

COMO SE FAZ O MONITORAMENTO?

O monitoramento de programas envolve as seguintes etapas:

- » **1ª etapa:** Coleta regular de dados — o monitoramento é realizado com base no processamento de dados sobre a operação dos programas. Esses dados podem ser produzidos internamente ou coletados a partir de bancos de dados externos. Ao iniciar um sistema de monitoramento, é importante fazer um levantamento para verificar quais dados estão disponíveis, em quais bases de dados e qual a periodicidade de sua atualização.
- » **2ª etapa:** Processamento e transmissão dos dados — uso de ferramentas e sistemas de informação.
- » **3ª etapa:** Produção de indicadores com base nos dados brutos (é possível também utilizar indicadores prontos, produzidos por agências oficiais e organizações internacionais).
- » **4ª etapa:** Acompanhamento e análise da variação dos indicadores ao longo do tempo.
- » **5ª etapa:** Manutenção, correção ou ajuste das atividades — as informações produzidas na etapa anterior permitem acompanhar o desenvolvimento das diversas dimensões dos programas e, com isso, ajustar a sua implementação ao que foi planejado.

QUAIS INSTRUMENTOS SÃO USADOS NO MONITORAMENTO DE PROGRAMAS SOCIAIS?

Os principais instrumentos de monitoramento são os **indicadores sociais**, utilizados em painéis de monitoramento, dentro de sistemas de monitoramento e seguindo o modelo lógico de construção.

Os indicadores sociais são medidas usadas para transformar conceitos abstratos, como fome ou miséria, em algo que possa ser analisado e quantificado. São recursos metodológicos para retratar a realidade social de forma simplificada, objetiva e padronizada.

São exemplos de indicadores sociais: proporção de pobres, taxa de analfabetismo e taxa de mortalidade infantil.

Os indicadores transformam aspectos da realidade em números, taxas e razões, seja essa uma realidade dada (situação social), seja construída (decorrente da intervenção governamental), tornando possível sua observação e avaliação.



Os indicadores podem ser econômicos, sociais, de desempenho, de qualidade, etc., dependendo do tipo de intervenção e do aspecto a ser avaliado. Eles são úteis para a gestão pública porque expressam uma dada realidade social, oferecendo informações para o processo decisório e apontando para modificações nas características de uma população, na demanda e na oferta de serviços.

O monitoramento e a avaliação de programas baseiam-se no exame desses indicadores. No entanto, não é qualquer indicador social que pode ser útil para o monitoramento de um programa. Para produzir informações sobre os fenômenos da realidade social e que são alvo de planejamento, um indicador deve possuir algumas propriedades. Veja a seguir as principais propriedades de um indicador social:

Propriedade	Definição
Validade	Capacidade de representar, com maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar.
Confiabilidade	Indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação.
Simplicidade	Indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público geral.
Sensibilidade	Indicador deve refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas.
Desagregabilidade	Capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos, considerando que a dimensão territorial apresenta-se como um componente essencial na implementação de políticas públicas.
Economicidade	Capacidade do indicador de ser obtido a custos módicos.
Estabilidade	Capacidade de estabelecimento de séries históricas estáveis que permitam monitoramentos e comparações.
Mensuralidade	Capacidade de alcance e mensuração quando necessário, na sua versão mais atual, com maior precisão possível e sem ambiguidade.
Auditabilidade	Qualquer pessoa deve sentir-se apta a verificar a boa aplicação das regras de uso dos indicadores (obtenção, tratamento, formatação, difusão, interpretação).

Como são construídos os indicadores sociais?

A 1ª etapa da construção de um indicador consiste na definição do objetivo programático, ou seja, qual fenômeno da realidade social se deseja medir. Por exemplo: melhorar o aprendizado de matemática no ensino fundamental ou diminuir a mortalidade de crianças menores de cinco anos.

No entanto, esses objetivos não são diretamente observáveis e mensuráveis. Portanto, é necessário operacionalizá-los de maneira quantitativa, de modo a facilitar o diagnóstico, o monitoramento e a avaliação da melhora, piora ou estabilidade da situação.

Na 2ª etapa da construção de um indicador, devemos delinear quais dados traduzem os conceitos abstratos de “saúde” ou “educação”. No caso da “saúde”, por exemplo, temos:

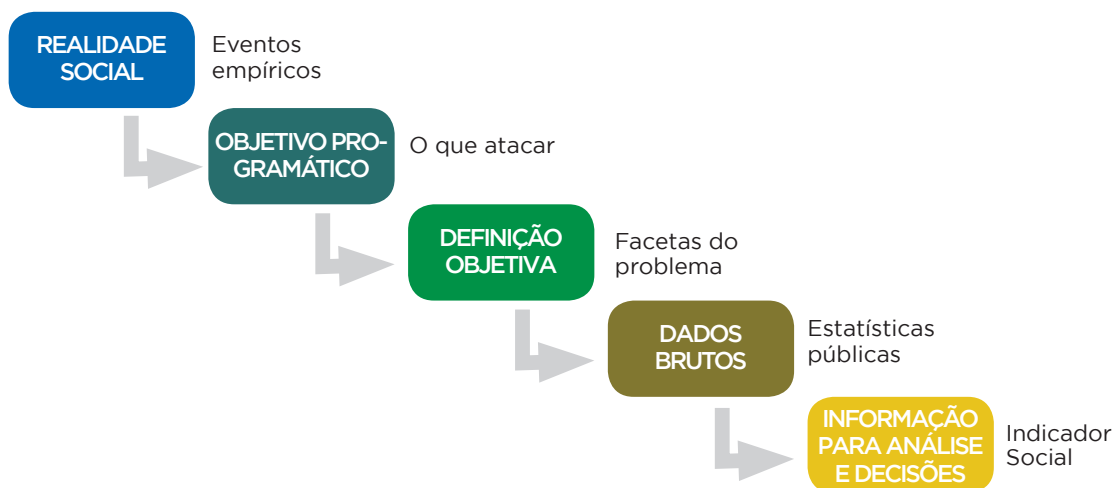
- » Anos de vida da população
- » Número de leitos na cidade
- » Número de nascidos vivos
- » Número de médicos

Esses dados geralmente são públicos, gerados pelos governos e estão disponíveis em cadastros oficiais, em registros de atendimento de serviços e em estatísticas públicas, produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outras instituições.

Combinados na forma de taxas, proporções, índices ou mesmo em valores absolutos, esses dados transformam-se em indicadores sociais. No caso da saúde, teríamos os seguintes indicadores:

- » Esperança de vida ao nascer
- » Número de leitos por mil habitantes
- » Taxa de mortalidade infantil
- » Número de empregos médicos por mil habitantes

A figura a seguir ilustra as etapas de construção dos indicadores sociais, que transformam dados brutos em indicadores:



MODELO LÓGICO

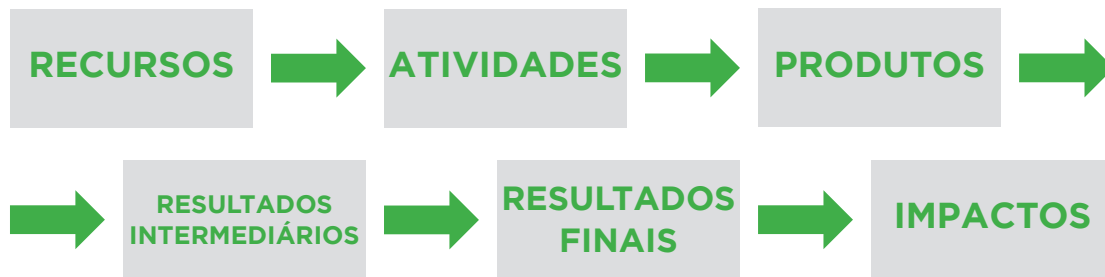
O **modelo lógico** é uma representação gráfica do funcionamento de um programa, que mostra as relações entre:

- » Os recursos que são investidos;
- » As atividades que são executadas;
- » As mudanças sociais que resultam de todo esse processo.

Por meio do modelo lógico, é possível visualizar a relação de causalidade que existe entre os elementos que compõem um programa:

- » O desenvolvimento das atividades necessita da disponibilidade de recursos adequados;
- » A produção dos resultados depende da execução das atividades conforme definidas;
- » O impacto do programa na sociedade depende da obtenção dos resultados.

Perceber essas relações de dependência auxilia na identificação de deficiências do desenho que poderão interferir no desempenho do programa. A estrutura básica do modelo lógico pode ser representada da seguinte forma:



O modelo lógico contribui para o entendimento das etapas de um programa e sua relação com as demais. Fazendo isso, podemos escolher os indicadores de acompanhamento de cada fase.

Qual a importância do modelo lógico para o monitoramento?

O modelo lógico proporciona uma apresentação organizada, lógica e sucinta do programa. Isso permite verificar se o programa está bem estruturado e realizar o acompanhamento sistemático das atividades, ou seja, o monitoramento.

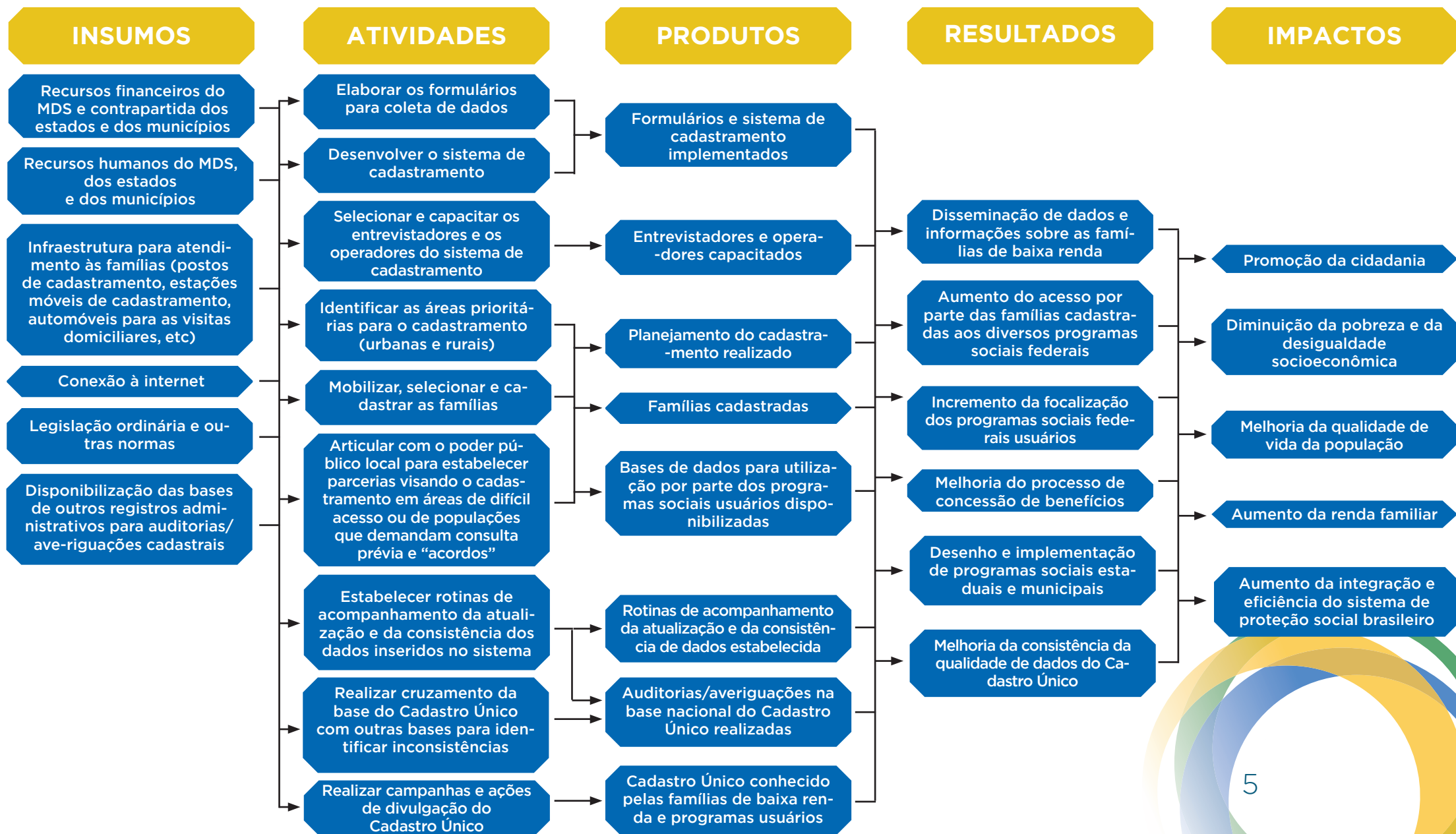
O monitoramento depende do conhecimento sobre como o programa deve funcionar. O desenho do programa é a referência na qual se baseia a gestão para elaborar o monitoramento.

O modelo lógico ajuda a entender as etapas de um programa e sua relação com as demais. Fazendo isso, podemos escolher os indicadores de acompanhamento de cada fase. Apenas para ilustrar, o modelo lógico do Cadastro Único¹ está reproduzido a seguir:

¹ O Cadastro Único é um instrumento que tem por objetivo a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, entendidas como aquelas com renda mensal de até ½ salário mínimo por pessoa, ou até 3 salários mínimos de renda mensal total.

Cadastro Único para Programas Sociais – Modelo Lógico

O Cadastro Único é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, que pode ser utilizado para diversas políticas e programas sociais. Por meio de sua base de dados, é possível conhecer quem são, onde estão e quais são as principais características da parcela mais pobre e vulnerável da população.



PAINÉIS DE MONITORAMENTO

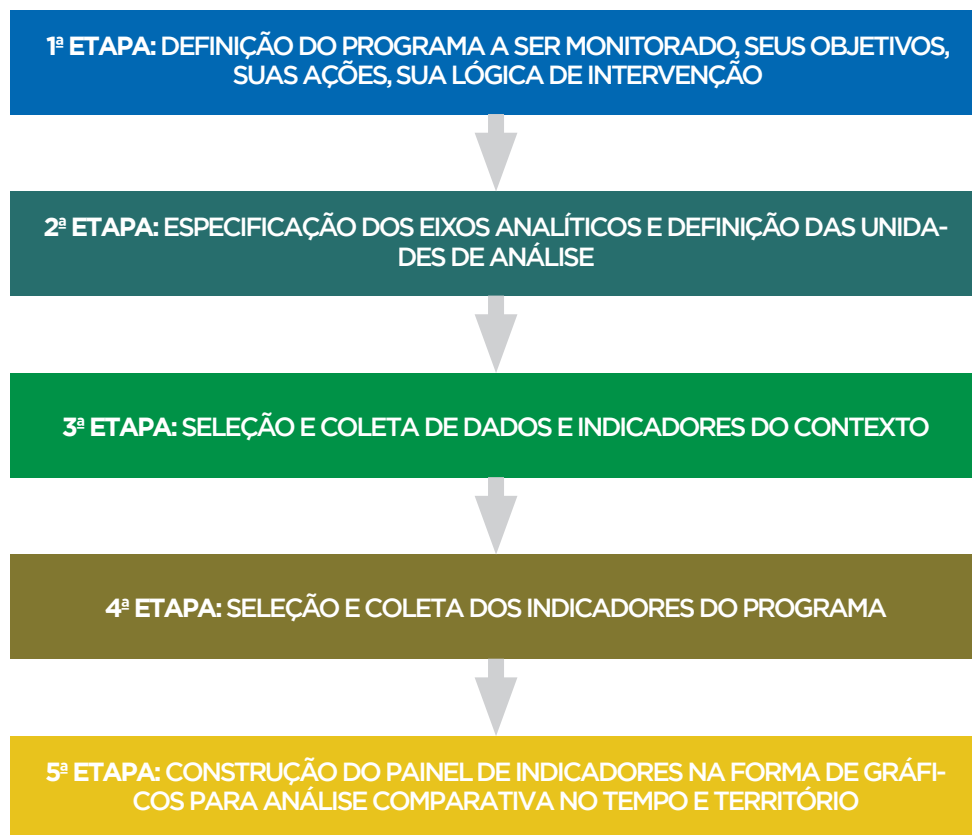
Um **painel** é um conjunto selecionado de indicadores-chave para monitoramento de aspectos cruciais de um determinado programa. As informações do painel de monitoramento são exibidas na forma de gráficos — um para cada indicador —, representando a evolução dos números ao longo do tempo.

Para construir um painel, é necessário definir previamente o que será monitorado, a finalidade do monitoramento e o público que utilizará as informações. O uso contínuo do painel permite identificar se houve desconexão entre esforços e efeitos esperados, permitindo o diagnóstico e a tomada de decisão sobre o que precisa ser corrigido.

Para que um indicador faça parte de um painel de monitoramento, é importante que ele esteja sempre atualizado e vinculado aos sistemas informatizados de gestão de um programa. Apenas dessa forma é possível analisar a evolução do indicador ao longo do tempo.

Dica: Normalmente, os gestores e agentes responsáveis pela implementação registram muitas informações sobre o funcionamento dos programas em planilhas. É importante aproveitar esses dados gerados no âmbito da operação cotidiana do programa para a elaboração dos painéis de monitoramento.

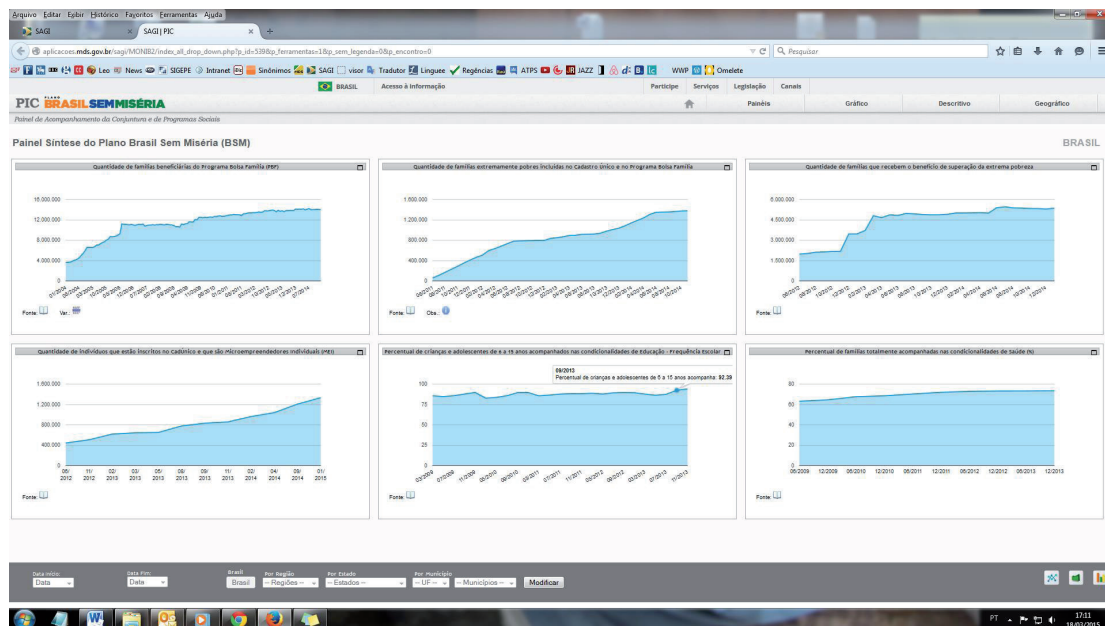
Na figura a seguir, estão as etapas para construção de um painel de indicadores:



Exemplo de painel de monitoramento usado no Brasil: Painel Síntese de Indicadores de Monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria

O Painel Síntese de Indicadores de Monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria² apresenta gráficos de seis indicadores estratégicos:

- » Quantidade de famílias beneficiárias;
- » Quantidade de famílias extremamente pobres incluídas no Cadastro Único e no Bolsa Família;
- » Quantidade de famílias que recebem o benefício de superação da extrema pobreza;
- » Quantidade de microempreendedores individuais inscritos no Cadastro Único;
- » Percentual de crianças e de adolescentes de 6 a 15 anos acompanhados nas condicionalidades de educação; e
- » Percentual de famílias acompanhadas nas condicionalidades de saúde.



Ao analisar o painel acima, é possível perceber alguns elementos que caracterizam, de forma geral, os painéis de indicadores para monitoramento:

- » São formados por poucos indicadores;
- » Contêm indicadores selecionados conforme sua relevância para o acompanhamento do programa;
- » Apresentam os indicadores ao longo de um período de tempo;
- » Facilitam a visualização do comportamento dos indicadores ao longo do tempo.

A elaboração de painéis é um passo preliminar para montagem de **um sistema de indicadores de monitoramento**, que é um conjunto articulado e mais abrangente de dados e informações, como será explicado na próxima seção.

2 O Plano Brasil Sem Miséria foi lançado em 2011 com o desafio de superar a extrema pobreza no país. Considerando que a extrema pobreza se manifesta de múltiplas formas além da insuficiência de renda, o Plano foi estruturado em três eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços. São mais de 100 ações, programas e políticas distribuídas nos três eixos, que envolvem 22 ministérios. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é responsável pela coordenação do Brasil Sem Miséria.

SISTEMAS DE MONITORAMENTO

Um **sistema de monitoramento** é um conjunto de atividades de produção, registro, acompanhamento e análise de informações geradas na gestão de políticas públicas, de seus programas e serviços, com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão dos responsáveis pelos programas.

Nesse sentido, um sistema de monitoramento é formado por indicadores específicos referentes a um determinado aspecto da realidade social. A estruturação de um sistema dessa natureza envolve:

- » A coleta de dados em diferentes fontes, tais como pesquisas, cadastros públicos e registros administrativos;
- » A integração desses dados em uma mesma plataforma.

A primeira característica importante é o seu usuário, ou seja, o gestor. Um sistema de monitoramento deve produzir informações para subsidiar as decisões do gestor, comparando o planejado com o realizado. Para tanto, as informações são disponibilizadas ao órgão central responsável e armazenadas em sistemas de informação.

A informação produzida é muito seletiva, pois se destina a um usuário com interesses específicos. Desse modo, os sistemas de informação só carregam aquilo que é essencial ao monitoramento daquele empreendimento em específico. Ter informação em excesso pode desviar a atenção do que é fundamental e fazer o gestor se perder num emaranhado de dados e indicadores. Além disso, a informação deve chegar em tempo hábil, já que se destina a corrigir a trajetória de programas sociais e deve ser constantemente atualizada.

Por exemplo, o Portal de Acompanhamento Municipal dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) mantém um sistema de indicadores que permite consultar informações ambientais, econômicas e sociais sobre os ODM de todos os municípios brasileiros. Nesse mesmo site, há o Sistema de Indicadores Avançado, que é um sistema que permite monitorar os Indicadores do Milênio.

Quais são as etapas para a montagem de sistemas de indicadores sociais?

1. Definição da temática social – saúde, educação, emprego, uso do solo, habitação, atividade econômica, mobilidade social.
2. Definição das dimensões referentes às temáticas sociais a serem indicadas quantitativamente.
3. Obtenção dos dados brutos a partir de estatísticas públicas ou outras fontes regulares.
4. Combinação dos dados brutos na formulação de indicadores sociais – taxas, proporções, médias, distribuição por classes, índice.



FONTE:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Caderno de Estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas**. Brasília: SAGI; SNAS, 2014.