



Este é o primeiro texto da série do WWP sobre monitoramento e avaliação de políticas sociais no Brasil. Nosso foco inicial são as atividades de monitoramento. Nos próximos meses, abordaremos as ações de avaliação. Os textos desta primeira série são os seguintes:

- 1) A estruturação de monitoramento e avaliação no Brasil: a experiência da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)*
- 2) Monitoramento e sua importância para a gestão de políticas sociais*
- 3) Como se faz no Brasil: principais instrumentos de monitoramento de políticas sociais*
- 4) Monitoramento de grupos tradicionais e específicos pelo Cadastro Único*

A institucionalização das atividades de monitoramento e avaliação (M&A) evoluiu de maneira gradual e cumulativa no âmbito da administração pública brasileira. Até 1980, as atividades de M&A estavam restritas às auditorias contábeis. A partir de 1982, o Tribunal de Contas da União instituiu o conceito e a prática da auditoria operacional, cujo objetivo é verificar não apenas o cumprimento da responsabilidade financeira, mas também avaliar de forma sistemática a eficiência e a eficácia dos programas, projetos e atividades dos órgãos públicos.

A Constituição Federal de 1988 determinou que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantenham, de forma integrada, sistemas de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano de governo, além da execução dos programas e dos orçamentos da União.

Em 1996, o Governo Federal lançou o programa Brasil em Ação, uma seleção de 42 ações prioritárias executadas em um regime especial de monitoramento e gerenciamento com o objetivo de orientar o processo orçamentário, sinalizar prioridades, detectar problemas de implementação, criar bases de informação para atrair investidores e facilitar parcerias público-privadas. O programa atribuiu a cada ação um gerente com a missão de acompanhar, monitorar e avaliar a execução dos empreendimentos. Entre 2000 e 2003, essa organização gerencial foi estendida para todos os programas do Governo Federal.

Na última década, as melhorias nas regras e parâmetros de M&A continuaram. Na assistência social, a criação de um conjunto de normas promoveu muitos avanços na área de monitoramento e avaliação. Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social ressaltou a importância dos campos de informação, monitoramento e avaliação de políticas sociais.

Em 2006, uma norma do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) instituiu e regulamentou a Política de Monitoramento e Avaliação. Essa norma define que: “são consideradas ações de monitoramento aquelas que se destinam ao acompanhamento da implementação e execução dos programas e ações, visando à obtenção de informações para subsidiar o gerenciamento e a tomada de decisões cotidianas, bem como a identificação precoce de eventuais problemas”.

O PAPEL DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO (SAGI) NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS

A estruturação do sistema brasileiro de proteção social tem sido marcada por uma combinação virtuosa do fortalecimento de políticas sociais de natureza universal – garantindo direitos nas áreas de educação, saúde, trabalho e assistência social – e da criação e expansão das políticas de desenvolvimento social de cunho redistributivo, como o Programa Bolsa Família.

Essa ampliação do escopo e da escala das políticas sociais no Brasil vem tornando a gestão de programas e serviços públicos mais complexa e mais profissionalizada, requerendo a incorporação de mais informação e conhecimento nos processos decisórios e operacionais. Dimensionar públicos-alvo, conhecer suas características, desenhar programas e serviços para mitigar problemas sociais específicos, monitorar a implementação e avaliar os resultados são algumas das atividades que requerem estatísticas abrangentes, registros administrativos confiáveis e estudos avaliativos mais especializados.

Por meio de departamentos de estatísticas, de núcleos de informação estratégica, de institutos de pesquisa e de unidades de monitoramento e avaliação de programas, o setor público brasileiro vem se estruturando para responder a essas demandas a fim de aperfeiçoar de forma consistente a gestão de programas sociais. No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o arranjo institucional escolhido foi o de uma secretaria nacional – a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) – instituída desde a criação do Ministério, em 2004.

Ao longo desse período, a SAGI tem procurado acompanhar a ampliação da agenda de atuação do Ministério, produzindo e sistematizando informações e análises que apoiem o aprimoramento do desenho e da gestão de políticas e programas sociais. Busca-se compartilhar esses insumos com a população, a academia e os técnicos e gestores dos três níveis de governo, envolvidos na operação do Programa Bolsa Família, nos serviços do Sistema Único da Assistência Social, na implementação das ações do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e nas iniciativas do Plano Brasil Sem Miséria.

Esse esforço permite que a SAGI ofereça um conjunto diversificado de produtos, ajustados ao estágio de maturidade dos programas e à complexidade operacional, como as ferramentas informacionais voltadas para a organização e a disponibilização de dados na internet, os painéis de indicadores de monitoramento de programas, as pesquisas de avaliação e os estudos de aspectos específicos da operação dos programas do Ministério.

Como ilustrado na figura a seguir, a SAGI desenvolve 25 diferentes produtos. Reconhecendo que boa parte do sucesso na implementação de um programa decorre do nível de engajamento e compreensão dos agentes operadores sobre os objetivos, público-alvo e processos de trabalho envolvidos na produção dos serviços e ações, a SAGI também vem ampliando sua atuação na organização de cursos de capacitação, assim como no desenvolvimento de produtos que contemplem as várias temáticas do Ministério, distribuídos em formato impresso e eletrônico.

Serviços de organização de dados	Ferramentas de consulta a dados e mapas	Aplicativos para tabulação customizada	Aplicativos para extração e entrada de dados operacionais	Portais de informação com funcionalidades diversas
Relatórios automatizados de informação	Mapeamento de fluxos, processos e arranjos operacionais de programas	Indicadores de Programas e de Conjuntura Social	Indicadores resultantes da Integração de bases de dados administrativos	Painéis de Monitoramento Analítico de Programas
Levantamentos de dados pela Web	Pesquisas de avaliação de natureza exploratória	Pesquisas de avaliação quantitativas e de impacto	Pesquisas de avaliação diagnóstica, de implementação e de resultados	Estudos avaliativos com base de dados integrados – transversal e longitudinal
Estudos técnicos, compilações e meta-avaliações	Estudos avaliativos com base de dados secundárias	Publicações eletrônicas e impressas	Revistas seriadas, livros, sumários executivos e microdados de pesquisas	Prospecção de demandas de formação e qualificação em Programas e Serviços
Oferta de capacitações para serviços, presencial ou a distância	Planejamento de Programa de Formação em Políticas e Programas	Desenvolvimento de material didático e instrucional	Documentação de programas e prospecção de experiências	Cooperação técnica subnacional e internacional



Informação, conhecimento e instrumentos para aprimoramento do desempenho e gestão de políticas e programas do MDS



Essa oferta crescente de produtos, pesquisas e serviços da Secretaria só é possível pelo fato de a SAGI contar com uma equipe dinâmica e multidisciplinar, com a presença de estatísticos, cientistas sociais, economistas, pedagogos, profissionais de comunicação, de tecnologia da informação e consultores especializados. Por meio de pesquisas, de interfaces eletrônicas, de painéis de monitoramento e de cursos, a equipe da SAGI subsidia técnicos e gestores das três esferas de governo para a gestão e o aperfeiçoamento dos programas do MDS.

Para pesquisas mais aprofundadas e que exigem mais tempo em campo, a SAGI contrata consultores e instituições públicas ou privadas de pesquisa. Entre 2004 e 2014, a SAGI contratou 189 estudos de avaliação sobre as diversas políticas, programas, serviços e ações do MDS. A contratação de instituições de pesquisas trouxe ganho de escala, de qualidade e de diversidade metodológica.

Embora contratadas, as pesquisas são supervisionadas pela SAGI, consolidando-se assim um modelo misto de avaliação, que combina as vantagens de uma avaliação externa, no que concerne à independência, com os benefícios do domínio técnico e do conhecimento sobre os programas e ações característicos de uma avaliação interna.

As atividades de monitoramento foram potencializadas na SAGI com a criação do Departamento de Monitoramento em 2010, a partir do 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.

Com o aumento da quantidade e da complexidade dos programas sociais ao longo dos últimos anos, o Departamento de Monitoramento assumiu a responsabilidade de gerar indicadores de monitoramento específicos e periódicos para o acompanhamento das atividades envolvidas nos diferentes programas. Para criar as ferramentas de monitoramento, o Departamento observou preceitos importantes tanto para escolher seus indicadores quanto para organizá-los e apresentá-los (veja Quadro 1).

Quadro 1: Lições aprendidas para escolha de indicadores de monitoramento

- » O conjunto de indicadores não pode se pretender exaustivo e deve ser equilibrado entre as dimensões da exclusão social (saúde, educação, moradia, etc.). Um conjunto muito amplo de indicadores leva à perda de objetividade, de transparência e de credibilidade.
- » Os indicadores devem ter uma interpretação normativa claramente definida (para monitorar a exclusão social, a taxa de desemprego cumpre tal requisito; já um indicador de produtividade do trabalho, não).
- » Os indicadores devem ser mutuamente consistentes, isto é, não devem sugerir tendências inconsistentes (indicadores de desigualdade como o Índice de Gini e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) podem ter comportamentos diferentes ao longo do tempo, já que medem aspectos distributivos diferentes).
- » Os indicadores devem ser inteligíveis e acessíveis a toda a sociedade. São preferíveis medidas simples, de fácil entendimento.

O Departamento de Monitoramento é a unidade responsável pelo monitoramento dos programas do MDS e exerce centralidade na construção da estratégia de monitoramento analítico do Plano Brasil Sem Miséria, em cooperação com a Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP). Valendo-se de diferentes fontes de dados – Censos Demográficos, edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Cadastro Único, registros de programas sociais – e variados procedimentos estatísticos e de integração de dados, o Departamento vem trabalhando por meio de um conjunto amplo de indicadores, que permitem aos gestores dos três níveis de governo acompanhar as ações do Plano com alto grau de detalhamento temático e geográfico, conforme exemplificado no Quadro 2.

Fontes de dados

Caixa Econômica Federal, Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Censo Escolar

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS)

Ministério da Saúde, Sistema de Informações de Nascidos Vivos (SINASC)

Ministério da Saúde, Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)

Um sistema de monitoramento vale-se do(s) sistema(s) de gestão dos programas para buscar informações, integrá-las segundo unidades de referência comum (município, escola, etc.), sintetizá-las em indicadores e conferir-lhes significado analítico. Ao apresentar informações sintetizadas na forma de indicadores – que podem ser analisados no tempo, por regiões e públicos-alvo, ou que podem ser comparados com metas esperadas – os sistemas de monitoramento permitem ao gestor avaliar se os diversos processos e inúmeras atividades sob sua coordenação estão se “somando” no sentido esperado. **Um sistema de monitoramento não é, pois, um conjunto exaustivo de medidas desarticuladas, mas uma seleção de indicadores de processos e ações mais importantes.**

Como é o trabalho técnico de monitoramento da SAGI?

Partindo da arquitetura do banco de dados presente na **Matriz de Informação Social**¹ da SAGI, o Departamento de Monitoramento construiu um banco de dados ampliado em sua estrutura de tabelas com a possibilidade de consulta dos indicadores desde o nível nacional, passando pelo estadual até o municipal, e desenvolveu uma metodologia de extração, geração e carga de indicadores que permite uma interação acessível e inteligível aos seus técnicos nas rotinas de alimentação do banco, o que, conseqüentemente, tornou eficiente a análise de conteúdo e a pertinência dos indicadores nas aplicações de monitoramento.

Definido o referencial teórico, a concepção e o desenvolvimento da estratégia de monitoramento do Departamento foram ancorados, primeiramente, na definição da estrutura/arquitetura do banco de dados no que concerne aos marcos temporais e territoriais dos indicadores que iriam compô-lo; em segundo lugar, na definição de uma metodologia de documentação

¹ A Matriz de Informação Social (MI Social) é uma ferramenta de gestão da informação que reúne uma série de aplicativos que permitem monitorar os programas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por meio de dados e indicadores gerenciais. Ela disponibiliza informações e indicadores sociais específicos de estados, de municípios e de determinadas regiões. Além de garantir transparência à atuação do MDS, suas informações são estratégicas para tomadas de decisão no âmbito do Ministério. Os dados podem ser consultados em forma de planilhas eletrônicas, relatórios, tabelas, gráficos e mapas, todos exportáveis para aplicativos Office.

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 em sua atualização.

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 a tema, periodicidade, unidade de análise, fonte, descrição, observações adicionais, agregações temporais, territoriais e categoria das variáveis.

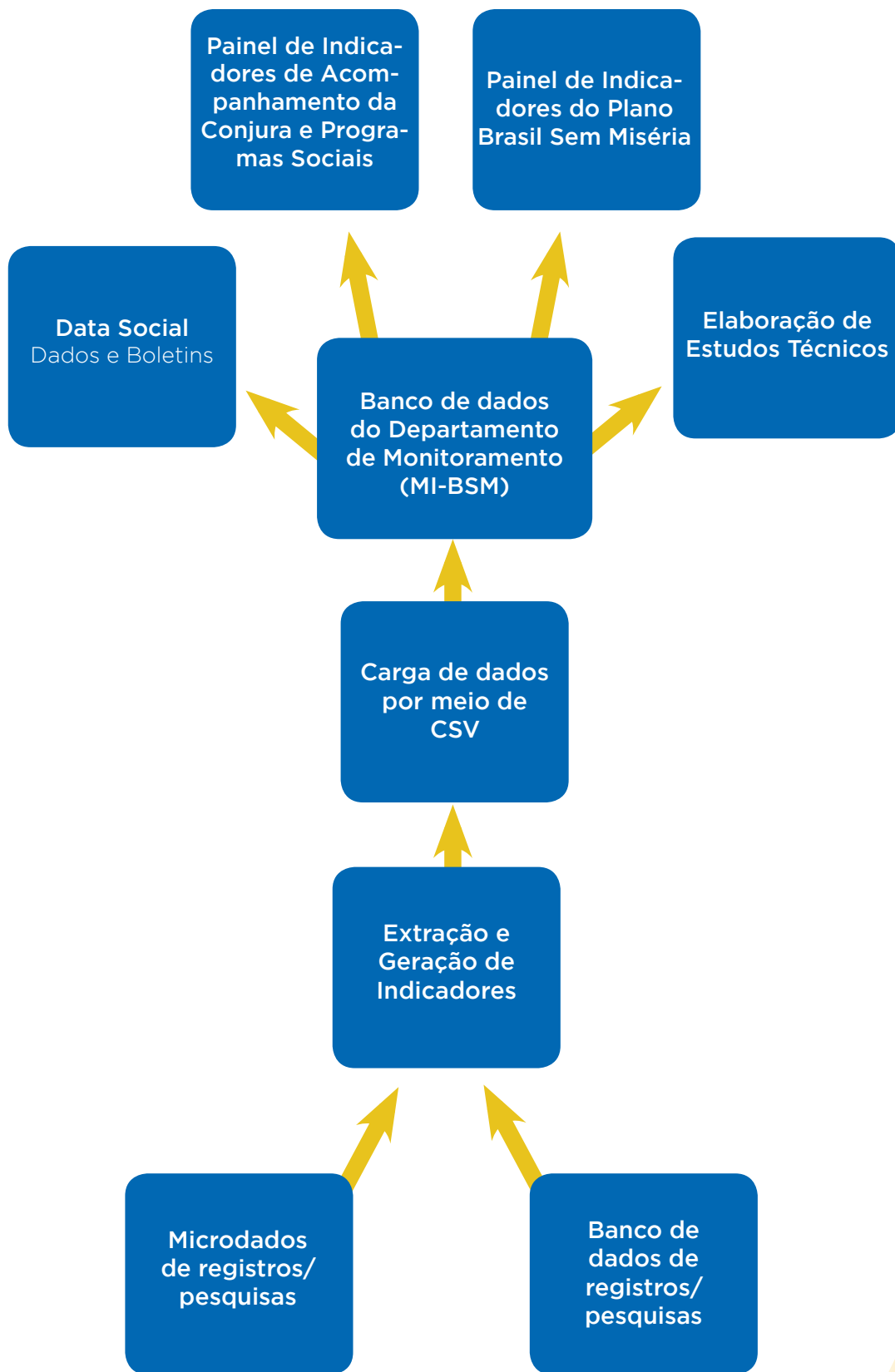
O processo de carga é feito por meio de arquivos texto (*commaseparatedvalues* - extensão *csv*), que são compostos por colunas com o código das unidades territoriais utilizadas pelo IBGE, o mês, o ano e as variáveis da tabela. Cada tabela tem seu respectivo arquivo texto e a aplicação espelha essas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

A Figura 1 ilustra o processo de produção de informação do Departamento de Monitoramento. Atualmente, o banco conta com mais de 1.500 variáveis oriundas de diversos registros administrativos de programas e de pesquisas do Sistema Estatístico Nacional.

2 Metadados podem ser basicamente definidos como "dados que descrevem os dados", ou seja, são informações úteis para identificar, localizar, compreender e gerenciar os dados (IBGE, 2015).



Fontes:

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.

Boletim Especial - 10 anos SAGI -, escrito pelo Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Paulo de Martino Jannuzzi, e pela Secretária Adjunta, Paula Montagner.

Versão para leitura: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/Boletim%20SAGI%2010%20anos_sem%20marcas%20versao%20visulizacao.pdf

Estudo Técnico N.º 19/2014, Subsídios para discussão do *Seminário Registros Administrativos e Pesquisas Amostrais Complexas*, revisado e de coautoria do Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Paulo de Martino Jannuzzi.

Versão em inglês: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/92.pdf

Versão em português: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/89.pdf