

A ETAPA DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÕES, IMPORTÂNCIA E DESAFIOS

Autoria

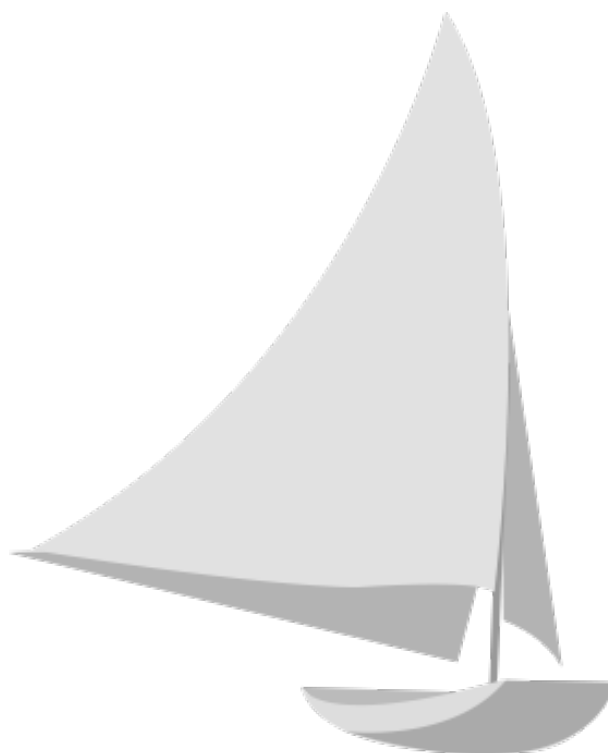
Julianne Nestlehner de Abreu Paiva - julianne.nestle@gmail.com

Mestr em Admin/FGV/EBAPE - Fundação Getulio Vargas/Esc Brasileira de Admin Pública e de Empresas

Resumo

O monitoramento associa-se diretamente à etapa de implementação de políticas, caracterizando-se como um momento-chave tanto para o bom curso desta fase do ciclo de políticas, quanto para uma eficaz etapa de avaliação. No entanto, a produção acerca do tema é tímida, sendo essa etapa tratada geralmente como uma mera coleta de dados durante a implementação da política, podendo servir ou não para eventuais correções e alterações de rumo. Esse artigo abordará questões ligadas à definição e relevância do monitoramento, sua conexão com a avaliação e os desafios inerentes a esse processo. Para isso, levantou-se a literatura sobre monitoramento e avaliação, destacando pontos como a ausência de neutralidade na coleta e interpretação de dados, a necessária construção da legitimidade dessa etapa para a gestão de políticas públicas e a relação do monitoramento com as demais etapas do policy cycle.

Palavras-chave: monitoramento, avaliação, políticas públicas.





A ETAPA DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÕES, IMPORTÂNCIA E DESAFIOS

RESUMO

O monitoramento associa-se diretamente à etapa de implementação de políticas, caracterizando-se como um momento-chave tanto para o bom curso desta fase do ciclo de políticas, quanto para uma eficaz etapa de avaliação. No entanto, a produção acerca do tema é tímida, sendo essa etapa tratada geralmente como uma mera coleta de dados durante a implementação da política, podendo servir ou não para eventuais correções e alterações de rumo. Esse artigo abordará questões ligadas à definição e relevância do monitoramento, sua conexão com a avaliação e os desafios inerentes a esse processo. Para isso, levantou-se a literatura sobre monitoramento e avaliação, destacando pontos como a ausência de neutralidade na coleta e interpretação de dados, a necessária construção da legitimidade dessa etapa para a gestão de políticas públicas e a relação do monitoramento com as demais etapas do *policy cycle*. **Palavras-chave:** monitoramento, avaliação, políticas públicas.

INTRODUÇÃO

O monitoramento associa-se diretamente à etapa de implementação de políticas, caracterizando-se como um momento-chave tanto para o bom curso desta fase do ciclo de políticas, quanto para uma eficaz etapa de avaliação. No entanto, não há demasiada literatura a respeito do tema, tratado geralmente como uma mera coleta de dados durante a implementação da política, podendo servir ou não para eventuais correções e alterações de rumo. Soma-se a isso o fato de que nem sempre a distinção entre monitoramento e acompanhamento é feita com clareza, ou mesmo entre a primeira etapa e a fase de avaliação de políticas.

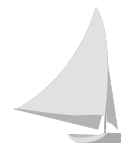
De forma geral, a literatura analisada permite quatro conclusões: 1º) a diferença principal entre acompanhamento e monitoramento diz respeito ao caráter procedimental e não gerencial do primeiro, comumente associado a mera fiscalização; 2º) para obter um monitoramento eficaz, é preciso que este seja considerado já na fase de planejamento da política, tendo em vista que é neste momento que serão definidos os objetivos, atores e prioridades da ação governamental, sendo tais questões diretamente ligadas aos dados, evidências e informações colhidas na fase de monitoramento; 3º) a etapa de monitoramento não pode ser tratada de forma neutra, pois envolve escolhas sobre o que ou quem deve ser monitorado, como e quando e 4º) não existe um modelo ideal para monitorar políticas, pois fatores como escopo, prazos, custos, interdependência dos atores, estrutura de implementação e a área da política (ambiental, social, habitacional, etc.) devem impactar no desenho de monitoramento estabelecido.

Esse artigo abordará questões ligadas à definição e relevância do termo monitoramento, os desafios inerentes a esse processo e o estado atual de sua prática, com ênfase na área social.

MONITORAMENTO: DEFINIÇÕES E IMPORTÂNCIA

Iniciando essa abordagem, tomamos por monitoramento o conjunto de ações de coleta de dados e informações sobre uma política em implementação, visando descrever e analisar seu desenvolvimento e execução, identificar possíveis falhas e oportunidades de redesenho e dar suporte aos gestores e aos demais profissionais envolvidos (HARDEE et al. 2012).

Em outras palavras, o monitoramento de uma política diz respeito à coleta de evidências sobre sua implementação e o uso destas para a definição de futuras linhas de ação (SCHNELL & COETZEE, 2007). A junção destes três componentes do monitoramento (coleta de evidências, análise e influência sobre as decisões políticas) torna essa etapa importante na medida em que possibilita a correção ou alteração de rumos antes do momento final de avaliação, quando todo o processo já se desenvolveu.



A atividade de monitoramento de uma política pública é parte essencial do ciclo de políticas, e pode fornecer informações não apenas sobre os resultados dos programas governamentais (produtos), mas também sobre os profissionais e atividades envolvidas diretamente com essa execução (processos). Nesse sentido, Rua (2007) define monitoramento da seguinte forma:

É uma ferramenta utilizada para intervir no curso de um programa, corrigindo sua concepção. É o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e os impactos das ações realizadas. O monitoramento permite identificar tempestivamente as vantagens e os pontos frágeis na execução de um programa e efetuar os ajustes necessários à maximização dos seus resultados e impactos. (RUA, p. 10, 2007)

Essa atividade relaciona-se diretamente à implementação de políticas, processo pelo qual ideias, intenções e planos são transformados em ações que podem impactar a vida das pessoas. A implementação caracteriza-se por uma complexa cadeia de causas e efeitos, já que diversos fatores podem influenciar os resultados de determinada política. Tal cadeia será diferente para cada área de política pública, e é influenciada fortemente por seu contexto.

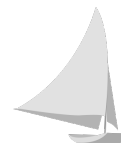
Nesse sentido, o monitoramento da política pública tem como principal objetivo colher informações e dados que demonstrem a condução da implementação, e que possam ser traduzidos em conhecimento aos gestores, na tentativa de compreender melhor tais relações de causa e efeito. Partindo do pressuposto de que a implementação de políticas públicas costuma caracterizar-se por alto nível de complexidade, é de se esperar que a prática do monitoramento seja igualmente composta por dificuldades e desafios.

A preocupação com tais metodologias e práticas deriva da necessidade crescente de aferir resultados (*outcomes*) e produtos (*outputs*) derivados das políticas públicas, a fim de justificá-las política e financeiramente. Trata-se, portanto, de demonstrar aos stakeholders os impactos de determinadas ações, aumentando a compreensão sobre o desempenho do governo e o progresso em direção ao alcance de metas nacionais e internacionais de desenvolvimento. Esses produtos são importantes porque representam o resultado final de um processo político específico, e podem ser quantificados e observados em diferentes momentos (WATERMAN & WOOD, 1993).

Embora não seja objetivo desse artigo, é importante citar que a defesa da prática do monitoramento e avaliação enquadra-se dentro de um contexto amplo de reformas na administração pública e da busca por maior desempenho, *accountability* e impacto dos governos e organizações da sociedade civil. Sendo assim, a legitimidade desses instrumentos gerenciais não é um consenso, sobretudo na área social.

A atribuição de abordagens gerenciais à área social é muitas vezes encarada por alguns estudiosos (sobretudo aos vinculados ao campo do Serviço Social) como estratégia de despolitização. O enfoque técnico traduzido pelo crescente uso de indicadores quantitativos, de métodos mais eficientes e eficazes, análises de custo/benefício, estabelecimento de metas, etc., são classificados como tentativas de transformar interesses públicos em assunto técnico e essencialmente burocrático, diminuindo a ênfase do controle social e democrático e de noções menos quantificáveis da proteção social – tais como bem-estar, solidariedade, etc. (VIANNA, 2002; PEREIRA, 2009). Tal tecnicismo imprimiria uma neutralidade apenas aparente às ações e questões eminentemente políticas. Ainda assim, há esforços direcionados à construção de instrumentos próprios à área social, que sejam capazes, inclusive, de dar maior legitimidade às políticas dessa área.

A atividade de monitoramento requer a identificação de indicadores relevantes de desempenho (o que requer uma política ou ação bem planejada, com objetivos claramente definidos), a criação de um sistema de monitoramento e a disponibilidade de dados confiáveis.



Além disso, precisa de esforços sistemáticos para ser institucionalizado, o que requer certo nível de vontade política, recursos e capacidade de gestão. Por essas e outras questões, o monitoramento ainda é uma atividade escassa nos governos e nas organizações sem fins lucrativos, ainda que estas colem dados de forma procedimental, sem uso estratégico dessas informações. Por isso, é importante reconhecer distinções entre o conceito de monitoramento e outros similares.

ACOMPANHAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DISTINÇÕES CONCEITUAIS

É interessante atentar para a definição conceitual de acompanhamento, monitoramento e avaliação, tendo em vista que tais termos são comumente tomados como sinônimos, mas que se traduzem como práticas distintas. Embora a literatura sobre o tema seja tímida, alguns trabalhos permitem um claro entendimento a respeito desses conceitos. Entende-se por acompanhamento, segundo Borges,

uma responsabilidade atribuída legalmente aos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, para exercer a função fiscalizadora sobre a execução de programas de trabalho, projetos, atividades ou eventos com duração certa, assim como sobre obras e serviços pactuados na forma de convênios, contratos e outros. É uma atividade mecânica e burocrática, que se confunde com o conceito de monitoramento empregado no atual modelo de gestão do PPA (BORGES, 2007, p.12)

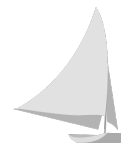
Tal atividade liga-se diretamente à função de fiscalização que a Administração Pública possui como prerrogativa em relação tanto a atos internos quanto aqueles estabelecidos com organizações fora de seu aparelho. Não por acaso, tais termos são comumente usados em conjunto em documentos oficiais, diretrizes legais, etc. Em um Manual sobre convênios, por exemplo, publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em 2013 e intitulado “Acompanhamento e Fiscalização: Concedente, Instituição Mandatária e Conveniente”, destaca-se que

Para efetivar o **acompanhamento e fiscalização** da execução de um Convênio, os gestores deverão acompanhar e fiscalizar de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o Conveniente ou Contratado pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do convênio (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013, p.3, grifo nosso)

O quadro abaixo, elaborado por Rua (2007) oferece uma visão clara e sintética sobre as diferenças entre essas duas práticas da administração pública:

Tabela 1: Diferenças entre Acompanhamento e Monitoramento	
Acompanhamento	Monitoramento
Não é um processo interativo As informações são superficiais e nem sempre são analisadas Os resultados raramente são compartilhados e são pouco utilizados É realizado de forma mecânica, para cumprir exigências Visto como controle, fiscalização	É uma ferramenta de gestão interativa e proativa Utiliza informações com a profundidade necessária e os dados são sempre analisados Divulga as descobertas feitas e fornece insumos qualificados para o planejamento Os resultados são utilizados para o aperfeiçoamento do trabalho de equipe e para a tomada de decisões Gera aprendizagem organizacional

Fonte: Rua, 2007, apud Antero, 2008, p.206



Já os termos "monitoramento" e "avaliação" são muitas vezes utilizados em conjunto, considerando etapas de um processo. No entanto, a ênfase dada por boa parte dos artigos e trabalhos sobre o assunto refere-se à etapa de avaliação, dando margem à compreensão do monitoramento como uma atividade da avaliação. Isso torna difícil a distinção entre estas duas atividades.

Reconhecendo a diferença entre essas duas etapas, alguns autores atentam para as definições conceituais de ambas. Para Schnell & Coetzee (2007), por exemplo, o monitoramento é geralmente entendido como uma atividade contínua que ocorre durante a implementação da política, tendo como objetivo controlar e ajustar o processo que está sendo colocado em prática. Já a avaliação é geralmente realizada no final de um período de execução, visando auxiliar os tomadores de decisão na avaliação global das diferenças entre o antes e o depois da implementação da política.

Antero (2008) segue uma linha de raciocínio semelhante, apontando que algumas diferenças importantes entre essas duas atividades dizem respeito ao momento em que elas ocorrem no processo político e quem são os responsáveis envolvidos. Enquanto o monitoramento se dá de forma contínua e é uma função de gerenciamento interno, a avaliação ocorre em um momento específico no tempo e pode ficar a cargo de indivíduos externos à organização, o que poderia, em tese, diminuir o risco de “embelezamento” dos resultados. Como uma forma simples de distinguir os dois conceitos, o autor aponta que:

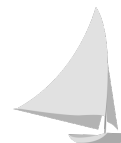
A diferença básica entre avaliação e monitoramento reside no fato de que a primeira constitui-se uma análise discreta, enquanto a segunda é uma análise contínua, processual. Utilizando-se uma metáfora simples, poder-se-ia comparar a avaliação a uma foto e o monitoramento a uma filmagem. Isto é, enquanto a primeira retrata uma situação passada (e, portanto, não necessariamente mais verdadeira no presente), a segunda busca detectar as dificuldades que ocorrem durante a programação para corrigi-las oportunamente. (ANTERO, p. 806, 2008)

Para o Grupo de Avaliação das Nações Unidas (UNEG, 2012) a diferença entre monitoramento e avaliação reside no fato de que o primeiro processo não fornece um entendimento profundo sobre o “desempenho” da política, que só pode ser obtido por meio de uma avaliação. Além disso, o monitoramento responderá perguntas relacionadas ao processo e aos resultados de curto prazo. Para entender os resultados de longo prazo e os impactos das ações, é necessária uma avaliação. No entanto, o processo avaliativo geralmente é composto por métodos de pesquisa relativamente complexos, que nem sempre estão disponíveis nos países em desenvolvimento. Por isso, ainda que muitos países afirmem possuir sistemas de monitoramento e avaliação, a maioria promove, no máximo, o monitoramento.

Tanto o monitoramento quanto a avaliação são ferramentas de gestão, que devem preferencialmente ser utilizadas de forma conjunta e sistemática. Tal medida auxilia na conquista de práticas de mensuração de resultados das ações governamentais, indicando o maior ou menor desempenho e efeito de determinada política ou projeto e, mais do que isso, as possíveis razões para o sucesso ou fracasso destas iniciativas.

LIÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Cresce o consenso, sobretudo nos países desenvolvidos, que as ferramentas de monitoramento e avaliação utilizados pela gestão pública podem ser usadas para melhorar a forma como os governos e as organizações alcançam resultados, garantem a boa governança e a eficácia. Assim como a Administração Pública precisa de sistemas financeiros, de recursos humanos e de *accountability*, defende-se que os governos também precisam de bons sistemas



de medição de desempenho, traduzidos por ferramentas de monitoramento e avaliação da ação governamental (KUSEK & RIST, 2004).

Em um trabalho publicado pelo Banco Mundial, Mackay (2006) reforça que é notória a crescente preocupação com o desempenho da administração pública, sobretudo em países em desenvolvimento. Segundo o autor, consolida-se uma “cultura de avaliação” como forma de aumentar a eficiência e efetividade governamental, resultado em bens e serviços de melhor qualidade, para o público-alvo correto e no momento certo. A fim de embasar esta tendência, diferentes governos estão trabalhando através da construção, aperfeiçoamento e manutenção de seus sistemas de monitoramento e avaliação.

Os pontos de partida dos países - na questão do monitoramento e da avaliação - são completamente diferentes, com orientações diversas. Isto nos permite dizer que não há uma “melhor abordagem” para um sistema de monitoramento e avaliação nacional ou setorial. Ao invés disto, é essencial considerar pontos como a condição atual ou pretendida do uso de informações que tal sistema produzirá, a alocação de recursos e a sua forma de gerenciamento, a possibilidade e a forma de incrementar o planejamento governamental com os dados obtidos, o uso ou não das informações para alterar a oferta de serviços que já está sendo conduzida e a escolha pelo maior ou menor uso dos dados obtidos pelo sistema para fins de *accountability* da gestão (MACKAY, 2006).

Em termos de experiências internacionais, o autor afirma que a literatura oferece algumas lições-chave. A mais importante delas diz respeito a necessidade da “demanda” dos governos como pré-requisito à institucionalização de práticas de monitoramento bem sucedidas. Como institucionalização, o autor entende “a criação de um sistema de avaliação e monitoramento que produza informações e diagnósticos julgados válidos pelos diversos interessados (*stakeholders*)...”. (MACKAY, p.5, 2006).

Também são lições internacionais no processo de construção de sistemas de monitoramento e avaliação: 1) a importância de refletir sobre o papel dos incentivos à criação de tal sistema; 2) iniciar o processo após o diagnóstico do que já existe em termos de sistema de avaliação (caso exista); 3) ainda que os dados sejam colhidos de forma descentralizada, há certo consenso de que o sistema deve ser gerenciado de forma centralizada, por uma organização (ministério ou secretaria) que tenha condições de fazê-lo e 4) consolidar um banco de dados confiável e simples, que sejam efetivamente utilizados pelos atores envolvidos. Por fim, o autor lembra que a criação, desenvolvimento, manutenção e uso de um sistema de monitoramento e avaliação é um processo incremental de longo prazo, que requer paciência e vontade política.

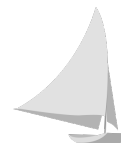
Impor um modelo de monitoramento único tem se mostrado como arriscado, a partir da análise de experiências de diversos países e regiões, tendo em vista que um sistema deste tipo deve ser formulado com base nas especificidades e objetivos vivenciados caso a caso. Schnell & Coetzee (2007) reforçam que toda organização enfrenta o desafio de desenvolver uma abordagem que se adapte aos objetivos de sua ação e ao contexto de implementação.

Tendo em vista que muitas decisões precisam ser tomadas na elaboração dessa abordagem (tais como o período em que será realizado, quais atores atuarão no processo e de que forma), as autoras destacam que não há um único modelo de monitoramento e nenhum deles será neutro. Decisões relativas a níveis de participação e transparência, centralização ou descentralização e a escolha de dados considerados importantes ou dispensáveis serão baseadas em escolhas políticas.

Entre os fatores essenciais ao desenho de um sistema de monitoramento, SCHNELL & COETZEE destacam os seguintes pontos:

- ***O monitoramento é contínuo ou pontual?***

Algumas organizações acompanham certas políticas de forma contínua, como parte de sua função essencial – como é o caso de organizações públicas de saúde, segurança ou



assistência social. Outras organizações (públicas ou não) possuem projetos de monitoramento com prazos específicos, objetivando coletar dados e evidências sobre uma determinada política ao longo de certo período, para analisar tendências de médio ou longo prazo. A frequência com que tal atividade ocorre deve determinar o plano proposto, na medida em que impacta no desenho da equipe responsável, nos custos operacionais envolvidos e na relevância da etapa para a organização como um todo.

- ***Em qual nível ou esfera governamental o processo se desenvolve?***

As autoras defendem que as políticas de monitoramento dos níveis subnacionais de governo possuem maiores chances de êxito do que aquelas promovidas em âmbito nacional, tendo em vista a maior complexidade e quantidade de dados e informações necessárias à consolidação de resultados de todo o país. Parte-se do pressuposto, porém, que existem profissionais capacitados a essa atividade e iniciativas políticas locais nesse sentido

- ***Qual é o foco ou área da política pública que será monitorada?***

As ações e mecanismos de monitoramento diferem substancialmente dependendo das questões e áreas de política consideradas – tais como saúde, educação, habitação, segurança, etc. A facilidade da obtenção de dados, a diversidade de atores envolvidos (*stakeholders*) ou a influência de outras variáveis sobre o contexto analisado impactam diretamente no trabalho de monitoramento, tornando difícil a criação de prescrições que sejam válidas em diversos casos.

Diversos autores defendem que a consolidação de sistemas de monitoramento demanda tempo, recursos e muitas tentativas fracassadas (MACKAY, 2006; KUSEK & RIST, 2004 e RUA, 2007), não sendo desenvolvidos em um curto período de tempo.

“Seria mais justo dizer que a maioria dos países que possui sistemas funcionais de monitoramento e avaliação não os produziu de forma linear, começando com um entendimento claro de como seria seu sistema assim que ele atingisse a ‘maturidade’ e trabalhando progressivamente com o objetivo de alcançar este patamar. Ao invés disto, quando analisamos a experiência de países como a Austrália (Mackay, 2004), Canadá (Lahey, 2005), Chile (Zaltsman, 2006), Irlanda (Boyle, 2005) e Estados Unidos (Joyce, 2004; e Lahey, 2005), é evidente que os sistemas de monitoramento e avaliação foram desenvolvidos incrementalmente, com alguns passos em falso e bicos sem saída pelo caminho...” (MACKAY, 2006, p.9, tradução livre)

Mais do que criar sistemas e ferramentas para monitorar e avaliar, estudiosos do tema tem se preocupado com a utilidade real desses mecanismos. KUSEK & RIST (2004) apontam que muitos governos têm melhorado seus processos de gestão, mas muitos deles não conseguem responder a uma questão simples: a ação fez sentido? Em outras palavras, o problema foi resolvido – ou os objetivos da política foram alcançados? Na mesma linha, ANTERO (2008) observa que, no caso brasileiro, não raras vezes existe grande quantidade de dados coletados na fase de acompanhamento e monitoramento de políticas federais – mas eles não são traduzidos em conhecimento prático ou, pior ainda, simplesmente não são relevantes para a avaliação da eficácia e efetividade da política.

O Grupo de Avaliação das Nações Unidas (UNEG, 2012) destaca que a base para o desenvolvimento da capacidade institucional de monitoramento e avaliação dos países é a crença de que essas são atividades úteis à gestão pública e, em última instância, aos cidadãos.

“BUT, a national evaluation (or, M&E) system needs to be thought of as more than simply the generation of ‘performance’ information. Evaluation (or M&E) is not an ‘end’ in itself. The concept needs to be viewed in terms of a systems approach that recognizes the importance of both an ability to provide sound evidence (the supply side) as well as the capacity within the system for individuals and institutions to use information (the demand side). [...] It is thus important to reflect on: (i) who will be



carrying out monitoring and evaluation activities; and (ii) who will use the 'results' information across the system?" (UNEG, 2012, p.7)

Dessa forma, as atividades de monitoramento e avaliação fazem sentido em governos e organizações preocupados com a boa governança, estando associados a outras mudanças nas práticas de gestão, de forma sistêmica. Sem a integração com esses objetivos, aos planos nacionais e locais e à cultura das organizações, o monitoramento não é sustentável.

Em termos de conclusões e desafios para o futuro, MACKAY (2006) argumenta que a demanda é a chave para a criação bem sucedida de sistemas governamentais de avaliação e monitoramento. Neste sentido, o sucesso de um sistema pode ser medido em quatro dimensões: em primeiro lugar, se ele consegue apresentar informações e diagnósticos confiáveis; em segundo lugar, se suas informações são utilizadas pelos governos; em terceiro lugar, se este sistema se sustenta em direção ao futuro; e, por último, se os governos o reconhecem como parte intrínseca de sua atividade.

A PRÁTICA DO MONITORAMENTO NO BRASIL

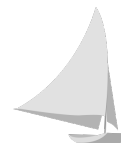
No caso brasileiro, defende-se que o monitoramento deve ultrapassar a mera lógica formalista e procedimental, atentando para o alcance de metas, a compreensão dos desafios e particularidades enfrentados e as inovações ou desajustes em relação ao direcionamento da organização conveniente. Parte-se da premissa de que o monitoramento estatal responsável é estratégico e ultrapassa a mera validação de formalidades, devendo incluir uma análise gerencial e compreensível sobre a aplicação dos recursos e os resultados obtidos (JUNQUEIRA & FIGUEIREDO, 2011).

Embora a importância de monitorar as ações implementadas direta ou indiretamente pelo Estado pareça ser inquestionável, discussões sistemáticas e aprofundadas sobre o tema têm recebido, no Brasil e em outros países em desenvolvimento, atenção recente e distinta de acordo com a área de política analisada (MACKAY, 2006). Entre as barreiras para o avanço de tais práticas estão a falta de conhecimento acerca do que o monitoramento, a baixa relevância dada a atividades gerenciais no contexto da administração pública e a própria estrutura do setor para lidar com tais processos.

Graças a esses fatores, surge um círculo vicioso que reforça a falta de iniciativas nesse sentido: a falta de demanda governamental por mecanismos de monitoramento ocorre graças a ausência de experiências na área, e a falta de experiência reforça a baixa demanda por sistemas de monitoramento. Segundo Mackay (2006), uma forma de contornar esse problema é aumentar a visibilidade sobre os processos e métodos de monitoramento e avaliação, seu potencial e impacto. A demanda só poderá aumentar, segundo o autor, quando os *stakeholders* envolvidos começarem a entender melhor estas particularidades.

No Brasil, no entanto, o interesse por práticas de monitoramento ainda se mostra circunscrito principalmente a centros de pesquisa e universidades, traduzindo, não raras vezes, visões simplistas e ingênuas do processo de implementação de políticas. Nessa linha, Jannuzzi (2014) aponta que o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento difere substancialmente no nível subnacional e em determinadas áreas de política pública. Enquanto as políticas de trabalho e emprego possuem acompanhamento bem desenvolvido, na área social, por exemplo, existem poucos estudos preocupados com essa temática, tornando as práticas e métodos da gestão social pouco analisados.

O heterogêneo desenvolvimento de uma cultura de monitoramento e avaliação mostra-se ainda mais clara em relação aos diferentes entes federativos no Brasil. Nesse sentido, tratando especificamente das políticas sociais, embora avanços possam ser diagnosticados nos sistemas de monitoramento e avaliação após a promulgação da Constituição de 1988, o ritmo dessas



mudanças é lento e os contrastes entre gestores do governo federal e técnicos de prefeituras de pequenos municípios são expressivos (JANNUZZI, 2014).

Embora as ações na área social tenham recebido maior atenção nas últimas décadas, não houve a construção de uma cultura de gestão neste setor – sobretudo porque os instrumentos de gestão conhecidos não conseguem abarcar a complexidade deste campo (DOWBOR, 1999). Ainda que tais instrumentos se tornem crescentemente exigidos, Jannuzzi reforça que

Não é tão comum encontrar, nos gabinetes e escritórios de gestores e técnicos do setor público, especialmente em nível estadual e dos grandes municípios, sistemas de monitoramento que permitam acompanhar, por meio de um conjunto consistente e atualizado de indicadores, a ação governamental, desde a alocação do gasto público ao impacto junto aos públicos beneficiários. (JANNUZZI, 2014. p.22)

Apesar da crescente elaboração de estudos, diagnósticos e indicadores sobre os programas sociais atuais, muitos desses trabalhos fornecem visões descritivas e gerais da realidade, oferecendo poucas contribuições para ações públicas cada vez mais dirigidas e específicas. Seja pela falta de clareza dos objetivos da política, pela ausência de sistemas de dados e informações sistemáticas, ou pela falta de tempo e recursos para realizar levantamentos mais específicos, o fato é que, na maioria das vezes, os dados e pesquisas disponíveis na área social são inconsistentes, ambíguos e pouco generalizáveis, contribuindo timidamente para o aperfeiçoamento e avaliação das políticas governamentais (JANNUZZI, 2014, p.17).

Por todas essas questões, o estado atual da prática de monitoramento pode ser considerado incipiente na administração pública brasileira. Com poucas exceções, o interesse por essa atividade, visando o desenvolvimento de avaliações consistentes durante e após o processo de implementação, é recorrente apenas na literatura. Na prática cotidiana dos administradores públicos, esse instrumento gerencial tem sido deixado em segundo plano. No ambiente de escassez de recursos, pressão por maiores níveis de transparência e *accountability* e preocupação com a eficiência de gastos, essa falta de aplicação prática torna-se um ponto essencial (COTTA, 1998; JANNUZZI, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como conclusão principal, apontamos que a etapa ou tarefa de monitoramento está longe de ser meramente técnica, mesmo que assim possa aparentar. Além disso, é importante reiterar que é arriscado falar em monitoramento de políticas públicas, como se o mesmo padrão de controle pudesse ser aplicado a todas as áreas e setores de política. A área social apresenta complexidade e intersetorialidade próprias, necessitando de mecanismos diferenciados, tendo em vista não só suas especificidades, mas também o desenho das organizações não governamentais que fazem parte de sua rede.

Outro ponto importante a ser abordado diz respeito ao ciclo dinâmico de políticas públicas, do qual a etapa de formulação, implementação, monitoramento e de avaliação formam um todo quase indissociável. Nesse sentido, falhas contidas na fase de formulação impactam diretamente na ausência de instrumentos de monitoramento da implementação. Esse ciclo se retroalimenta, pois sem dados, não são produzidas informações para planejar as ações governamentais.

Refletir sobre os aspectos técnicos e políticos do monitoramento é algo essencial, para que visões ingênuas não retirem desse processo a sua devida importância. Considerando políticas que são implementadas de forma compartilhada por diversas organizações públicas e privadas sem fins lucrativos (sobretudo na área social), os desafios de criar e sustentar sistemas de monitoramento tornam-se ainda maiores. Além disso, o incremento de complexidade dos problemas sociais, a escassez cada vez maior de recursos para solucioná-los e a crise de



legitimidade que muitos governos enfrentam ao não conseguir demonstrar os resultados de suas políticas, torna os mecanismos de monitoramento cada vez mais essenciais.

REFERÊNCIAS

ANTERO, Samuel A. Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo. *Revista de Administração Pública*, n.42, p.791-828, 2008.

BORGES, Juceli. Acompanhamento de Programas e Projetos Sociais. In *Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Programas e Projetos Sociais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE*. ENAP. p. 12-13, Brasília, 2007.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. *Revista do Serviço Público*. Ano 49, n. 2, p.103-124, Brasília, 1998.

DOWBOR, Ladislau. Tendências da Gestão Social. *Revista Saúde e Sociedade*, v.8, p. 3- 16, 1999.

HARDEE, K., IRANI, I., MACINNIS, R., HAMILTON, M. Linking Health Policy with Health Systems and Health Outcomes: A Conceptual Framework. Washington, DC: Futures Group, Health Policy Project. 2012

JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento e avaliação de programas: uma compilação conceitual e metodológica para orientar a produção de conhecimento aplicado para aprimoramento da gestão pública. In: *Avaliação de Políticas Públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. p.16 – 55, Brasília, 2014.

JUNQUEIRA, Luciano Prates.; FIGUEIREDO, Marcelo. Modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade civil. *Série Pensando o Direito*, Brasília, 2011

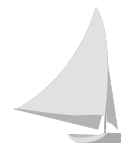
KUSEK, Jody Zall. RIST, Ray C. Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, 2004

MACKAY, Keith. Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems to Improve Public Sector Management. in: *ECD Working Paper Series - The World Bank*, n. 15. 2006.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Acompanhamento e Fiscalização Concedente, Instituição Mandatária e Conveniente – Manual do Usuário. Brasília, 2013.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Estado Democrático de Direito e Terceiro Setor. *Série Pensando o Direito*. Brasília, nº 16, 2009

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: *Política Social e Democracia*. 2ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ., pp.221-238, 2002



RUA, Maria das Graças. Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos Sociais. In: Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Programas e Projetos Sociais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. ENAP. pp. 7-12, Brasília, 2007

SCHNELL, Anna; COETZEE, Erika. Monitoring government policies: A toolkit for civil society organizations in Africa. CAFOD, Christian Aid, and Trócaire. London. 2007

UNITED NATIONS EVALUATION GROUP (UNEG). National evaluation capacity development: Practical tips on how to strengthen national evaluation systems. 2012.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In: Política social e democracia. Maria Inês Souza Bravo, Potyara Amazoneida Pereira Pereira (org). 2 ed. São Paulo: Cortez; RJ: UERJ, 2002.

WATERMAN, Richard W.; WOOD, B. Dan. Policy Monitoring and Policy Analysis. Journal of Policy Analysis and Management. Vol.12, n 4, p. 685-699, 1993