

Monitoramento, Sistemas e Painéis

Marconi Fernandes de Sousa
CGIN/DECON/SENARC/SEDS/MC
Novembro 2019

A palavra monitor vem do latim: *monitum* e significa “aquele que dá conselho, que faz pensar, que adverte, que lembra”.

Estes significados que remetem às raízes etimológicas do termo ainda expressam os entendimentos que atribuímos atualmente ao **Monitoramento: subsidiar o processo de tomada de decisão.**

O **Monitoramento** tem como função prover um sistema confiável de **lembretes, advertências, conselhos** e, por fim, **conhecimentos** acerca de uma **intervenção** ou **fenômeno**. Em políticas públicas a atividade é realizada por meio de ***indicadores***.

Dessa forma, **Monitoramento** consiste no acompanhamento **tempestivo** por parte de gestores e gerentes de programas em relação a seus objetivos e metas.

Por meio de indicadores produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, o **Monitoramento** visa fornecer aos gestores indicadores sobre a execução dos programas, permitindo medir se **objetivos** e **metas** estão sendo alcançados.

Monitoramento é uma **função** inerente à **gestão**, que visa fundamentar a **tomada de decisão** e o **controle social** sobre a condução das políticas públicas.

Afinal:

- Como saber se as atividades geridas estão sendo desenvolvidas conforme esperado se não tivermos meios de observar o andamento dos processos?
- Como corrigir processos se não soubermos para onde estamos indo?
- Como tomar decisões sobre o processo de implementação de um programa sem dispormos de informações sobre seu curso?
- Como melhorar as atividades se não sabemos como elas se desenvolvem?

Podemos dividir o **Monitoramento** em torno de dois grandes focos de atenção:

- **Gerencial**

- **Analítico**

Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais¹

Paulo de Martino Jannuzzi¹

Resumo

A institucionalização das atividades de monitoramento e avaliação (M&A) da ação governamental vem ganhando força no Brasil. Uma análise preliminar e parcial do processo de estruturação das atividades de M&A pelo setor público brasileiro parece revelar que os esforços concentram-se nas duas pontas da cadeia de produção de informação de M&A: na produção e organização de dados mais específicos para a área setorial da Política (em que se pode presenciar maior empenho) e na condução de pesquisas avaliativas de resultados e impactos dos programas. A construção e desenvolvimento de instrumentos para monitoramento de programas – na forma de indicadores, índices, painéis ou sistemas para acompanhamento de atividades, processos e resultados em programas, ações e projetos sociais – parecem ser atividades mais recentes.

O presente texto tem, pois, o propósito de trazer alguma contribuição de natureza conceitual e metodológica para preencher essa lacuna de conhecimento sistematizado sobre a estruturação de sistemas de monitoramento, de modo a contribuir para catalisação da cultura de M&A entre técnicos e gestores envolvidos diretamente com a execução de ações e programas. Propõe-se neste texto a perspectiva de “Monitoramento Analítico” das ações e programas, realizado por meio de análise comparativa e sistêmica de indicadores ao longo do tempo, pelo território e segundo outros eixos comparativos (tipologia de unidades organizacionais como municípios mais pobres e mais ricos, com maior ou menor capacidade de gestão, com maior ou menor integração/articulação entre programas sociais etc). Procura-se mostrar que, para além do necessário conjunto de informações decisórias produzidas no âmbito do “Monitoramento Gerencial”- voltado ao acompanhamento de metas e prazos de ações – é imprescindível investir tempo e recursos para implantar no cotidiano de técnicos e gestores de programas as rotinas de “Monitoramento Analítico”, entendido neste texto como o exercício sistemático de análise de indicadores representativos dos fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de resultados dos programas junto a seus públicos-alvo, segundo critérios clássicos de avaliação de Políticas Públicas – como equidade, eficácia, eficiência e efetividade.

Palavras-chave: Monitoramento – Programas Sociais - Avaliação

¹ Assessor técnico da Diretoria Executiva da Fundação Seade, Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, colaborador da Escola Nacional de Administração Pública e pesquisador do CNPq. Mestre em Administração Pública pela Eaesp/FGV e doutor em Demografia pela Unicamp.

Leitura recomendada

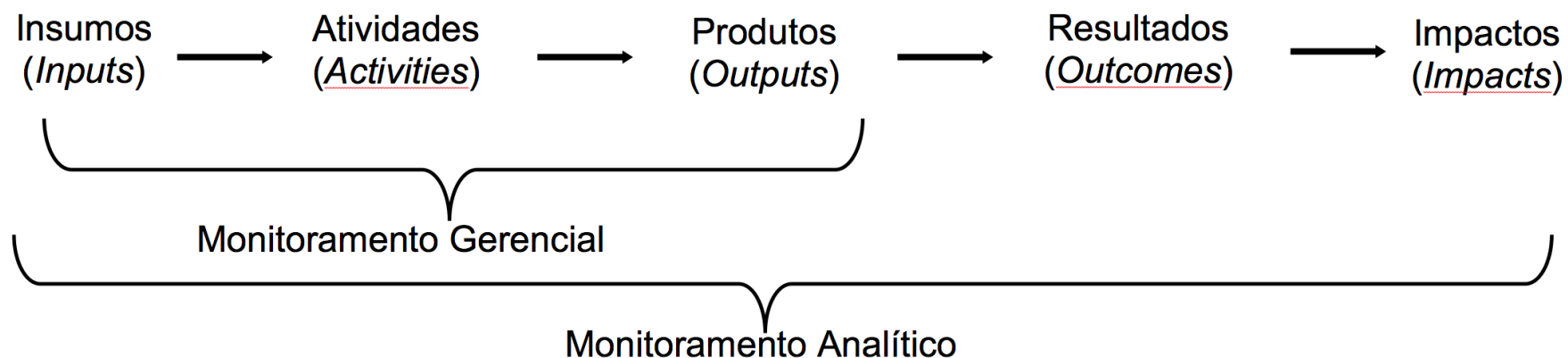
Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais

<https://api.ning.com/files/4jnqlbCXwfvO-6odWqm80CAy9OrOI1oA9zLhhXRV1KH6yKN0Y0-5HvyaXnGVqmJEK00OGf78wf7gwHWqofWISfoAjrycKPRk/sismonrbmapjannuzzi.pdf>

O Monitoramento **gerencial** esta intrinsecamente relacionado a natureza das **atividades** do gestor das politicas publicas, uma vez que este recebe recursos para implementar e executar as politicas conforme o plano de governo

Está voltado para o acompanhamento dos **processos**, ou seja de um conjunto de **ações realizadas** para gerar um determinado **produto** a partir de **insumos** definidos, para fins de formulação e reformulação das **práticas organizacionais** e **estratégias de atuação**

Enquanto o monitoramento gerencial está preocupado com o andamento dos processos e com o alcance das metas, o **monitoramento analítico** tem foco nos **resultados e impactos** dos programas. Para tanto, além dos indicadores do monitoramento gerencial, o monitoramento analítico utiliza-se de indicadores de resultados e impactos.



Monitoramento analítico opera por meio **análises comparativas de indicadores** ao longo do **tempo**, no **território** e segundo **tipologias** das unidades de análise, seja do ponto de vista de capacidade de gestão, seja do ponto de vista de cobertura de público-alvo, entre outros.

O monitoramento analítico está relacionado com esferas **estratégicas** de tomada de decisão, pois reúne informações para apreensão e análise de **tendências**.

Nessas condições, o monitoramento analítico depende da implantação de aplicativos que **integrem, organizem e preservem séries históricas** de dados provenientes de **diferentes sistemas de gestão de programas, de cadastros públicos, de pesquisas sociais** e até mesmo de planilhas eletrônicas e demais controles e **registros administrativos**.

Uso polissêmico do termo monitoramento

Tradicionalmente, todas as atividades que realizam algum tipo de acompanhamento dentro da administração pública acabam sendo identificadas como monitoramento:

Controle e Auditoria: visa apurar malversação de recursos públicos, ou seja se recursos financeiros, humanos ou de infra-estruturação foram geridos de forma contrária às normas que regulam o seu uso. Exemplo: CGU e TCU.

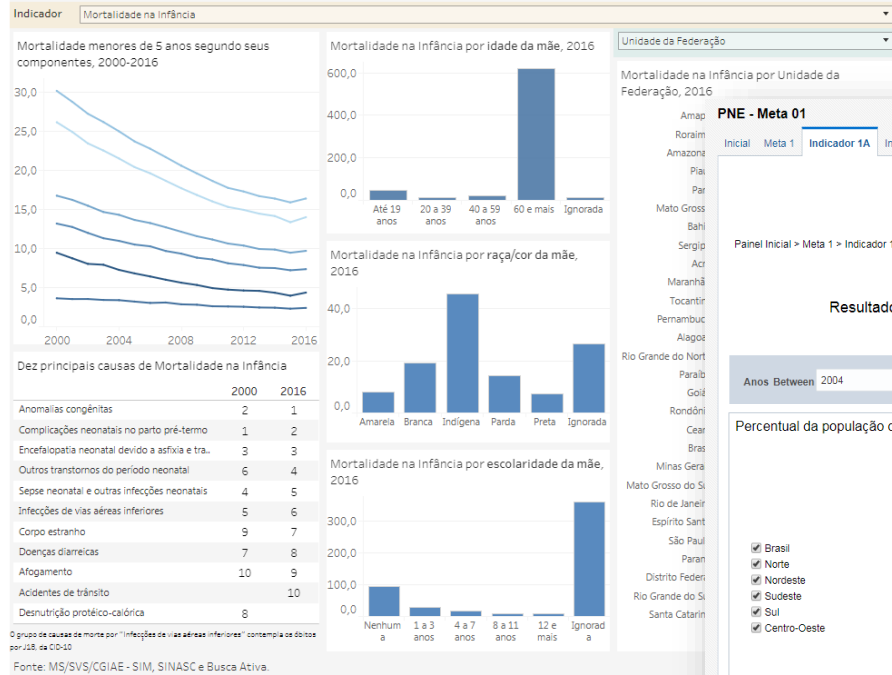
Acompanhamento físico-financeiro: visa verificação da situação da execução daquilo que foi planejado e inserido na peça orçamentária que disciplina os gastos e investimentos de programas, ações e projetos implementados por determinado órgão. Exemplo: Áreas responsáveis pelo Planejamento e Orçamento dos Ministérios – no MD: Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.

Pesquisas avaliativas: Realizadas para a compreensão dos motivos pelos quais determinada ação pública tomou tal ou qual configuração, se esse arranjo favorece a obtenção de resultados e se os resultados pretendidos foram alcançados. Trata-se de importantes ferramentas para a melhoria dos programas e o alcance dos resultados.

Sistemas e Painéis de Monitoramento em Políticas Públicas

Painéis Saúde Brasil: mortalidade na infância e componentes

Saúde Brasil - Mortalidade na infância e componentes



+ a b l e a u

PNE - Meta 01

Inicial Meta 1 Indicador 1A Indicador 1B Dados e Ficha Técnica

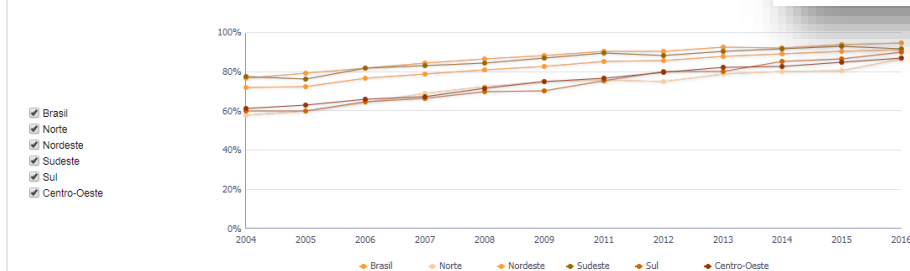
Indicador 1A: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche.

Meta: 100% de cobertura até 2016.

Resultado 2016: **91.5%** Meta 2016: **100%**

Anos Between 2004 - 2016

Percentual da população de 4 a 5 anos que frequentava a escola ou creche, por Brasil e grande região



Percentual da população de 4 a 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche - Brasil



Programa Bolsa Família: benefícios

ACRELÂNDIA-AC

Quantidade de famílias beneficiárias do PBF

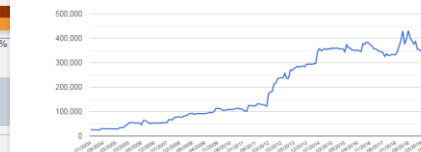
Ano (Choose a value)



Fonte: SENARC

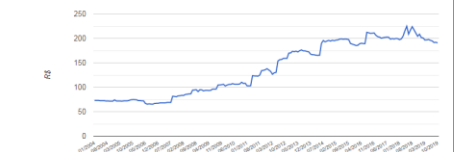
Valor total repassado (R\$ - valores nominais)

Ano (Choose a value)



Valor de benefício médio (R\$ - valores nominais)

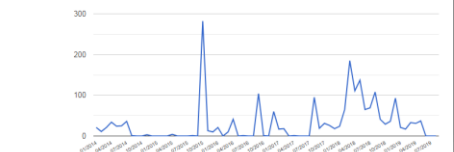
Ano (Choose a value)



Fonte: SENARC

Benefícios concedidos

Ano (Choose a value)

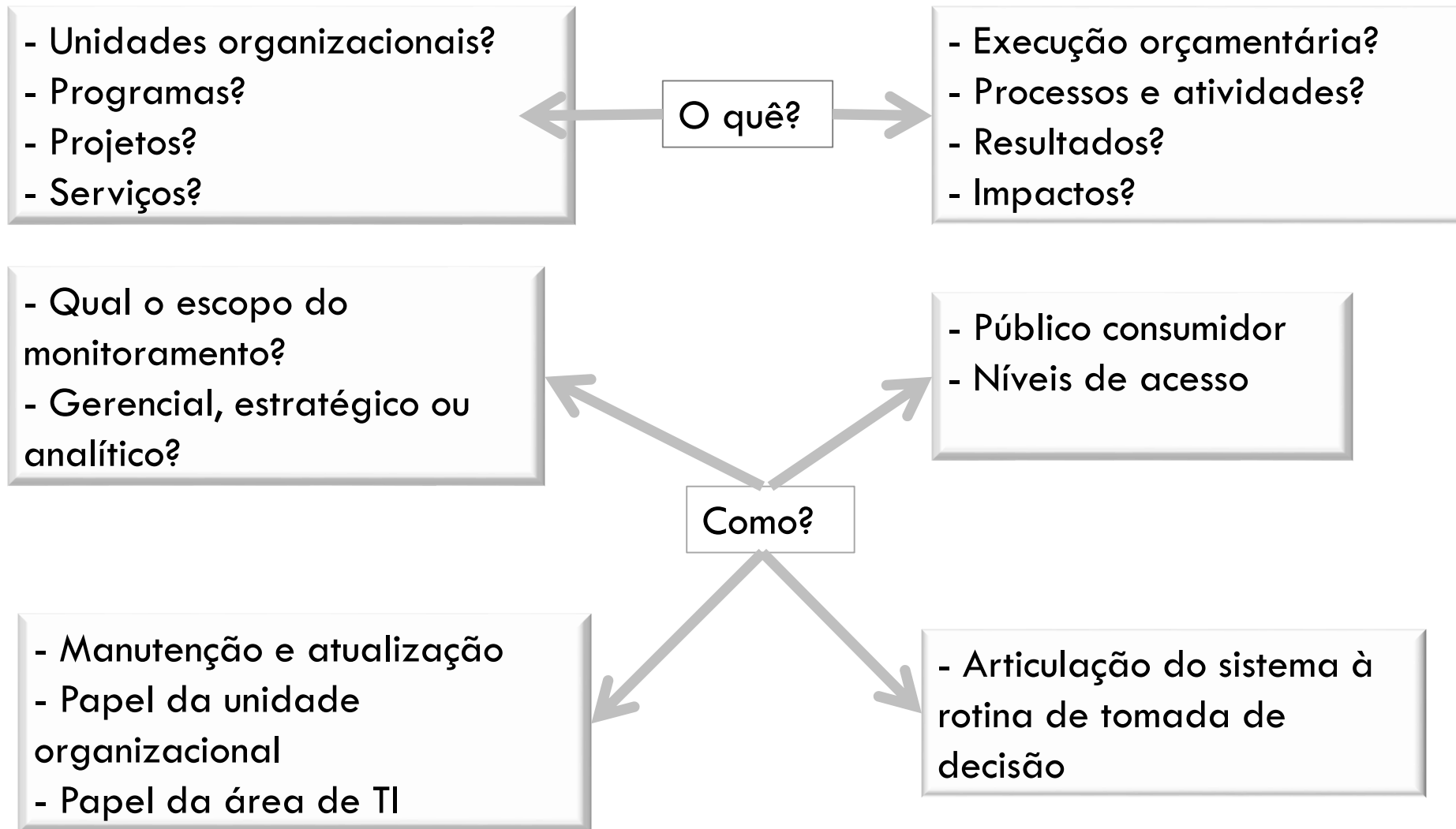


Sistemas e Painéis de Monitoramento

De forma análoga às propriedades e taxonomias de indicadores, um sistema ou painel de monitoramento deve estar definido segundo seus **objetivos e utilidades**.

A seleção de indicadores é parte crucial da construção de um painel, lembrando que a **função** de um **indicador** está normalmente atrelada à **representação** de um **fenômeno** pontual e específico, enquanto a **função** de um **painel de monitoramento** é a de **representar** uma **dinâmica relacional** entre indicadores, ou seja, o seu foco é a **representação** de relações **causais**, **processuais** e/ou de **complementaridade** dos fenômenos medidos pelos indicadores.

Sistemas e Painéis de Monitoramento



Premissas para construção de um Painel de Monitoramento

1) O conjunto de indicadores não pode se pretender exaustivo e dever ser equilibrado entre as dimensões/componentes analisados.

Premissas para construção de um Painel de Monitoramento

2) Os indicadores devem ter uma interpretação normativa claramente definida (Mensurabilidade)

Premissas para construção de um Painel de Monitoramento

3) Os indicadores devem ser mutuamente consistentes, isto é, não devem sugerir tendências inconsistentes (Estabilidade)

Premissas para construção de um Painel de Monitoramento


4) Os indicadores devem ser inteligíveis e acessíveis de acordo com o público usuário (Simplicidade/Inteligibilidade)

Premissas para construção de um Painel de Monitoramento

5) Os indicadores devem ser organizados em painéis articulados em três níveis: indicadores chave (*lead indicators*), indicadores complementares e indicadores específicos

Etapas de construção de um painel de Monitoramento

1^ª Etapa – Definição do programa a ser monitorado, seus objetivos, suas ações, sua lógica de intervenção



2^ª Etapa – Definição dos eixos analíticos e definição das unidades de análise



3^ª Etapa – Coleta de dados e indicadores de contexto



4^ª Etapa – Coleta dos indicadores do programa



5^ª Etapa – Construção do painel de indicadores na forma de gráficos para análise comparativa no tempo e território

Sistemas e Painéis de Monitoramento



Sistemas e Painéis de Monitoramento



Sistemas e Painéis de Monitoramento



Sistemas e Painéis de Monitoramento



Sistemas e Painéis de Monitoramento



Obrigado!

marconi.sousa@cidadania.gov.br