

Desenvolvendo Capacidades de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas: a experiência recente da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP¹

Cláudia Antico²
Maria Stela Reis³

A relevância dos processos de monitoramento e avaliação para o aprimoramento das ações governamentais evidencia-se em múltiplos aspectos, seja para incrementar a capacidade e a qualidade do planejamento e do desenho de ações e promover o alinhamento entre o planejamento governamental e o setorial; seja para o alcance de um padrão desejável de eficácia, produtividade, transparência da gestão pública federal, além da ampliação da qualidade do gasto público, elementos esses fundamentais

para a consolidação de um paradigma de gestão pública condizente com a democracia.

Ademais, é sabido que mecanismos eficazes de monitoramento, com suporte de sistemas de informação e bancos de dados interoperativos, contribuem decisivamente para a possibilidade de coordenação intersetorial de políticas e programas, identificação mais precisa dos focos de atuação, oportunidades, sinergia; melhorando assim a qualidade da comunicação e da

² Coordenadora Geral de Formação da Escola Nacional de Administração Pública

³ Diretora de Formação Profissional da Escola Nacional de Administração Pública

negociação entre atores relevantes em situações complexas, de proposição de soluções para o enfrentamento de problemas públicos complexos.

Cabe ressaltar a relevância desses processos como dinamizadores da gestão do conhecimento, sobretudo no que diz respeito à sua produção, permitindo que as organizações aprendam a partir de suas experiências, podendo, dessa maneira, inovar. Na era do conhecimento, este é um ativo que representa vantagem competitiva e desenvolvimento.

Monitoramento e avaliação, portanto, são elementos fundamentais para a gestão estratégica e potencializam a capacidade de obter resultados. Contudo, a situação atual de instalação e desenvolvimento de sistemas de monitoramento e avaliação na Administração Pública do governo federal brasileiro é marcada por grande heterogeneidade nos órgãos setoriais, com assimetrias, grandes lacunas e algumas ilhas de excelência, com impacto negativo na qualidade de tais processos no âmbito governamental. Ao mesmo tempo, órgãos centrais de governo têm investido esforços para constituir núcleos centrais de monitoramento de políticas estratégicas, haja vista o trabalho da Casa Civil da Presidência da República,

por meio de sua Subchefia de Articulação e Monitoramento que, dentre outras atribuições, monitora o conjunto de projetos prioritários do governo, articula a resolução dos problemas de desempenho desses projetos, avalia o desempenho das ações governamentais e subsidia a formulação de políticas em geral. Com isso, vem gerando demanda para que as informações sobre as ações dos Ministérios que desenvolvem programas e ações nos projetos prioritários sejam organizadas, parametrizadas e sincronizadas.

A maturidade de políticas públicas relevantes do governo federal, executadas nos últimos anos, sobretudo no campo social, de infraestrutura e de direitos humanos, aumenta a demanda por monitoramento e articulação; e o movimento atual é de busca por aperfeiçoamento nesses processos. Porém, há muitos desafios a vencer, dado que a abrangência, a heterogeneidade e a complexidade dos assuntos de Estado exigem soluções que levem à integração e à coerência.

Em termos de capacidades institucionais do Estado, há um déficit, neste campo, nos quadros da administração pública, associado à oferta insuficiente de capacitação para diagnósticos, monitoramento e avaliação.

1 Texto elaborado para a Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Brasília, 03 de fev. 2014

Tal situação levou a ENAP ao desenvolvimento de um projeto com o objetivo de pôr em prática um **Programa de Capacitação em Indicadores, Monitoramento e Avaliação (PRACIMA)**, para servidores da administração pública federal, integrando e ampliando diversos eventos de aprendizagem que vem desenvolvendo, nessa área, em seus programas de formação e capacitação continuada.

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) é um órgão formador vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que tem por missão contribuir para o desenvolvimento de competências de agentes públicos, a fim de aumentar a capacidade de governo na gestão de políticas públicas. Sua inserção institucional favorece o desenvolvimento de uma visão abrangente, estratégica e sistêmica da gestão governamental, podendo ofertar soluções mais orgânicas e abrangentes em termos de capacidade de gestão. Desde 2010, a Escola vem investindo na construção de um programa integrado para atender às necessidades de desenvolvimento de competências no campo do monitoramento e da avaliação.

Em coerência com os princípios metodológicos desse desenvolvimento, os programas de capacitação objetivam contribuir para o avanço de capacidades profissionais aplicadas a processos de trabalho e

problemas concretos das organizações públicas. Portanto, sua formulação depende da análise dos desafios que a prática do trabalho coloca aos profissionais.

Seminários e oficinas envolvendo especialistas e interlocutores qualificados, com experiência na área governamental, vêm resultando na revisão de cursos já existentes e na elaboração de novos no campo de indicadores, metodologias e sistemas para monitoramento e avaliação de políticas e programas públicos, considerando as competências necessárias aos profissionais do governo federal que atuam nesses processos.

Além de buscar maior sinergia entre os cursos já ofertados pela ENAP, o projeto de capacitação procurou refletir sobre desafios, funções, competências e dimensões relativas aos processos de monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas no governo federal, para identificar lacunas que ensejem a definição de novos cursos, complementando e consolidando a oferta nessa área temática.

DESAFIOS IDENTIFICADOS NO CAMPO DO MONITORAMENTO E DA AVALIAÇÃO (M&A) NO GOVERNO FEDERAL

Foi possível traçar, no âmbito do projeto, um panorama sobre diversos pro-

blemas concretos vivenciados pela administração pública federal, no que se refere aos processos de monitoramento e avaliação. Tais desafios foram agrupados em três diferentes dimensões de contexto da atuação governamental, no sentido de mais bem delimitar a análise da abrangência conceitual e programática dos sistemas de M&A, quais sejam: macrocontextual, mesocontextual e microcontextual. Além dessas, que constituem escopos distintos, mas interdependentes, destaca-se ainda uma dimensão transversal em que os desafios podem estar relacionados, de forma geral, a diferentes contextos governamentais.

A dimensão macrocontextual contempla *desafios referentes à condução de políticas ou estratégias de Governo*. Esses se relacionam com a utilização de informações do monitoramento e da avaliação para o aperfeiçoamento do processo decisório; o uso do M&A como indutor de inovações e mudanças de realidade nas políticas públicas; o compartilhamento das metodologias de M&A em todo o Governo Federal; condições jurídico-institucionais adequadas para a contratualização da avaliação junto a instituições de Ensino Superior e outras especializadas na pesquisa aplicada; a disseminação dos conhecimentos gerados pelo M&A no Governo.

A dimensão mesocontextual, por sua vez, diz respeito aos *desafios voltados ao acompanhamento gerencial e analítico de programas e de organizações*. Corresponde à diminuição dos conflitos intersetoriais; ao acompanhamento e apropriação das interdependências de programas, durante a avaliação; à incorporação do M&A no planejamento dos programas e alocação de recursos; difusão das informações dos monitoramentos mais estratégicos; à construção e ao uso de indicadores do desempenho das organizações; à promoção da cultura da avaliação.

Já **a dimensão microcontextual** aplica-se quando *a ênfase avaliativa recai sobre indivíduos, processos ou produtos muito específicos*. Os desafios identificados são o enfrentamento da instabilidade institucional; a atribuição de responsabilidades e agendas de M&A; o desenvolvimento de competências em M&A; a gestão aprimorada pelos resultados do M&A; a melhoria dos ritos, formalização de licitações e editais; a revisão e reformulação dos desenhos de monitoramento; a realização de contratações a longo prazo.

O que é comum, ou seja, **transversal**, a essas três dimensões é a necessidade de aumento de especialistas nas áreas de M&A, de unificação da linguagem desse campo, de fortalecimento de redes de colaboradores e intercâmbio técnico sobre M&A.

FUNÇÕES EM MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

À luz dos desafios identificados, quatro grandes funções, ou macroprocessos, podem ser distinguidas nesse campo, e organizadas segundo a lógica do ciclo de políticas públicas, envolvendo competências específicas e necessárias para que o monitoramento e a avaliação das ações governamentais sejam utilizados como instrumento de gestão e de melhoria contínua das políticas e dos serviços públicos. Essas funções são: diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação.

“O modelo idealizado de ‘ciclo de vida’ de políticas e programas é uma referência conceitual interessante para ilustrar como os sistemas de indicadores de monitoramento podem ser estruturados e como as pesquisas de avaliação podem ser especificadas de forma a potencializar seu emprego na gestão dos programa).⁴

Além das quatro funções relacionadas ao ciclo de gestão de políticas públicas, destacam-se ainda dois macroprocessos que perpassam a todos os demais, quais sejam, a gestão da informação e a gestão do conhecimento. É importante destacar que cada etapa do ciclo envolve o uso de um conjunto de dados e indicadores de diferentes naturezas e propriedades, em função das necessidades intrínsecas das atividades nelas envolvidas⁵.

Essas funções, ou macroprocessos, foram definidos em termos de capacidades.

- **Diagnóstico:** Buscar o conhecimento e a compreensão sobre o problema, objeto da intervenção pública, por meio do levantamento de dados e indicadores sobre população, público-alvo, efetividade dos serviços públicos; mapear os possíveis modelos causais que explicam os problemas; elaborar e analisar cenários prospectivos; utilizar métodos quantitativos e qualitativos adequados à complexidade e especificidade do objeto-problema.
- **Formulação:** Desenhar o plano de monitoramento e avaliação (indicadores, sistemas e pesquisas) integrado ao planejamento de programas e políticas públicas, tendo por referência uma reflexão sobre o resultado que se espera alcançar e os processos críticos para isso, além das instâncias e formas de prestação de contas; capacidade de inovação; elaboração estruturada de projetos.
- **Monitoramento:** Registrar, sistematizar, analisar a informação gerada nos processos de execução das ações, programas e políticas públicas; desenvolver uma visão sistêmica dos processos e da articulação das ações e políticas; gerar tempestivamente conhecimento para melhoria das práticas; responsabilização, controle e incentivo do alimentador na ponta; encadeamento de indicadores no sentido do alinhamento estratégico; associação com a gestão.

- **Avaliação:** Definir o objetivo da avaliação, relacionado com a melhoria da ação governamental; identificar a metodologia adequada ao objetivo definido e à complexidade e à maturação do objeto a ser avaliado; elaborar projeto básico (termo de referência), definição de especificações para análise, capacidade de demandar avaliação externa; fiscalizar e avaliar os resultados; fazer o desenho institucional da avaliação; associação com a inovação.
- **Gestão da Informação:** Sistematização dos resultados, gestão dos documentos, especificação de sistema de informações, integração de informações, geração da informação, elaboração de relatórios, disponibilização das informações, comunicação adequada ao público-alvo ou instância governamental; transparência.
- **Gestão do Conhecimento:** Usar a informação para a aprendizagem organizacional, agregação de valor aos seus processos e resultados e desenvolvimento profissional de seus servidores; incorporar a gestão da informação a um processo de gestão da organização que incentive a produção e socialização de conhecimento; aplicação da aprendizagem no replanejamento; ações de capacitação (oficinas, sensibilização, compartilhamento, treinamento, etc.).

DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS DE CAPACITAÇÃO EM MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.

A partir da análise da inter-relação entre os desafios das diferentes dimensões de atuação governamental e das funções ou macroprocessos relacionados ao ciclo de políticas públicas, os princípios de elaboração de programas ou eventos de aprendizagem para desenvolver competências foram, neste estudo, adequados ao campo de M&A, resultando nas diretrizes abaixo:

- Localizar o objeto do curso no ciclo de gestão e políticas públicas e contextualizá-lo;
- Selecionar e analisar as principais competências que são objeto do curso e que conceituarão as funções abordadas;
- Adequar o nível de complexidade do conteúdo às atividades exercidas pelo profissional na cadeia de produção de uma política pública;
- Apresentar e definir a relação indissociável entre planejamento, monitoramento e avaliação;
- Garantir a aplicação dos conteúdos conceituais a situações concretas do governo federal, principalmente por meio da interlocução sobre as práticas de M&A.

4 Jannuzzi, 2011.

5 Jannuzzi, 2005.

Aprimoramentos mais significativos na capacitação em M&A no governo federal podem ser alcançados se as experiências de execução de sistemas já existentes nos ministérios e seus departamentos passarem a ser mais conhecidas e debatidas. Nos cursos da ENAP, especialmente os oferecidos no Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras⁶, debates e iniciativas inovadoras têm sido apresentadas, como componente complementar aos cursos, na medida em que empregam conceitos e técnicas aplicadas a situações concretas. Trata-se de promover espaços mais amplos para a apresentação e a discussão de ideias e experiências de aprimoramentos dos instrumentos de M&A mais consolidados ou em fase inicial. Qualquer que seja o órgão setorial em questão, muitos dos problemas típicos de monitoramento e avaliação de programas e de políticas públicas, com práticas em diferentes estágios de execução, são de natureza semelhante. Há conceitos, métodos ou instrumentos que podem ser mais aplicáveis a uma situação específica, mas em outras circunstâncias tornam-se inapropriados, entretanto, o acesso a diferentes perspectivas ajuda a promover a capacidade crítica de análise e mudança.

Dado o potencial transformador dos processos de monitoramento e avaliação da ação governamental, na medida em que contribuem de forma decisiva para a melhoria das intervenções públicas e de sua qualidade, o processo de ensino para o desenvolvimento de capacidades nessa área se dá, idealmente, por meio de uma metodologia de problematização, em detrimento da intenção única de transferência de técnicas, metodologias e conhecimento.

Os processos de monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas possuem um caráter de intervenção permanente, uma vez que não ocorrem como etapas estanques, mas, de fato, ao longo de todo seu ciclo, desde o processo de planejamento e execução, até a sustentabilidade de uma política ou um processo de gestão. Torna-se fundamental, portanto, no processo de ensino e aprendizagem, estimular a reflexão sobre a prática cotidiana, com o objetivo de refletir sobre a necessidade de uma nova práxis e de aprimoramentos.

Desde 2013, na ENAP, o PRACIMA vem sendo destacado na oferta do Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras, com

cursos voltados para o desenvolvimento de competências que contribuam para a análise e avaliação de programas e políticas públicas. Esse programa, de educação continuada, é dirigido a integrantes das carreiras do ciclo de gestão governamental, a saber, os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental –EPPGG) –(que dependem dele para sua progressão profissional), os Analistas de Planejamento e Orçamento, os Analistas de Finanças e Controle, os Analistas de Comércio Exterior e, mais recentemente, aos integrantes de carreiras transversais supervisionadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Analistas e Especialistas em Infraestrutura e Analistas Técnicos de Políticas Sociais).

Para uma oferta adequada ao desenvolvimento de competências de gestão desses profissionais, os cursos são de natureza técnico-política e têm por objetivos:

- contribuir com o aprimoramento dos gestores para o alcance dos objetivos e iniciativas do Programa “Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública” (PPA) – Desenvolvimento institucional e modernização da gestão das organizações) e para

a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos e adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições;

- contribuir para o aprimoramento das competências transversais do gestor, relacionadas à visão sistêmica da gestão, às dimensões técnicas, política e jurídico-administrativa das políticas públicas;
- possibilitar uma reflexão sobre a necessária capacidade de articular essas competências transversais às especialidades e situações específicas de cada organização e política pública;
- fortalecer a capacidade de análise das especificidades dos setores e dos problemas temáticos com os quais os governos e seus diversos órgãos lidam, entendendo-os como resultado de múltiplas determinações;
- contribuir para a disseminação de um padrão de gestão pautado pelos princípios da governança e da coordenação das ações de governo;
- contribuir para o fortalecimento da integração entre profissionais que atuam nas carreiras do ciclo de gestão do governo federal.

6 O Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras tem como público-alvo servidores de carreiras do ciclo de gestão governamental e de carreiras transversais do Poder Executivo Federal. Oferece cursos de curta duração, organizados em quatro campos de competências: gestão governamental e de organizações públicas, técnicas associadas à gestão de políticas públicas, competências de relacionamento e gestão de equipes e temas transversais.

Respeitando esses objetivos, os cursos do campo de competências relacionados com Monitoramento e Avaliação de programas e políticas públicas presentes na oferta atual da ENAP são:

- Indicadores socioeconômicos de políticas públicas;
- Sistemas de monitoramento de políticas e programas públicos: indicadores e painéis;
- Monitoramento temático do PPA 2012-2015 e acompanhamento orçamentário da LOA;
- Avaliação de políticas públicas;
- Métodos de pesquisa social aplicados à avaliação de programas públicos;
- Sistemas integrados de informação para a gestão governamental;
- Gestão da informação para o monitoramento de programas e políticas sociais;

— Gestão do conhecimento.

Por fim, é preciso ressaltar que a oferta aberta de cursos para os integrantes de carreiras do ciclo de gestão governamental, ao passo que disponibiliza a possibilidade de capacitação e intercâmbio de experiências entre órgãos distintos, favorecendo a constituição de redes e eventualmente até comunidades de práticas, torna-se insuficiente para produzir um impacto no desempenho de uma organização, unidade ou programa público.

Para isso, os programas precisariam ser focalizados em problemas e em equipes de organizações, unidades ou programas específicos, dependendo, assim, da capacidade dos gestores de identificar qual a função de monitoramento e avaliação relevante para a gestão estratégica.

Referências Bibliográficas

ENAP. Diretoria de Formação Profissional. Projeto de Desenvolvimento de Competências em Monitoramento e Avaliação – PRACI-MA. Documento interno de trabalho, 2011.

JANNUZZI, P. M. Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Brasília, n.1, p.38-67, Jan./Jun. 2011.

_____. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, Abr./Jun. 2005.

Nuñez, I. B. e Ramalho, B. L. Competência: uma reflexão sobre o seu sentido. In: OLIVEIRA, V.Q.S.F (org.) O sentido das competências no projeto político-pedagógico. Coleção Pedagógica n. 3, ^a. ed., Natal: Editora da UFRN, 2004.