



Experiência:

O SISTEMA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS DO MDS

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Responsável: Rômulo Paes de Sousa

Equipe: Aíla Vanessa Davi de Oliveira Cançado, Antonio José Gonçalves Henriques, Caio Nakashima, Carlos Eduardo de Andrade Brasileiro, Carmela Morena Zigoni Pereira, Cláudia Regina Baddini Currello, Daniela Peixoto Ramos, Danielle Oliveira Valverde, Denise Lopes Porto, Dionara Borges Andreani Barbosa, Flávia Conceição dos Santos Henrique, Gláucia Alves de Macedo, Jeni Vaitsman, Jomar Álace Santana, Jose Antonio Iturri de La Mata, José Raimundo da Silva Arias, Júnia Valéria Quiroga da Cunha, Leonor Maria Pacheco Santos, Lisa Barbosa, Lucélia Luiz Pereira, Luis Otávio Pires Farias, Marcelo Gomes Gadelha, Márcia Lopes de Carvalho, Márcio Andrade Monteiro, Marcy Regina Martins Soares, Mariana Ferreira Peixoto dos Santos, Micheli Dantas Soares, Mônica Aparecida Rodrigues, Monique Ribeiro de Meneses, Patrícia Abreu, Patrícia Augusta Ferreira Vilas Boas, Renato Gama Rebello, Roberto Wagner da Silva Rodrigues, Rômulo Paes de Sousa, Sarah Santiago Gerhard, Sérgio Paz Magalhães, Weslaine Martins Lima.

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco A, 4º andar
70054-900 Brasília-DF
telefone: (61) 3433-1501
fax: (61) 3433-1598
e-mail: romulo.paes@mds.gov.br

Data de início da implantação da experiência: Janeiro de 2004.

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

RESUMO DA EXPERIÊNCIA

A experiência diz respeito à criação de um sistema de avaliação e monitoramento dos programas e políticas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS, formulado e implementado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, SAGI. A criação e o conjunto de ações dessa secretaria constituem uma inovação na gestão governamental brasileira, pois até então não existia, em nenhum ministério, uma secretaria com essa finalidade exclusiva. O relato descreve, sucintamente, as ações necessárias para a implementação do sistema, apresentando-se um quadro dos recursos humanos e financeiros contratados, além dos resultados produzidos. Foram construídos e calculados 60 indicadores relativos aos programas, bem como duas ferramentas para o tratamento da informação: Dicionário de Variáveis e Indicadores de Programas, DICI-VIP e a Matriz de Informações Sociais, MI Social. Na área de avaliação, existem, finalizadas, em andamento ou a contratar, 62 pesquisas, divulgadas por diferentes tipos de publicação.

CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ANTERIOR

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

O MDS foi formado em janeiro de 2004, a partir da fusão dos Ministérios da Assistência Social, MAS, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, MESA, e da Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, a qual era vinculada diretamente à Presidência da República. O MDS passa a responder pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania, que ficaram a cargo, respectivamente, das secretarias finalísticas que se originaram dos antigos órgãos: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar, SESAN; Secretaria Nacional de Assistência Social, SNAS; Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, SENARC. Foram também criadas duas secretarias para o desenvolvimento de atividades-meio: a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias, SAIP e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, SAGI.

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

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

DESCRIÇÃO DA EXPERIÊNCIA

Objetivos propostos e resultados visados

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

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

Ações realizadas

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

Entre elas, destacamos:

Definição do arcabouço conceitual mínimo sobre avaliação e monitoramento

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

Levantamento da arquitetura informacional

Foram levantados, com as secretarias finalísticas, os dados disponíveis para todos os programas do MDS, os responsáveis por sua produção e gestão, bem como seus fluxos e principais usuários. Procedeu-se também o levantamento de ferramentas e sistemas de

informação existentes no MDS. O objetivo foi verificar a sua utilidade, que tipos de dados eram produzidos e a sua inserção nos processos de gestão dos programas.

Levantamento das variáveis dos programas do MDS

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

Criação de instâncias colegiadas

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

Etapas de implementação

A implementação do SAM exigiu a contratação e alocação de recursos humanos, físicos e financeiros. No caso dos recursos humanos, diante da inexistência de um quadro próprio da SAGI, diferentes formas de contratação de pessoal foram utilizadas, com base em critérios, exclusivamente, meritocráticos e na formação e/ou experiência profissional. Investiu-se em competência técnica e formação multidisciplinar, recrutando-se profissionais recém-formados, de diferentes áreas de atuação e de conhecimento: ciências sociais e humanas, tecnologia da informação, demografia, estatística, economia, nutrição, assistência social, agronomia, os quais foram agrupados por função, conforme mostrado na tabela 1.

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

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

Fonte: SAGI/MDS

* Todos estão cursando o ensino superior.

** Quatro estão cursando o Mestrado.

Recursos Utilizados

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

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

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

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

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

A implementação dos estudos de avaliação se articula à divulgação dos resultados e à disponibilização pública dos micro-dados de pesquisa. O processo segue o seguinte fluxo: definição, em conjunto com o gestor da secretaria responsável pelo programa, do estudo a ser feito; elaboração do termo de referência definindo os parâmetros técnicos e legais para a contratação do estudo; contratação de instituição de pesquisa e gestão do contrato; acompanhamento do estudo e aprovação dos relatórios; incorporação dos resultados e recomendações dos estudos aos programas (quando cabíveis); discussão interna dos resultados; divulgação externa dos resultados; disponibilização dos microdados para a comunidade científica, por meio do Consórcio de Informações Sociais (CIS), sob gestão da Associação Nacional e Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS).

CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

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

Mecanismos de avaliação de resultados e indicadores utilizados

Subsistema de Monitoramento

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

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

No DICI-VIP estão cadastradas variáveis originárias de várias fontes, bem como indicadores que podem ser formulados a partir dessas variáveis, as quais são recuperadas a partir de bases de dados e dos instrumentos de coleta relacionados aos programas do MDS. Nele também estão armazenadas as fórmulas matemáticas dos indicadores compostos a partir das variáveis incluídas no dicionário.

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

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

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

Subsistema de Avaliação

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

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

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

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

Fonte: SAGI/MDS

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

Publicações da SAGI por tipo e número

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

Fonte: SAGI/MDS

LIÇÕES APRENDIDAS

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

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

1. O SAM não poderia ter sido construído sem a cooperação entre a SAGI e as secretarias finalísticas, as quais detêm a gestão de um conjunto de bancos de dados gerenciais sobre os programas, como cadastro de beneficiários, dados físico-financeiros, além de informação, conhecimento sobre os programas e contatos com municípios. Cooperação e entendimento devem, portanto, ser buscados desde o início do processo com todo um trabalho de sensibilização.
2. O convencimento dos membros da organização e, sobretudo, da cúpula de dirigentes e gestores envolvidos diretamente nos programas, em relação à função avaliação e monitoramento, possibilitou não apenas melhorar o desempenho dos programas e verificar se os resultados previstos são alcançados, mas também reformulá-los. Convencimento, e com isso a criação de crenças, atitudes e comportamentos positivos em relação ao papel da avaliação e monitoramento, consiste em uma etapa necessária do processo de institucionalização da avaliação e monitoramento.
3. A SAGI conseguiu, no papel prioritário de contratante, e não executora, de estudos, pelo menos três tipos de ganho: de escala, tendo sido possível contratar um grande número de pesquisas em tempo relativamente curto; de diversidade, pois se definiu como estratégia de avaliação a contratação de estudos de diferentes tipos, desenhos, abordagens e métodos; de qualidade, uma vez que foi possível selecionar as instituições mais adequadas para a realização de cada tipo de estudo.
4. Outra lição importante foi a necessidade de criar mecanismos institucionais para viabilizar não apenas a interação entre o conhecimento técnico e as políticas, mas sua efetiva utilização na retroalimentação das políticas. A institucionalização da avaliação e monitoramento permite aproximar a dimensão técnica da gestão das políticas.
5. A autonomia e responsabilidade da equipe foram elementos decisivos para a produção de um conjunto significativo de pesquisas, ferramentas, publicações, cursos, em um período de tempo tão curto. Isso ressalta o papel de uma gestão não-burocrática, flexível e centrada no reconhecimento das capacidades individuais como elemento crucial para o desempenho organizacional.
6. A MI Sociais tornou-se um poderoso instrumento de gestão com informação agregada em nível municipal, pela primeira vez, na área de proteção social; ao mesmo tempo, induziu a resolução de pelo menos três tipos de problemas de informação do MDS: a produção, padronização e atualização dos dados.
7. Quanto aos aspectos críticos, o fato dos dados primários serem alimentados por fontes tão diversas e sobre as quais a SAGI, ou mesmo o MDS, muitas vezes não têm qualquer governabilidade, consiste em um dos nós críticos da produção de indicadores confiáveis. Portanto, a busca pelos dados consiste numa constante por padronização de estruturas de dados, sistemas, tecnologias e registros formais dos indicadores e instrumentos usados para produzi-los.