo selecionados aqueles que se mostraram mais confiáveis, relevantes e calculáveis para todos os municípios brasileiros.

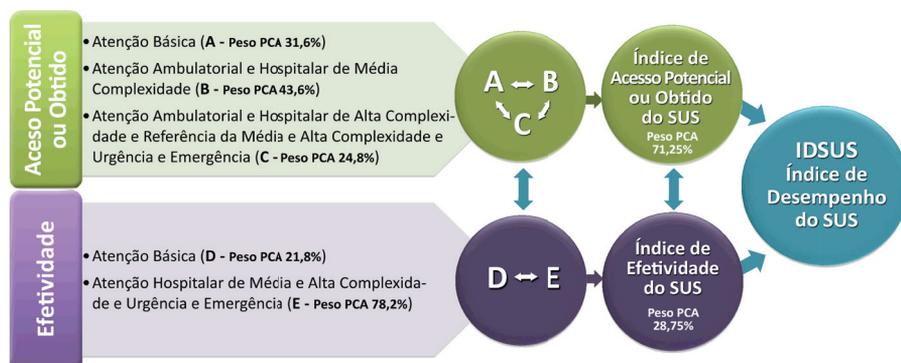
A leitura dos resultados do IDSUS permite mapear quais são os pontos fortes e fragilidades de cada município, nos indicadores simples e compostos. A análise dos resultados dos indicadores simples do SUS, em municípios de uma mesma região de saúde, permite o refinamento do olhar para as diferenças entre os SUS que atendem os residentes desses municípios, seus pontos positivos e negativos. Ambas as visões podem subsidiar os gestores federal, estaduais e municipais no estabelecimento das prioridades de ações visando a melhorias.

Mais que um ranking e menos que uma explicação exaustiva, o IDSUS oferece uma visão aproximada do SUS, que possibilita a instauração de práticas de avaliação e monitoramento para identificar os principais problemas do Sistema e, principalmente, para repor a necessidade

de pactos entre os gestores, com metas e compromissos para a contínua construção de um SUS que responda mais aos direitos de cidadania e de saúde do povo brasileiro.

Juntamente com outros componentes de avaliação e monitoramento (como o Programa Nacional de Avaliação dos Serviços de Saúde (PNASS); as pesquisas de avaliação do acesso aos serviços e satisfação dos usuários; o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ); e o Programa de Avaliação da Gestão do SUS), o IDSUS se consolida como uma das partes integrantes de um complexo sistema de planejamento, monitoramento e avaliação que servirá de base para a construção da Política de Monitoramento e Avaliação e do Sistema de Avaliação do SUS brasileiro.

■ FIGURA 8: REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DA COMPOSIÇÃO DOS INDICADORES QUE FORMAM O IDSUS



Fonte: Demas/SE/MS

Vandré Monteiro<sup>1</sup>Ralph Trancoso<sup>2</sup>

# Monitoramento de ações governamentais de combate ao desmatamento por intermédio de ferramentas gerenciais e satelitais<sup>3</sup>

## 1. Introdução

Estimativas recentes sobre a perda de cobertura vegetal nativa apontam a América do Sul e a África como os continentes que vêm perdendo mais rapidamente suas florestas<sup>4</sup>. O Brasil, seguido da Indonésia, foram os países com maior área desmatada entre 1990 e 2005. Além de liderar o ranking mundial de desmatamento, o Brasil apresenta também a mais extensa rede de áreas tropicais protegidas<sup>5</sup>. Dentro deste contexto e considerando os possíveis impactos das mudanças climáticas advindos da perda de cobertura florestal nativa<sup>6</sup>, uma série de ações para a prevenção e combate ao desmatamento vêm sendo propostas pelo Governo Federal.

O Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento é o órgão governamental responsável pela elaboração de estratégias para a redução do desmatamento.

Entre elas, os Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas (PPCDAm e PPCerrado) são considerados instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima, sendo essenciais para a redução das emissões brasileiras devido ao desmatamento e às mudanças no uso do solo. Portanto, tais planos de ação desempenham importante papel para que o Brasil alcance suas metas de redução das emissões.

O PPCDAm é considerado como a principal política para a redução do desmatamento no País. Ele foi instituído pelo Decreto sem número de 3 de julho de 2003, motivado pelas altas taxa de desmatamento na Amazônia observadas em 2003 e 2004. O PPCDAm é tido como um dos principais responsáveis pelas constantes quedas na taxa anual de desmatamento na Amazônia.

1 Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento, Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, Ministério do Meio Ambiente.

2 Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento, Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, Ministério do Meio Ambiente.

O objetivo deste artigo é demonstrar as ferramentas utilizadas pelo Ministério do Meio Ambiente para o monitoramento das atividades de combate ao desmatamento. Neste sentido, a seção seguinte intitulada “*Monitoramento gerencial do PPCDAm*” utiliza o PPCDAm como estudo de caso para relatar como o monitoramento gerencial foi realizado. Em seguida, a seção intitulada “*Monitoramento das ações de combate ao desmatamento por dados de satélite*” demonstra a utilização de dados satelitais para o monitoramento de ações de combate ao desmatamento na Amazônia e em outras regiões do Brasil.

## 2. Monitoramento gerencial do PPCDAm

Segundo o Decreto sem número de 3 de julho de 2003, o Grupo de Trabalho Interministerial (GPTI) é composto por 17 órgãos. A Comissão Executiva do PPCDAm é composta oficialmente por dez órgãos, e é a principal instância para monitoramento e tomada de decisões para correção de rumos. Constitui uma rede onde as decisões são tomadas por consenso, e órgãos convidados participam com o mesmo peso dos membros permanentes.

O próprio PPCDAm constitui uma rede mais complexa e intrincada, onde diversos setores de diferentes órgãos são responsáveis pela execução de cerca de duas centenas de atividades, sistematizadas em um Plano Operativo que explicita prazos e metas gerenciais. A terceira fase do PPCDAm (2012 a 2015) contou com a participação de 36 órgãos federais, e conta com instâncias consultivas junto a governos estaduais, setor privado e sociedade civil organizada.

O monitoramento da execução das atividades previstas no Plano Operativo do PPCDAm é um desafio que se impôs desde o início de sua implementação. A primeira fase do plano, que vigorou de 2004 a 2007, contou com um sistema de monitoramento gerencial on-line em que representantes de cada órgão tinham senhas de acesso que lhes permitiam atualizar informações quanto à execução das atividades sob sua responsabilidade. Sempre que um dado setor não cumpria o prazo previsto para inserir informações no sistema, a equipe no Ministério do Meio Ambiente entrava em contato com o responsável para cobrar o preenchimento do sistema.

3 Este artigo é baseado em apresentação realizada no seminário “Gestão da Informação e Monitoramento de Políticas Sociais”, que ocorreu nos dias 11 e 12 de dezembro de 2012, na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília/DF.

4 FAO & JRC. Global forest land-use change 1990–2005. *FAO Forestry Paper* No. 169. Rome; FAO. 2012.

5 TRANCOSO, R et al. Deforestation and Conservation in major watersheds of the Brazilian Amazon. *Environmental Conservation*, v.36, n.4, 2010.

6 IPCC AR4 WG1. SOLOMON, S. et al. *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*. Cambridge University Press. 2007.

Cerca de um ano após sua implementação, percebeu-se que, apesar das cobranças, a maioria dos setores não atualizava as informações sob sua responsabilidade. O sistema foi perdendo adesão, até ser totalmente abandonado.

Dentre as causas apontadas para o insucesso dessa experiência, pode-se destacar:

- Alta complexidade do sistema, que exigia que fosse dispensado tempo e esforço dos executores para compreender o que exatamente estava sendo pedido em cada campo;
- Baixa disponibilidade dos executores, envolvidos em diversas outras ações, incluindo o preenchimento de outros sistemas para outras instâncias do governo;
- Ausência de incentivos para promover maior adesão dos executores; e
- Erros do *software*, que muitas vezes faziam com que textos longos fossem perdidos ao tentar salvá-los.

Em geral, os executores viam o preenchimento do sistema como um esforço complexo e com pouco ou nenhum resultado prático, e não disponibilizavam o escasso tempo de suas equipes para preenchê-lo.

Desse modo, um dos grandes desafios para a segunda fase do PPCDAm (2009 a 2011) foi o desenvolvimento de um sistema de monitoramento capaz de gerar informações sistematizadas sobre o andamento das atividades do Plano Operativo, destacando os principais avanços e dificuldades

encontradas pelos executores, de modo a subsidiar a Comissão Executiva na tomada de decisões necessárias para corrigir os rumos da atuação governamental.

No intuito de racionalizar o esforço de coleta, sistematização e apresentação das informações, optou-se por focar apenas os prazos e metas gerenciais do Plano Operativo. Ademais, foram selecionadas para acompanhamento direto pela Comissão Executiva apenas 107, de um total de 211 atividades. Tal seleção teve como critério a relevância imediata sobre o problema central abordado pelo Plano, o “desmatamento ilegal na Amazônia Legal”. As demais atividades continuaram em execução e sob monitoramento pelos setores responsáveis.

As 107 atividades selecionadas foram reprocessadas sem perda de conteúdo, o que resultou em um total de 64 atividades, sempre focando as metas estabelecidas no Plano Operativo.

Para atualização das informações foram utilizadas duas estratégias diferentes. Em 2009 e 2011, os responsáveis foram consultados apenas sobre o quanto da meta prevista foi executado, abrindo-se um campo de livre preenchimento, para que fossem inseridas justificativas para o não cumprimento ou quaisquer outras informações que os executores julgassem relevantes. Nesse caso, buscou-se simplificar ao máximo o preenchimento para obter a adesão dos executores. Tal estratégia deu resultado, mas o nível de detalhamento

das respostas foi em geral muito superficial para balizar a tomada de decisão para correção de rumos.

Em 2010 foi elaborado um sistema de etapas, que visava apreender avanços intermediários para a execução da meta de forma ágil, obtendo assim informações mais completas para a tomada de decisões. Foram realizadas reuniões com os responsáveis por cada uma das 64 atividades monitoradas. Nesses encontros, foi solicitada a participação dos técnicos que atuavam diretamente na execução. Os responsáveis tinham a oportunidade de revisar a meta para o ano, e em seguida cada atividade foi subdividida em quatro etapas, com os seguintes critérios:

- O cumprimento de cada etapa deve estar associado a um produto (geralmente um documento);
- Seu cumprimento deve ser de fácil verificação; e
- O cumprimento das quatro etapas deve implicar, obrigatoriamente, o cumprimento da meta revista.

Desse modo, foi possível incluir mesmo as atividades com produto impreciso, além de apreender avanços em etapas intermediárias, mesmo que a meta não tivesse sido nem parcialmente cumprida. Em cada rodada de monitoria, aos técnicos era solicitado atualizar o andamento das etapas, colocando "S" (de "Sim") para as etapas cumpridas, e "N" (de "Não") para

as etapas ainda não cumpridas. Algumas etapas foram expressas em quantidades numéricas. Nesses casos, aos técnicos era solicitado atualizar a quantidade executada em cada etapa.

As consultas para atualização das etapas foram realizadas periodicamente, em planilhas enviadas via correio eletrônico. Quando uma etapa não estava concluída dentro do prazo estipulado, aos responsáveis era solicitada justificativa para o atraso.

A participação dos técnicos responsáveis por cada atividade no processo de enquadramento das etapas conferiu ao sistema coerência com as iniciativas adotadas pelo setor para atingir a meta revisada. As consultas pediam poucas informações, tendo como base etapas já plenamente conhecidas pelos executores (pois participaram de sua elaboração).

Com base na divisão das atividades em etapas, foi possível estabelecer, para cada uma delas, um indicador de execução expresso em porcentagem, onde cada etapa corresponde a 25% do andamento da atividade. Nos casos de etapas expressas em quantidades, andamentos parciais representam uma fração dos 25% da etapa. Desse modo, uma atividade pode chegar a mais de 25% de execução, mesmo sem nenhuma etapa totalmente cumprida. A Tabela 1 mostra a atividade "Concessão Florestal em Florestas Nacionais".

■ **TABELA 1: DESEMPENHO DA ATIVIDADE "CONCESSÃO FLORESTAL EM FLORESTAS NACIONAIS" NO SISTEMA DE MONITORAMENTO GERENCIAL DO PPCDAM EM 2010**

PRODUTO	META (PLANO)	META (REVISÃO)	ETAPAS	VERIFICA-DOR	CONCLU-SÃO	REALIZA-DO	CUM-PRIDA?	AVAN-ÇO
FOMENTO ÀS ATIVIDADES SUSTENTÁVEIS								
Área concedida	140.540 + 900.000 hectares	259.017 hectares	6 Pré-editais de concessão florestal lançados publicamente	Pré-editais em consulta pública	Novembro	5	N	67%
			8 audiências públicas realizadas nos municípios beneficiados	Registro das audiências	Novembro	14	S	
			3 editais lançados e processos licitatórios abertos	Publicação de extrato no DOU	Dezembro	2	N	
			Contratos de concessão florestal assinado, referentes a 259.017 hectares	Contratos assinados	Dezembro	48.857	N	

No caso acima, apenas uma das etapas foi cumprida, correspondendo a 25% do avanço da atividade. No entanto, ao considerar os cumprimentos parciais das demais etapas, o avanço da atividade ficou acima de 50%.

É relevante observar que em diversos casos o monitoramento considerou avanços intermediários que não necessariamente representam o cumprimento da meta da atividade, como pode ser observado no exemplo acima. O percentual de avanço refere-se a todo o processo planejado no âmbito daquela ação, e por isso não deve ser entendido como percentual de cumprimento das metas.

O sistema por etapas vigorou somente para o ano de 2010. Ele não foi continuado em 2011 porque exige um grande esforço de preparação, incluindo reuniões

presenciais com os responsáveis por cada ação. A possibilidade de realização de tal esforço em 2011 foi severamente prejudicado pelo período de transição de governo e pela elaboração do Plano Plurianual, que exigiu grande dedicação das equipes técnicas.

O sistema por etapas foi capaz de obter informações sobre a execução das atividades com razoável nível de detalhamento, em prazo reduzido.

No entanto, o sistema não apoiou a tomada de decisões, pois o volume de informações geradas era muito grande para que fossem consideradas com qualidade nas reuniões da Comissão Executiva. Avalia-se que seria necessária uma maior priorização, com seleção de menos atividades, ou um esforço prévio de tratamento das informações mais urgentes por parte do

DPCD antes de apresentá-las à Comissão. Ademais, a fase de elaboração das etapas, com reuniões com todos os responsáveis e que deveria ocorrer todos os anos, revelou-se extremamente trabalhosa e demorada.

Apesar dessas limitações, avalia-se que o sistema representou um avanço no monitoramento das atividades do PPCDAm, e deverá ser continuada em sua terceira fase, com alguns ajustes.

### 3.1 Monitoramento das ações de combate ao desmatamento por dados de satélite

O Brasil é referência em monitoramento por satélite. Atualmente, diversos sistemas oriundos de dados de diferentes satélites, com características variadas, vêm sendo utilizados para subsidiar e monitorar ações de governo. O objetivo desta seção é expor como o Governo Federal vem utilizando os dados satelitais para o suporte e a avaliação crítica de políticas públicas.

#### **PROGRAMA DE MONITORAMENTO DA FLORESTA AMAZÔNICA BRASILEIRA POR SATÉLITE (PRODES)**

O Projeto PRODES quantifica a área desmatada na Amazônia usando classificação digital de imagens de satélite de média resolução (30 metros). As estimativas do

PRODES são consideradas como referência oficial para o Governo Federal. Este tópico demonstrará a utilização dos dados do PRODES pelo Governo Federal em duas esferas. Na primeira delas, as taxas anuais de desmatamento na Amazônia são usadas para o estabelecimento de uma meta nacional de redução do desmatamento. Na segunda, a flutuação dos incrementos anuais de desmatamento por município é utilizada para a construção de uma lista de municípios prioritários para as ações de prevenção e combate ao desmatamento.

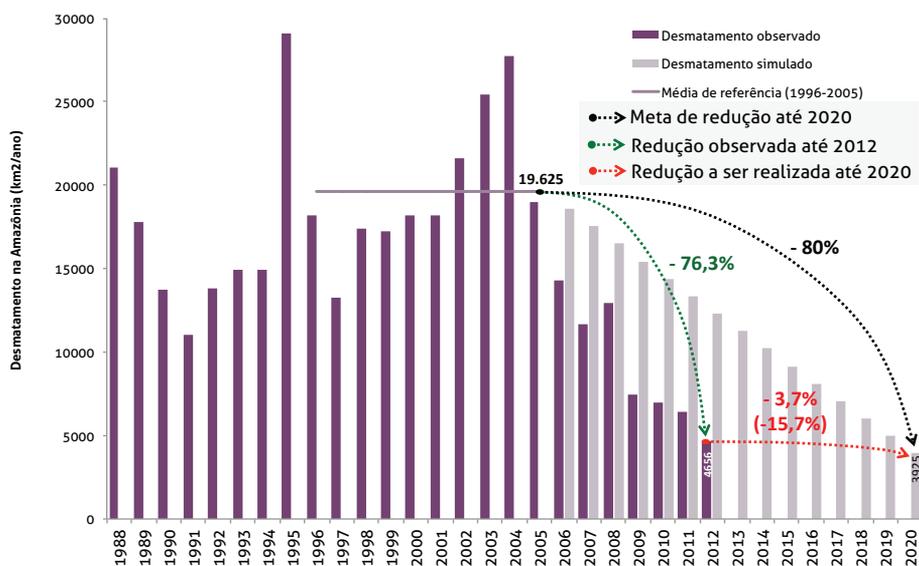
#### **METAS DE REDUÇÃO DO DESMATAMENTO ESTABELECIDAS PELA POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇAS NO CLIMA**

Do início do PPCDAm, em 2004, até a atualidade, a taxa anual de desmatamento na Amazônia vem sendo reduzida de forma acentuada. No entanto, temos ainda um grande desafio, considerando a meta fixada pela Política Nacional sobre Mudanças no Clima, formalizada pelo Decreto no 7390/2010, que prevê a redução de 80% até 2020 da média das taxas anuais de desmatamento observadas entre 1996 e 2005, para redução das emissões de gases de efeito estufa por corte raso na Floresta Amazônica. Na figura 1, a linha tracejada azul representa a média do período de referência (1996-2005), a linha pontilhada preta é a meta de redução para 2020 e a verde é a redução alcançada em 2012. A linha pontilhada vermelha, por sua vez, demonstra a distância do número atual

para a meta de 2020. Ou seja, restam 3,7% em relação ao período de referência e 15,7% em relação à taxa anual de 2012 para o alcance da meta. Considerando a taxa anual preliminar obtida para 2012, até agora alcançamos 76,3% de redução em relação à média do perí-

odo de referência. Se numericamente a maior parte do desafio já foi vencida, em termos práticos o maior esforço ainda está por vir, tendo em vista que a continuação da redução do desmatamento exigirá do governo novas estratégias de prevenção e controle.

■ **FIGURA 1: META DO GOVERNO FEDERAL PARA REDUÇÃO DAS EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA POR CORTE RASO NA FLORESTA AMAZÔNICA ESTABELECIDAS PELA POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇAS NO CLIMA (DECRETO NO7390/2010).**



A linha tracejada azul representa a média do período de referência (1996-2005), a linha pontilhada preta é a meta de redução para 2020 e a verde é a redução alcançada em 2012. A linha pontilhada vermelha, por sua vez, demonstra a distância do número atual para a meta de 2020.

## **POLÍTICA DE MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS PARA AÇÕES DE PREVENÇÃO E COMBATE AO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA**

O artigo 2º do Decreto nº 6.321/07 dispõe que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) editará anualmente portaria com lista de municípios situados no Bioma Amazônia a serem considerados prioritários para ações de prevenção e controle do desmatamento. Esse decreto foi elaborado e negociado no âmbito do Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Nesses municípios, fica impedida a emissão de novas autorizações de desmatamento acima de cinco módulos fiscais por ano, exceto se o imóvel possuir a certificação de georreferenciamento expedida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e ficam sujeitos à obrigatoriedade do recadastramento fundiário, de acordo com os normativos do INCRA.

Além disso, a priorização significa que nesses locais serão intensificadas as operações de fiscalização ambiental, como a Operação Arco de Fogo da Polícia Federal, e as políticas de fomento orientadas a apoiá-los na transição para um modelo de desenvolvimento local que valorize a floresta em pé, como é o caso da Operação Arco Verde.

Atualmente, 46 municípios fazem parte da lista dos prioritários e 6 municípios compõem a lista daqueles com desmatamento monitorado e sob controle. A seguir, para exemplificar o funcionamento da política, são apresentados dois exemplos de inclusão e exclusão em 2012.

Para que os municípios considerados como prioritários passassem a integrar a lista de municípios com desmatamento monitorado e sob controle em 2012, conforme estabelece a Portaria MMA nº 186/2012, eles devem atender aos seguintes critérios:

I - Possuir 80% (oitenta por cento) de seu território, excetuadas as unidades de conservação de domínio público e terras indígenas homologadas, com imóveis rurais devidamente monitorados por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR);

II - O desmatamento ocorrido no ano de 2011 ter sido igual ou menor que 40 Km<sup>2</sup>; e

III - A média do desmatamento nos anos de 2010 e 2011 ter sido igual ou inferior a 60% em relação à média dos anos de 2007, 2008 e 2009.

O município de Dom Eliseu (PA) alcançou 87,4% de imóveis rurais devidamente monitorados por meio do CAR; obteve

25,8 Km<sup>2</sup> de área desmatada em 2011; e a média dos anos 2010 e 2011 foi de 31,7 Km<sup>2</sup> (58,7% em relação à média de 53,9 km<sup>2</sup>, referente ao período de 2007 a 2009). Portanto, em 2012 Dom Eliseu deixou a lista dos municípios prioritários.

De acordo com o artigo 2º do Decreto no 6321 e os complementos e atualizações dadas pelas Portaria No 322/2012, para que um município adentre a lista dos prioritários ele deve se enquadrar nos seguintes critérios:

- I - Área total de floresta desmatada;
- II - Área total de floresta desmatada nos últimos três anos;
- III - Aumento da taxa de desmatamento em pelo menos dois, dos últimos três períodos;
- IV - Aumento do desmatamento de 2011 em relação ao desmatamento de 2010 e desmatamento em 2011 igual ou superior a 80 km<sup>2</sup>.

Aplicando-se os critérios da Portaria nº 322/2012, Anapu (PA) e Senador José Porfírio (PA) foram acrescentados à lista dos municípios prioritários em 2012. Abaixo faz-se um detalhamento sobre o município de Anapu para exemplificação.

A área total desmatada em Anapu é de 2.239 Km<sup>2</sup>, o que equivale a 18,8% de sua cobertura florestal. Nos últimos três anos, o desmatamento no município foi de 330,6 Km<sup>2</sup>. Neste período, Anapu teve dois aumentos nas taxas de desmatamen-

to (2009-10 e 2010-11): o desmatamento em 2011 (226,8 Km<sup>2</sup>) foi superior ao de 2010 (77,3 Km<sup>2</sup>) e superior ao limiar estabelecido pelo critério IV de 80 Km<sup>2</sup>.

### 3.2 Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER)

O sistema DETER é um levantamento rápido feito pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) com dados do sensor MODIS do satélite Terra/Aqua e do Sensor WFI do satélite CBERS. Foi desenvolvido como um sistema de alerta para suporte à fiscalização e ao controle do desmatamento. Captura apenas parte dos desmatamentos ocorridos, devido à menor resolução das imagens utilizadas e às restrições de cobertura de nuvens. Por esta razão, deve ser usado apenas como indicador de tendências do desmatamento.

Atualmente o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que é responsável pela fiscalização ambiental no Brasil, recebe esses dados quase diariamente, podendo dessa forma subsidiar as operações de combate ao desmatamento. Esta estratégia foi responsável pela redução dos grandes polígonos de desmatamento na Amazônia. É resultado de uma forte ação de governo, advinda da integração do INPE, que gera o dado, com o IBAMA, que é um órgão executivo que opera a fiscalização. Essa integração teve grande impacto na queda da taxa de desmatamento.

### 3.3 Programa de Monitoramento do Desmatamento nos Biomas Brasileiros por Satélite (PMDBBS)

O governo brasileiro lançou em 2007 os resultados do Projeto de Mapeamento da Cobertura Vegetal dos Biomas Brasileiros, um dos componentes do Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade (PROBIO), com o intuito de preencher momentaneamente a falta de estimativas de desmatamento fora da Amazônia<sup>7</sup>. Os resultados do PROBIO colocaram o Cerrado em evidência ao demonstrar que até o ano de 2002, 43,22% do bioma apresentava vegetação antropizada. Dando continuidade à estratégia de monitoramento da cobertura vegetal dos biomas não amazônicos, foi criado o Projeto de Monitoramento dos Biomas Brasileiros por Satélite (PMDBBS)<sup>8</sup>. O principal objetivo do PMDBBS foi estender o monitoramento do desmatamento por satélite para as regiões brasileiras fora do bioma Amazônia (Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal), fornecendo subsídio às ações de fiscalização e planejamento da conservação.

Os primeiros anos de monitoramento demonstraram que o bioma Cerrado é aquele que vem perdendo sua cobertura vegetal nativa de forma mais acelerada. Entre 2002 e 2008, o incremento anual médio de desmatamento no Cerrado foi de 14.179 Km<sup>2</sup>/ano. Em 2009, 7.637 Km<sup>2</sup> de vegetação nativa foram suprimidos e em 2010 mais 6.469 Km<sup>2</sup> foram desmatados<sup>9</sup>.

Como forma de contribuição à meta do governo em reduzir o desmatamento, o PPCerrado focou suas ações até 2012 nas regiões-chave nas quais ainda são encontradas grandes áreas de vegetação remanescente e que estão sofrendo intensa pressão pelos vetores de desmatamento. Assim, o Plano tem como prioridade de atuação as áreas consideradas de extrema importância para reduzir o desmatamento.

O artigo 2º do Decreto s/nº de 15 de setembro de 2010, que institui o PPCerrado, versa que –MMA identificará periodicamente os municípios situados no Bioma Cerrado a serem considerados prioritários para ações de prevenção e controle do desmatamento.

7 SANO, E. E. et al. Mapeamento semidetalhado do uso da terra do Bioma Cerrado. *Pesquisa Agropecuária Brasileira*, v. 43, n. 1, 2008.

SANO, E. E. et al. Land cover mapping of the tropical savanna region in Brazil. *Environmental Monitoring and Assessment*, v. 166, 2009.

8 Brasil. Ministério do Meio Ambiente. *Relatório técnico de monitoramento do desmatamento no bioma Cerrado, 2002–2008: dados revisados*. MMA, Brasília, 2009. <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_chm\\_rbbio/\\_arquivos/relatorio\\_tecnico\\_monitoramento\\_desmate\\_bioma\\_cerrado\\_csr\\_ibama\\_2002\\_2008\\_rev\\_72.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/_arquivos/relatorio_tecnico_monitoramento_desmate_bioma_cerrado_csr_ibama_2002_2008_rev_72.pdf)> (Acessado em 13 de julho de 2012).

9 Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado – PPCerrado. Brasília, 2011. <[http://www.mma.gov.br/estruturas/201/\\_arquivos/ppcerrado\\_201.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/201/_arquivos/ppcerrado_201.pdf)> (Acessado em 13 de junho de 2013).

Para a identificação dos municípios, o decreto do Plano estabelece que devem ser priorizadas as áreas consideradas de maior importância para a biodiversidade e para os recursos hídricos do bioma, as unidades de conservação, as terras indígenas e quilombolas e os municípios com índices elevados de desmatamento.

Com o intuito de atender ao proposto no decreto, a Portaria MMN nº 97/2012 estabeleceu os seguintes critérios para identificação de municípios prioritários no Cerrado:

- I. Desmatamento corrente (2010) maior que a média dos desmatamentos no bioma nos períodos de 2008 a 2010 (5,08 Km<sup>2</sup>);
- II. Desmatamento corrente (2010) superior a 25 Km<sup>2</sup>; e
- III. Áreas de vegetação nativa remanescente superior a 20% da área do município ou presença de áreas protegidas (Terras Indígenas, Terras Quilombolas e Unidades de Conservação).

Em termos quantitativos, os municípios selecionados pela aplicação dos critérios abrangem 44% do desmatamento e 22% dos remanescentes do bioma no período 2009/2010. A seleção de apenas 4% das unidades administrativas (municípios) que compõem o bioma Cerrado cobre 44% do desmatamento corrente. Ou seja, dos 1.388 municípios presentes no bioma Cerrado, apenas 53 cobriram 44% do desmatamento em 2010.

A intervenção pontual do Governo Federal nos municípios selecionados pode otimi-

zar as ações de prevenção e controle do desmatamento no Cerrado, contribuindo, dessa forma, para a redução do desmatamento e alcance do compromisso voluntário assumido no âmbito da Política Nacional de Mudanças Climáticas, que prevê até 2020 a redução de 40% das emissões oriundas de desmatamento no Cerrado em relação à média verificada entre os anos de 1999 a 2020.

### 3.4 Outros sistemas de monitoramento por satélite operantes no Brasil

Outro sistema de monitoramento por satélite que vem sendo utilizado para a identificação de áreas em processo de desmatamento é o Indicativo de Desmatamento por Imagens de Radar (INDICAR). O INDICAR é fruto de uma parceria entre o Centro de Sensoriamento Remoto do IBA-MA e a Agência Espacial Japonesa (JAICA). A vantagem do INDICAR sobre os demais sistemas advém da utilização de imagens de radar (ALOS). Como os radares são sensores ativos que operam na faixa das micro-ondas, a cobertura de nuvens não interfere no imageamento. Embora a maior parte do desmatamento ocorra durante a época seca, ultimamente o desmate no período chuvoso tem sido praticado na tentativa de evitar ou postergar a detecção por satélite. Portanto, o sistema apresenta elevada complementariedade aos demais, principalmente quando a Amazônia está coberta por nuvens, sendo uma excelente ferramenta para as ações de fiscalização durante o período chuvoso.

Além de identificar que a floresta de uma determinada área foi removida, é importante saber qual uso do solo foi implementado após o desmatamento. A comunidade científica de estudiosos sobre o tema passou as últimas décadas olhando para o desmatamento da Amazônia como uma grande mancha em que não era possível saber o que tinha acontecido após a remoção da floresta. Recentemente, no entanto, foi criado (TerraClas), que qualificou o uso do solo das áreas desmatadas e possibilitou um novo olhar para o desmatamento da Amazônia. Esse produto é realizado em parceria pelo INPE e pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Os resultados foram surpreendentes. Foi possível verificar que 21% da área desmatada da Amazônia regenerou e encontra-se como vegetação secundária. Por outro lado, mais de 60% das áreas desmatadas foram destinadas à pecuária e menos de 5% apresentam agricultura. A compreensão da dinâmica do uso do solo é extremamente importante no ordenamento e planejamento de ações de desenvolvimento sustentável e fomento às atividades produtivas. Estes dados vêm sendo utilizados para subsidiar ações desta natureza.

Os incêndios florestais e queimadas também são monitorados por diversos satélites. Os sensores utilizam o comprimento de onda infravermelho termal para apontar *pixels* com temperaturas acima do normal. Estes *pixels* são posteriormente convertidos em pontos denominados focos

de calor e disponibilizados pelo INPE. Estes dados são gerados em alta resolução tempore e as informações são atualizadas várias vezes ao dia. O Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Floresta - (Prevfogo) utiliza constantemente estes dados para planejar atividades, como priorização de áreas, alocação de equipes de brigadistas, distribuição de recursos, execução de atividades educativas, monitoramento, controle de queimadas, prevenção e combate aos incêndios florestais em todo o território nacional.

## Conclusões e recomendações

Esse relato apresentou um sistema de monitoramento gerencial implantado com relativo sucesso para uma política pública sob responsabilidade de diferentes setores do Governo Federal. O principal desafio enfrentado foi a escassez de incentivos a oferecer em troca das informações. Para superá-lo, buscou-se assumir uma posição de neutralidade no trato das informações, simplificando-as de modo a facilitar a atualização por parte dos executores. O texto demonstrou também que as aplicações de Sistemas de Informações Geográficas (SIG) e análises espaciais apresentam elevado potencial no planejamento, acompanhamento e avaliação de políticas públicas. O uso deste arcabouço de ferramentas, no entanto, ainda é incipiente nos órgãos de governo, sendo mais difundidos na área ambiental.

# Instrumentos para Monitoramento e Avaliação das Políticas e Programas do Ministério da Educação

## Introdução

A avaliação de políticas, programas e ações é uma das etapas mais importantes e fator imprescindível no ciclo da gestão governamental e vem se constituindo em uma das principais ferramentas gerenciais para o aprimoramento das políticas públicas e aperfeiçoamento da ação estatal. Seu objetivo é assegurar o aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas como um todo, especialmente dos programas sociais, provendo subsídios para a correção de falhas, tanto de concepção como de execução, permitindo que os resultados desejados junto ao público-alvo ocorram efetivamente. Portanto, a qualidade da informação é fundamental para a análise da política. A contínua melhoria da qualidade das políticas públicas e sua efetividade junto à população é um princípio que eleva os desafios para a gestão pública e ressalta a importância da avaliação da ação governamental.

Dessa forma, o aprimoramento de sistemas de informação e documentação que compreendem estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais, bem como a produção de informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral a respeito das políticas públicas de educação, constitui importante estratégia de desenvolvimento de uma cultura de avaliação e de busca por mais transparência e responsabilização da gestão governamental, por meio do fornecimento de dados e indicadores quantitativos e qualitativos. Em síntese, os processos avaliativos constituem um sistema que permite a integração das diversas dimensões da realidade avaliada, bem como o alcance dos objetivos dos diversos instrumentos e modalidades, informando resultados do processo de ensino e do processo de aprendizagem, contribuindo para uma descrição mais precisa da realidade escolar.

1 Economista com Especialização em Políticas Públicas da Educação com ênfase em Monitoramento e Avaliação pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Mestrado em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Servidora do Ministério da Educação, lotada na Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação, onde exerce a função de Coordenadora de Avaliação.

No campo da educação, a avaliação tem ocupado papel central nas políticas educacionais em curso no País. Pode-se considerar que o Ministério da Educação (MEC) tem assumido a responsabilidade atribuída pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação, bem como de assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

Percebe-se uma valorização crescente das políticas de avaliação de sistemas públicos de educação que, geralmente aferidas por meio de provas de larga escala aplicadas aos alunos, quando conjugadas a instrumentos de coleta de dados, informam resultados do processo de ensino e

do processo de aprendizagem, revelando um tipo de descrição mais precisa da realidade escolar. Além disso, a utilização dos indicadores e informações resultantes dos censos educacionais e das avaliações realizadas pelo MEC tem possibilitado a identificação de prioridades, além de fornecer parâmetros mais precisos para a formulação e o monitoramento das políticas, orientando a definição de critérios para a atuação supletiva e redistributiva do Governo Federal com vistas à superação das desigualdades regionais e das deficiências dos sistemas de ensino.

Neste sentido, há um acervo muito expressivo de fontes de estatísticas da educação brasileira e instrumentos de monitoramento e avaliação da ação governamental na área. Alguns desses instrumentos encontram-se elencados no quadro a seguir.

## ■ QUADRO 1: PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Censo Escolar da Educação Básica  
Censo Escolar da Educação Superior  
Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)  
Prova Brasil e Provinha Brasil  
Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)  
Exame Nacional de Avaliação de Estudantes (Enade)  
Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)  
Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja)  
Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA/OCDE)  
Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE/UNESCO)  
Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (SIMEC)

## **CENSO ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

O Censo Escolar da Educação Básica é um levantamento de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional, uma pesquisa declaratória realizada anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)<sup>2</sup>, sendo obrigatório aos estabelecimentos públicos e privados de educação básica, conforme determina o art. 4º do Decreto nº 6.425/2008. Trata-se do principal instrumento de coleta de informações da educação básica, que abrange todas as etapas e modalidades desse nível de ensino: ensino regular (educação infantil e ensinos fundamental e médio), educação especial e educação de jovens e adultos (EJA). É realizado anualmente com a colaboração das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do País.

O Censo Escolar coleta dados detalhados sobre escolas, turmas, professores e alunos de todas as etapas e modalidades de ensino da educação básica, em todo o País, compondo um quadro detalhado que permite aos pesquisadores e aos órgãos de governo verificarem a situação atual e a evolução da educação básica, assim como os resultados das políticas em curso. É considerado o mais relevante e abrangente levantamento estatístico sobre a educação básica no País. Além de serem utilizados para traçar um panorama nacional da educação básica, os dados coletados constituem uma fonte completa de informações utilizada para a formulação de políticas, o desenho de programas

na área da educação, bem como para a definição de critérios para a atuação supletiva do MEC às escolas, aos estados e aos municípios, mediante a transferência de recursos públicos para merenda e transporte escolar, distribuição de livros, implantação de bibliotecas, instalação de energia elétrica, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

No âmbito do Censo Escolar, cabe destacar a implantação, em 2008, do Sistema de coleta on-line do Censo Escolar da Educação Básica – Educacenso. Trata-se de um sistema eletrônico de coleta de informações educacionais composto por um aplicativo web, que permite a coleta, a migração e a alteração de dados educacionais das escolas em todo o território nacional e por um banco de dados relacional, que armazena de forma sistemática todas estas informações. Constitui um banco de dados único, de base nacional, que é alimentado por dados e informações que vêm diretamente das escolas, por meio da internet. O Educacenso inovou no processo e no conteúdo da coleta de dados do sistema educacional brasileiro, constituindo-se no mais completo cadastro de escolas, alunos e docentes do País. A construção de um banco de dados com informações individualizadas amplia as possibilidades de comunicação com outras bases de dados do Governo Federal. O novo desenho metodológico e a utilização de recursos de tecnologia da informação permitiram ampliar a precisão e a fidedignidade dos dados do Censo Escolar, o que possibilita

a realização de ajustes na política educacional e maior efetividade do gasto público com a educação básica.

O levantamento nacional de dados educacionais, realizado pelo Censo Escolar 2012, apurou que em mais de 192 mil estabelecimentos de educação básica do País estão matriculados mais de 50 milhões de alunos, sendo 83,5% em escolas públicas e 16,5% em escolas privadas. No ano de 2013, dados preliminares apurados pelo Censo Escolar apontam que o Brasil possui 40.366.076 estudantes matriculados na educação básica das redes pública estadual e municipal de ensino. As matrículas referem-se à educação infantil (creche e pré-escola), ao ensino fundamental (1º ao 9º ano), ao ensino médio, à educação profissional, à educação especial e à educação de jovens e adultos (nas etapas ensino fundamental e ensino médio).

## **AVALIAÇÕES DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Para gerar dados e estudos educacionais, o Inep realiza levantamentos estatísticos e avaliativos em algumas etapas da educação básica, assim como na modalidade de educação de jovens e adultos. Os ins-

trumentos que integram a Avaliação da Educação Básica no País são a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc/ Prova Brasil), a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Provinha Brasil. De forma conjugada, essas três avaliações, associadas aos dados do Censo Escolar, possibilitam o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que é calculado bienalmente para cada escola, por rede, por UF e Brasil, reunido em um só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. As informações também permitem que metas sejam traçadas com o objetivo de atingir, em 2021, a média dos países desenvolvidos. Além disso, auxiliam professores e gestores a aperfeiçoarem o processo de ensino-aprendizagem.

A **Provinha Brasil** é uma avaliação diagnóstica do nível de alfabetização das crianças matriculadas no segundo ano de escolarização das escolas públicas brasileiras. Essa avaliação ocorre em duas etapas, uma no início e a outra ao término do ano letivo. Essa metodologia de aplicação em períodos distintos possibilita aos professores e gestores educacionais a realização de um diagnóstico mais preciso para

2 O Inep é uma autarquia federal vinculada ao MEC, cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional.

conhecimento do que foi agregado na aprendizagem das crianças, em termos de habilidades de leitura dentro do período avaliado, de modo a intervirem de forma mais eficaz no processo de alfabetização, aumentando as chances de que todas as crianças, até os oito anos de idade, saibam ler e escrever. Em 2013 as escolas de todo o País receberam kits impressos para a aplicação da Provinha Brasil de Leitura e Matemática. A quantidade de kits disponibilizados para as redes é calculada com base no total de estudantes de 2º ano/2ª série regular declarado pelas escolas urbanas e rurais ao Censo Escolar. Também são consideradas as turmas multisseriadas e o período de aplicação da Provinha Brasil é facultado a cada rede de ensino.

O **Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)** tem como principal objetivo avaliar a educação básica brasileira e contribuir para a melhoria de sua qualidade e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos

para a formulação, a reformulação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas educacionais. Além disso, procura também oferecer dados e indicadores que possibilitem maior compreensão dos fatores que influenciam o desempenho dos alunos nas áreas e anos avaliados. Em 2013, cerca de 7,6 milhões de estudantes do ensino fundamental e médio de todas as unidades da federação fizeram as provas do Saeb.

O Saeb é composto por três avaliações externas em larga escala aplicadas pelo Inep: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc, mais conhecida como Prova Brasil) e a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA). A Aneb e a Anresc ocorrem a cada dois anos, quando são aplicadas provas de Língua Portuguesa e Matemática, além de questionários socioeconômicos aos alunos participantes e à comunidade escolar. Já a ANA é anual.



A **Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb)** abrange, de maneira amostral, alunos das redes públicas e privadas do País, em áreas urbanas e rurais, matriculados na 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do ensino fundamental e no 3º ano do ensino médio, tendo como principal objetivo avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira. Apresenta os resultados do País como um todo, das regiões geográficas e das unidades da federação. Com provas de leitura e matemática, foi realizada em 2013 por 246 mil estudantes do quinto e do nono anos (quarta e oitava séries) do ensino fundamental regular e do terceiro ano do ensino médio das redes pública e particular.

A **Prova Brasil**, composta por exames de leitura e matemática, é uma avaliação censitária que envolve os alunos da 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do ensino fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas. Em 2013, a Prova Brasil foi aplicada a aproximadamente 4,7 milhões de estudantes. Participaram escolas com pelo menos 20 estudantes matriculados em turmas do quinto e do nono anos (quarta e oitava séries) do ensino fundamental regular de escolas públicas das zonas urbana e rural. Os resultados da Prova Brasil ampliam a gama de informações que subsidiam a adoção

de medidas que superem as deficiências detectadas em cada escola avaliada.

A **Avaliação Nacional de Avaliação (ANA)** é uma avaliação censitária direcionada para unidades escolares e estudantes matriculados no 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas, fase final do Ciclo de Alfabetização, e insere-se no contexto de atenção voltada à alfabetização prevista no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Tem como objetivo principal avaliar os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, alfabetização matemática e condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas. Foi aplicada pela primeira vez em 2013, onde foram avaliados cerca de 2,6 milhões de estudantes do terceiro ano do ensino fundamental de escolas públicas das zonas urbana e rural organizadas no regime de nove anos. O exame foi aplicado em todas as turmas regulares e em uma amostra de turmas multisseriadas.

Esta avaliação produzirá indicadores que contribuam para o processo de alfabetização nas escolas públicas brasileiras. Trata-se de uma avaliação para além da aplicação do teste de desempenho ao estudante, uma vez que propõe, também, uma análise das condições de escolaridade que esse estudante teve, ou não, para desenvolver esses saberes.

## **EXAME NACIONAL PARA CERTIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DE JOVENS E ADULTOS (ENCCEJA)**

O Encceja constitui-se em um exame para aferição de competências, habilidades e saberes adquiridos no processo escolar ou extraescolar de jovens e adultos que não tiveram acesso aos estudos ou não puderam continuá-los na idade própria, sendo aplicado a brasileiros residentes no Brasil e no exterior. A participação neste exame é voluntária e gratuita. No Brasil e no exterior, o Encceja pode ser realizado para pleitear certificação no nível de conclusão do ensino fundamental para quem tem no mínimo quinze anos completos na data de realização das provas. No exterior, além da certificação no nível de conclusão do ensino fundamental, os interessados no exame podem pleitear a certificação no nível de conclusão do ensino médio, desde que tenham no mínimo dezoito anos completos na data de realização das provas.

## **EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO (ENEM)**

O Enem tem como objetivo avaliar o desempenho do estudante ao final da educação básica, buscando contribuir para a melhoria da qualidade deste nível de ensino. É constituído por provas objetivas e de redação, contemplando quatro áreas do conhecimento: Matemática e suas tecnologias; Ciências da Natureza; Ciências Humanas; Linguagens e Códigos. As informações obtidas a partir dos resultados do Enem são utilizadas principalmente para estabelecer critérios de acesso do participante a programas governamentais, a

exemplo do Programa Universidade para Todos (ProUni), do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Ciência sem Fronteiras.

Em outubro de 2013, as provas do Enem foram realizadas em 1.661 municípios de todo o País. Cerca de 5,04 milhões de estudantes realizaram a prova, um aumento de 20% em relação aos 4,17 milhões de participantes em 2012. Destes, 784.830 participantes indicaram na inscrição ao Enem que fariam as provas para obter o certificado de conclusão do ensino médio, e 60.320 atingiram os requisitos mínimos. O Enem também é aplicado para adultos submetidos a penas privativas de liberdade e adolescentes sob medidas socioeducativas.

Com a reformulação do Enem em 2009 e de sua utilização como forma de seleção unificada nos processos seletivos das universidades públicas federais, há indicações de que o exame tem possibilitado mais intensamente a democratização das oportunidades de acesso às vagas federais de ensino superior, a mobilidade acadêmica e a implementação de um processo isonômico de avaliação do desempenho dos estudantes em todo o território nacional.

## **ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

Criado em 2007, o **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)** é um indicador que combina os dados de fluxo escolar, especificamente as taxas de

aprovação – obtidas a partir do Censo da Educação Básica – com os dados de desempenho escolar, fornecidos pela Prova Brasil e pelo Saeb. É calculado para cada uma das etapas de ensino e recebe valores de 0 a 10.

A série histórica de resultados do Ideb se inicia em 2005, quando foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo País, mas também por escolas, municípios e unidades da federação. A lógica é a de que cada instância evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em termos numéricos, isso significa progredir da média nacional 3,8, registrada em 2005 na primeira fase do ensino fundamental, para um Ideb igual a 6,0 em 2021, ano em que o Ideb do Brasil deve corresponder a um sistema educacional de qualidade comparável a dos países desenvolvidos.

Com o Ideb, ampliam-se as possibilidades de mobilização da sociedade em favor da educação, uma vez que o índice é comparável nacionalmente, calculado por rede de ensino e por escola, e expressa em valores os resultados mais importantes da educação: aprendizagem e fluxo.

Pelos dados do Ideb, é possível identificar quais são as redes de ensino municipais e as escolas que apresentam maiores fragilidades no desempenho escolar e que, por isso mesmo, necessitam de maior atenção, apoio financeiro e de gestão por parte do Governo Federal. O cálculo do Ideb é feito bianualmente. Desta forma, não existem valores para 2012 e o índice de 2013 tem publicação prevista para setembro de 2014.

Em 2011, o Brasil atingiu as metas estabelecidas para o período em todas as etapas do ensino básico — anos iniciais e anos finais do ensino fundamental e ensino médio. Nos anos iniciais (primeiro ao quinto), o Ideb nacional alcançou 5,0 em 2011. Ultrapassou não só a meta de 4,6, como também a proposta para 2013, que era de 4,9. Nessa etapa do ensino, a oferta é prioritariamente das redes municipais, que concentram 11,13 milhões de matrículas, quase 80% do total. Nos anos finais (sexto ao nono) do ensino fundamental, em 2011 o Ideb nacional atingiu 4,1 e ultrapassou a meta proposta de 3,9. Considerada tão somente a rede pública, o índice nacional chegou a 3,9 e também superou a meta de 3,7 prevista para essa esfera. Em relação ao ensino médio, incluídos ensino público e particular, os resultados foram igualados, em 2011, à meta nacional prevista de 3,7.

IDEB- RESULTADOS E METAS<sup>1</sup>

Etapas da Educação Básica	2007		2009		2011	
	Meta	Realizado	Meta	Realizado	Meta	Realizado
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	3,9	4,2	4,2	4,6	4,6	5,0
Anos Finais do Ensino Fundamental	3,5	3,8	3,7	4,0	3,9	4,1
Ensino Médio	3,4	3,5	3,5	3,5	3,7	3,7

Fonte: Inep/MEC 22/01/2014

## CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Este Censo, realizado anualmente pelo Inep, tem como objetivo oferecer à comunidade acadêmica e à sociedade em geral informações detalhadas sobre a situação e as grandes tendências do setor. A coleta de dados sobre este nível de ensino conta com a participação de todas as instituições de educação superior do País, por meio da utilização de um sistema on-line, em que são apuradas informações sobre as instituições de ensino superior, seus cursos de graduação presencial ou a distância, cursos sequenciais, vagas oferecidas, inscrições, matrículas, ingressantes e concluintes, além de informações sobre docentes nas diferentes formas de organização acadêmica e categoria administrativa. O Censo da Educação Superior coleta, ainda, dados financeiros e de infraestrutura, compreendendo bibliotecas, laboratórios, instalações, equipamentos e outros recursos institucionais, a fim de oferecer informações detalhadas sobre a situação atual e as grandes tendências desse nível de ensino no País.

Os dados são coletados a partir do preenchimento dos questionários, por parte

das Instituições de Ensino Superior (IES) e por importação de dados do Sistema e-MEC. Durante o período de preenchimento do questionário, os pesquisadores institucionais (PIs) podem fazer, a qualquer momento, alterações ou inclusões necessárias nos dados das respectivas instituições. Após esse período, o Inep verifica a consistência dos dados coletados. O sistema do Censo é então reaberto para conferência e validação dos dados pelas IES. Passado esse período de validação ou correção das informações prestadas pelas IES, o Inep realiza rotinas de análise na base de dados do Censo para conferir as informações. Após essa fase de conferência, em colaboração com os pesquisadores institucionais, o Censo é finalizado. Os dados são divulgados e a Sinopse Estatística é publicada. Depois disso não pode mais haver alteração nas informações, pois passam a ser estatísticas oficiais.

Este Censo proporciona anualmente diagnósticos para subsidiar a formulação de políticas para a educação superior, além de propiciar o acompanhamento, a avaliação e o fomento do sistema deste nível de ensino.

## **AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – INSTITUIÇÕES E CURSOS**

De acordo com o artigo 206, inciso VII da Constituição Federal de 1988, o ensino será ministrado tendo por base, entre outros, o princípio da garantia de padrão de qualidade. Ainda com relação a tal matéria, em seu artigo 209, esse instrumento legal admite a livre oferta de ensino pela iniciativa privada, desde que atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional, a autorização e avaliação de qualidade pelo poder público, disposição esta corroborada pelas Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)<sup>3</sup>.

Nesse contexto, o MEC atua na fiscalização e manutenção do padrão de qualidade da oferta do ensino superior pelo Sistema Federal de Ensino, nos termos do Decreto nº 5.773/2006, que estrutura a ação do poder público no que concerne ao funcionamento da educação superior em torno de um tripé de funções: regulação, avaliação e supervisão, estabelecendo mecanismos processuais de conexão necessária entre elas, de modo que os indicadores de qualidade insuficiente dos processos de avaliação geram consequências diretas em termos de regulação - impedindo a aber-

tura de novas unidades ou cursos - e de supervisão, dando origem à aplicação de penalidades e, no limite, ao fechamento de instituições e cursos.

No que diz respeito à avaliação, a qualidade das Instituições de Ensino Superior (IES), bem como de seus cursos, é aferida pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que tem por objetivo assegurar o processo nacional de avaliação, com vistas, entre outras finalidades, à melhoria da qualidade da educação superior.

O Sinaes opera por meio de processos avaliativos que atuam em três dimensões complementares e que dialogam entre si: institucional, de cursos e do desempenho dos estudantes. Por sua vez, tais processos compreendem: i) a avaliação interna e externa das IES; ii) a avaliação dos cursos de graduação; e iii) a avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes de cursos de graduação.

A avaliação institucional divide-se em duas modalidades: autoavaliação - coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada instituição e orientada pelas diretrizes e pelo roteiro da autoavaliação institucional da Comissão Na-

3 Lei nº 9.394/1996.

cional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) -, e avaliação externa, realizada por comissões designadas pelo Inep. Os instrumentos de avaliação externa operam com dez dimensões: i) Missão e PDI; ii) Política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão, iii) Responsabilidade social da IES; iv) Comunicação com a sociedade, v) As políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e técnico-administrativo; vi) Organização de gestão da IES; vii) Infraestrutura física; viii) Planejamento de avaliação; ix) Políticas de atendimento aos estudantes; x) Sustentabilidade financeira. Os resultados variam de 1 a 5, sendo considerado satisfatório o desempenho maior ou igual a três.

Cabe ressaltar que a operacionalização dos procedimentos de avaliação é de responsabilidade do Inep, ao qual cabe decidir sobre o agendamento de avaliações de cursos, levando-se em conta as necessidades e a conveniência de tal avaliação. Os processos avaliativos são coordenados e supervisionados pela CONAES.

O Sinaes opera com diversos indicadores referentes aos cursos e às IES, e para esse intento possui uma série de instrumentos complementares, com destaque para o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores que consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores

(Basis), o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e outras disposições.

Em relação aos cursos, os indicadores informados são a nota do curso no Enade, o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Conceito de Curso (CC). O **CPC** é um indicador composto a partir dos resultados do Enade e por fatores que consideram a titulação dos professores, o percentual de docentes que cumprem regime parcial ou integral (não horistas), recursos didático-pedagógicos, infraestrutura e instalações físicas. O conceito, que vai de 1 a 5, é um indicador da qualidade dos cursos de graduação no País, sendo o conceito maior ou igual a três considerado satisfatório. Já o CC é um indicador composto a partir da avaliação in loco das condições de oferta do curso, realizada por comissões de especialistas especialmente designadas pelo Inep, cujos instrumentos contemplam três dimensões relacionadas aos cursos: i) organização didático-pedagógica, ii) corpo docente e iii) instalações físicas. Os resultados variam de 1 a 5, sendo considerado satisfatório o desempenho maior ou igual a três.

O Enade tem como objetivo avaliar o conhecimento dos alunos em relação ao conteúdo previsto nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades e competências. Participam do exame os alunos ingressantes e concluintes dos cursos avaliados. Os resultados do Enade são considerados na composição de índices de qualidade rela-

tivos aos cursos e às instituições (como o CPC e o IGC). Tais resultados são classificados de 1 a 5, sendo o desempenho igual ou maior que três considerado satisfatório. O exame é obrigatório para os alunos selecionados e condição indispensável para a emissão do histórico escolar.

Quanto às instituições de ensino superior, os indicadores informados são o Índice Geral de Cursos da instituição (IGC) e o Conceito Institucional (CI). O IGC é um indicador que sintetiza a qualidade de todos os cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) de cada universidade, centro universitário ou faculdade do País. No que se refere à graduação, é utilizado o CPC dos cursos; e no que se refere à pós-graduação, é utilizada a Nota Capes, que expressa os resultados da Avaliação dos Programas de Pós-graduação, realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Os resultados variam de 1 a 5, sendo o desempenho maior ou igual a três considerado satisfatório. Já o CI é o conceito resultante da avaliação *in loco* das condições de oferta dos cursos pela IES, realizada a cada ciclo avaliativo.

Cabe destacar que todos os indicadores aferidos pelo Sinaes são renovados periodicamente. Os conceitos do Enade e do CPC de cada curso são calculados a cada três anos e o IGC é atualizado anualmente, a partir do CPC dos cursos avaliados. Também os conceitos de avaliação

são periódicos, sendo atualizados sempre que a IES protocola pedidos de renovação dos atos autorizativos, submetendo-se a procedimentos de verificação *in loco*. As informações obtidas com as avaliações são utilizadas: pelas IES para orientação da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social; pelos órgãos governamentais para orientar políticas públicas; e pelos estudantes, pais de alunos, instituições acadêmicas e público em geral, para orientar suas decisões quanto à realidade dos cursos e das instituições.

Os resultados das avaliações possibilitam traçar um panorama da qualidade dos cursos e instituições de educação superior no País. Além disso, os resultados advindos da avaliação subsidia tanto o processo de regulamentação e supervisão da educação superior, exercido pelo MEC, como garante transparência dos dados sobre a qualidade da educação superior a toda sociedade. Dessa forma, a avaliação tornou-se um pilar fundamental da regulação e da supervisão do sistema federal de educação superior, compondo um marco regulatório coerente que dota o poder público de maior capacidade de indução à qualidade.

## **PROGRAMA INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DE ESTUDANTES (PISA)**

O Pisa, desenvolvido e coordenado internacionalmente pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

(OCDE), tem como objetivo avaliar se os estudantes, aos 15 anos de idade, adquiriram conhecimentos e habilidades essenciais para uma participação plena em sociedades modernas. O Inep atua como coordenador desta avaliação no Brasil, que ocorre a cada três anos e abrange três áreas de conhecimento – Leitura, Matemática e Ciências. Em 2012, a avaliação foi aplicada a quase 20 mil estudantes de 767 escolas brasileiras, tendo ênfase em Matemática. Os resultados do Pisa 2012, divulgados em 2013, demonstram que o Brasil é o país que mais avançou no resultado de Matemática entre todos os avaliados, passando de 356 para 391 pontos no período entre 2003 e 2012. O Brasil também teve destacado crescimento nas outras áreas avaliadas, como Ciências e Leitura. Além disso, a melhora no desempenho foi acompanhada da inclusão de mais de 420 mil estudantes com 15 anos. O número de matrículas de alunos na educação básica nessa faixa etária saltou de 65% da edição de 2003 para 78% em 2012, sendo esta a segunda maior taxa de inclusão, atrás apenas da Indonésia.

#### **SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO, EXECUÇÃO E CONTROLE DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (SIMEC)**

O MEC tem uma matriz de relacionamento muito complexa: são 27 Secretarias Es-

taduais de Educação, 5.569 Secretarias Municipais de Educação e aproximadamente 155 mil escolas públicas. Para este atendimento, conta com uma estrutura organizacional que compreende 145 unidades orçamentárias, com destaque para as seis secretarias da administração direta<sup>4</sup>, duas subsecretarias<sup>5</sup> e oito entidades vinculadas, destacando-se a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Conta ainda com 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (440 campi em funcionamento), dois Centros Federais de Educação Tecnológica, 59 Universidades Federais (287 campi em funcionamento) e 46 Hospitais Universitários.

Soma-se a este contexto o cenário de dinamismo e aporte de recursos na área educacional ocorrido nos últimos anos, principalmente a partir da criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 2007. A ampliação de recursos para a educação passou de 4,7 % do PIB em 2000 para 6,1 % do PIB em 2011, e o orçamento do MEC apresentou um aumento de 82% no período de vigência do PPA 2008-2011.

Essa realidade tem demandado do Ministério buscar constantemente o aprimoramento

ramento do seu planejamento e práticas mais flexíveis de gestão. Portanto, em 2005, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO), órgão subordinado diretamente à Secretaria Executiva do MEC, desenvolveu e implantou um sistema próprio, com uma solução tecnológica para acompanhar a execução das ações governamentais desde a sua concepção até a efetiva realização física e financeira, além de outras propriedades e atribuições. Trata-se do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) com função InfraSIG, ou seja, opera como alimentador de outros sistemas do Governo Federal, que foi elaborado para ser uma ferramenta de organização e integração do gerenciamento dos programas governamentais no processo de monitoramento e avaliação do PPA, mediante a sistematização informacional da execução física dos programas e das ações governamentais.

O SIMEC pode ser concebido como um modelo de governança do setor público, a partir da redefinição dos processos de planejamento e gestão institucionais do MEC que possibilita:

- A integração entre as ferramentas de planejamento e gestão orçamentária, e estas a instrumentos de monitoramento de atividades estratégicas do Ministério, mediante desenvolvimento e implantação de nova metodologia de integração plano-orçamento;
- O fortalecimento da atividade de planejamento e gestão no âmbito do MEC, por ser uma ferramenta permanente, suprimindo iniciativas pontuais e esparsas, além de facilitar a tomada de decisão;
- A redefinição do padrão de relacionamento e apoio às esferas estaduais e municipais, contribuindo para o fim da política de “balcão”, uma vez que o processo de apresentação de propostas por esses entes a partir da implantação dos módulos PAR, Plano de Metas e Brasil Profissionalizado ganhou maior transparência e racionalidade;
- O apoio a atividades de supervisão de obras que recebem recursos do MEC, contribuindo para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos; e

4 São elas: Secretaria de Educação Superior (SESU); Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC); Secretaria de Educação Básica (SEB); Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI); Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE); Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

5 Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) e Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA).

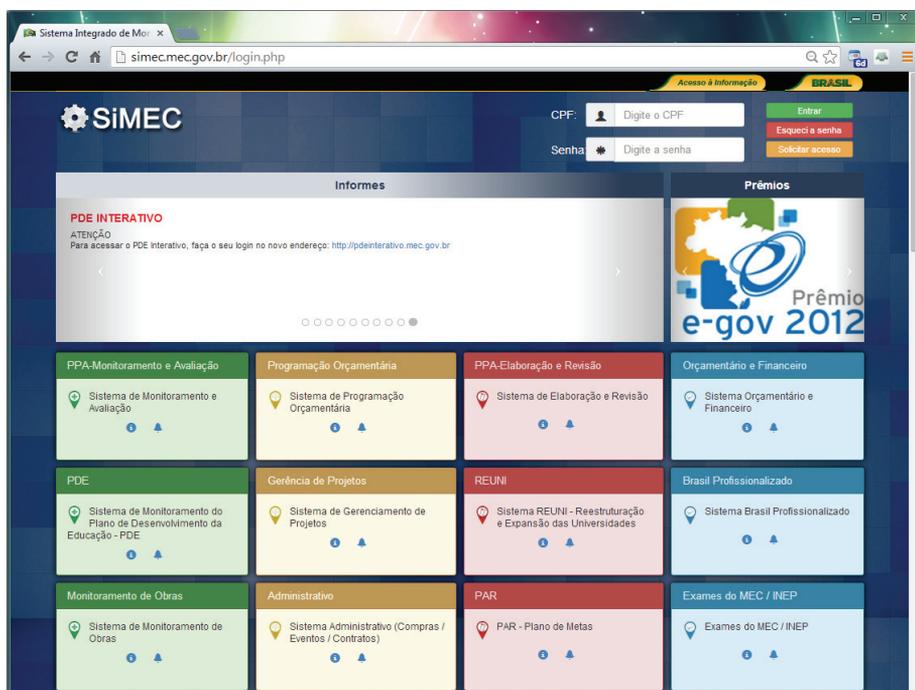
- A adoção de solução tecnológica que possibilita a criação e a substituição de módulos conforme a necessidade dos gestores, conferindo-lhe flexibilidade e caráter evolutivo, bem como a replicação da metodologia e da plataforma a outros órgãos e esferas de governo<sup>6</sup>.

O SIMEC é composto por módulos com características, funções, públicos-alvo e ferramentas específicas que compreendem diferentes áreas do Ministério: administrativa, ciclo de planejamento, orçamento e finanças, gestão de políticas públicas, acompanhamento de obras e painéis estratégicos de monitoramento e controle. As informações do SIMEC atendem a alta gestão, assim como às diretorias e áreas técnicas. Ao longo dos anos foram criados

novos módulos com funções correlacionadas tanto ao monitoramento e avaliação, quanto à execução orçamentária e financeira das ações do MEC, resultando em uma robusta plataforma com um quantitativo superior a 50 módulos.

A figura abaixo representa a Tela inicial do SIMEC, com informações sobre os seus módulos, informes, além de um campo que permite que o usuário solicite seu cadastro ou peça recuperação de senha e, obviamente, entre no sistema propriamente dito (login). O sistema SIMEC somente é acessado por usuários previamente cadastrados. O acesso é realizado mediante senha pessoal que habilita o usuário aos módulos para os quais tenha sido previamente autorizado.

■ FIGURA 1: TELA INICIAL DO SIMEC, DISPONÍVEL EM HTTP://SIMEC.MEC.GOV.BR



6 PONTES e NÉHME, 2009, p.176-177.

Alguns dos Módulos do SIMEC são utilizados por parceiros como universidades, estados e municípios. O sistema possui mais de 270 mil usuários cadastrados, dos quais mais de 220 mil são ativos, incluindo todos os governos de estados e municípios brasileiros, além das unidades orçamentárias do MEC. Com relação ao acesso, são computados 6.325 usuários distintos por dia e 90.766 usuários distintos por mês. Portanto, o SIMEC é um canal direto, rápido e efetivo entre o ministério e todas as demais esferas e instituições envolvidas com a oferta de educação no Brasil.

Decorridos mais de oito anos de sua implantação, a criação do SIMEC tem contribuído para o MEC, gradativamente, re-

tomar o seu planejamento e modernizar a sua gestão, ao conferir mais agilidade, racionalidade e credibilidade ao processo gerencial, como também padronizar as atividades inerentes ao fluxo de informações físicas e financeiras, repercutindo na elevação do nível de satisfação dos seus usuários internos e externos e na ampliação de sua capacidade de análise sobre a situação real da educação no país. Além disso, a criação de seus diversos módulos tem possibilitado a superação de alguns gargalos da rotina de trabalho do MEC, aumentando o nível de interoperabilidade entre as suas diversas áreas, fato este que tem justificado a construção de novos módulos e o aperfeiçoamento dos já existentes.

## Considerações finais

É incontestável que os resultados das avaliações assumem importante papel não apenas para o planejamento educacional, mas também por sua contribuição para a concretização de um modelo de accountability que possa configurar-se em um sistema de responsabilização e controle social. Os sistemas de avaliação e informação educacional cumprem, ainda, um papel estratégico no desenho prospectivo de cenários, auxiliando enormemente a formulação de novas políticas e programas que possam responder às tendências de mudanças observadas. No que concerne à educação, pode-se afirmar que o Brasil conta atualmente com sistemas informacionais modernos, atualizados e confiáveis de coleta de dados educacionais, gerando indicadores que possibilitam monitorar, avaliar e gerenciar as políticas para a educação.

A institucionalização da prática de avaliação, bem como a ampla compreensão e apropriação de seus resultados, é elemento fundamental para alcançarmos os objetivos propostos pelas ações governamentais, além de contribuir para o aper-

feiçoamento e legitimidade da ação do Estado. Observa-se, no caso específico das avaliações educacionais, que nos últimos anos os processos avaliativos de amplo espectro, relativos ao desempenho de alunos da educação básica (ensino fundamental e médio), da educação superior, e de instituições de ensino estão melhor qualificados. É inegável que o Brasil tem avançado no que diz respeito a essas avaliações.

Atualmente, um dos temas presentes entre as principais discussões do governo é a sustentabilidade da gestão pública e a importância de utilizá-la como critério para orientar as ações de governo. Neste contexto, os levantamentos periódicos e a produção de dados e informações estatístico-educacionais realizados pelo MEC, que retratam a realidade do setor educacional de forma ágil e fidedigna, têm propiciado mudanças que se refletem na nova agenda do debate educacional e constituem instrumentos básicos de avaliação, planejamento e auxílio ao processo decisório para o estabelecimento de políticas de melhoria da educação brasileira.

## Resumo de dissertação

# Os impactos do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro (PAIR): possibilidades e limites no caso do Jangurussu

Autor: Thiago Holanda  
Altamirano

Ano: 2013

Orientadora: Profa. Dra. Alba  
Maria Pinho de Carvalho (UFC)

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Avaliação; Políticas  
Públicas; Pobreza;  
Violência Sexual  
Infanto-juvenil.

Esta dissertação estabelece como objeto central a avaliação do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR). Esta política do governo federal, executada em Fortaleza, parte do desafio de articular os diversos atores locais para o enfrentamento da violência sexual de crianças e adolescentes. Nesse sentido, desvenda-se quais foram os impactos que esse programa trouxe, no território do Jangurussu, um dos bairros da cidade em que o projeto foi introduzido. O esforço deste estudo foi o de compreendermos como o fenômeno da violência sexual de crianças e adolescentes se relaciona na dinâmica da vida contemporânea

brasileira, sobretudo no contexto de pobreza em que esse bairro está inserido, atentando aos limites e às possibilidades do Estado para combatê-lo. Para isso, realizamos esforços para perceber como esta articulação institucional a que o Programa se propõe, por meio de suas diversas instituições, tanto governamentais quanto da sociedade civil, age na condição de alternativa para o enfrentamento dessa forma de violência. Efetuou-se uma avaliação, que se utilizou de técnicas da pesquisa etnográfica, para adentrar no lugar onde acontece o Programa, a fim de compreender, a partir das narrativas dos atores envolvidos, os sentidos dessa política para o combate da violência sexual infanto-juvenil.

## Resumo de dissertação

# Avaliação do Projeto Estadual de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento no atendimento materno infantil no Hospital Geral Dr. César Cals em Fortaleza (CE)

Esta dissertação tem como objetivo geral avaliar o Projeto Estadual de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento. Mais especificamente, interessa identificar os motivos da alta hospitalar de crianças recém-nascidas sem Registro Civil de Nascimento no atendimento materno-infantil do Hospital Geral Dr. César Cals, em Fortaleza, como também identificar as restrições e potencialidades do Serviço da Unidade Interligada - UI, instância criada para viabilizar o acesso ao Registro Civil de Nascimento a todas as crianças nascidas na maternidade, tendo alta hospitalar com sua Certidão de Nascimento. A investigação, de caráter qualitativo, analisa informações coletadas de um estudo bibliográfico e documental e de entrevistas. Os sujeitos participantes deste estudo correspondem a duas categorias: os profissionais da referida unidade hospitalar vinculados ao Serviço de Registro Civil de Nascimento e as mães cujos partos ocorreram na unidade pes-

quisada. Como resultado, quando foram aplicados os questionários que orientam as entrevistas com as referidas categorias, o estudo de caso apontou que escolaridade, idade, estado civil, ocupação e local de residência são elementos comuns entre as mães entrevistadas, bem como a situação de vulnerabilidade e risco social. Vinte e sete por cento relataram problemas com o reconhecimento da paternidade de seus filhos como justificativa para não aderirem aos serviços disponibilizados pelo Hospital para o Registro Civil de Nascimento. Quanto aos profissionais entrevistados, identificou-se o fato de que 42% são assistentes sociais; 25%, enfermeiros ou médicos e 17%, escreventes autorizados. Apesar do envolvimento e compromisso desses profissionais, há necessidade de maior divulgação em todo o ambiente do Hospital para socialização e acesso, especialmente por se tratar de um hospital que realiza pré-natal de risco.

Autora: Sandra Maria Bezerra Luna

Ano: 2013

Orientadora: Gema Galgani Silveira Leite Esmeraldo (UFC)

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Sub-registro; Registro Civil de Nascimento; Cidadania; Avaliação

## Resumo de dissertação

### Representações dos profissionais no desesenvolvimento da Política de Saúde Mental em Fortaleza: uma avaliação em processo no espaço dos CAPS

Autora: Neusa Freire  
Coqueiro

Ano: 2013

Orientadora: Profa. Dra. Alba  
Maria Pinho de Carvalho (UFC)

#### **PALAVRAS-CHAVE:**

Avaliação de políticas públicas; representações sociais; reforma psiquiátrica; Centro de Atenção Psicossocial.

O presente estudo teve como objetivo avaliar as representações sociais dos profissionais executores da política de saúde mental, visando apreender como eles interpretam esse novo modelo de assistência. Buscou-se desvelar o significado da política de saúde mental brasileira para os profissionais do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) do Município de Fortaleza. O locus da pesquisa foi o CAPS Geral da Secretaria Executiva Regional III, que mantém convênio com a Universidade Federal do Ceará (UFC). Para empreender esta pesquisa no campo da avaliação processual de uma política pública, foi desen-

volvido uma análise de natureza qualitativa, utilizando um estudo de caso. Este método apresentou-se apropriado para compreender minuciosamente o processo das representações sociais na concepção dos profissionais do CAPS em questão. Como resultado, os profissionais tiveram posicionamento em favor das pessoas com transtorno mental, demonstrando aversão ao tratamento manicomial. Reconheceram os avanços ocorridos na política de saúde mental em Fortaleza, contudo criticaram rigorosamente a forma de organização e operacionalização das ações. Valorizam a desinstitucionalização psiquiátrica como

proposta de humanização, cidadania e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, mas para a maioria ela é compreendida como sinônimo de desospitalização. Identificaram fragilidades na rede de atenção em saúde mental, entre as quais: elevado índice de atendimento para o quantitativo de pessoal, fechamento desordenado de hospitais psiquiátricos, falta de vagas para internação em situação de crise. Como estratégia para o avanço dessa política, sugeriram: ampliação da rede de serviços CAPS; criação de concurso público, em função do significativo número de trabalhadores terceirizados

inseridos nos serviços e criação de leitos psiquiátricos em hospitais gerais. A maioria demonstrou conhecimento superficial sobre a reforma psiquiátrica e as intervenções terapêuticas ainda continuam centradas numa dimensão de eliminação de sintomas. Conhecimento é condição *sine qua non* para haver mudança na forma de pensar e agir. Torna-se imprescindível a adoção de uma política abrangente e bem elaborada de educação continuada em saúde mental, considerando temas importantes ao reposicionamento de opiniões frente ao novo modelo de atenção em saúde mental.

## PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA DÉCADA DE INCLUSÃO E CIDADANIA

Organizadores: Tereza Campello e Marcelo Côrtes Neri

Em comemoração aos dez anos de existência do Programa Bolsa Família (PBF), este livro avalia conquistas e desafios do programa, sendo fruto de parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Ao longo da última década, o PBF se consolidou na política social brasileira. Atualmente, o programa atende a cerca de 13,8 milhões de famílias, o que corresponde a um quarto da população brasileira.

Por meio desta publicação e de seus artigos, o leitor poderá refletir sobre o papel do PBF e o desenvolvimento das políticas sociais nesses últimos anos, sendo voltada a um público variado: gestores públicos das três esferas de governo; estudantes e pesquisadores; organismos internacionais; movimentos sociais e sociedade em geral.

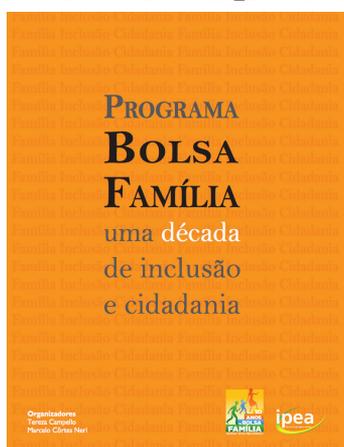
EDITORA: IPEA

ISBN: 9788578111861

VERSÃO ELETRÔNICA DISPONÍVEL EM:

[HTTP://WWW.IPEA.GOV.](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Livros/Livros/Livro_BolsaFamilia_10anos.pdf)

[BR/PORTAL/IMAGES/STORIES/PDFs/LIVROS/LIVROS/LIVRO\\_BOLSAFAMILIA\\_10ANOS.PDF](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Livros/Livros/Livro_BolsaFamilia_10anos.pdf)



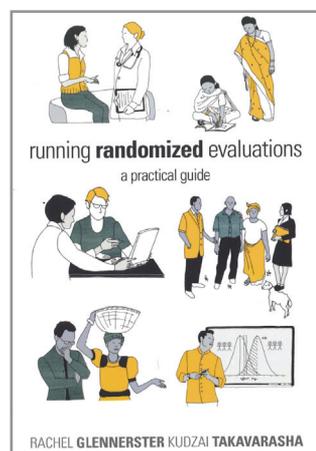
164

## RUNNING RANDOMIZED EVALUATIONS: A PRACTICAL GUIDE

Autores: Rachel Glennerster & Kudzai Takavarasha

O livro oferece um guia prático, em linguagem não técnica, de como realizar avaliações experimentais. Vale-se da experiência acumulada pelo Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) na investigação sobre a efetividade de programas de combate à pobreza, introduzindo o tema da avaliação de impacto experimental (ou por aleatorização do tratamento).

Desse modo, a publicação mostra como desenhar e conduzir estudos avaliativos que respeitem o trabalho dos responsáveis pela implementação dos programas e seus beneficiários a partir do levantamento preliminar do contexto social do programa. Rico em exemplos práticos, oferece dicas de como conduzir avaliações de alta qualidade mesmo em contextos de baixos recursos, comuns nos países em desenvolvimento. De leitura fácil e prazerosa, o livro cobre temas técnicos com vários exemplos interessantes.



EDITORA:  
PRINCETON  
UNIVERSITY PRESS

ISBN:  
9780691159270

VERSÃO ELETRÔNICA  
DISPONÍVEL EM:

[HTTP://PRESS.  
PRINCETON.EDU/  
CHAPTERS/S10085.](http://press.princeton.edu/chapters/s10085.pdf)

PDF

RACHEL GLENNERSTER KUDZAI TAKAVARASHA

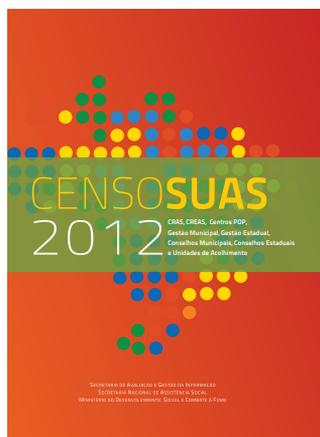
## CENSO SUAS 2012: CRAS, CREAS, CENTROS POP, GESTÃO MUNICIPAL, GESTÃO ESTADUAL, CONSELHOS MUNICIPAIS, CONSELHOS ESTADUAIS E UNIDADES DE ACOLHIMENTO

Autor: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Elaborada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), esta publicação é a 6º edição do Censo do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), que busca retratar a implementação do SUAS em todo o Brasil.

Nos últimos seis anos, o Censo SUAS tem se fortalecido como uma ferramenta estratégica para aperfeiçoar a gestão da política de assistência social no País. Nesta publicação, o leitor terá acesso a importantes dados sobre infraestrutura, oferta de serviços, controle social, recursos humanos e financeiros coletados diretamente com os responsáveis pelos equipamentos e conselhos de assistência social.

A cada ano, o Censo SUAS tem sido melhorado, com inovações metodológicas e ampliação das informações disponibilizadas. Neste ano, a principal novidade é a inclusão de um questionário voltado às Unidades de Acolhimento.



EDITORA: UNICEF  
ISBN: 9788560700646  
VERSÃO ELETRÔNICA  
DISPONÍVEL EM:  
[HTTP://WWW.MYMANDE.ORG/SITES/DEFAULT/FILES/EVALUATION%20AND%20CIVIL%20SOCIETY\\_V9\\_FINAL\\_WEB.PDF](http://www.mymande.org/sites/default/files/evaluation%20and%20civil%20society_v9_final_web.pdf)

## O BOLSA FAMÍLIA E A SOCIAL-DEMOCRACIA

Autora: Débora Thomé

O livro resgata a história dos *welfare states* europeus e a trajetória das políticas sociais no Brasil, trazendo para o debate diversos autores da literatura sobre a social-democracia. De modo objetivo, a autora analisa programas de transferência de renda no mundo que apresentam características de políticas social-democratas. Por fim, a publicação discute como o Programa Bolsa Família fortalece o processo de transformação da proteção social e é um dos principais responsáveis pela queda da desigualdade e aumento da renda no Brasil.

EDITORA: FGV

ISBN: 9788522513789



# Comitê de Estatísticas Sociais contribui para o fortalecimento e integração das estatísticas oficiais brasileiras<sup>1</sup>

## Criação

O Comitê de Estatísticas Sociais foi criado em dezembro de 2007 com a participação: do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde (MS) o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, elo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Alpea). Em 2012, os seguintes órgãos passaram a integrar o Comitê: o;Ministério da Justiça (MJ); o;Ministério da Previdência Social (MPSe; o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o;Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep;.

## Objetivos

O Comitê de Estatísticas Sociais tem como objetivo ser um fórum para diagnóstico e definição de demandas por estatísticas sociais, além de fomentar a cooperação dos órgãos produtores de estatística, para ampliar o uso, a variedade e a qualidade das informações. As seguintes metas foram determinadas pelo Comitê:

Elaborar documentação padronizada das diversas bases de dado;

Identificar potencialidades e lacunas das principais bases de dados do Brasil; e

Avançar em direção à análise integrada dessas diversas bases.

## Inventário de Bases de Dados

O Comitê realizou um inventário das principais bases de estatísticas sociais oficiais produzidas pelas instituições integrantes. A padronização da documentação das bases de dados foi obtida a partir do modelo de metadados adotado pelo IBGM, tendo sido documentados os metadados referentes a 48 bases de dados<sup>2</sup>, disponíveis em <http://www.ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadado>.

Além dos metadados, foi criado um espaço na página <http://www.ces.ibge.gov.br/base-de-dados/notastecnicas> direcionado a notas técnicas, uma vez que as bases de dados catalogadas muitas vezes abordam enfoques diferentes de um mesmo tema, adotando conceituação diversa para uma mesma variável, por exemplo.

O avanço na análise integrada dessas bases requer o domínio dessas diferenças e similaridades. Por isso, as notas técnicas são registradas para eventuais esclarecimentos relacionados ao uso dessas bases.

## Lacunas de Informação

A identificação de lacunas de informação constitui um importante passo para a melhoria da qualidade das informações levantadas pelas instituições, pois são destacados pontos relevantes para a sociedade que ainda não são produzidos. Uma primeira etapa foi demandar a cada instituição produtora a indicação de lacunas nas bases de dados por elas produzidas. Para sistematizar este trabalho, as lacunas foram classificadas em três categorias: geográficas, temáticas e temporais. As lacunas de natureza geográfica são aquelas em que a cobertura prevista ou

1 Esse texto foi elaborado a partir do artigo "O Comitê de Estatísticas Sociais e sua Importância na Integração e no Fortalecimento das Estatísticas Oficiais", de Jailson Manguera Assis.

2 Bases catalogadas até o mês de maio de 2013.

desejável não foi alcançada. As lacunas temáticas se dão, principalmente, pela falta de variáveis desejadas ou pela não divulgação de alguma variável por motivo técnico. Lacunas temporais ocorrem por ausência de periodicidade desejável e pela natureza viva da base, tanto pela entrada e saída de variáveis quanto por alterações conceituais.

## Padronização de Documentação

A atualização permanente do trabalho realizado é uma tarefa que deve ser realizada de forma contínua. É preciso também acompanhar outras iniciativas de padronização de documentação, tais como as do âmbito da Reunião Especializada de Estatística do MERCOSUL (REES) e o padrão SDMX – *Statistical Data and Metadata Exchange*.

A REES foi criada em 2010 pelo Grupo Mercado Comum com o objetivo de elaborar um Plano Estratégico Estatístico do MERCOSUL que permita a adoção de um Sistema Estatístico Harmonizado no âmbito do bloco.

O SDMX é uma iniciativa internacional envolvendo diversas organizações, tais como FMI, *Eurostat*, *World Bank Data Group*, *UN Statistical Division*, *European Central Bank*, *Bank for International Settlements*, *Organisation for Economic Co-operation and Development*. É um padrão internacional para armazenar dados agregados e seus metadados, permitindo a interoperabilidade e a produção automatizada, o processamento e a troca de dados e arquivos de metadados. O SDMX é recomendado pela Comissão de Estatística das Nações Unidas como padrão preferido para troca de dados e

metadados entre organizações nacionais e internacionais de estatística. O IBGE está fazendo um estudo para sua implementação. O banco de metadados está passando por um processo de revisão para adequá-lo aos padrões SDMX e DDI (*Data Documentation Initiative*), e posteriormente os resultados serão compartilhados com o Comitê de Estatísticas Sociais.

Além disso, em dezembro de 2012 foi criado um subgrupo de trabalho dentro da iniciativa e-PING (Governo Eletrônico) sobre o SDMX, com a participação de diversas organizações - entre elas o IBGE - e sob a liderança do MPOG.

## Demandas de Organismos Internacionais

---

A demanda de organismos internacionais por meio de questionários enviados diretamente às instituições produtoras de informações é bastante discutida no Comitê de Estatísticas Sociais. Existe a preocupação de que a resposta a estes organismos seja única, pois representam o Brasil, ha-

vendo posteriormente comparação com outros países.

O Comitê estuda maneiras de melhorar o fluxo destas informações trocadas entre as instituições produtoras e os organismos internacionais. Há relatos de questionários que chegam a um determinado ministério, mas que precisam de informações de outros ministérios para serem preenchidos integralmente. O Comitê ainda tem o desafio de unificar as informações da área social demandadas por organismos internacionais, propondo uma sistemática integrada de atendimento a estas demandas. Outra alternativa seria apenas estreitar os contatos de quem responde a fim de facilitar a operação de intercâmbios estatísticos no Brasil para depois responder às demandas internacionais. Esta é uma situação que ainda será avaliada.

Em abril de 2012, houve uma reunião entre diversas instituições do governo brasileiro e o diretor do Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD com o objetivo de discutir a metodologia para o cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano

(IDH). Para aquela reunião, havia a necessidade de um levantamento prévio de informações de diferentes ministérios e os representantes do Comitê de Estatísticas Sociais contribuíram para que esta demanda fosse cumprida dentro do prazo. Este é um exemplo de como o Comitê de Estatísticas Sociais pode aumentar a capacidade de fornecer respostas rápidas e consistentes aos organismos internacionais com mais coordenação e harmonização entre as instituições do governo brasileiro.

## Desafios

---

No que diz respeito às bases de dados, há o desafio da manuten-

ção atualizada dos metadados e associação de links com as bases de dados, bem como a necessidade de sistematizar as formas de acesso para o uso público, os critérios de acesso e a padronização do tratamento do sigilo das informações individualizadas.

Outro ponto de grande importância para o Comitê de Estatísticas Sociais está relacionado ao princípio da Coordenação Nacional, estabelecido nos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais da Comissão de Estatística das Nações Unidas. De acordo com este princípio, a coordenação entre os órgãos de estatística de um país é indispensável para

que se obtenha coerência e eficiência no sistema estatístico. Neste sentido, é preciso avançar na integração das diversas bases produzidas pelas diferentes instituições, visando ao melhor aproveitamento das informações existentes e evitando a duplicação de esforços por diferentes instituições.

Além disso, o Comitê está estudando a proposta de divulgar um conjunto de indicadores selecionados na Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE). A INDE tem o propósito de catalogar, integrar e harmonizar dados e informações geoespaciais (IG) existentes nas instituições do governo brasileiro, produtoras e mantenedoras de IG, facilitando a sua localização, exploração e acesso para os mais diversos usos.

Para tornar públicos os resultados obtidos e avaliar as atividades do Comitê de Estatísticas Sociais são realizados seminários voltados aos ministérios, associações científicas e acadêmicas, constituindo um fórum para troca de informações e demandas. O primeiro seminário aconteceu no dia 10 de novembro de 2010 e o segundo, em 28 de novembro de 2012. Espera-se obter uma periodicidade anual, mantendo novembro como o mês de realização destes seminários.

Apesar dos avanços, há muitos desafios e frentes de trabalho para o Comitê de Estatísticas Sociais, que está se consolidando diante da necessidade cada vez maior de interação e integração das informações para satisfazer as demandas das políticas públicas.

# REVISTA BRASILEIRA DE monitoramento e avaliação

## NORMAS PARA ENVIO E PUBLICAÇÃO DE TEXTOS NA REVISTA BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação tem o objetivo de proporcionar uma visão plural, integrada e multidisciplinar da área de monitoramento e avaliação em políticas públicas, programas e projetos sociais no Brasil e no mundo. Procura reunir artigos e contribuições de diferentes naturezas – conceitual, metodológica e aplicada – e abordagens de pesquisa empírica – análises institucionais, pesquisas qualitativas, quantitativas, quasi-experimentais, estudos de caso etc. –, além de resenhas e registros de memória institucional – na forma de ensaios ou entrevistas.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS) coloca-se à disposição dos autores para orientá-los na adequação de forma dos originais, pelo endereço eletrônico [rbma.editorial@gmail.com](mailto:rbma.editorial@gmail.com) ou pelos telefones (61) 2030-1546, 2030-1643.

## 1. NORMAS EDITORIAIS PARA PUBLICAÇÃO:

---

1.1 Serão aceitos artigos e relatos de pesquisa originais preferencialmente inéditos. A seção “Relato de pesquisa” corresponde a relatos de trabalhos baseados em dados empíricos ou trabalhos fundamentados em dados secundários. Por empíricos entendem-se quaisquer trabalhos que colecionem, sistematizem, analisem, avaliem e sumariem dados, sejam coletados pelo(s) autor(es) ou secundários (e.g., de fontes e arquivos estatísticos públicos) ou trabalhos empíricos submetidos a uma meta-análise qualitativa – a revisão de literatura – ou quantitativa.

1.2 Caso o texto tenha sido publicado ou apresentado anteriormente em eventos públicos (congressos, seminários etc.), deverá ser feita referência à publicação ou ao evento.

1.3 A remessa ou publicação dos trabalhos não implicará remuneração a seus autores ou outro encargo atribuído a quaisquer das organizações promotoras ou parceiras da edição.

1.4 Os artigos publicados pela Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação po-

derão ser reimpressos, total ou parcialmente, por outra publicação periódica da SAGI/MDS ou de outras organizações promotoras ou parceiras da Revista, bem como citados, reproduzidos, armazenados ou transmitidos por qualquer sistema, forma ou meio eletrônico, magnético, óptico ou mecânico, sendo, em todas as hipóteses, obrigatória a citação dos nomes dos autores e da fonte de publicação original, aplicando-se o disposto no item anterior.

1.5 As opiniões emitidas pelos autores em seus trabalhos são de sua exclusiva responsabilidade, não representando, necessariamente, o pensamento das organizações promotoras da Revista.

1.6 Somente serão aceitos os trabalhos que preencherem as condições citadas.

1.7 Os artigos devem ser enviados em arquivos no formato .doc, .docx ou .rtf (Word e Rich Text Format) para o endereço [rbma.editorial@gmail.com](mailto:rbma.editorial@gmail.com).

## 2. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS:

---

2.1 Os artigos devem ser redigidos em português, com, no máximo, 25 páginas.

2.2 Os trabalhos devem ser precedidos por uma folha de rosto onde se farão constar: título pleno em português; nome do(s) autor(es), seguido por afiliação institucional; indicação de endereço, telefone, fax e e-mail para correspondência com o editor; situação acadêmica, títulos e principal atividade exercida pelo(s) autor(es).

2.3 A fonte utilizada deverá ser:

- para o corpo do texto: Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5 entre linhas;
- para citações que ocupem mais de 4 linhas: tamanho 11, espaçamento simples e recuo de 4 cm;
- para notas de rodapé: tamanho 10, espaçamento simples.

2.4 Os artigos devem conter resumo de, no máximo, 1.450 caracteres (com espaços) e sua respectiva tradução para a língua inglesa.

2.5 Os artigos devem conter palavras-chave referentes ao seu conteúdo.

2.6 As citações e as referências bibliográficas devem ser apresentadas de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (NBR 10520 e NBR 6023:2002).

2.7 Os arquivos das tabelas, gráficos, quadros e figuras devem ser incluídos ao longo do texto como tabelas/gráficos formatáveis, não como imagens. Também devem ser enviados separadamente arquivos em Excel, juntamente com a tabela contendo os valores que o originaram, ou no programa em que foram compostos. Outras imagens devem ser incluídas ao longo do texto e enviadas separadamente em resolução de 300 dpi e em arquivo .jpeg ou .tiff.

### 3. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE RELATOS DE PESQUISA:

---

3.1 Os relatos de pesquisa devem ser enviados em arquivos no formato .doc, .docx ou .rtf (Word e Rich Text Format) para o endereço [rbma.editorial@gmail.com](mailto:rbma.editorial@gmail.com).

3.2 Os relatos de pesquisa devem ser redigidos em português, com, no máximo, 15 páginas.

3.3 Os trabalhos devem ser precedidos por uma folha de rosto onde se farão constar: título pleno em português; nome do(s) autor(es), seguido por afiliação institucional; indicação de endereço, telefone, fax e e-mail para correspondência com o editor; situação acadêmica, títulos e principal atividade exercida pelo(s) autor(es).

3.4 A fonte utilizada deverá ser:

- para o corpo do texto: Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5 entre linhas;

- para citações que ocupem mais de 4 linhas: tamanho 11, espaçamento simples e recuo de 4 cm;

- para notas de rodapé: tamanho 10, espaçamento simples.

3.5 Os relatos de pesquisa não devem conter capítulos específicos de resumo, *abstract*, conclusão e referências bibliográficas,

3.6 Os arquivos das tabelas, gráficos, quadros e figuras devem ser incluídos ao longo do texto como tabelas/gráficos formatáveis, não como imagens. Também devem ser enviados separadamente arquivos em Excel, juntamente com a tabela contendo os valores que o originaram, ou no programa em que foram compostos. Outras imagens devem ser incluídas ao longo do texto e enviadas separadamente em resolução de 300 dpi e em arquivo .jpeg ou .tiff.

### 4. NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

---

4.1 As informações devem ser completas: autor, título, local, editora, data de publicação.

4.2 A norma adotada é a da ABNT: NBR 6023:2002.

4.3 Explique que tipo de material foi utilizado (livro, periódico, artigo, cd, artigo de periódico).

4.4 Materiais retirados da internet devem conter o respectivo *link* e data do acesso.

4.5 Leis, decretos, etc. devem conter o número e a data.

## ALGUNS EXEMPLOS:

### LIVRO:

CÂMARA, G. et al. **Introdução à ciência da geoinformação**. 2. ed. rev. e aum.

São José dos Campos: INPE, 2001.

### ARTIGO DE LIVRO:

OLIVEIRA, J. P. de; IGLESIAS, M. P. As demarcações participativas e o fortalecimento das organizações indígenas. In: LIMA, A. C. de S.; BARROSO-HOFFMANN, M. (Org.) **Estado e povos indígenas**: bases para uma nova política indigenista II. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002. p. 41-68.

### ARTIGO DE PERIÓDICO:

MONTENEGRO, R. A.; STEPHENS, C. Indigenous health in Latin America and the Caribbean. **The Lancet**, v. 367, p. 1859-1869, 2006.

### PERIÓDICO:

**BOLETIM GEOGRÁFICO**. Rio de Janeiro: IBGE, 1943-1978. Trimestral.

**Atenção:** Legislação e obras de entidades de denominação genérica têm entrada pelo nome do órgão superior ou pelo nome da jurisdição a que pertence.

Ex:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente. **Carteira Indígena**: segurança alimentar e desenvolvimento sustentável em comunidades indígena: diretrizes gerais de funcionamento e acesso aos recursos para projetos. Brasília, 2004.

No entanto, quando a entidade, vinculada a um órgão maior, tem uma denominação específica que a identifica, a entrada é feita diretamente pelo seu nome:

Ex:

BIBLIOTECA NACIONAL (Brasil). **Relatório da Diretoria-Geral**: 1984. Rio de Janeiro, 1985. 40 p.

### LEIS E DECRETOS:

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2012.

### MATERIAL RETIRADO DA INTERNET:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Alimento**: direito sagrado – Pesquisa Socioeconômica e Cultural de Povos e Comunidades Tradicionais de Terreiros. Brasília: SAGI, 2011. 200 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/2011/alimento-direito-sagrado-2013-pesquisa-socioeconomica-e-cultural-de-povos-e-comunidades-tradicionais-de-terreiros/alimento-direito-sagrado-2013-pesquisa-socioeconomica-e-cultural-de-povos-e-comunidades-tradicionais-de-terreiros>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO (SAGI)  
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS)  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO A - 3º ANDAR, SALA 307  
CEP 70.054-906 - BRASÍLIA/DF  
SAGI.DFD@MDS.GOV.BR

REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO  
REDEBRASILEIRADEMEA.NING.COM  
REDBRAME@GMAIL.COM



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome





A Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação tem o objetivo de proporcionar uma visão plural, integrada e multidisciplinar da área de monitoramento e avaliação em políticas públicas, programas e projetos sociais no Brasil e no mundo. Procura reunir artigos e contribuições de diferentes naturezas – conceitual, metodológica e aplicada – e abordagens de pesquisa empírica – análises institucionais, pesquisas qualitativas, quantitativas, quasi-experimentais, estudos de caso etc. –, além de resenhas e registros de memória institucional – na forma de ensaios ou entrevistas.



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

