

Capacita **SAGI**



CURSO EM CONCEITOS E
INSTRUMENTOS PARA
O **MONITORAMENTO**
DE **PROGRAMAS**

CADERNO DE ESTUDOS
CURSO EM CONCEITOS E
INSTRUMENTOS PARA O
MONITORAMENTO DE
PROGRAMAS

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - MDS
BRASÍLIA | BRASIL | 2016

EXPEDIENTE

Presidenta da República Federativa do Brasil | Dilma Rousseff

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil | Michel Temer

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | Tereza Campello

Secretário Executivo | Marcelo Cardona

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação | Paulo Jannuzzi

Secretária Nacional de Assistência Social | Ieda Castro

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional | Arnaldo Anacleto de Campos

Secretário Nacional de Renda de Cidadania | Tiago Falcão

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Secretária Adjunta | Paula Montagner

Diretor de Monitoramento | Marconi Fernandes de Sousa

Diretor de Gestão da Informação | Caio Nakashima

Diretora de Formação e Disseminação | Patrícia Vilas Boas

Diretora de Avaliação | Alexandre Rodrigues Pinto

Secretaria Nacional de Assistência Social

Secretário Adjunto | José Dirceu Galão Junior

Diretor do Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social | José Ferreira da Cruz

Diretora do Departamento de Benefícios Assistenciais | Maria José de Freitas

Diretora do Departamento de Proteção Social Básica | Léa Lucia Cecílio Braga

Diretora do Departamento de Proteção Social Especial | Telma Maranhão Gomes

Diretora do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS | Bárbara Pincowsca Cardoso

Diretora Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social | Dulcelena Alves Vaz Martins

CONTEÚDO E EXECUÇÃO

Equipe MDS

Coordenação Geral | Patrícia A. F. Vilas Boas, Marcilio Marquesini Ferrari, Maria de Jesus Rezende, Michelle Stephanou.

Equipe Técnica | Paulo de Martino Jannuzzi, Marconi Fernandes de Sousa, Caio Nakashima, Maria Cristina Abreu Martins de Lima, Thais Kawashima, Renato Monteiro (consultor), Dionara Barbosa, Ana Carolina F. Andrade, Kátia Ozorio, Tatiane de Oliveira Dias, Janine Cardoso Mourão Bastos, Tarcísio da Silva Pinto, Victor Lima, Pedro Tomaz, Carlos Henrique Araujo Santana, Davi Lopes Carvalho, Luciana da Silva Oliveira.

Equipe CEGOV

Coordenação Geral | Aline Gazola Hellmann

Equipe Técnica | Alexandre Ben Rodrigues, Aline Gazola Hellmann, Ana Carolina Ribeiro Ribeiro, Ana Júlia Possamai, Bruno Sivelli, Evelise Lazzari, Gianna Vargas Reis Salgado Dias, Gilian Cidade, Giordano Benites Tronco, Graça Godinho, Gustavo Conde Magarites, Júlia da Motta, Lígia Mori Madeira, Luciana Leite Lima, Luciana Pazini Papi, Maria Goreti Machado, Matheus Machado Hoscheidt, Taciana Barcellos, Terezinha Vergo, Tiago Martinelli, Thiago Borne Ferreira.

Capa | Tarcísio da Silva Pinto

Projeto gráfico | Joana Oliveira de Oliveira

Diagramação | Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos Bischoff, Luiza Victoria Allgayer, Henrique Pigozzo da Silva, Gabriel Thier.

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, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016.

96 p. ; 30 cm.

1. Assistência social, Brasil. 2. Política social, Brasil. 3. Políticas públicas, Brasil. 3. Programas sociais. 4. Monitoramento. I. Sistema Único de Assistência Social.

CDU 304(81)

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Tatiane de Oliveira Dias CRB 2230.

© 2016 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Todos os direitos reservados. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)
Bloco A | 3º andar | Sala 307 | CEP 70046-900 | Brasília | DF
Telefone: (61) 2030-1770
www.mds.gov.br

CENTRAL DE RELACIONAMENTO DO MDS: 0800 707 2003

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Campus do Vale, prédio 43322
Av. Bento Gonçalves, 9500
CEP: 91.509-900 – Porto Alegre – RS
Fone: (51) 3308-9860
www.ufrgs.br/cegov

SUMÁRIO



APRESENTAÇÃO	07
INTRODUÇÃO	09

MÓDULO 1



MONITORAMENTO DE PROGRAMAS	11
----------------------------------	----

MÓDULO 2



INDICADORES SOCIAIS	33
---------------------------	----



MODELO LÓGICO	51
---------------------	----

MÓDULO 3



PAINEL DE INDICADORES E FONTES DE DADOS	69
--	----



FERRAMENTAS DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO PARA O MONITORAMENTO	83
---	----

APRESENTAÇÃO

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 2004, executa de forma integrada as políticas de desenvolvimento social em âmbito federal. Essas políticas envolvem o combate à pobreza e redução das desigualdades, a garantia de oferta e acesso com qualidade aos serviços socioassistenciais, a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável por meio de ações vinculadas à segurança alimentar e nutricional e proporcionar acesso e oportunidades de inclusão produtiva no meio urbano e rural para diversos grupos populacionais vulneráveis.

O cumprimento desses objetivos depende da capacidade da pactuação de compromissos e do alinhamento das diretrizes do Governo Federal com os estados e os municípios. Além disso, depende fortemente da capacidade de gestão de políticas e programas nesses contextos. É fundamental, nesse sentido, formar e capacitar os profissionais que trabalham diretamente com as políticas sociais, levando ao conhecimento dos mesmos os conceitos e instrumentos para diagnóstico, monitoramento e avaliação das políticas e programas.

É nesse contexto que a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI-MDS), com o apoio do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEGOV-UFRGS), reedita o Capacita Sagi, isto é, o Ciclo de Capacitação em Conceitos e Técnicas para Elaboração de Diagnósticos, Monitoramento e Avaliação de Programas e Ações do MDS, direcionado a gestores e técnicos das secretarias estaduais e municipais de assistência social ou congêneres.

Especificamente, o Capacita Sagi objetiva: desenvolver a capacidade dos participantes em dimensionar e localizar o público prioritário dos programas e ações sociais; fortalecer a transparência, o controle social e a conduta ética, contribuindo para a eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública; qualificar os participantes no uso de sistemas de informação e no desenvolvimento de metodologias de desenho, monitoramento e avaliação de políticas sociais; contribuir para o desenvolvimento de competências, recursos humanos qualificados e materiais instrucionais em monitoramento e avaliação, visando permitir a oferta periódica e regular de processos formativos relacionados à área.

O Capacita Sagi prevê a oferta de quatro cursos de extensão em Ensino a Distância:

O Ciclo prevê a oferta de três cursos de extensão em Ensino a Distância:

- C1: Curso Indicadores para Diagnóstico dos Programas do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e do Brasil sem Miséria (BSM) (42h/a)
- C2: Curso em Conceitos e Técnicas para Monitoramento de Programas (32h/a)
- C3: Curso em Conceitos e Técnicas para Avaliação de Programas (32h/a)
- C4: Curso Mapeamento de Oportunidades e Iniciativas de Inclusão Produtiva (42 h/a)

Este é o Caderno de Estudos do Curso 02: Monitoramento.

O MDS e a UFRGS desejam a todos um bom curso!

INTRODUÇÃO

O Curso de Conceitos e Instrumentos para Monitoramento de Programas tem como objetivo capacitar os gestores e técnicos de assistência social para a realização de atividades de monitoramento das políticas e programas que implementam.

O monitoramento consiste no acompanhamento da execução dos programas e políticas públicas com vistas a averiguar se as metas e objetivos estão sendo alcançados conforme o planejado. Por isso, o monitoramento é uma importante ferramenta de gestão dos Planos Municipais de Assistência Social (PMAS) e das estratégias municipais de combate à pobreza, bem como dos programas e ações do SUAS e do BSM, no âmbito do esforço nacional de combate à pobreza.

O presente Curso de Monitoramento objetiva especificamente capacitar os participantes para a elaboração e organização de instrumentos que permitam acompanhar e controlar o desenvolvimento dos programas sociais.

O Curso está organizado em cinco aulas, como demonstra a figura abaixo:

módulo	aula	tema
MÓDULO 1: Fundamentos do monitoramento	 aula 1	Monitoramento de Programas
MÓDULO 2: Instrumentos de monitoramento	 aula 2	Indicadores Sociais
	 aula 3	Modelo Lógico
MÓDULO 3: Sistemas de monitoramento	 aula 4	Painel de Indicadores e Fontes Dados
	 aula 5	Ferramentas de Gestão da Informação para Monitoramento

Desejamos a todos um ótimo Curso!

MONITORAMENTO DE PROGRAMAS



MÓDULO 1



Olá, gestor e gestora!

Esta é a aula inaugural do seu curso, na qual será apresentado o monitoramento, uma importante ferramenta de gestão de políticas públicas.

Veremos as definições de monitoramento, suas características, aplicações e sua importância para o ciclo de políticas públicas.

Desejamos a todos uma ótima aula!



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Nesta aula você vai aprender:

- o que é monitoramento;
- a importância do monitoramento para a gestão de políticas públicas;
- quais são os principais instrumentos de monitoramento;
- qual a importância do monitoramento para o ciclo de políticas públicas;
- como está a institucionalização dos sistemas de monitoramento no Brasil.

SUMÁRIO DA AULA 1

• O que é o monitoramento?	12
• Institucionalização do Monitoramento e Avaliação no Brasil	13
• Qual a importância do monitoramento para a gestão dos programas sociais?	15
• Quais são as principais funções do monitoramento?	16
Monitoramento gerencial	16
a) Monitoramento de insumo ou financeiro	16
b) Monitoramento de produto	17
Monitoramento analítico	17
• Como se faz o monitoramento?	18
• Qual a diferença entre monitoramento e avaliação?	18
• Quais instrumentos são usados no monitoramento de programas sociais?	21
Modelo lógico	22
Painéis de monitoramento	22
Sistemas de monitoramento	24
• Quais são as características de um sistema de monitoramento?	25
• Qual a importância do monitoramento para o ciclo de políticas públicas?	25
• Como está o desenvolvimento de sistemas de monitoramento no Brasil?	28

O QUE É MONITORAMENTO?

Vamos supor que você trabalha na gestão de um programa de assistência social que está pronto no papel, mas cuja implementação está apenas começando. Você tem como certas algumas metas e objetivos a serem alcançados e, como bom gestor, fez o diagnóstico socioterritorial da população a ser atendida e da infraestrutura socioassistencial existente no seu município. Você conhece o quadro geral e sabe como o programa social deve impactar a realidade. Perfeito. Ainda assim, bate aquela incerteza. Como saber se as coisas vão mesmo sair conforme o planejado? E se o resultado for inesperado? Como lidar com situações imprevistas?

Traçar um plano de ação é ótimo, mas não há como ter certeza de que tudo vai sair como está no papel. Por isso, é preciso monitorar.

O *monitoramento* é o acompanhamento contínuo ou periódico de um programa ou política pública. É realizado por meio da coleta e análise sistemática de dados e informações sobre a execução do programa, com a finalidade de verificar se o desenvolvimento de sua implementação está de acordo com os padrões esperados, ou seja, de acordo com

os **objetivos** e **metas** inicialmente planejados (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006; CEPAL, 1997).

glossário

Objetivo: situação que se deseja obter por meio da implementação do programa.

Exemplo: reduzir taxa de analfabetismo de jovens e adultos.

Meta: é um objetivo acompanhado das dimensões quantitativas e referências temporais e territoriais.

Exemplo: alfabetizar 300 pessoas de 25 anos ou mais de idade (dimensão quantitativa) no município (referência territorial) em um ano (referência temporal).

O monitoramento é, portanto, uma função inerente à gestão, que visa a 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 trajetórias 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?

Para tanto, o monitoramento sustenta-se sobre a observação, a coleta e a análise sistemática de dados e indicadores sobre o desenvolvimento de um programa. É uma ferramenta que usa informações para fazer o acompanhamento dos programas e, ao mesmo tempo, produz informações sobre o funcionamento das atividades.

Por conseguinte, o monitoramento consiste numa ferramenta que amplia o conhecimento dos gestores sobre os processos de implementação, o que permite gerenciar de forma mais adequada os recursos disponíveis, corrigindo desvios ou solucionando problemas que surgem ao longo do processo de execução dos programas.

INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO BRASIL

Um dos fatores que explica o aumento do interesse pelo monitoramento e avaliação é o desenvolvimento dessas atividades no âmbito do Estado brasileiro. Segundo Souza e Hellmann (2012), a institucionalização dessas atividades, no âmbito da administração pública federal, evoluiu de maneira gradual e cumulativa, conforme a descrição que segue.

Até 1980, as atividades de M&A estavam restritas às auditorias contábeis. A partir de 1982, o Tribunal de Contas da União (TCU) 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 e entidades sob a jurisdição do TCU.

Com a promulgação da Constituição Federal, as ações do governo passaram a ser organizadas por meio dos Planos Plurianuais (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A Constituição determinou aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário que mantivessem, de forma integrada, sistemas de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Contudo, o primeiro PPA (1991-1995) não estava apoiado por um projeto de governo para o qual fizesse a mediação com os orçamentos anuais.

Em 1996, no âmbito do segundo PPA (1996-1999), 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. No terceiro PPA (2000-2003), intitulado *Avança Brasil*, tal organização gerencial foi estendida para todos os programas do Governo Federal.

A partir da década de 2000, as melhorias nas regras e parâmetros de M&A continuaram nos Planos Plurianuais de 2004-2007 (Brasil de Todos), 2008-2011 (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade), bem como no PPA 2012-2015 (Brasil sem Miséria).

Exemplos relevantes do processo de institucionalização das atividades de monitoramento e avaliação no Brasil são: o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN); a criação, no MDS, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI); e o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) do Ministério do Planejamento.

Na Assistência Social, Gasparini e Furtado (2014) afirmam que a criação de um conjunto de aparatos legislativos, nos últimos anos, promoveu muitos avanços na área de monitoramento e avaliação. Os autores enfatizam que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) ressalta a importância dos campos de informação, monitoramento e avaliação de políticas sociais.

“A PNAS traz em seu bojo a preocupação de se implantar em caráter de urgência um sistema de monitoramento e avaliação como parte essencial da consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Esta preocupação é ratificada por intermédio da Norma de Operacionalização Básica do SUAS (NOB/SUAS), tornando a avaliação e o monitoramento práticas oficiais no conjunto de ações desse sistema” (Gasparini e Furtado, 2014, p. 123).



MDS amplia ações de monitoramento de políticas e programas

Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=m8wwm8JlgYk>

Nesse contexto, a Portaria 329/2006 do MDS institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação. A 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 gerenciamento e a tomada de decisões cotidianas, bem como a identificação precoce de eventuais problemas”.

QUAL A IMPORTÂNCIA DO MONITORAMENTO PARA A GESTÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS?

O monitoramento visa a aprimorar a etapa de implementação das políticas e programas, tendo como finalidade atingir os resultados especificados em seu planejamento.

A atividade de monitorar parte do pressuposto de que no processo de implementação dos programas surgem problemas, obstáculos e ocorrências que não foram previstas no momento do planejamento. Ele é uma ferramenta que auxilia o gestor a identificar e lidar com essas situações. Assim, o monitoramento pode cumprir várias funções como (PIECHA e VALERELLI, 2008):

- *Contribuir para a eficiência do programa:* o monitoramento pode retroalimentar a gestão e subsidiar a melhoria da implementação, otimizando a utilização dos recursos e a redução dos custos;
- *Guiar, revisar e ajustar o desenvolvimento do programa:* o monitoramento é um instrumento de gestão e aprendizagem indispensável para subsidiar a reflexão e os ajustes da estratégia do programa.
- *Possibilitar a transparência na informação e fortalecer a comunicação:* o monitoramento pode ter a função de manter diferentes atores — integrantes, parceiros e o público em geral interessado — informados sobre o andamento das ações e as situações relativas ao programa. Pode esclarecer sobre os sucessos, mas também sobre os problemas muitas vezes enfrentados na implementação.

Na medida em que produz informações sobre a execução dos programas levando em conta os objetivos e metas inicialmente planejados, a realização da atividade de monitoramento pode (GUBERMANN e KNOPP, 2011):

- Fortalecer as relações de prestação de contas para dentro e para fora do governo;
- Incrementar a transparência na gestão pública;
- Levar à tomada de decisão mais eficiente;
- Fomentar o intercâmbio de ideias e experiências sobre os pro-



BRASIL. PORTARIA Nº 329 DE 11 DE OUTUBRO DE 2006. **Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** MDS. Brasília, 2006.



Monitoramento e Avaliação - Ideias para erradicar a miséria

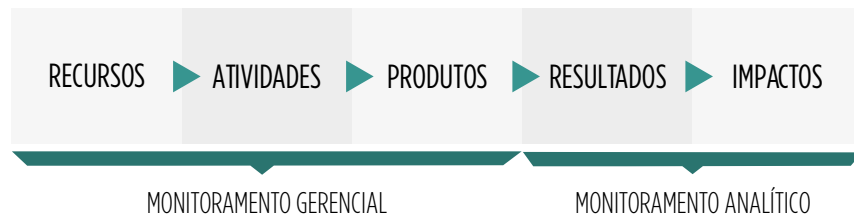
Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=e-ZX9qglRaLI>

gramas e projetos públicos;

- Conduzir à implementação de inovações e à geração de conhecimentos na administração pública.

QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS FUNÇÕES DO MONITORAMENTO?

Podemos dividir o monitoramento em torno de dois grandes focos de atenção: gerencial e analítico. O esquema abaixo, do ciclo da gestão da política pública, permite entender melhor a diferença entre o monitoramento gerencial e o analítico.



atenção!

Gestor e gestora, você perceberá que as palavras “recurso” e “insumo” são usadas como sinônimos na literatura sobre monitoramento.

MONITORAMENTO GERENCIAL

O Monitoramento Gerencial faz o acompanhamento dos processos. “Processos” são as ações realizadas que geram determinados produtos a partir de determinados recursos.

As informações geradas pelo Monitoramento Gerencial servem para auxiliar na formulação e reformulação das práticas organizacionais e estratégicas de atuação do programa.

São tipos de Monitoramento Gerencial o monitoramento de insumo ou financeiro e o de produto.

a MONITORAMENTO DE INSUMO OU FINANCEIRO

Envolve o acompanhamento sistemático das informações sobre os insumos do programa, tais como:

- Disponibilidade e previsibilidade de recursos financeiros;
- Materiais e equipamentos;
- Recursos humanos, etc.

Responde a questões sobre disponibilidade e qualidade de recursos, do tipo:

- A unidade possui os recursos humanos necessários para executar o programa?

- O serviço dispõe dos materiais e equipamentos necessários para desempenhar as atividades?
- Os recursos financeiros estão disponíveis?

b MONITORAMENTO DE PRODUTO

Faz o acompanhamento dos produtos esperados como consequência das atividades do programa, tais como:

- Recursos humanos treinados;
- Número de famílias cadastradas;
- Número de crianças vacinadas;
- Pessoas atendidas no CRAS;
- Vagas criadas em creches para crianças beneficiárias do Bolsa Família.

Responde a questões do tipo:

- Quantas pessoas foram atendidas?
- Quantos benefícios foram transferidos?
- Quantos cursos foram ofertados?

MONITORAMENTO ANALÍTICO

Enquanto o monitoramento gerencial está preocupado com o andamento dos processos e com o alcance das metas, o monitoramento analítico realiza a análise e a comparação de indicadores ao longo do tempo, já que tem foco no resultado e impacto da intervenção.

O eixo da comparação pode ser o público-alvo, o território ou a região, a capacidade de gestão e outros critérios que digam respeito às necessidades de gestão e que possam ser comparados com metas esperadas. Sendo assim, o monitoramento analítico está relacionado à tomada de decisão estratégica, pois reúne informações para entendimento e análise de tendências.

O monitoramento analítico depende da implantação de aplicativos que integrem, organizem e preservem as 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.



Sobre as possibilidades e limitações da integração de dados no Brasil: JANNUZZI, Paulo. Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, n. 1, jan-jun, 2013.

CLASSIFICAÇÃO DOS INDICADORES

Há várias formas de se classificar o indicador. Essa classificação depende de sua aplicação. O indicador de eficácia, cuja classificação possui foco na avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados, utiliza-se de indicadores de resultados para avaliar se as metas e objetivos foram alcançados, ou seja, Órgãos de controle e auditoria como o TCU e a CGU utilizam indicadores de eficácia, efetividade e eficiência para apurar malversação de recursos públicos, isto é, se os recursos financeiros, humanos, ou de infraestrutura foram geridos de forma contrária às normas que regulam seu uso. Contudo, a classificação insumo, processo, produto, resultado e impacto tem foco nas diferentes fases do ciclo de gestão da política pública e é a classificação utilizada pelos gestores dos programas que primam pela 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.

COMO SE FAZ O MONITORAMENTO?

O monitoramento de programas envolve as seguintes etapas (VAITSMAN, 2009):

- Coleta regular de dados. O monitoramento é realizado com base nos dados sobre a operação dos programas. Esses dados podem ser produzidos internamente e/ou coletados a partir de bancos de dados externos. É importante fazer um levantamento para verificar quais dados estão disponíveis e onde (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006).
- Processamento e transmissão dos dados. Essa etapa envolve a utilização de ferramentas e sistemas de informação.
- Produção de indicadores com base nos dados brutos, conforme aprendemos na aula 3 do Curso de Indicadores para Diagnóstico. É possível também utilizar indicadores prontos, produzidos por agências oficiais e organizações internacionais.
- Acompanhamento e análise da variação dos indicadores ao longo do tempo.
- Manutenção, correção ou ajuste das atividades. As informações produzidas na etapa anterior permitem acompanhar o desenvolvimento das diversas dimensões dos programas e, com isso, ajustar a sua implementação ao que foi planejado.

QUAL A DIFERENÇA ENTRE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO?

Tanto o **monitoramento** quanto a **avaliação** são ferramentas que têm por objetivo melhorar os programas sociais. No entanto, são atividades diferentes.

glossário

Avaliação: análise dos efeitos do programa para determinar a sua capacidade de gerar as mudanças planejadas.

Monitoramento: atividade para gerar informações simples e tempestivas sobre a operação do programa, resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento (JANNUZZI *et al*, 2009, p. 124).

Uma diferença entre a avaliação e o monitoramento é a capacidade da primeira de refletir uma relação de causa e efeito e a possibilidade de inferir um julgamento de valor a uma intervenção ou programa. Já o monitoramento verifica a realização regular e sistemática das atividades, seus produtos e resultados, comparando-os com parâmetros pré-estabelecidos.

O monitoramento utiliza-se de uma quantidade de observações maior do que a avaliação, pois é um processo contínuo. Já a avaliação é executada esporadicamente.

Outra característica que diferencia o monitoramento da avaliação está relacionada aos resultados de cada uma dessas atividades. O monitoramento está voltado para a produção de informações, coleta de dados e observação das ações para verificar se as pessoas e as organizações estão desempenhando suas atividades conforme foi determinado no programa. No caso da avaliação, todos esses dados e informações servirão de base para que se possam determinar os impactos do programa, pois sua principal preocupação é a determinação da capacidade do programa para gerar as mudanças planejadas (BARBOSA, 2001).

Assim, no monitoramento, o gestor está acompanhando o desenvolvimento das atividades. O objetivo é produzir e analisar informações sobre os processos para melhorá-los. Na avaliação, por sua vez, o gestor está preocupado com os impactos decorrentes dos programas nos grupos que são seu foco.

Percebemos, contudo, que as diferenças tornam o monitoramento e a avaliação processos complementares. Enquanto o monitoramento oferece informações sobre o funcionamento dos programas, a avaliação informa se as mudanças esperadas na sociedade estão sendo alcançadas; se as situações indesejadas estão sendo superadas. O Quadro 1 resume essas diferenças.

Quadro 1 – Diferenças e semelhanças entre monitoramento e avaliação

DIMENSÃO	MONITORAMENTO	AVALIAÇÃO
Frequência	Regular	Episódico
Ação principal	Vigilância e acompanhamento periódico e analítico da gestão.	Aprofundamento analítico, apreciação e validação de processos de gestão.
Propósito principal	Melhorar eficiência e ajustar plano de trabalho. Subentende uma lógica de intervenção.	Melhorar efetividade, impacto e programação futura.
Foco	Recursos e insumos; processos e produtos; resultados e impactos; qualidade e produtividade.	Mérito demanda; desenho e institucionalidades; dificuldades da implementação; resultados e impactos; custo-efetividade.
Fontes de informação	Sistemas regulares, sítios, observação, relatórios de progresso, apreciações.	As mesmas, mais estudos e pesquisas científicas.
Instrumentos	Dados já coletados, que conformam indicadores dispostos na forma de painéis gerenciais ou painéis analíticos. <i>“Termômetros para avaliar a febre”</i>	Dados primários coletados em pesquisas ex-ante (diagnóstico), desenho do programa, pesquisas ex-post. <i>“Exames mais sofisticados para entender as causas da febre”.</i>
Recursos	Modelo lógico, base de dados, aplicativos.	Triangulação, técnicas de pesquisa social.
Realizadas por	Gerentes e coordenadores de programas, comunidade (beneficiários), supervisores, financiadores.	Gerentes e coordenadores de programas, comunidade (beneficiários), supervisores, financiadores, avaliadores externos.
Objetiva informar	Gerentes e coordenadores de programas, técnicos e comunidade (beneficiários), supervisores, financiadores.	Gerentes e coordenadores de programas, técnicos e comunidade (beneficiários), supervisores, financiadores, tomadores de decisão.

Fonte: elaboração própria, com base em Hellmann e Possamai (2013), Brasil (2013) e Jannuzzi (2013).

Além da avaliação, devemos diferenciar o monitoramento de outras ferramentas de controle como a auditoria e o acompanhamento físico-financeiro.

- **Controle ou Auditoria:** visa apurar malversação de recursos públicos, ou seja, se recursos financeiros, humanos ou de infraestrutura foram geridos de forma contrária às normas que regulam o seu uso. Exemplo: Corregedoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU).
- **Acompanhamento físico-financeiro:** verifica a situação da execução daquilo que foi planejado e inserido no orçamento dos programas, ações e projetos implementados por determinado órgão. Exemplo: Áreas responsáveis pelo Planejamento e Orçamento dos Ministérios – no MDS: Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.

Quadro 2 – Diferença entre avaliação e outros mecanismos de feedback

Estudos científicos	As avaliações se centram no uso prático da informação.
Auditoria tradicional	As avaliações analisam os gastos públicos a partir de pontos de vista mais amplos, questionando, até mesmo, a propriedade dos objetivos do programa, bem como a eficácia e eficiência de sua satisfação (a distinção entre auditoria e avaliação geralmente não é clara).
Monitoramento	As avaliações geralmente são conduzidas como parte de um esforço único e buscam reunir informações aprofundadas sobre o programa em questão, embora a existência de sistemas regulares e eficientes de monitoramento seja necessária como base para o desenvolvimento de avaliações bem-sucedidas.
Mensuração de desempenho	As avaliações procuram ir além: buscam encontrar explicações para os resultados observáveis e entender a lógica da intervenção pública (contudo, sistemas de mensuração de desempenho, se eficientes, podem caracterizar, sobretudo nos Estados Unidos, uma forma de avaliação).
Análise das políticas	As avaliações estão centradas na análise <i>ex post</i> . Essa análise das políticas às vezes é definida como uma avaliação prévia, para o estudo de políticas possíveis no futuro.

Fonte: Ala-Harja e Helgason (2000).

QUAIS INSTRUMENTOS SÃO USADOS NO MONITORAMENTO DE PROGRAMAS SOCIAIS?

Os principais instrumentos de monitoramento são indicadores sociais, utilizados dentro de sistemas de monitoramento, em painéis de monitoramento ou com o modelo lógico.

relembrando curso 1: diagnóstico

INDICADORES SOCIAIS

No Curso de Indicadores para Diagnóstico, primeira etapa do Ciclo de Capacitação, vimos que os indicadores sociais são medidas usadas para transformar conceitos abstratos, como “fome” ou “miséria”, em algo que possa ser analisado e quantificado. Em outras palavras, transformam aspectos da realidade – seja ela dada (situação social), seja construída (decorrente da intervenção governamental) – em números, taxas e razões, tornando possível sua observação e avaliação.

São exemplos de indicadores sociais:

- proporção de pobres
- taxa de analfabetismo
- rendimento médio do trabalho
- taxa de mortalidade infantil
- taxa de desemprego
- proporção de crianças matriculadas em escolas

No monitoramento, os indicadores acompanham o comportamento de determinados aspectos da realidade e o desenvolvimento de programas. **Você verá mais sobre indicadores na Aula 2!**

MODELO LÓGICO

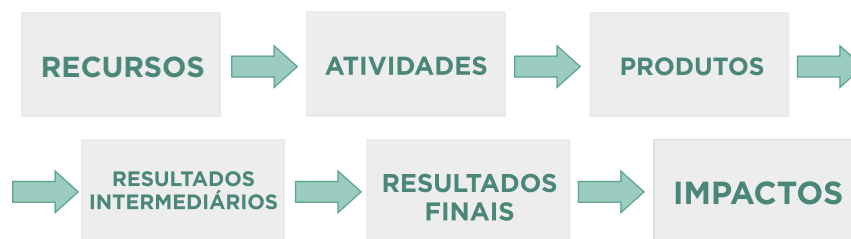
O modelo lógico é uma proposta para organizar as ações que fazem parte de um programa e articulá-las aos resultados esperados. Sua aplicação facilita o planejamento e a comunicação sobre o que se pretende com o programa e qual o funcionamento esperado (CASSIOLATO e GUERESI, 2010).

Os elementos do modelo lógico são: insumos/recursos, atividades/operações/ações, produtos, resultados intermediários e finais, assim como as hipóteses que suportam essas relações e as influências das variáveis relevantes de contexto (FERREIRA, CASSIOLATO e GONZALEZ, 2007).

Assim, o modelo lógico esclarece a cadeia de causalidade do programa e explicita:

- A *teoria do programa*, ou seja, pressupostos sobre recursos e ações e como eles levam aos resultados esperados.
- As *hipóteses*: de que os recursos adequados serão transformados em ações necessárias para os beneficiários selecionados, o que, num contexto determinado, levará aos resultados que o programa pretende alcançar.

Figura 1 – Estrutura do Modelo Lógico



Fonte: elaboração própria com base em Cassiolato e Gueresi (2010).

Nessas condições, o modelo lógico proporciona uma apresentação sistemática, lógica e sucinta do programa (PFEIFFER, 2006), dando uma visão da cadeia de implementação, dos resultados esperados e impactos, o que possibilita a estruturação do monitoramento em um nível mais estratégico.

PAINÉIS DE MONITORAMENTO

Um painel é “um conjunto limitado de 7 a 10 indicadores-chave, para monitoramento de aspectos cruciais e mais visíveis dos programas” (JANNUZZI, 2011, p. 58).

Dentre a seleção, é importante que haja indicadores:

- Do contexto de operação do programa;

- Dos efeitos de dimensões socioeconômicas externas não controláveis (pressupostos), e que podem potencializar ou dificultar a operação do programa.

As informações do painel de monitoramento são exibidas na forma de gráficos – um para cada indicador –, representando a evolução dos números ao longo do tempo. O painel permite identificar a ocorrência de desconexão entre esforços e efeitos esperados, permitindo o diagnóstico e a tomada de decisão sobre o que precisa ser corrigido.

Na figura a seguir, encontram-se as etapas para construção de um Painel de Indicadores.

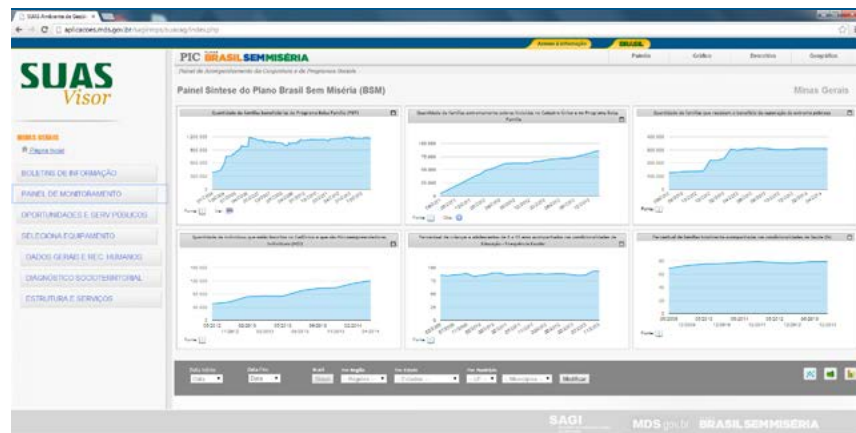
Figura 2 – Etapas da construção de um painel de indicadores




Fonte: elaboração própria com base em Jannuzzi (2011).

O Painel Síntese de Indicadores de Monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria é um exemplo, conforme ilustra a figura abaixo. Ele traz gráficos de seis indicadores estratégicos para o BSM: quantidade de famílias beneficiárias, quantidade de famílias extremamente pobres incluídas no Cadastro Único e no Bolsa Família, quantidade de famílias que recebem o benefício de superação da extrema pobreza, quantidade de microempreendedores individuais inscritos no CadÚnico, percentual de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos acompanhados nas condicionalidades de educação e percentual de famílias acompanhadas nas condicionalidades de Saúde.

Figura 3 – O Painel Síntese do Plano Brasil Sem Miséria



+  Gestor e Gestora, retomaremos o tema dos painéis de monitoramento na Aula 4!

Fonte: Sítio do Ministério do Desenvolvimento Social.

SISTEMAS DE MONITORAMENTO

Segundo Jannuzzi, um sistema de M&A consiste em um “conjunto de atividades – articuladas, sistemáticas e formalizadas – de produção, registro, acompanhamento e análise crítica de informações geradas na gestão de políticas públicas, de seus programas, produtos e serviços, por parte das organizações, agentes e público-alvo envolvidos, com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão com relação aos esforços necessários para a melhoria da ação pública” (JANNUZZI *apud* MADEIRA *et al*, 2013).

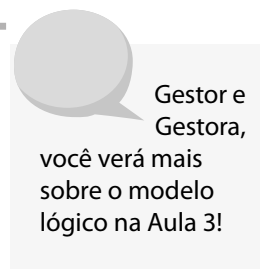
Um sistema de monitoramento é formado por um conjunto de indicadores específicos referentes a um determinado aspecto da realidade social ou área de intervenção programática. A estruturação de um sistema de acompanhamento envolve:

- A coleta de dados em diferentes fontes, tais como: pesquisas do IBGE, cadastros públicos, registros administrativos;
- A integração desses dados em uma mesma plataforma (JANNUZZI, 2011).


acesse!

Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso (SISAP). Disponível em: <http://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/>.

As ferramentas da SAGI, que você conheceu no curso anterior, trazem indicadores para a montagem de um sistema de M&A. Para usar um exemplo de fora da Assistência Social, o Ministério da Saúde e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) desenvolveram o Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso (SISAP). Um sistema virtual de abrangência nacional com informações sobre 19 dimensões relacionadas à política do idoso, como: demográfica, bem-estar, mortalidade, dentre outras.



QUAIS SÃO AS CARACTERÍSTICAS DE UM SISTEMA DE MONITORAMENTO?

A primeira característica importante é o seu usuário, ou seja, o gestor. Um sistema de monitoramento deve produzir informações para subsidiar as decisões do gestor durante todos os estágios do ciclo de políticas públicas, comparando o desejado com o realizado. Para tanto, as informações são disponibilizadas para o órgão central responsável e armazenadas em *sistemas de informação* (FUNDAP, 2006).

A informação produzida é *ultrasseletiva*, pois se destina a um usuário com interesses específicos. Desse modo, os sistemas de informação só carregam aquilo que é essencial ao monitoramento daquele empreendimento em específico. Ter informação em excesso pode desviar a atenção do que é fundamental e fazer o gestor se perder num emaranhado de dados e indicadores.

Além disso, a informação deve chegar a tempo *hábil*, já que se destina a corrigir a trajetória de programas sociais e deve ser constantemente atualizada.

QUAL A IMPORTÂNCIA DO MONITORAMENTO PARA O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Até agora enfatizamos a importância do monitoramento para a execução e gestão de programas sociais. Mas ele é uma ferramenta que pode apoiar e acompanhar todas as etapas de uma política pública, como veremos a seguir.

No Curso de Diagnóstico, vimos que o ciclo de políticas públicas é uma ferramenta analítica que divide os processos político-administrativos envolvidos na realização de uma política pública em fases. O ciclo é um artifício para lidar com a complexidade da ação governamental, ao simplificar a realidade para que possamos entender os processos envolvidos na elaboração e desenvolvimento de uma política pública. O ciclo recorta a política pública e permite a visualização dos processos e a investigação das relações de poder, das redes, bem como das práticas, auxiliando na elaboração e na avaliação das políticas públicas.

Cabe observar que, embora essa ferramenta de análise separe a política pública em etapas, ela nos diz que essas etapas têm uma dinâmica de ciclo, ou seja, as fases estão interligadas: definição da agenda, definição das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (Figura 4), embora também possam ser divididas em: definição da agenda, formulação, implementação e avaliação (JANNUZZI, 2009).

Figura 4 – Etapas do ciclo de políticas públicas



Fonte: elaboração própria.

Todas as etapas do ciclo podem ser analisadas e acompanhadas por meio de indicadores de monitoramento, como demonstra a Figura 5.

A *definição da agenda* é a etapa na qual um problema adquire relevância política, tal que passará a receber atenção prioritária dos gestores públicos. Um problema social passa a fazer parte da agenda quando os gestores públicos decidem fazer algo para resolvê-lo. O monitoramento dessa etapa pode ser feito por meio de indicadores que possibilitem dimensionar os problemas sociais, fornecendo informações para que grupos sociais envolvidos possam defender e pressionar pelo atendimento de suas demandas.

A *definição das alternativas* é a etapa na qual são delimitadas as alternativas possíveis de tratamento do problema, conforme os objetivos a serem alcançados e os meios disponíveis. Envolve a elaboração de diagnósticos e pelo menos uma avaliação preliminar sobre os custos e benefícios das várias opções de ação disponíveis, bem como uma avaliação das chances do projeto se impor na arena política.

O monitoramento dessa etapa pode ser feito por meio de indicadores que permitam caracterizar “os públicos-alvo, localizá-los e retratá-los de modo tão amplo e detalhado quanto possível [visto que é] preciso adequar as intervenções às características e necessidades dos demandantes dos programas” (JANNUZZI *et al*, 2009, p. 115).

exemplo

Para formular programas de assistência social, o gestor público precisa conhecer a estrutura de serviços socioassistenciais de uma dada localidade, as condições de acesso, as condições de vulnerabilidade social da população, as condições de renda, moradia, saneamento básico e também escolaridade. Esses elementos são importantes para desenvolver o programa e também podem limitar ou potencializar as ações.

Na etapa de **tomada de decisão**, é adotado um conjunto de alternativas possíveis, ponderando expectativas de resultados e custos para sua obtenção, segundo os meios a serem empregados. A etapa é normalmente precedida por processos de conflito e de acordo envolvendo os atores mais influentes na política e na administração.

Aqui, o monitoramento pode ser feito por meio de indicadores como o IDH e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Na fase de *implementação* ocorre a execução das ações planejadas para a consecução dos objetivos delineados.

O monitoramento da implementação e gestão dos programas necessita de indicadores de processo que acompanhem a alocação operacional de recursos humanos, físicos e financeiros. São exemplos de indicadores de processo o número de consultas pediátricas por mês, o número de atendimentos no CRAS, número de famílias cadastradas.

Por fim, a *avaliação* é a etapa em que se apreciam os resultados e os impactos produzidos pelo programa. Busca-se verificar o atendimento e o não atendimento dos resultados esperados, bem como os efeitos colaterais indesejados, visando deduzir as ações necessárias daí em diante: seja a suspensão da política, seja sua modificação, seja sua manutenção. É uma fase importante de aprendizagem.

Figura 5 – Indicadores de monitoramento das diferentes etapas do ciclo de políticas públicas



Fonte: elaboração própria com base em Jannuzzi (2009).



Gestor e Gestora, como vimos no Curso de Diagnóstico, a Sagi-MDS oferece uma série de ferramentas de gestão da informação que podem ser usadas para acompanhar as fases do ciclo de políticas públicas. Explore essas ferramentas para adequar o monitoramento às suas necessidades e condições!

COMO ESTÁ O DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE MONITORAMENTO NO BRASIL?

A preocupação e o interesse em monitorar programas sociais é resultado do aumento da importância das políticas sociais, das demandas por programas mais efetivos e por uma gestão pública mais eficiente. No Brasil, aos poucos os governos estão implantando mecanismos de monitoramento, mas ainda é um processo muito incipiente. Conforme a SAGI (2013, p. 6):

“[d]e modo geral, os sistemas de monitoramento vêm se tornando mais consistentes e presentes no cotidiano dos gestores públicos, ainda que em um ritmo menos veloz que o necessário e de forma bastante desigual pelas esferas de governo e regiões do país”.

Uma questão que dificulta o desenvolvimento de sistemas de monitoramento é o pouco conhecimento que se tem sobre o campo. Embora existam estudos sobre a questão, eles não são aplicados, o que dificulta sua utilização pela administração pública. Os sistemas desenvolvidos no campo da administração de empresas e da qualidade total mostram-se pouco adequados para a utilização no setor público, que tem insumos, processos e produtos muito diferentes.

Também dificulta a falta de uma cultura para os resultados na administração pública. Além disso, existe a dificuldade da própria gestão da informação em todos os níveis de governo, que coletam informações de processo, produtos e atividades, sem muitas vezes compartilhá-las entre si, tampouco registrá-las em sistemas de informação reutilizáveis e compartilháveis no que se refere a seu padrão semântico e técnico.

No entanto, o aumento do interesse e da importância do campo de monitoramento aponta para seu crescimento e qualificação. Esse curso é uma expressão desse movimento. E sua participação indica que essa realidade logo será modificada.



NESTA AULA VOCÊ APRENDEU QUE:

- ✓ O monitoramento é o acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas.
- ✓ O monitoramento pode cumprir várias funções: garantir a eficiência do programa, guiar, revisar e ajustar o desenvolvimento do programa, possibilitar a transparência na informação e fortalecer a comunicação.
- ✓ O monitoramento gerencial acompanha a transformação de recursos (insumos) em resultados (produtos), sempre de olho em metas pré-estabelecidas.
- ✓ O monitoramento analítico coleta dados que indiquem o impacto ocasionado pela iniciativa pública ao longo de sua implementação.
- ✓ Monitoramento e Avaliação são ferramentas para promover melhorias na gestão pública e efetividade nos programas sociais, mas são diferentes. No monitoramento, o gestor está acompanhando o desenvolvimento das atividades, e o objetivo é produzir e analisar informações sobre os processos a fim de melhorá-los. Na avaliação, o gestor está preocupado com os impactos decorrentes dos programas nos grupos que são seu foco.

- ✓ Os indicadores sociais, os sistemas de monitoramento, os painéis de monitoramento e o modelo lógico são importantes instrumentos de monitoramento.
- ✓ O monitoramento é uma ferramenta que pode apoiar e acompanhar todas as etapas do ciclo de políticas públicas.

VIDEOTECA

VIDEO 1 - MDS AMPLIA AÇÕES DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Link: <https://www.youtube.com/watch?v=m8wwm8JlgYk>

VIDEO 2 - MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO - IDEIAS PARA ERRADICAR A MISÉRIA

Link: <https://www.youtube.com/watch?v=eZX9qglRaLI>

REFERÊNCIAS

- ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.
- BARBOSA, Ricardo Machado. **Monitoramento e Avaliação de Projetos Sociais. Trabalho de conclusão**. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Especialização em Desenvolvimento Rural e Agroecologia-UFRGS. Porto Alegre, 2001.
- BRASIL. PORTARIA Nº 329 DE 11 DE OUTUBRO DE 2006. **Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. MDS. Brasília, 2006.
- CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. **Nota Técnica Ipea n. 6**. Brasília: Ipea, 2010.
- CEPAL. **Manual Formulação e Avaliação de Projetos Sociais**. Elaborado para o Curso de Formulação, Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais - CEPAL/ OEA/ CENDEC, 1997.
- HELLMAN, Aline Gazolla; POSSAMAI, Ana Júlia. **Apostila do Aula de Gestão da Informação e do Conhecimento**. Elaborada para o Curso de Extensão em Monitoramento e Avaliação, ofertado pela Fundação de Recursos Humanos e Rede Escola de Governo - Governo do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico. **Nota Técnica Ipea**. Brasília: Ipea, 2007.
- FUNDAP. **Indicadores para Monitoramento de Programas e Projetos**. São Paulo: FUNDAP, 2006.

GASPARINI, Max Felipe Vianna; FURTADO, Juarez Pereira. **Avaliação de Programas e Serviços Sociais no Brasil**: uma análise das práticas no contexto atual. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 117, Mar. 2014. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282014000100008&lng=en&nrm=iso>. access on 20 May 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282014000100008>.

GUBERMAN, Gustavo; KNOPP, Glauco. Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende: examinando sistemas internacionais de M&A como benchmarking para a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 2, Julho-Dezembro, 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Estudo Técnico N.º 17/2013** - Incentivando o uso efetivo das avaliações para aprimoramento da gestão de políticas e programas. Brasília: MDS/Sagi, 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público Brasília**, n. 56, v. 2, Abr/Jun, 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 1, Janeiro-Junho, 2011.

JANNUZZI, Paulo. M. *et al.* Estruturação de Sistemas de Monitoramento e Especificação de Pesquisas de Avaliação: os problemas dos programas públicos são. In: ENAP. (Org.). **Cadernos Reflexões para a Ibero-américa**: Avaliação de Programas Sociais. 1.ed.Brasília: ENAP, 2009, v. 1, p. 101-138.

MADEIRA, L. M.; PAPI, L. P.; HELLMANN, A. G.; POSSAMAI, A. J. A implementação do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Porto Alegre: setores de monitoramento e avaliação como estratégia de qualificação da gestão da assistência social no Rio Grande do Sul. In: **XVIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2013, Montevideo.

PFEIFFER, Peter. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. In: Giacomoni, James; Pagnussat, José Luiz (orgs). **Planejamento e orçamento governamental**. 2 v. Brasília: ENAP, 2006.

PIECHA, Petra Ascher; VALARELLI, Leandro Lamas. Monitoramento de Impacto Uma Proposta Metodológica. **Série Monitoramento & Avaliação 4 Brasília**: Ministério do Meio Ambiente, 2008.

PNUD. Desenvolvimento Humano e IDH. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx> Acesso em 02 nov. 2013.

SAGI. Estudo Técnico No. 07/2013 - **Monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**: apontamentos conceituais, considerações metodológicas e reflexões sobre as práticas. Brasília: MDS/Sagi, 2013.

SPOSATI, Aldaiza. Verbete Equidade. In: GESTRADO/UFMG. **Dicionário "Trabalho, profissão e condição docente"**. Belo Horizonte: GESTRADO/UFMG, 2010.

VAITSMAN, Jeni. Monitoramento e avaliação de programas sociais: principais desafios. In: MDS. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO, 2009.

VAITSMAN, Jeni; Rodrigues, Roberto W. S.; Paes-Sousa, Rômulo. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. **PolicyPapers**, n. 17. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura: Brasília, 2006.

RUA, M. G. **Desmistificando o problema**: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Mimeo, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2004.

SOUZA, Rômulo Paes de; HELLMANN, Aline Gazola. **A institucionalização do monitoramento e avaliação na administração pública federal brasileira**. Paper apresentado no 80 Encontro da ABCP, Gramado, 2012.

INDICADORES SOCIAIS



MÓDULO 2



Olá, gestor e gestora!

Esta é a aula 2 do curso de Conceitos e Instrumentos para Monitoramento de Programas. O tema da aula é Indicadores Sociais.

Retomaremos alguns elementos estudados no Curso de Diagnóstico e apresentaremos as classificações, propriedades e sistema de indicadores.

Desejamos a todos uma ótima aula!



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Nesta aula você vai aprender:

- as propriedades dos indicadores;
- como são classificados os indicadores;
- como são construídos os indicadores e os sistemas de indicadores.

SUMÁRIO DA AULA 2

• O que são indicadores sociais?	34
• Quais são as propriedades dos indicadores?	35
Propriedades Essenciais	35
Propriedades Complementares	35
• Como são classificados os indicadores?	36
a) Natureza do indicador	36
b) Área temática	37
c) Complexidade	38
d) Objetividade	39
e) Gestão do fluxo de implementação de programas	39
f) Avaliação de desempenho	40
• Como são construídos os indicadores?	40
• O que são sistemas de indicadores sociais?	43
• Qual a importância dos indicadores sociais no ciclo de políticas públicas?	44



Ministra Tereza Campello comenta os indicadores sociais da PNAD 2011

Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=ONZIk6wV12U>

O QUE SÃO INDICADORES SOCIAIS?

Como vimos no Curso de Diagnóstico, os indicadores sociais são recursos metodológicos para “retratar” a realidade social de forma simplificada, mas objetiva e padronizada.

São medidas usadas para transformar conceitos abstratos, como “fome” ou “miséria”, em algo que possa ser analisado e quantificado. Eles transformam aspectos da realidade em números, taxas e razões, seja essa uma realidade dada (situação social) seja construída (decorrente da intervenção governamental), tornando possível sua observação e avaliação.

Figura 1 – Etapas da Construção de Indicadores Sociais



Fonte: elaboração própria, com base em Jannuzzi (2001).

Os indicadores podem ser econômicos, sociais, gerenciais, de desempenho, de processo, de produto, de qualidade, de impacto, etc – dependendo muito do tipo de intervenção e do aspecto a ser avaliado (RUA, 2004).

Eles são úteis para a gestão pública porque expressam uma dada realidade social, oferecendo informações para o processo decisório e apontando para modificações nas características de uma população e na demanda e oferta de serviços. Além disso, o monitoramento e a avaliação de programas baseiam-se no exame de indicadores.



BRASIL. PORTARIA Nº 329 DE 11 DE OUTUBRO DE 2006. **Institui e regula-menta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** MDS. Brasília, 2006.

QUAIS SÃO AS PROPRIEDADES DOS INDICADORES?

Para cumprir a missão de produzir informações sobre os fenômenos que se processam na realidade social e que são alvo do planejamento de políticas públicas (RIBEIRO, 2013), um indicador deve possuir algumas propriedades que dividimos em dois grupos: essenciais e complementares (BRASIL, 2010).

PROPRIEDADES ESSENCIAIS

- **Validade:** capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar.
- **Confiabilidade:** indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação.

Indicadores calculados por pesquisas amostrais realizadas por agências públicas são medidas confiáveis, porque os dados são coletados de forma padronizada por técnicos qualificados, e seguindo uma metodologia de obtenção, registro e avaliação das informações.

- **Simplicidade:** indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público em geral.

PROPRIEDADES COMPLEMENTARES

- **Sensibilidade:** indicador deve refletir tempestivamente às mudanças decorrentes das intervenções realizadas.

Um indicador com baixa sensibilidade pode não apresentar mudanças estatisticamente significativas após a aplicação de políticas públicas, não somente porque não houve uma melhora nas condições de vida da população, mas talvez porque ele não possui sensibilidade suficiente para avaliação do tópico em questão.

- **Desagregabilidade:** capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos, considerando que a dimensão territorial apresenta-se como um componente essencial na implementação de políticas públicas.

Os indicadores sociais devem se referir aos espaços geográficos em análise (estados, municípios, setores censitários), a subgrupos sociodemográficos (crianças, idosos, mulheres), ou grupos vulneráveis específicos (desempregados, analfabetos).

- **Economicidade:** capacidade do indicador de ser obtido a custos módicos.

- **Estabilidade:** capacidade de estabelecimento de séries históricas estáveis que permitam monitoramentos e comparações.

- **Mensurabilidade:** capacidade de alcance e mensuração quando necessário, na sua versão mais atual, com maior precisão possível e sem ambiguidade.

- **Auditabilidade:** qualquer pessoa deve sentir-se apta a verificar a boa aplicação das regras de uso dos indicadores (obtenção, tratamento, formatação, difusão, interpretação).

COMO SÃO CLASSIFICADOS OS INDICADORES?

Existem várias propostas de classificação de indicadores. Apresentaremos a proposta no documento “Indicadores de Programas” do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2010).

Podemos classificar os indicadores segundo sua natureza, área temática, complexidade, objetividade, gestão do fluxo de implementação de programas e avaliação de desempenho.

CLASSIFICAÇÃO DE INDICADORES SEGUNDO:

a NATUREZA DO INDICADOR

Os indicadores podem ser:

- **Econômicos:** refletem o comportamento da economia de um país. No setor público, são muito utilizados na gestão das políticas fiscal, monetária, cambial, de comércio exterior e de desenvolvimento, por exemplo. No setor privado, auxiliam decisões de planejamento estratégico, investimentos, contratações, etc. Exemplos de indicadores econômicos: produção industrial (indicador de conjuntura), inadimplência, importação de bens de capital (indicador de investimento).

- **Sociais:** indicam o nível de bem-estar e qualidade de vida da população. Exemplos de indicadores sociais: taxa de mortalidade infantil, defasagem escolar, expectativa de vida, grau de urbanização.
- **Ambientais:** demonstram o progresso alcançado na direção do desenvolvimento sustentável.

Segundo as Nações Unidas, o desenvolvimento sustentável abarca as dimensões ambiental, social, econômica e institucional. Exemplos de indicadores das dimensões:

- **Ambiental:** emissão de CO₂ *per capita* e acesso a sistemas de abastecimento de água.
- **Social:** proporção de mulheres ocupadas em trabalhos formais e doenças relacionadas a saneamento ambiental inadequado.
- **Econômica:** PIB *per capita* e participação de fontes renováveis na oferta de energia.
- **Institucional:** envolvimento do país na implementação de acordos firmados pela comunidade internacional e gastos com pesquisa e desenvolvimento.

b ÁREA TEMÁTICA

Essa é a classificação mais comum (Jannuzzi, 2005). Diz respeito à temática da realidade social a que os indicadores referem-se. Por exemplo:

- **Indicadores de saúde:** cobertura vacinal, leitos hospitalares por habitante, taxa de mortalidade materna.
- **Indicadores educacionais:** taxa de evasão, taxa de escolarização, taxa de distorção série-idade.
- **Indicadores de mercado de trabalho:** taxa de ocupação, taxa de desemprego, rendimento do trabalho.
- **Indicadores demográficos:** proporção de idosos na população, taxa de natalidade, taxa de crescimento da população.
- **Indicadores habitacionais:** déficit habitacional, índice de desenvolvimento habitacional (IDHab).
- **Indicadores de segurança pública e justiça:** taxa de homicídio, taxa de elucidação de delitos, confiança da sociedade na instituição de segurança pública.
- **Indicadores de infraestrutura urbana:** frequência da coleta de lixo, domicílios com iluminação pública, acesso dos domicílios à rede coletora de esgoto.
- **Indicadores de renda e desigualdade:** índice de desenvolvimento humano (IDH), índice de gini, razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a dos 10% mais pobres.



Brasil. IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável.** Estudos e Pesquisas. Informação geográfica, n. 9, 2012.



Indicadores de saúde

Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=aYnmtO2pack>



Indicadores sociais urbanos

Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=gd-cYRMza444>



FREIRE JUNIOR, José. **ENTENDENDO OS PRINCIPAIS INDICADORES SOCIAIS E ECONÔMICOS**. José Freire Junior, Cleyber Nascimento de Medeiros, Daniel Cirilo Suliano, Eveline Barbosa Silva Carvalho, Klinger Aragão Magalhães, Nicolino Trompieri Neto (autores). Fortaleza: IPECE, 2010.

C COMPLEXIDADE

Os indicadores simples podem ser combinados para obter uma visão ponderada e multidimensional da realidade. Segundo a complexidade, os indicadores podem ser:

- **Analíticos:** refletem dimensões sociais específicas como taxa de fecundidade e taxa de matrícula.
- **Sintéticos:** chamados de índices. Esse tipo de indicador agrupa diferentes conceitos da realidade, como o IDH que agrega renda, educação e saúde.

Os indicadores sintéticos são usados pela sua capacidade de síntese para avaliar o bem-estar geral da população, condições de vida, ou nível sócio-econômico de grupos sociais. No entanto, a operação de síntese da informação social pode ocasionar perda de proximidade entre conceito e medida, além de falta de transparência para seus potenciais usuários.

Figura 2 – Pirâmide da informação



Fonte: Brasil, 2010.

d OBJETIVIDADE

Segundo a objetividade, os indicadores podem ser (JANNUZZI, 2005):

- **Objetivos:** dizem respeito aos eventos concretos da realidade social. Normalmente são quantitativos, construídos a partir de estatísticas públicas ou registros administrativos. São exemplos de indicadores objetivos: taxa de evasão escolar e domicílios com acesso à rede de água.

- **Subjetivos:** em geral são qualitativos, pois são construídos a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, levantadas em pesquisas de opinião pública ou grupos de discussão. São exemplos de indicadores subjetivos: índice de confiança nas instituições e avaliação sobre desempenho dos governantes.

e GESTÃO DO FLUXO DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS

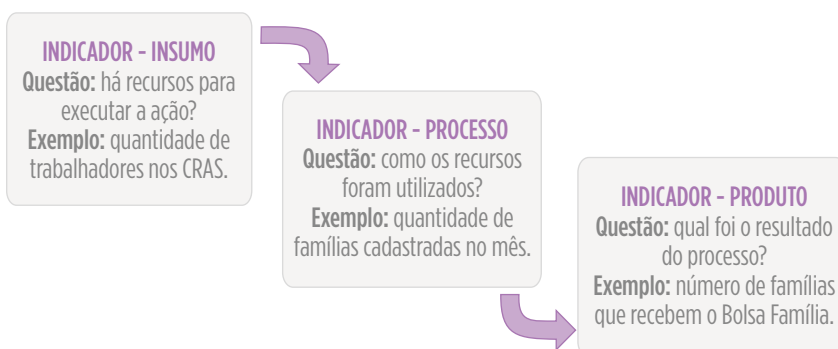
Essa classificação permite separar os indicadores de acordo com a sua aplicação na implementação de políticas públicas. Os indicadores podem ser de:

- **Insumo:** refletem a disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos a serem utilizados em programa. Por exemplo: número de leitos hospitalares por 1000 habitantes, gasto *per capita* com educação.

- **Processo:** reflete o esforço empreendido na obtenção dos resultados. Por exemplo: número de atendimentos realizados no mês, número de visitas domiciliares realizadas no mês.

- **Produto:** mede o alcance de metas físicas. São exemplos de indicadores de produtos: número de crianças vacinadas, número de habitações construídas.

Figura 3 – Relação entre os indicadores de insumo, processo e produto



Fonte: adaptado de Jannuzzi (2001).

- **Resultado:** expressa os benefícios, para o público-alvo, decorrentes das ações realizadas pelo programa. Por exemplo: taxa de reprovação escolar, taxa de morbidade por doenças evitáveis.

- **Impacto:** mede os efeitos do programa na sociedade. São exemplos de indicadores de impacto: PIB *per capita*, Índice de Gini.

Figura 4 – Indicadores de gestão para um Programa de Atenção à Saúde



Fonte: Brasil (2010).

f AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Os indicadores de avaliação de desempenho estão relacionados com a avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados. De acordo com essa classificação, temos os seguintes indicadores:

- **Economicidade:** mede os gastos realizados para obter os insumos necessários para a execução da ação: recursos humanos, equipamentos, materiais etc.

- **Eficiência:** reflete a relação entre o que foi produzido e os meios utilizados. A eficiência será maior quanto mais serviços forem produzidos com a mesma quantidade de insumos ou os mesmos serviços forem produzidos com menor quantidade de recursos.

- **Eficácia:** expressa o grau de atingimento das metas estabelecidas.

- **Efetividade:** mede os efeitos da intervenção; aponta se houve mudanças decorrentes dos resultados da política.

COMO SÃO CONSTRUÍDOS OS INDICADORES?

Vamos recapitular o que vimos na aula 3 do Curso de Diagnóstico. A primeira etapa da construção de um indicador consiste na definição do **objetivo programático**, ou seja, qual dimensão ou fenômeno da realidade social que se deseja mensurar.

São exemplos de objetivos programáticos:

- melhorar o aprendizado de matemática no ensino fundamental;
- melhorar a saúde da população.

No entanto, esses objetivos não são diretamente observáveis e mensuráveis. Portanto, é necessário operacionalizá-los de maneira quantitativa, de modo a facilitar o diagnóstico, o monitoramento e a avaliação da melhora, piora ou estabilidade da situação.

Na segunda etapa da construção de um indicador, devemos delinear quais **dados** traduzem os conceitos abstratos de “saúde” ou “educação”.

No caso da “saúde”, por exemplo, temos:

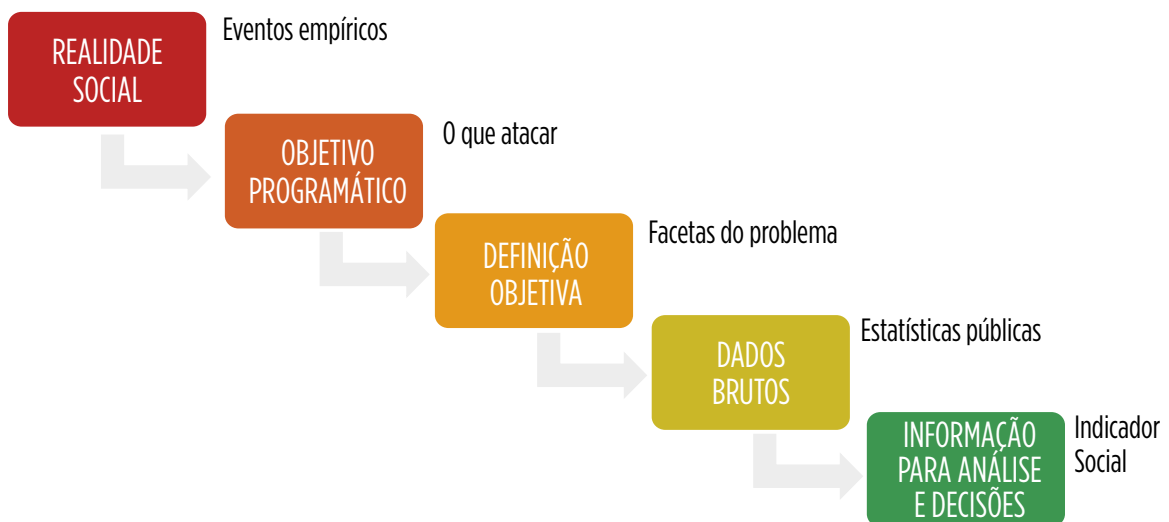
- Anos de vida da população;
- Número de nascidos vivos;
- Número de leitos na cidade;
- Número de médicos;
- Número de estabelecimentos de saúde.

Esses dados geralmente são públicos e administrativos, gerados pelos governos e estão disponíveis em cadastros oficiais, registros de atendimento de serviços, e em **estatísticas públicas**, produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outras instituições congêneres.

Combinados na forma de taxas, proporções, índices ou mesmo em valores absolutos, esses dados transformam-se em **indicadores sociais**. No caso da saúde, teríamos os seguintes indicadores:

- Esperança de vida ao nascer;
- Taxa de mortalidade infantil;
- Número de leitos por mil habitantes;
- Número de empregos médicos por mil habitantes;
- Número de estabelecimentos de saúde por mil habitantes.

Figura 5 – Etapas da Construção de Indicadores Sociais



Fonte: elaboração própria, com base em Jannuzzi (2012).

Após a construção do indicador, é recomendável que seja feita uma ficha técnica composta por **metadados**.

Metadados são informações que descrevem os indicadores, facilitando o entendimento de seu uso e viabilidade, bem como sua recuperação por outros que não os responsáveis inicialmente por sua construção.

Compõem uma ficha técnica do indicador:

1. Nome
2. Definição
3. Interpretação e uso
4. Restrições de uso (se houver)
5. Fórmula de cálculo
6. Variáveis que permitem o cálculo
7. Unidades de medida
8. Desagregação e subgrupos
9. Periodicidade de cálculo
10. Responsável pela geração e divulgação dos dados que alimentam o indicador
11. Intervalo de validade e/ou interpretação
12. Fonte das variáveis (onde e como elas são capturadas).

O Quadro 1 apresenta um exemplo de ficha técnica para o indicador “Taxa de Mortalidade Infantil” (por mil nascidos vivos).



ARREGUI, Carola C.. O debate sobre a produção de indicadores sociais alternativos: demandas por novas formas de quantificação. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 111, set. 2012.

Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000300008

Quadro 1 – Ficha Técnica do Indicador “Taxa de Mortalidade Infantil”

(continua)

Nome	Taxa de Mortalidade Infantil
Definição	Número de óbitos de menores de 1 ano de idade, a cada mil nascidos vivos, por local de residência da mãe.
Interpretação e Uso	Estima o risco de morte dos nascidos vivos durante o seu primeiro ano de vida. Altas taxas de mortalidade infantil refletem, de maneira geral, baixos níveis de saúde e de desenvolvimento socioeconômico. As taxas reduzidas podem ser resultado de subnotificações nos registros de óbitos. Por outro lado, taxas exageradas podem indicar a incidência de um surto epidemiológico.
Limitações	O cálculo direto da taxa, a partir de dados obtidos de sistemas de registro contínuo, pode exigir correções da subenumeração de óbitos infantis e de nascidos vivos, especialmente nas regiões menos desenvolvidas e em áreas rurais. Existe também a possibilidade de nascidos vivos que morrem logo após o nascimento serem declarados como natimortos, subenumerando o total de nascidos vivos. Nesse caso, há uma série de ferramentas demográficas e estatísticas que pode promover a apuração do indicador.
Metodologia de Cálculo Simplificada	Número de óbitos de menores de 1 ano de idade por local de residência durante certo período de tempo, geralmente um ano Número de nascidos vivos de mães por local de residência durante certo período de tempo, geralmente um ano <i>Unidade de Medida:</i> óbitos a cada mil <i>Escala:</i> 0 a 1 mil

Desagregação Geográfica	Municípios, Estados e Regiões
Periodicidade	Anual. Período disponível: 1979-2009 (com restrições)
Fonte	Dados: Ministério da Saúde - Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc).
Categorias Disponíveis (sub-grupos)	Neonatal precoce (0 a 6 dias), neonatal (7 a 28 dias) ou pós-neonatal (de 1 mês a menor de 1 ano)
Parâmetros e Recomendações	Conforme a Organização Mundial da Saúde (OMS) Alta = 50 por mil ou mais Média = 20-49 por mil Baixa = menos de 20 por mil
Informações Complementares	Quando a taxa de mortalidade infantil é alta, avaliar qual a categoria que mais impacta os óbitos (neonatal precoce, neonatal ou pós-neonatal) que pode indicar as principais causas dos óbitos, como, por exemplo, doenças diarreias, cuja incidência sugere baixos índices de desenvolvimento humano. Nesse caso, pode-se avaliar também e em conjunto o impacto de indicadores de saneamento, escolaridade, renda e desnutrição.

Fonte: Serviço Social da Indústria (2010).

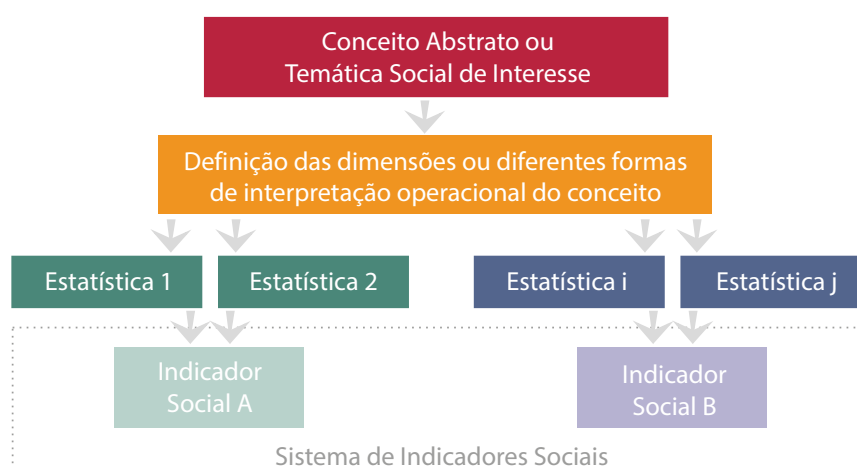
O QUE SÃO SISTEMAS DE INDICADORES SOCIAIS?

Sistema de Indicadores Sociais é um conjunto de indicadores sociais referente a um determinado aspecto da realidade social ou área de intervenção programática. Por exemplo: o Portal de Acompanhamento Municipal dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) mantém um sistema de indicadores que permite consultar informações ambientais, econômicas e sociais sobre os ODM de todos os municípios brasileiros. Nesse mesmo sítio, há o Sistema de Indicadores Avançado, que é um sistema da ONU que permite monitorar os Indicadores do Milênio.

Etapas da montagem de sistemas de indicadores (JANNUZZI, 2001):

1. Definição do conceito ou temática social– saúde, educação, emprego, uso do solo, habitação, atividade econômica, mobilidade social, dinâmica demográfica.
2. Definição das dimensões referentes aos conceitos ou temáticas sociais a serem indicadas quantitativamente.
3. Obtenção dos dados brutos a partir de estatísticas públicas ou outras fontes regulares.
4. Combinação dos dados brutos na formulação de indicadores sociais – taxas, proporções, médias, distribuição por classes, índice.

Figura 6 – Construção de um sistema de indicadores



Fonte: elaboração própria, com base em Jannuzzi (2001).

QUAL A IMPORTÂNCIA DOS INDICADORES SOCIAIS NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Os indicadores podem oferecer informações para apoiar a decisão em todo o desenvolvimento do ciclo de políticas públicas. A fase da *definição da agenda* pode ser acompanhada por meio de indicadores que possibilitem dimensionar os problemas sociais, fornecendo informações para que grupos sociais envolvidos possam defender e pressionar pelo atendimento de suas demandas.

DEFINIÇÃO DA AGENDA

É a etapa na qual um problema adquire relevância política e passa a receber atenção dos gestores públicos.

ONDE PODEMOS ENCONTRAR INDICADORES PARA ESSA ETAPA?

Para o Brasil, o IBGE produz anualmente o relatório “Síntese de Indicadores Sociais”, que permite “avaliar não só a qualidade de vida e os níveis de bem-estar das pessoas, famílias e grupos sociais, como também a efetivação de direitos humanos e o acesso a diferentes serviços, bens e oportunidades” (BRASIL, 2013).

Por exemplo, um grupo de defesa dos direitos da mulher pode consultar o relatório “Síntese de Indicadores Sociais” do IBGE e verificar que, nos atendimentos da Central de Atendimento à Mulher, aumentou o número de relatos de violência psicológica. De posse dessa informação, proveniente de uma fonte confiável, esse grupo pode demandar ao governo serviços específicos. Essa informação também pode ser usada para

mostrar a outros grupos e simpatizantes a relevância da causa, angariando apoio e fortalecendo-a.

Além disso, vimos na aula 7 do Curso de Diagnóstico, os seguintes sistemas de informação que podem ser usados para fornecer dados para o acompanhamento dessa fase.

O *Suas Visor*, por exemplo, oferece a ferramenta *Boletins de Informação* composto, entre outros, pelo relatório *Extrema Pobreza*. Ele oferece informações sobre a caracterização demográfica da extrema pobreza, gênero, cor ou raça, pessoas com deficiência, educação, serviços básicos (eletricidade, água, esgotamento sanitário e coleta de lixo).

São informações sobre as condições de vida que podem ser utilizadas para demandar melhorias e promover debates públicos, dando visibilidade para algumas questões.

Para outros países e para fazer comparações internacionais, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publica anualmente o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), “uma importante ferramenta para aumentar a conscientização sobre o desenvolvimento humano em todo o mundo” (PNUD, 2013).

O RDH inclui o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que “é uma medida resumida do progresso em longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde” (PNUD, 2013).

Usando o RDH, um grupo de defesa do meio ambiente, por exemplo, pode usar conclusões como a de que as cidades produzem uma quantidade enorme de resíduos que são geralmente mal geridos. E que países desenvolvidos têm exportado seus resíduos para países em desenvolvimento.

Com essa informação, gerada por uma fonte que tem legitimidade, o grupo pode desenvolver uma discussão pública sobre as consequências do desenvolvimento e do aumento das cidades. Esse tipo de debate pode também incentivar o desenvolvimento de novas tecnologias para lidar com a situação.

Na fase da *definição das alternativas*, o acompanhamento pode ser feito por meio de indicadores que permitam caracterizar:

DEFINIÇÃO DAS ALTERNATIVAS

É a etapa na qual são delimitadas as alternativas possíveis de tratamento do problema, conforme os objetivos a serem alcançados e os meios disponíveis. “os públicos-alvo, localizá-los e retratá-los de modo tão amplo e detalhado quanto possível. É preciso adequar as intervenções às características e necessidades dos demandantes dos programas. De modo geral, na elaboração de diagnósticos socioeconômicos propositivos para programas públicos empregam-se indicadores de várias áreas temáticas analíticas ou de atuação governamental” (JANNUZZI *et al*, 2009, p. 115).

Para formular programas de saúde básica, por exemplo, o gestor público precisa conhecer a estrutura de serviços de saúde de uma dada localidade, as condições de acesso, as condições de saúde da população, as condições de moradia, saneamento básico e também escolaridade. Esses elementos são importantes para desenvolver o programa e também podem limitar ou potencializar as ações.

ONDE PODEMOS ENCONTRAR INDICADORES PARA ESSA ETAPA?

Os censos demográficos são fontes para a construção de indicadores úteis nessa fase (JANNUZZI *et al*, 2009). O censo brasileiro é, em termos internacionais, um dos mais detalhados - fonte quase que exclusiva de informação para planejamento e formulação de políticas em âmbito local e microlocal.

As vantagens dos censos demográficos são:

- estimar demandas sociais universalistas a atender nas áreas da saúde, educação, emprego;
- estimar o tamanho do público-alvo específico de alguns programas sociais focalizados;
- delimitar com razoável precisão geográfica, em uma escala inframunicipal, as áreas não atendidas por serviços públicos.

Também podemos encontrar esse tipo de informação nas ferramentas de informação do MDS. O *Suas Visor*, por exemplo, agrega várias fontes de informação sobre condições de vida da população de um dado município, infraestrutura social, rede socioassistencial, etc.

Para saber mais sobre as ferramentas informacionais disponibilizadas pelo MDS, dê uma olhada na aula 7 do Curso de Diagnóstico!

Na etapa de *tomada de decisão*, o acompanhamento pode ser feito por meio de indicadores sintéticos (JANNUZZI, 2009), como o IDH e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

O IDH pode apoiar a tomada de decisão, pois oferece aos políti-

TOMADA DE DECISÃO

Na fase da tomada de decisão é adotado um conjunto de alternativas possíveis, ponderando expectativas de resultados e custos para sua obtenção, segundo os meios a serem empregados.

cos e administradores uma visão sobre o desenvolvimento humano com base na expectativa de vida (saúde), acesso ao conhecimento (educação) e padrão de vida (renda). Assim, está alinhado à visão multidimensional da pobreza, como visto na aula 1 do Curso de Diagnóstico.

Já o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica oferece informações sobre a qualidade do ensino nas escolas públicas.

A fase de *implementação* necessita de indicadores de processo

relembrando curso 1: diagnóstico

ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL

O enfoque multidimensional percebe a pobreza como um conjunto de carências que vão além da renda. Assim, além de indicadores de renda e emprego, faz uso de indicadores de acesso a recursos sociais que interferem no padrão de vida das pessoas, tais como saúde, educação, transporte, moradia, aposentadoria e pensões, etc.

O Plano *Brasil sem Miséria* adota o enfoque multidimensional, ao reunir um conjunto de ações que visam combater as diferentes dimensões da extrema pobreza, cobrindo desde o acesso a transferências monetárias, até o acesso a serviços públicos e a oportunidades de emprego e renda.



IDEB

O Ideb é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação) (BRASIL, 2013).

que permitam acompanhar a alocação operacional de recursos humanos, físicos e financeiros. São exemplos de indicadores de processo o número de consultas pediátricas por mês, o número de atendimentos no CRAS e o número de famílias cadastradas.

Vimos na aula 7 do Curso de Diagnóstico, o *Suas Visor* oferece in-

IMPLEMENTAÇÃO

A implementação é a fase na qual são executadas as ações planejadas para a consecução dos objetivos.

formações para o monitoramento da implementação como: o Relatório de Informações Sociais, Boletim *Brasil sem Miséria* no seu Município, Suas no seu Município, Painel de Monitoramento. O Dados Gerais e Recursos Humanos, por exemplo, exibe um formulário com o endereço, dados cadastrais e equipe técnica do equipamento selecionado.

Por fim, a *Avaliação dos resultados* é a etapa em que se apreciam os resultados e os impactos produzidos pelo programa. Busca-se verificar o atendimento e o não atendimento dos resultados esperados, bem como os efeitos colaterais indesejados, visando deduzir as ações necessárias daí em diante: seja a suspensão da política, seja sua modificação, seja manutenção. Trata-se de uma fase de importante aprendizagem.

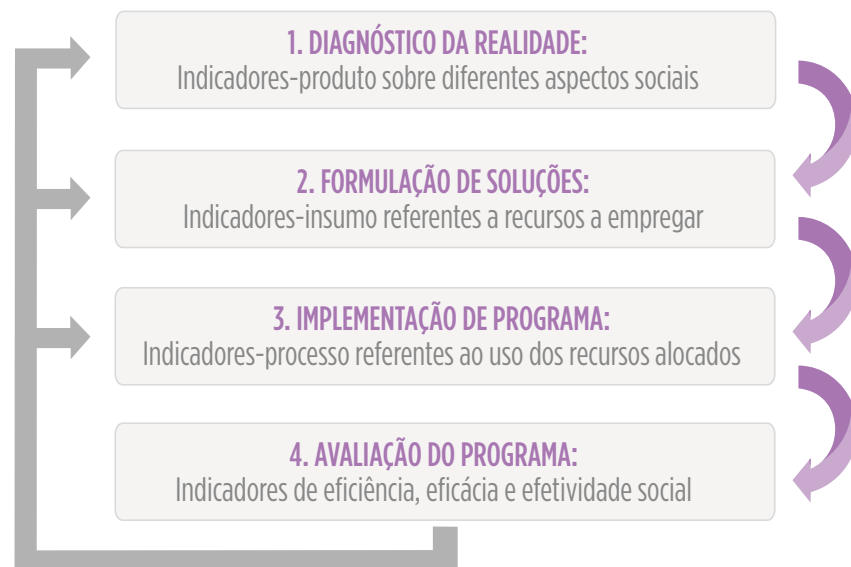
Avaliação é o tema do Curso 4!



Gestor e gestora!

Como vimos no Curso 1, a SAGI oferece uma série de ferramentas de gestão da informação que podem ser usadas para acompanhar as fases do ciclo de políticas públicas. Explore essas ferramentas para adequar o monitoramento às suas necessidades e condições!

Figura 7 – Quadro teórico-conceitual de indicadores no processo de formulação de políticas públicas



Fonte: elaboração própria, com base em Jannuzzi (2001).



NESTA AULA VOCÊ APRENDEU QUE:

- ✓ Os indicadores sociais são recursos metodológicos para “retratar” a realidade social, de forma simplificada, mas objetiva e padronizada;
- ✓ As propriedades dos indicadores são: validade, confiabilidade, simplicidade, sensibilidade, desagregabilidade, economicidade, estabilidade, mensurabilidade e audatibilidade;
- ✓ Os indicadores são classificados segundo sua natureza, área temática, complexidade, objetividade, gestão do fluxo de implementação de programas e avaliação desempenho;
- ✓ A construção de indicadores envolve a demarcação de objetivos programáticos, definição de dados que traduzem os conceitos de interesse. Esses dados estão disponíveis em cadastros oficiais, registros de

atendimento de serviços, e em estatísticas públicas, produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e outras instituições congêneres;

- ✓ O sistema de indicadores sociais é um conjunto de indicadores referentes a um determinado aspecto da realidade social ou área de intervenção programática;
- ✓ Os indicadores podem oferecer informações para apoiar a decisão em todo o desenvolvimento do ciclo de políticas públicas.

VIDEOTECA

VÍDEO 1 - MINISTRA TEREZA CAMPELLO COMENTA OS INDICADORES SOCIAIS DA PNAD 2011

Link: <https://www.youtube.com/watch?v=ONZlk6wV12U>

VÍDEO 2 - INDICADORES DE SAÚDE

Link: <https://www.youtube.com/watch?v=aYnmtO2pack>

VÍDEO 3 - INDICADORES SOCIAIS URBANOS

Link: <https://www.youtube.com/watch?v=gdcYRMza444>

REFERÊNCIAS

ARREGUI, Carola C.. O debate sobre a produção de indicadores sociais alternativos: demandas por novas formas de quantificação. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 111, set. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000300008&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 20 maio 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000300008>.

BRASIL. IBGE. Indicadores de desenvolvimento sustentável. Estudos e Pesquisas. **Informação geográfica**, n. 9, 2012.

BRASIL. IBGE. **Uma análise das condições de vida da população brasileira 2012**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2012/default.shtm> Acesso em 02 de novembro de 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores de programas: Guia Metodológico** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - Brasília: MP, 2010.

BRASIL. INEP. **Nota Técnica: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica** – Ideb. Brasília: INEP/MEC, 2013. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/porta_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em 03 de novembro de 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público Brasília**, n. 56, v. 2, Abr/Jun, 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Editora Alínea, 2001.

JANNUZZI, Paulo. M. *et al.* Estruturação de Sistemas de Monitoramento e Especificação de Pesquisas de Avaliação: os problemas dos programas públicos são. In: ENAP. (Org.). **Cadernos Reflexões para a Ibero-américa**: Avaliação de Programas Sociais. 1ed. Brasília: ENAP, 2009, v. 1, p. 101-138.

PNUD. **Desenvolvimento Humano e IDH**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx> Acesso em 02 de novembro de 2013.

RIBEIRO, Bruno Alvarenga. **Indicadores Sociais**: propriedades desejáveis. Portal da Assistência Social. Disponível em: <http://portaldassistencia.blogspot.com.br/2013/03/indicadores-sociais-planejamento-politicas-publicas-terceira-parte.html> Acesso em: 10 de novembro de 2013.

RUA, M. G. **Desmistificando o problema**: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Mimeo, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2004.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA. Departamento Regional do Estado do Paraná. **Construção e Análise de Indicadores**. Curitiba: Serviço Social da Indústria, Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade, 2010.

MODELO LÓGICO



MÓDULO 2



Olá, gestor e gestora!

Esta é a aula 3 do Curso de Monitoramento, na qual será apresentado o modelo lógico, uma ferramenta que auxilia no entendimento e acompanhamento de programas e projetos.

Veremos o que é o modelo lógico, de que forma contribui para o monitoramento e como podemos construí-lo.

Desejamos a todos uma ótima aula!



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Nesta aula você vai aprender:


- o que é o modelo lógico;
- quais são seus elementos;
- de que forma o modelo lógico contribui para o monitoramento;
- como podemos construir o modelo lógico de um programa.

SUMÁRIO DA AULA 3

• O que é o Modelo Lógico?	52
• Qual a importância do modelo lógico para o monitoramento?	53
• Componentes do Modelo Lógico	54
Recursos	54
Atividades	55
Produtos	55
Resultados	56
Impacto	56
• Como podemos construir um modelo lógico?	57
• Fundamentos para a elaboração do modelo lógico	58
• Elaborando o modelo lógico	62
• Onde o modelo lógico pode ser usado?	65

O QUE É MODELO LÓGICO?

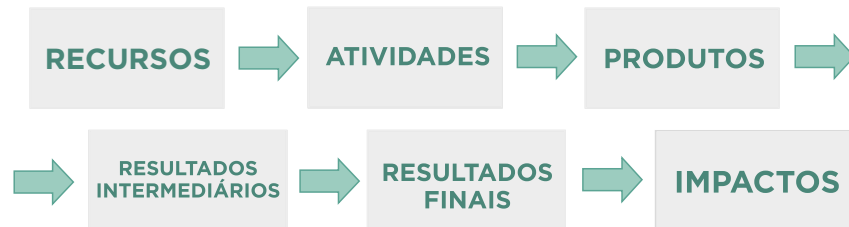
O modelo lógico é uma representação gráfica da teoria de funcionamento de um programa. Ele pode ser apresentado da seguinte forma:



atenção!

Teoria do programa: pressupostos sobre recursos e ações e como esses levam aos resultados esperados (Cassiolato e Guerresi, 2010).

Figura 1 - Estrutura do modelo lógico



Fonte: elaboração própria, com base em Cassiolato e Guerresi (2010).

O modelo lógico mostra as relações entre:

- os recursos que são investidos;
- as atividades que são executadas;
- as mudanças sociais que resultam de todo esse processo.


Ele revela a relação de causalidade que existe entre os elementos que compõem um programa:

- o desenvolvimento das atividades necessita da disponibilidade de recursos adequados;
- a produção dos resultados depende da execução das atividades conforme definidas;
- o impacto do programa na sociedade depende da obtenção dos resultados.

Perceber essas relações de dependência auxilia na identificação de deficiências do desenho que poderão interferir no desempenho do programa.

Relacionado ao Modelo Lógico há também outro instrumento de representação da lógica de operação dos programas que é o Mapa de Processos e Resultados (MaPR), apresentado em Jannuzzi (2016). O MaPR oferece uma narrativa sintética do funcionamento do programa, do seu contexto de operação, de como seus diversos componentes-insumos, processos e produtos - se alinham para produzir os resultados e impacto social almejados, e das condições para que isso se concretize.

O MaPR não é um instrumento de coordenação e controle de atividades em projetos, pois não tem o detalhamento que os modelos lógicos preconizam; não é ferramenta para diagnósticos de problemáticas sociais para fins de desenho de um programa, pois já explicita um modelo de intervenção; não é recurso específico para comunicação e alinha-



acesse!

Conheça mais sobre **Mapa de Processos e Resultados** no Estudo Técnico SAGI 07/2015, disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pg_principal?url=abertura&ativo=sim

mento estratégico para projetos multidepartamentais como se prestam os mapas estratégicos nem é tampouco um documento de apresentação analógica para fins de auditoria de desempenho operacional como Mapa de Produtos. Na realidade, é um pouco de tudo isso, ao oferecer a uma narrativa articulada do funcionamento de um programa e da conexão de seus componentes na busca dos resultados e impactos deste, baseado em um “paradigma eclético” de entendimento dos problemas sociais ou em um modelo mais pragmático e, possivelmente, já experimentado de intervenção sobre a realidade.

A diferença do MaPR em relação a esses outros instrumentos é que ele é um recurso metodológico para descrever o programa social em questão, para fins de especificação de pesquisas de avaliação e sistemas de monitoramento de programas complexos, como se verá nos próximos capítulos. Ao explicitar quais são os processos-chave de um programa, quais são as atividades críticas na sua operação cotidiana, o MaPR aponta quais são os processos e componentes que devem ter indicadores para compor o painel de monitoramento do programa. Ao apresentar esquematicamente o programa e seus componentes – processos, produtos, resultados –, o MaPR evidencia os possíveis “objetos de estudo” de pesquisas de avaliação. Com um recurso dessa natureza, aumentam-se as chances de se elaborarem pesquisas de avaliação e sistemas de monitoramento que possam trazer insumos relevantes e instrumentais para inovação na gestão de programas e aprendizagem organizacional na Administração Pública.

QUAL A IMPORTÂNCIA DO MODELO LÓGICO PARA O MONITORAMENTO?

O modelo lógico proporciona uma apresentação sistemática, lógica e sucinta do programa (PFEIFFER, 2006). Isso permite verificar se o programa ou atividade está bem estruturado e o acompanhamento sistemático das atividades, ou seja, o *monitoramento*.

MONITORAMENTO

O monitoramento é o acompanhamento contínuo de um programa. É realizado por meio da coleta e da análise de informações sobre a execução do programa, com a finalidade de verificar se o desenvolvimento de sua implementação está de acordo com os objetivos e metas inicialmente planejados (Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006; Cepal, 1997).

O monitoramento depende do conhecimento sobre como o programa deve funcionar. O desenho do programa é a referência na qual se baseia a gestão para elaborar o monitoramento.

O modelo lógico auxilia-nos a entender as etapas de um programa e sua relação com as demais. Fazendo isso, podemos escolher os indicadores de acompanhamento de cada fase.

Antes de nos aprofundarmos no modelo lógico, precisamos ver algumas definições importantes: *política* e *programa*.

POLÍTICA

Conjunto de programas que pretende alcançar os mesmos fins. Os projetos e programas constituem traduções operacionais de uma política (Cohen e Martinez, 2002).

PROGRAMA

“Conjunto de projetos que persegue os mesmos objetivos. Estabelece as prioridades de intervenção, identifica e ordena os projetos, define o âmbito institucional e aloca os recursos a serem utilizados” (Cohen e Franco, 2002, p. 85).

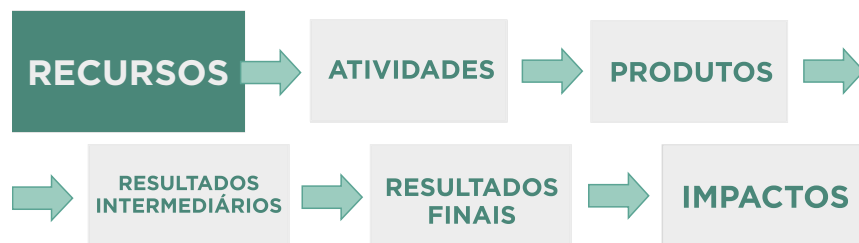
COMPONENTES DO MODELO LÓGICO

RECURSOS

O componente insumos/recursos refere-se ao “estoque que foi previsto para a realização de uma atividade com a qual se espera obter determinados produtos e atingir os objetivos de um projeto” (COHEN e FRANCO, 2002, p. 93).

Nessa categoria, podemos incluir recursos orçamentários e não orçamentários necessários e suficientes para o programa alcançar os seus objetivos (CASSIOLATO e GUERESI, 2010).

Figura 2 - Estrutura do Modelo Lógico: Recursos



Fonte: elaboração própria, com base em Cassiolato e Guerresi (2010).

ATIVIDADES

As atividades são as variadas tarefas e processos desenvolvidos visando atingir o objetivo. Nas atividades são combinados os recursos para a produção de bens e serviços com os quais se procura atacar as causas do problema.

A estrutura lógica deixa claro que há uma relação de causalidade entre recursos, atividades e produtos delas derivados. Assim, a geração dos produtos do programa, benefício, serviço ou política pública depende da adequação dos recursos às atividades e da execução dessas de acordo com o planejamento.

Figura 3 - Estrutura do Modelo Lógico: Atividades

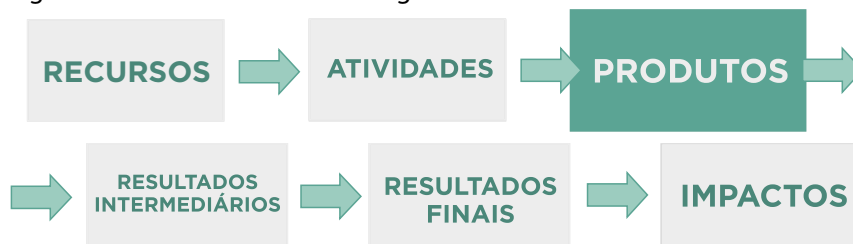


Fonte: elaboração própria, com base em Cassiolato e Gueresi (2010).

PRODUTOS

Os produtos são os resultados concretos das ações desenvolvidas a partir dos recursos disponíveis.

Figura 4 - Estrutura do Modelo Lógico: Produtos



Fonte: elaboração própria, com base em Cassiolato e Gueresi (2010).

RESULTADOS

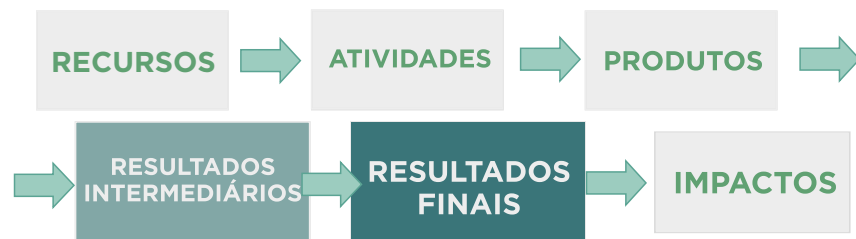
Os resultados são as mudanças diretas alcançadas pelos beneficiários por meio da participação no programa.

Há dois tipos de resultados: *intermediários* e *final*.

Os resultados intermediários são aqueles referentes ao enfrentamento das causas do problema. O resultado final corresponde ao alcance do objetivo do programa, benefício, serviço ou política pública (CASSIOLATO e GUERESI, 2010). Por exemplo: o aumento do número de refeições diárias é um resultado intermediário do recebimento da transferência monetária do Programa Bolsa Família. O resultado final é o aumento de peso das crianças.

Com isso, podem-se selecionar indicadores de resultado para verificar os benefícios, para o público-alvo, decorrentes das ações realizadas.

Figura 5 - Estrutura do Modelo Lógico: Resultados

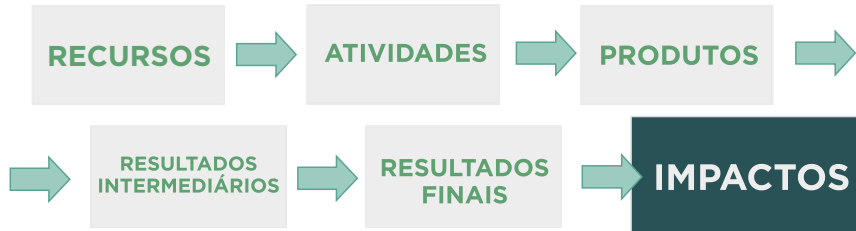


Fonte: elaboração própria, com base em Cassiolato e Gueresi (2010).

IMPACTO

O impacto são as contribuições do programa para determinadas mudanças sociais. Esse componente indica os efeitos indiretos do programa sobre a sociedade.

Figura 6 - Estrutura do Modelo Lógico: Impactos



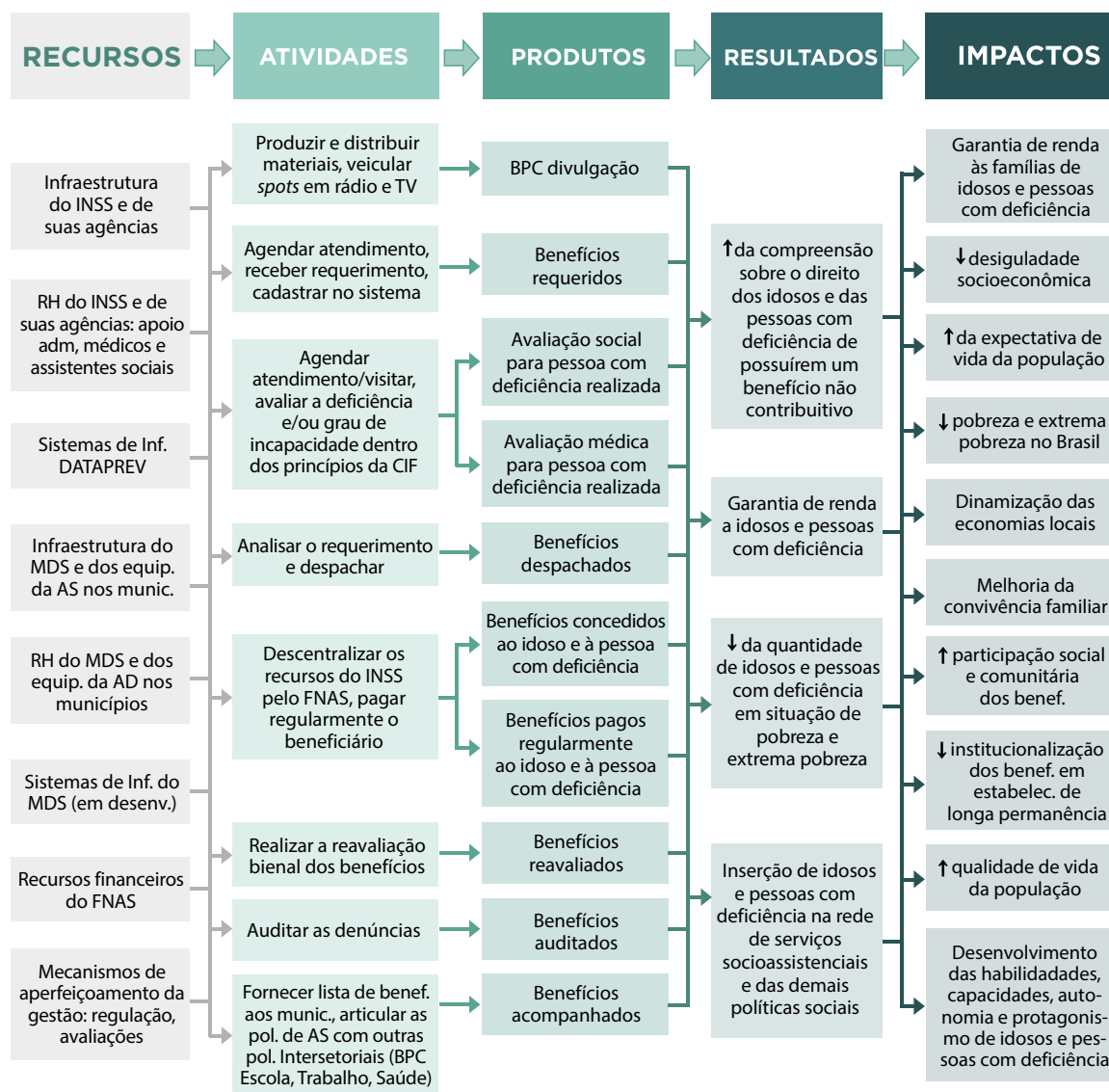
Fonte: elaboração própria, com base em Cassiolato e Gueresi (2010).

COMO PODEMOS CONSTRUIR UM MODELO LÓGICO?

A construção do modelo lógico é um exercício de entendimento e racionalização sobre a teoria de um programa ou projeto, ou seja, apresentar, sob a forma de um registro gráfico, uma cadeia de conexões mostrando como se espera que um programa funcione para atingir os resultados desejados.

Abaixo se encontra o modelo lógico do Programa Benefício de Prestação Continuada (BPC). Neste exemplo, o modelo traz uma breve descrição do programa e, como já estava implementado, o foco da equipe responsável pela elaboração do modelo lógico foi a sistematização do entendimento dos gestores acerca dos insumos, atividades, produtos envolvidos na implementação do programa e os resultados e impactos esperados.

Figura 7- Modelo Lógico do Programa Benefício de Prestação Continuada (BPC)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

FUNDAMENTOS PARA A ELABORAÇÃO DO MODELO LÓGICO

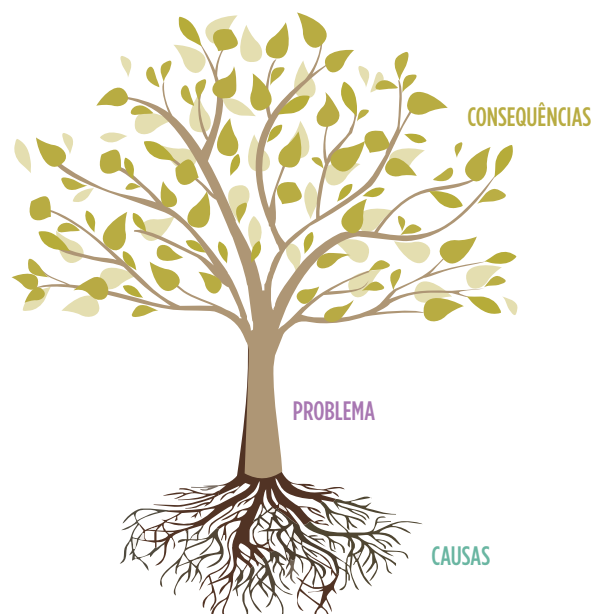
Para elaborar o modelo lógico, inicialmente, é necessário ter clareza sobre o problema que se quer atacar e suas causas. O processo de definição do problema deve permitir que se responda às seguintes perguntas:

- Qual é o problema?
- Quais são os elementos essenciais do problema?
- Quem está(ão) afetado(s) pelo problema? Ou seja, qual é a população-objetivo?
- Qual é a magnitude atual do problema e suas consequências?
- Conta-se com toda a informação relevante acerca do problema para realizar um estudo acabado?
- Dispõe-se de uma visão clara e definida do meio geográfico, econômico e social do problema?
- Quais são as principais dificuldades para enfrentar o problema?

Uma técnica que permite sistematizar de maneira ágil e ordenada a informação coletada é a **Árvore de Problemas**. Trata-se de uma técnica participativa que apoia o trabalho de gerar ideias criativas na busca do problema, suas causas e consequências.

A árvore de problemas é uma representação gráfica de uma situação-problema (tronco), suas principais causas (raízes) e os efeitos negativos que ela provoca na população-alvo (galhos e folhas). Para garantir a mudança pretendida na situação problema, as ações do programa deverão intervir em causas selecionadas como críticas.

Figura 8 - Árvore de problemas



Fonte: elaboração própria.



acesse!

Árvore de problemas no Portal de Educação. Disponível em: <http://www.portaleducacao.com.br/pedagogia/artigos/42842/arvores-de-problemas-e-objetivos#ixzz2lBeTXvQh>.

Alguns cuidados na construção da árvore de problemas:

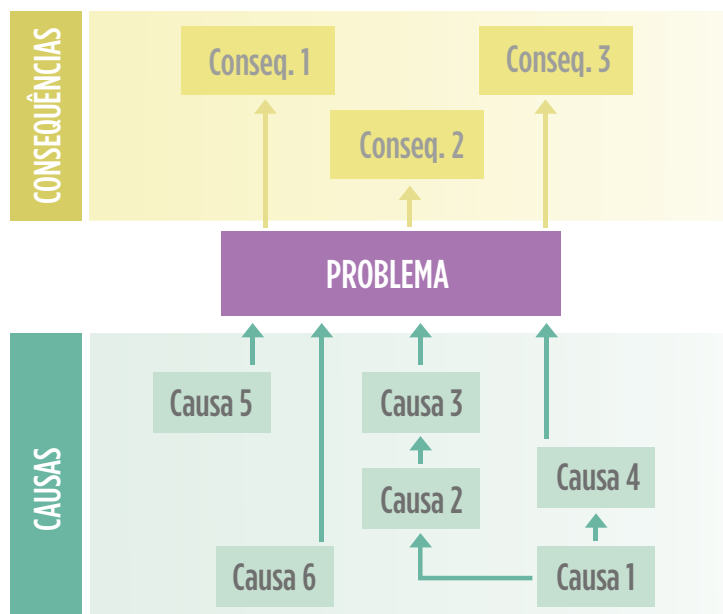
- Escolha sempre uma situação negativa para a árvore de problemas (“leitura” não é um problema, mas a “dificuldade de leitura”).
- Não inclua a solução na formulação do problema central, pois um problema não é ausência de solução, mas uma situação negativa (“Falta de reforço para aprendizagem da leitura e escrita” = “dificuldade de leitura e escrita”).
- Não trabalhe com problemas muito genéricos (“violência”).
- O projeto agirá sempre nas causas.

A elaboração da árvore de problemas deve ser um exercício no qual um grupo discute os problemas percebidos e define apenas um para ser objeto de discussão. Em seguida, o grupo faz uma reflexão sobre as causas do problema. A definição das causas deve ser feita a partir de dados diversos como: estatísticas públicas, indicadores desenvolvidos pelos gestores, entrevistas, grupos focais. Quanto mais diversificada for a fonte dos dados, melhor será a compreensão das causas do problema em foco.

Sugere-se que a formulação da árvore de problema seja feita em grupos de trabalho.

A árvore de problemas normalmente é representada da seguinte forma.

Figura 9 - Esquema Árvore de problemas



Fonte: elaboração própria, com base em Ferreira, Cassiolato e Gonzáles (2007).

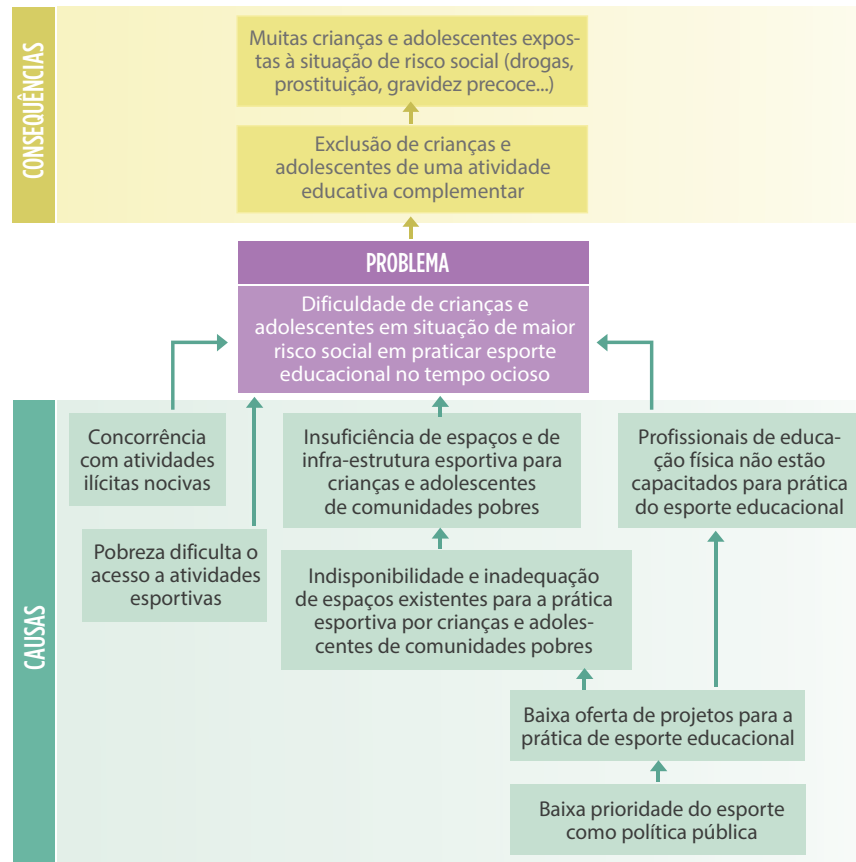


atenção!

A elaboração da árvore de problemas é feita para subsidiar a formulação de uma intervenção. No caso de programas já formulados e implementados, a elaboração do modelo lógico inicia com a sistematização dos recursos, atividades, produtos, resultados e impactos.

Para ilustrar, abaixo reproduzimos a árvore de problemas que foi desenvolvida para o programa *Segundo Tempo* do Ministério do Esporte, em 2006.

Figura 10 - Árvore de problemas elaborada para o programa Segundo Tempo do Ministério do Esporte



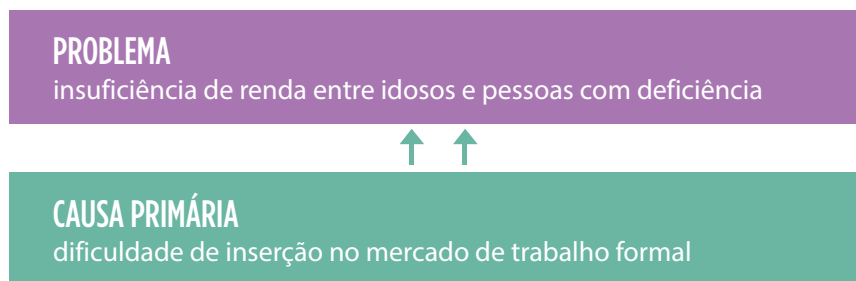
Fonte: elaboração própria, com base em Cassiolato e Guerresi (2010).



CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar Modelo Lógico:** roteiro para formular programas e organizar avaliação. Nota Técnica Ipea n. 6. Brasília: Ipea, 2010.

Todo problema deve ser entendido como sendo o efeito de uma ou de várias causas geradoras. Portanto, solucionar problemas é atuar nas suas causas e não neles diretamente.

Por exemplo:



A partir dessas definições, tem início a fase de construção das referências básicas do programa, com a identificação do **objetivo geral** e do **público-alvo**.

Figura 11 - Referências básicas de um programa



Fonte: elaboração própria.

O **objetivo geral** é uma situação que se deseja obter a partir da execução do programa. Por exemplo: o objetivo geral do BPC é garantir renda básica.

O **público-alvo** é o grupo afetado pelo problema social e, por isso, deve ser beneficiado pelo programa.

No caso do Programa Benefício de Prestação Continuada (BPC), o público-alvo é formado por pessoas idosas e pessoas com deficiência.

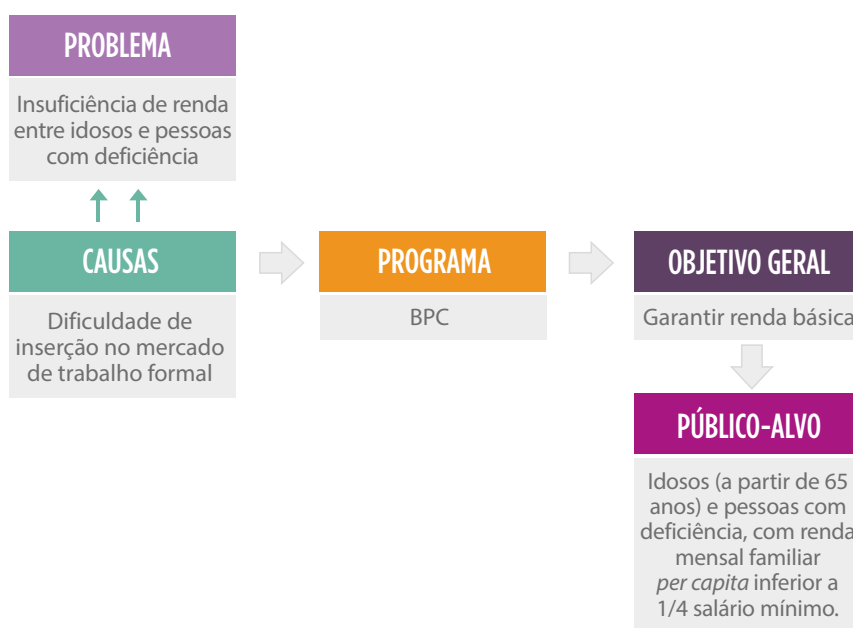


saiba+

BPC

O BPC provê renda básica, no valor de um salário mínimo, às pessoas idosas a partir de 65 anos de idade e às pessoas com deficiência com renda familiar mensal *per capita* de 1/4 de salário mínimo incapacitadas para a vida independente e para o trabalho, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

Figura 12 - Referências básicas do Benefício de Prestação Continuada



Fonte: elaboração própria.

Com isso, dispomos das informações necessárias para iniciar a construção do modelo lógico.

recapitulando

As primeiras informações que precisamos para construir o modelo lógico são:

- qual o problema que o programa almeja minimizar ou resolver;
- quais as principais causas desse problema. É sobre as causas do problema que o programa agirá;
- qual o objetivo geral do programa, lembrando que o objetivo é a situação que se deseja alcançar;
- qual o público-alvo, ou seja, aqueles que são afetados pelo problema.

ELABORANDO O MODELO LÓGICO



atenção!

A coluna "Recursos" aparece no início do modelo, mas, na construção, ela é definida apenas no final do processo, pois só poderemos delimitar os recursos necessários após termos clareza sobre a estrutura do programa.

O primeiro passo da elaboração do modelo lógico é a **definição das atividades**. Ou seja, o que será feito; quais atividades serão realizadas para tentar resolver o problema. As ações têm como referência as causas do problema.

Seguiremos utilizando o exemplo do BPC.

No BPC, a ação escolhida para atacar a causa foi a transferência direta de renda.

Figura 13 - Elaboração do Modelo Lógico



Fonte: elaboração própria.

Após a escolha das ações, podem-se **definir os produtos** decorrentes. O produto deve ser aquilo que é diretamente gerado pela ação do programa.

Figura 14 - Elaboração do Modelo Lógico



Fonte: elaboração própria.

atenção!
Para cada atividade deve corresponder um produto.

Conhecendo o produto, é possível **definir os resultados intermediários** e o **resultado final**.

O **resultado intermediário** é consequência de um ou mais produtos e evidencia mudanças nas causas do problema.

O **resultado final** deve conter apenas um enunciado, que está diretamente relacionado ao objetivo do programa.

Tanto o resultado final quanto os resultados intermediários devem ser verificáveis e, portanto, não devem ser enunciados de maneira genérica (CASSIOLATO e GUERESI, 2010).

Figura 15 - Elaboração do Modelo Lógico



Fonte: elaboração própria.

O último componente do modelo lógico é o **impacto** do programa na sociedade. O **impacto** é decorrência dos resultados. Assim, em nosso exemplo, o impacto é a melhoria das condições de vida dos idosos e pessoas com deficiência e suas famílias.

Figura 16 - Elaboração do Modelo Lógico



Fonte: elaboração própria.

Por fim, deve-se construir a coluna dos **recursos**. Nesse momento, é preciso deixar claro se as ações previstas demandam recursos orçamentários ou se serão executadas com recursos não orçamentários (CASSIOLATO e GUERESI, 2010).

No caso do BPC, alguns recursos necessários são: uma rede assistencial que faça a seleção dos beneficiários com base nos critérios definidos; uma rede bancária ampla que permita o acesso do público-alvo ao benefício.

Uma vez representado o funcionamento do programa, pelo modelo lógico, o gestor pode definir quais as “caixas” que requerem naquele momento sua atenção ou prioridade e a partir daí definir os indicadores que permitam medir tal componente.



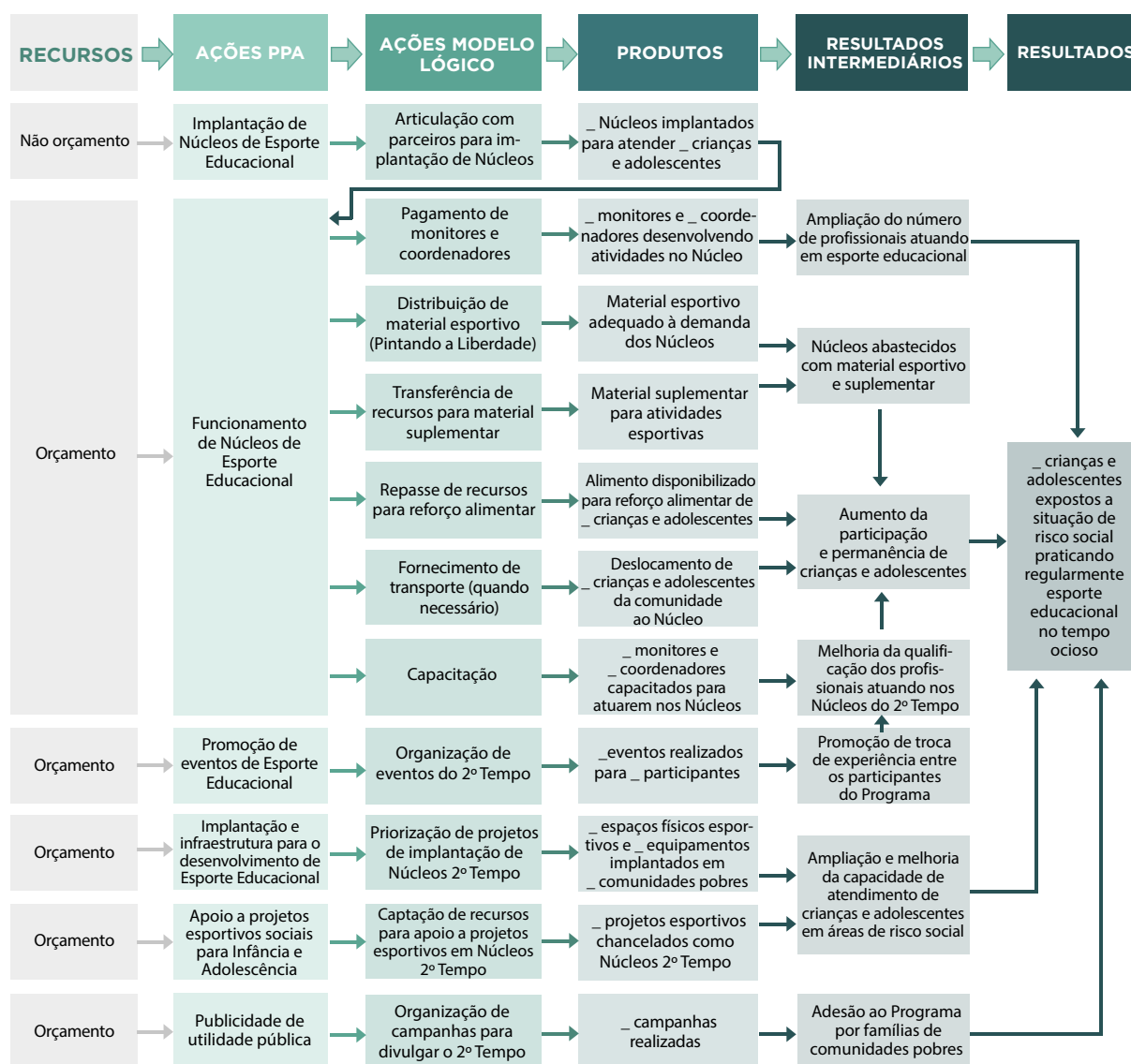
atenção!

O processo de elaboração do modelo lógico do programa deverá contribuir para garantir as seguintes condições (Cassiolato e Guerresi, 2010):

- definição clara e plausível dos objetivos e resultados esperados do programa;
- identificação de indicadores relevantes de desempenho, que possam ser obtidos a um custo razoável;
- comprometimento dos gestores do programa com o que está proposto no modelo lógico.

Para ilustrar o resultado do processo de elaboração do modelo lógico, a Figura 8 mostra o modelo construído para o Programa Segundo Tempo. Atentamos que, por se tratar de programa do PPA (Planejamento Plurianual), as ações aparecem em duas colunas, pois a ação “Funcionamento de Núcleos de Esporte Educacional” está formatada como operação, uma categoria intermediária entre programa e atividade (CASSIOLATO e GUERESI, 2010).

Figura 17 - Estruturação do Programa para alcance de Resultados



Fonte: elaboração própria, com base em Ferreira, Cassiolato e Gonzáles (2007).

ONDE O MODELO LÓGICO PODE SER USADO?

No planejamento de uma intervenção, para construir sua estrutura e dinâmica de funcionamento.

Na gestão de programas, pois permite uma visão clara de seu desenvolvimento. Isso possibilita a criação de mecanismos de acompanhamento durante a implementação, servindo, assim, de ferramenta de monitoramento.



TAYLOR-POWELL, E.,
JONES, L.;HENERT, E.
**Enhancing Program
Performance with
Logic Models.** Uni-
versity of Wisconsin,
2003.

Na avaliação de programas. A avaliação testa e verifica a teoria do programa para averiguar se a estrutura construída permite, de fato, alcançar os resultados esperados (TAYLOR-POWEL, JONES e HENERT, 2003). O modelo lógico é uma ferramenta que auxilia nesse processo.

Na comunicação, na medida em que oferece um quadro simples e claro do funcionamento do programa. Ele pode ser usado no trabalho das equipes de gestão e para difundir e explicar o programa junto a um público mais amplo.



NESTA AULA VOCÊ APRENDEU QUE:

- ✓ O modelo lógico é um instrumento que permite explicitar a teoria de um programa.
- ✓ O modelo lógico proporciona uma apresentação sistemática, lógica e sucinta do programa. Isso permite verificar se o programa ou a atividade está bem estruturada e o acompanhamento sistemático das atividades, ou seja, o monitoramento.
- ✓ Os elementos do modelo lógico são: recursos, atividades, produtos, resultados finais e impactos.
- ✓ O modelo lógico permite visualizar a relação de causalidade entre os elementos que compõem um programa. Ou seja, o desenvolvimento das atividades necessita da disponibilidade de recursos adequados; a produção dos resultados depende da execução das atividades conforme definidas e os impactos não serão produzidos se todos os elementos anteriores não tiverem sido executados de acordo com o planejado.
- ✓ Podemos dividir em duas etapas a construção do modelo lógico. Na primeira, estabelecemos os fundamentos: definição do problema que o programa ou projeto almeja minimizar ou resolver, suas principais causas, o objetivo geral do programa e o público-alvo. Na segunda etapa, elaboramos o modelo, definindo: (a) as ações, ou seja, quais as atividades que serão realizadas para tentar resolver o problema; (b) os produtos decorrentes das ações executadas; (c) conhecendo o produto, é possível definir os resultados intermediários e o resultado final; (d) o último componente do modelo lógico é o impacto do programa na sociedade.

REFERÊNCIAS

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. **Nota Técnica Ipea** n. 6. Brasília: Ipea, 2010.

CEPAL. **Manual Formulação e Avaliação de Projetos Sociais**. Elaborado para o Curso de Formulação, Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais - CEPAL/ OEA/ CENDEC, 1997.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2002.

COHEN, Ernesto; MARTÍNEZ, Rodrigo. **Manual: formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales**. División de Desarrollo Social/CEPAL, 2002.

JANNUZZI, P.M. **Monitoramento e avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e às técnicas**. Campinas. Alínea, 2016.

PFEIFFER, Peter. **O Quadro Lógico**: um método para planejar e gerenciar mudanças. In: Giacomoni, James; Pagnussat, José Luiz. Planejamento e orçamento governamental. Brasília: ENAP, 2006.

PORTAL DA EDUCAÇÃO. **Árvore de problemas e objetivos**. Disponível em: <http://www.portaleducacao.com.br/pedagogia/artigos/42842/arvores-de-problemas-e-objetivos#ixzz2lBeTXvQh>. Acesso em 28 de novembro de 2013.

TAYLOR-POWELL, E., JONES, L.; HENERT, E. **Enhancing Program Performance with Logic Models**. Retrieved March 1, 2003, from the University of Wisconsin-Extension web site: <http://www.uwex.edu/ces/lmcourse/>

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. **Policy Papers**, n. 17. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura: Brasília, 2006.

PAINEL DE INDICADORES E FONTES DE DADOS



MÓDULO 3



Olá, gestor e gestora!

Esta é a aula 4 do curso de Monitoramento, na qual estudaremos os painéis de indicadores para monitoramento e as fontes de dados que auxiliam sua construção.

Veremos o que é o painel de indicadores, de que forma contribui para o monitoramento e como podemos construí-lo.

Desejamos a todos uma ótima aula!



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Nesta aula você vai aprender:

- o que é um painel de indicadores de monitoramento;
- quais são seus elementos;
- como podemos construir um painel.

SUMÁRIO DA AULA 4

• O que são os painéis de indicadores para monitoramento?	70
• Como se constrói um painel de indicadores?	72
Preparação	72
Etapas da construção de um painel de indicadores para monitoramento	74
Qual a característica de um dado para que ele seja adequado para a construção de um painel de indicadores de monitoramento?	79
Quais fontes de dados podem ser utilizadas na construção de um painel de indicadores?	80

O QUE SÃO OS PAINÉIS DE INDICADORES PARA MONITORAMENTO?

Na aula 1 vimos que um indicador social “é um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando” (JANNUZZI, 2009, p. 15).

Os indicadores retratam, de forma simplificada e objetiva, determinada realidade social. Por isso, são instrumentos de monitoramento de programas e políticas públicas.

“[...] indicadores são informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões” (BRASIL, 2012, p. 17).

Quando reunimos um conjunto de indicadores que versam sobre uma determinada realidade social ou política pública, formamos um **painel de indicadores**.

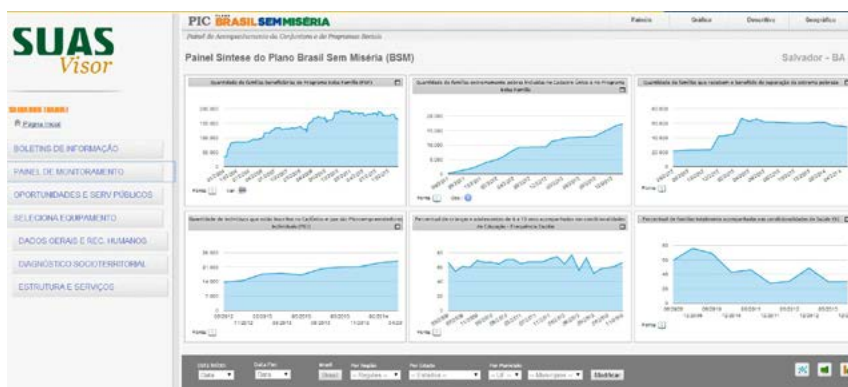
Um painel de indicadores é “um conjunto limitado de 7 a 10 indicadores-chave, para monitoramento de aspectos cruciais e mais visíveis dos programas” (JANNUZZI, 2011, p. 58).

Por exemplo, o Painel de Monitoramento do Suas Visor reúne seis **indicadores de processo** que se referem ao Plano *Brasil sem Miséria*. São eles:

- quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;
- quantidade de famílias extremamente pobres incluídas no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família;

- quantidade de famílias que recebem o benefício de superação da extrema pobreza;
- quantidade de indivíduos que estão inscritos no *CadÚnico* e que são microempreendedores Individuais;
- percentual de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos acompanhados nas condicionalidades de Educação - Frequência Escolar;
- percentual de famílias totalmente acompanhadas nas condicionalidades de Saúde (%).

Figura 1 – O Painel Síntese de Indicadores de Monitoramento do Plano Brasil sem Miséria



Fonte: Sítio do Ministério do Desenvolvimento Social.

Observando a Figura 1, podemos perceber alguns elementos que caracterizam, de forma geral, os painéis de indicadores para monitoramento:

1. São formados por poucos indicadores;
2. Os indicadores são selecionados conforme sua relevância para o acompanhamento do programa;
3. Os indicadores são apresentados ao longo de um período de tempo;
4. Facilitam a visualização do comportamento dos indicadores ao longo do tempo.

A disposição dos indicadores na forma de painel permite realizar análises comparativas ao longo do tempo. Por isso, os painéis são ferramentas de *monitoramento analítico*.

MONITORAMENTO ANALÍTICO

O monitoramento analítico consiste na “análise da evolução dos indicadores, de seus avanços, retrocessos e permanências permite identificar falhas operativas do programa, ainda que, em geral, não possibilite a explicação dessas.” (Jannuzzi, 2011, p. 56).

A elaboração de painéis é um “passo preliminar para montagem de um sistema de indicadores de monitoramento” que consiste em “conjunto articulado e mais abrangente de dados e informações, do qual o painel é a porta de entrada” (JANNUZZI, 2011, p. 58).



Sobre monitoramento analítico, ver Jannuzzi, Paulo. Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. n. 1, jan-jun, 2013.

COMO SE CONSTRÓI UM PAINEL DE INDICADORES?

PREPARAÇÃO

A construção de um painel de indicadores para monitoramento exige algumas definições prévias. Em primeiro lugar, deve-se ter clareza sobre o objeto de monitoramento. O que se quer monitorar: Insumos? Processos? Resultados?

O Quadro 1, por exemplo, apresenta um painel de **indicadores de processo** que refletem o esforço empreendido na obtenção dos resultados.

Pode-se também selecionar indicadores de **“gestão do fluxo de implementação de programas”**, conforme aprendemos na aula 2, de Indicadores Sociais.



atenção!

No sistema de classificação de indicadores, conforme a **Gestão do fluxo de implementação de programas**, temos:

- Indicadores de insumo, que refletem a disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos a serem utilizados em programas.
- Indicadores de processo, que refletem o esforço empreendido na obtenção dos produtos e medem o alcance das metas físicas.
- Indicadores de resultado, que expressam os benefícios, para o público-alvo, decorrentes das ações realizadas pelo programa.
- Indicadores de impacto, que medem os efeitos do programa na sociedade.

No quadro 1, na página ao lado, temos um exemplo da utilização desses indicadores na proposta de um painel de monitoramento.

Quadro 1 – Painel de indicadores sugeridos para Monitoramento do Desenvolvimento da Educação Básica, definidos para gestores do MEC

Dimensão	Indicador	Desagregação geográfica	Periodicidade
Insumo	Gasto total incluindo Fundeb	Estados e municípios	Anual
	Gasto médio por aluno	Estados e municípios	Anual
Processo	Gasto por aluno com recursos do PDDE	Estados, municípios e escolas	Anual
	Percentual de docentes com formação superior	Estados, municípios e escolas	Anual
	Número de docentes capacitados em relação ao total de alunos	Estados, municípios e escolas	Anual
	Percentual de alunos atendidos pelo ensino integral	Estados, municípios e escolas	Anual
	Percentual de alunos beneficiados por laboratórios de informática	Estados, municípios e escolas	Anual
Resultado	Proficiência no SAEB ou na Prova Brasil em português	Estados, municípios e escolas	Bianual
	Proficiência no SAEB ou na Prova Brasil em matemática	Estados, municípios e escolas	Bianual
	Proficiência na Provinha Brasil	Estados, municípios e escolas	Anual
	Taxa de aprovação	Estados, municípios e escolas	Anual
	Taxa de abandono	Estados, municípios e escolas	Anual
	IDEB	Estados, municípios e escolas	Bianual
	Defasagem idade/série	Estados e municípios	Anual
Impacto	Alunos ingressantes no ensino superior	Estadual e municipal	Anual
	Ocorrências policiais envolvendo jovens entre 15 e 24 anos	Estadual	Anual
	Taxa de desemprego de jovens de 16 a 24 anos	Estadual	Anual

Fonte: Rezende e Jannuzzi (2008).

Em segundo lugar, deve-se definir a finalidade do monitoramento. Como vimos na aula 1 (Monitoramento de Programas), o monitoramento pode ser gerencial ou analítico.

O monitoramento gerencial está voltado para o acompanhamento de metas e prazos de ações. Sua principal função é produzir informações para serem usadas nos processos decisórios.

Já o monitoramento analítico está direcionado para a análise comparativa de indicadores ao longo do tempo. Esse tipo de monitoramento oferece informações de cunho estratégico.

Por exemplo, a Figura 1 apresenta o painel Síntese do Plano Brasil sem Miséria. Os indicadores selecionados permitem aos gestores realizar o monitoramento analítico porque é possível acompanhar os indicadores ao longo do tempo e, com isso, verificar o andamento dos processos relacionados à execução do plano. Pode-se acompanhar as condicionalidades, a quantidade de famílias beneficiárias do Bolsa Família e a quantidade de famílias incluídas no Cadastro Único.



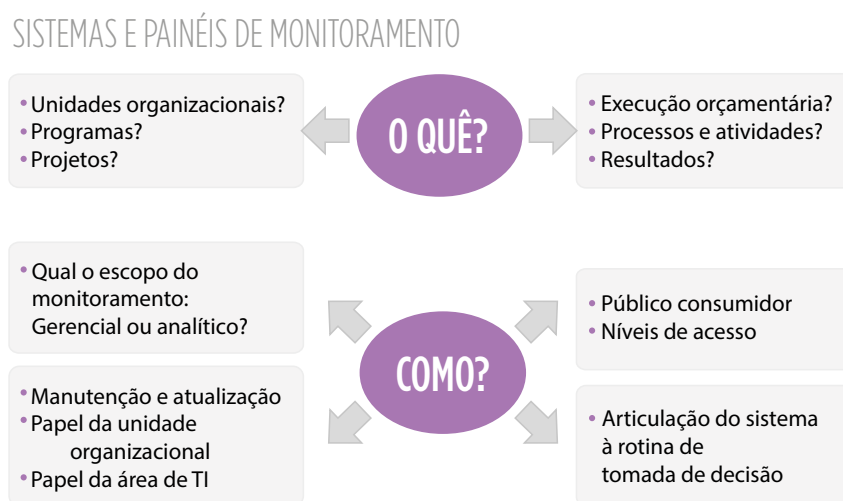
Rezende, Leonardo Milhomem, Jannuzzi, Paulo de Martino. Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação: proposta de aprimoramento do IDEB e de painel de indicadores. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 02, abr/jun 2008.

Em terceiro lugar, deve-se definir o público que irá utilizar as informações. As informações estão voltadas para o nível estratégico ou operacional? De acordo com o nível gerencial são necessários diferentes indicadores. A informação disponível aos gestores de processos operacionais deve se referir ao desempenho das atividades. Nesse caso, são priorizados indicadores de insumo, processo e produto.

Aos gestores estratégicos devem ser disponibilizados indicadores mais gerais, que retratem macroprocessos (Jannuzzi, 2011). Indicadores de resultado e de impacto encaixam-se nessas necessidades.

A Figura 2 sistematiza essas premissas para a construção de painéis de indicadores para monitoramento.

Figura 2 – Sistematização das Premissas para a Construção de Painéis de Indicadores de Monitoramento

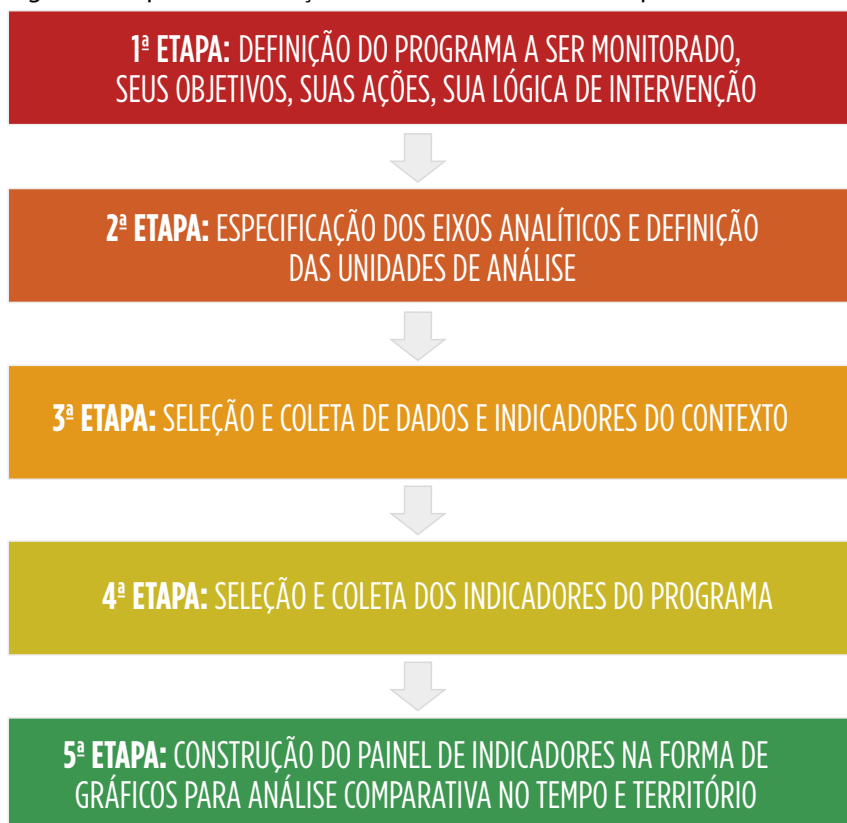


Fonte: SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

ETAPAS DA CONSTRUÇÃO DE UM PAINEL DE INDICADORES PARA MONITORAMENTO

A construção de um painel de indicadores para monitoramento envolve algumas etapas, como mostra a Figura 3.

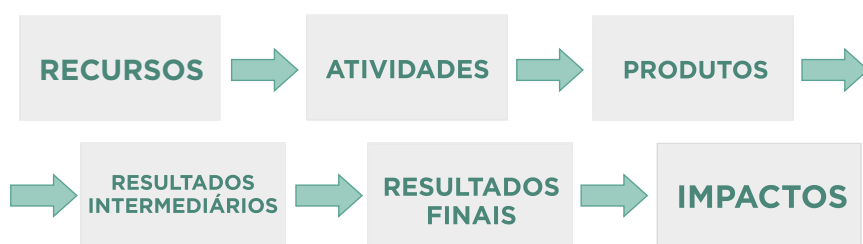
Figura 3 – Etapas da Construção de um Painel de Indicadores para Monitoramento



Fonte: Brasil (2010).

A primeira etapa da construção de um painel de indicadores envolve a reflexão sobre o programa que será monitorado. O modelo lógico é um instrumento que pode auxiliar na execução desta etapa, pois permite visualizar a estrutura do programa, seus elementos e a relação de causalidade entre eles.

Figura 4 – Estrutura Lógica



Fonte: Cassiolato e Guerresi (2010).

Na etapa 2, deve-se definir quais são os **eixos** e **unidade de análise** relevantes para o programa.

O **eixo de análise** diz respeito à realidade social ou área programática que orientará a escolha dos indicadores. Por exemplo: na Ferramenta *Suas Visor*, o Painel *Síntese do Plano Brasil Sem Miséria* tem como **eixo de análise** o BSM. Para isso, reúne seis indicadores que se referem ao processo de implementação, cobrindo questões de inclusão no Cadastro Único, famílias beneficiárias e condicionalidades.

A Figura 5 ilustra o painel com indicadores para o município de Salvador (BA).


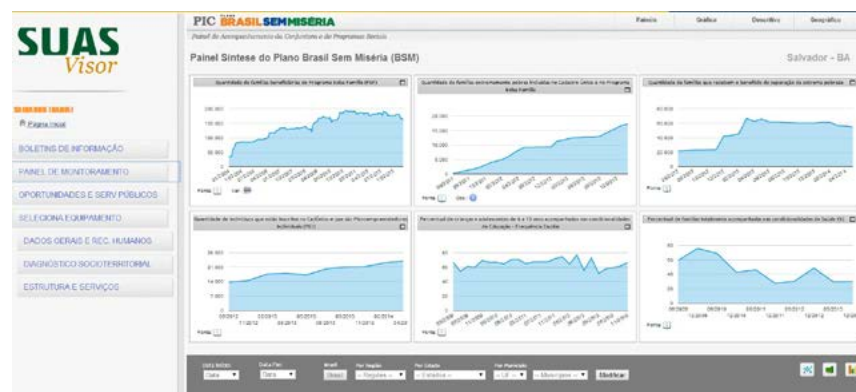

acesse!
Painéis de indicadores: visite o site da SAGI (disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelBPC>) e elabore painéis de indicadores.

Figura 5 – Painel Síntese de Indicadores de Monitoramento do Plano Brasil sem Miséria

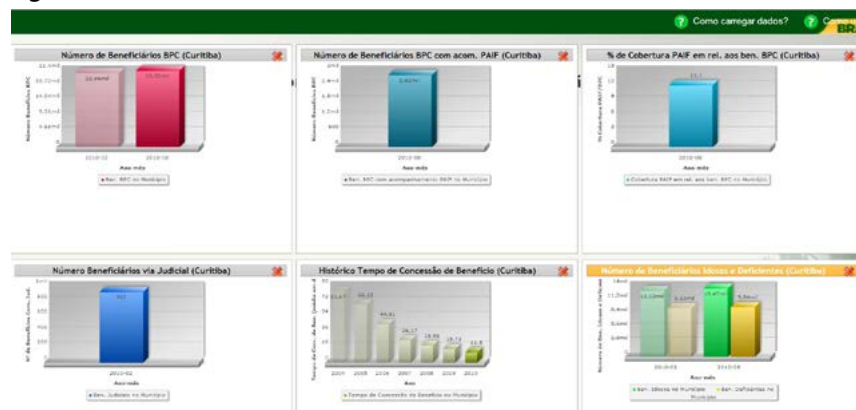


Fonte: Site do Ministério do Desenvolvimento Social.

Outro exemplo de painel de indicadores para monitoramento que tem como eixo de análise o programa social é o Painel BPC (Benefício de Prestação Continuada). O Painel BPC é uma ferramenta disponibilizada no site da SAGI que permite acesso a 22 indicadores relacionados ao BPC para regiões, estados e municípios.

Para ilustrar a ferramenta, a Figura 6 apresenta alguns indicadores selecionados para o município de Curitiba, capital do Paraná.

Figura 6 – Painel BPC



Fonte: Site do Ministério do Desenvolvimento Social.

A **unidade de análise** tange ao nível de agregação das informações. No caso dos exemplos usados, a unidade de análise é territorial: o município. Outras possibilidades são: equipamentos, regiões da cidade, bairros.

Na etapa 3, são selecionados e coletados indicadores de contexto que permitem acompanhar a conjuntura que influencia o desenvolvimento do programa. Para isso, podemos utilizar o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, que é a plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM.

Figura 7 – Sítio de Indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013



Fonte: Sítio do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

A ferramenta disponibiliza indicadores para estados e municípios. Os indicadores são categorizados nas dimensões: desenvolvimento humano, demografia, educação, renda, trabalho, habitação, vulnerabilidade e população. Cada dimensão é desdobrada em temas e esses em indicadores. Os períodos disponibilizados pela plataforma são 1991, 2000 e 2010.

A Etapa 4 envolve a seleção e coleta de indicadores relacionados com o programa que comporão o painel de monitoramento.

A seleção dos indicadores deve levar em consideração as propriedades dos indicadores, conforme aprendemos na aula 2.



acesse!

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: visite o sítio do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (disponível em <http://atlasbrasil.org.br/2013>)



Sobre propriedades de indicadores, ver Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores de programas:** Guia Metodológico / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - Brasília: MP, 2010.

Quadro 2 – Propriedades dos indicadores

Propriedade	Definição
Validade	Capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar.
Confiabilidade	Indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação.
Simplicidade	Indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público geral.
Sensibilidade	Indicador deve refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas.
Desagregabilidade	Capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos, considerando que a dimensão territorial apresenta-se como um componente essencial na implementação de políticas públicas.
Economicidade	Capacidade do indicador de ser obtido a custos módicos.
Estabilidade	Capacidade de estabelecimento de séries históricas estáveis que permitam monitoramentos e comparações.
Mensurabilidade	Capacidade de alcance e mensuração quando necessário, na sua versão mais atual, com maior precisão possível e sem ambiguidade.
Auditabilidade	Qualquer pessoa deve sentir-se apta a verificar a boa aplicação das regras de uso dos indicadores (obtenção, tratamento, formatação, difusão, interpretação).

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (2010).

Além de observar as propriedades dos indicadores, deve-se levar em consideração que o conjunto de indicadores deve ser restrito. A seleção de muitos indicadores pode acarretar perda de objetividade e dificuldades de análise. Nessa etapa, novamente podemos utilizar o modelo lógico. A visualização da estrutura do programa auxilia na seleção de indicadores de acompanhamento, conforme ilustra a Figura 8.

Figura 8 – Estrutura lógica, indicadores sociais e fontes de dados



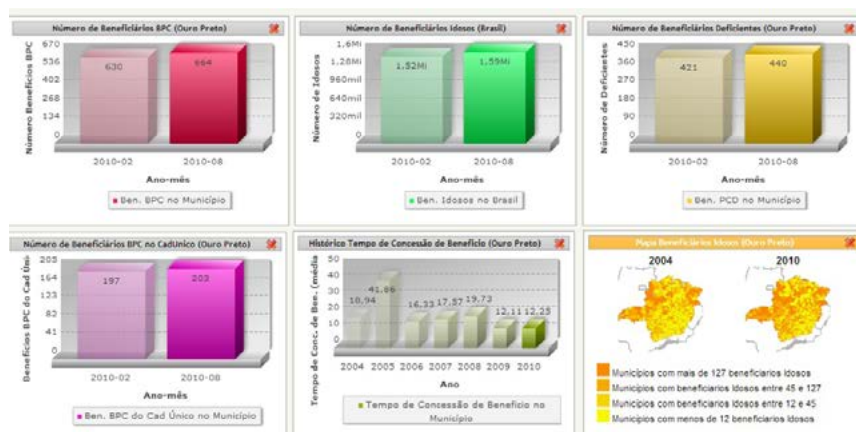
Fonte: elaboração própria.

Ao selecionar e coletar indicadores, é necessário ter alguns cuidados, conforme descrito abaixo:

- O conjunto de indicadores não pode se pretender exaustivo e deve ser equilibrado entre as dimensões/componentes analisados;
- Os indicadores devem ter uma interpretação normativa claramente definida;
- Os indicadores devem ser mutuamente consistentes, isto é, não devem sugerir tendências inconsistentes;
- Os indicadores devem ser inteligíveis e acessíveis de acordo com o público usuário;
- Os indicadores devem ser organizados em painéis articulados em três níveis: indicadores chave (lead indicators), indicadores complementares e indicadores específicos.

Os painéis de indicadores para monitoramento facilitam a visualização do comportamento dos indicadores ao longo do tempo e, por isso, instrumentalizam a análise. Assim, a última etapa da construção de um painel consiste na apresentação dos indicadores na forma de gráfico, como ilustra a Figura 9.

Figura 9 – Painel BPC



Fonte: Sítio do Ministério do Desenvolvimento Social.

QUAL A CARACTERÍSTICA DE UM DADO PARA QUE ELE SEJA ADEQUADO PARA A CONSTRUÇÃO DE UM PAINEL DE INDICADORES DE MONITORAMENTO?

Conforme Jannuzzi (2011), para compor um painel de monitoramento, é importante que os dados sejam sempre atualizados e que estejam vinculados aos sistemas informatizados de gestão de um programa. Apenas dessa forma é possível analisar a evolução do indicador no decorrer do tempo.

Também é relevante aproveitar as informações geradas no âmbito da operação cotidiana do programa (JANNUZZI, 2011). Normalmente os gestores e agentes responsáveis pela implementação registram muitas informações sobre o funcionamento dos programas em planilhas. É importante o aproveitamento dessa informação.

QUAIS FONTES DE DADOS PODEM SER UTILIZADAS NA CONSTRUÇÃO DE UM PAINEL DE INDICADORES?



IBGE divulga dados do Censo 2010

Disponível em:
http://www.youtube.com/watch?v=_RTr-zNvq-nY

As pesquisas do IBGE são de grande utilidade na seleção de indicadores contextuais. Dentre as pesquisas realizadas pelo Instituto, podemos destacar o Censo Demográfico e a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD). Ambas as pesquisas tem como objetivo mapear as características socioeconômicas da população brasileira. No entanto, as pesquisas diferem-se na periodicidade de execução e na população pesquisada.

O Censo Demográfico ocorre a cada dez anos e tem por objetivo pesquisar a totalidade dos domicílios brasileiros. Já a PNAD ocorre anualmente (com exceção dos anos de Censo) e produz seus dados a partir de uma amostra representativa dos domicílios brasileiros.



Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

Disponível em:
http://www.youtube.com/watch?v=fRIS-NWsZh_4

O IBGE também realiza a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). Essa pesquisa tem como objeto as estruturas administrativas municipais, em especial as prefeituras, em seus diversos setores de políticas públicas. Através dos dados da MUNIC, podemos monitorar e avaliar o quadro institucional e administrativo das cidades brasileiras.

Para o monitoramento de ações específicas no âmbito da assistência social, é fundamental a utilização dos registros administrativos da área. Dentre eles, destaca-se o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Por intermédio desse instrumento, podemos conhecer o perfil sócio-econômico das famílias beneficiadas por programas de assistência social e de transferência de renda implementados pelo MDS, dentre eles o Programa Bolsa Família.



Censo 2013 do Sistema Único da Assistência Social é tema de teleconferência do MDS

Disponível em:
<http://www.youtube.com/watch?v=-6g14PIEHR24>

Registros administrativos de outros ministérios também são fontes importantes na construção de painéis de indicadores para monitoramento. Nesse sentido, destacam-se a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Cadastro Nacional de Informações Sociais do INSS/Ministério da Previdência.

A SAGI utiliza essas e outras fontes de dados para a elaboração de ferramentas informacionais que selecionam e sistematizam as informações mais relevantes para as atividades do gestor. Conforme veremos na aula seguinte, o *Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais*, ferramenta desenvolvida pela SAGI para monitoramento, é construído a partir das informações fornecidas pelas pesquisas e registros administrativos aqui apresentados.



NESTA AULA VOCÊ APRENDEU QUE:

- ✓ Um painel de indicadores para monitoramento reúne um conjunto selecionado de indicadores e deve permitir sua visualização ao longo de um período de tempo;
- ✓ Para construir um painel, deve-se primeiramente: (a) definir o objeto do monitoramento e (b) definir o público que utilizará as informações;
- ✓ A elaboração do painel envolve as seguintes etapas: (a) conhecer a estrutura do programa, (b) definir eixo e unidade de análise, (c) selecionar e coletar indicadores de contexto, (d) selecionar e coletar indicadores do programa, e (e) apresentar os indicadores na forma de gráfico;
- ✓ São importantes fontes de dados para a construção de painéis de indicadores para monitoramento o Censo Demográfico o CadÚnico de Programas Sociais, a Munic e os aplicativos do MDS.



atenção!

O sistema de Fonte de Dados e Indicadores Sociais pode ser visto de maneira mais detalhada na aula 4 do Curso de Diagnóstico.

VIDEOTECA

VÍDEO 1 - IBGE DIVULGA DADOS DO CENSO 2010

Link: http://www.youtube.com/watch?v=_RTrzNvq-nY

VÍDEO 2 - CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL

Link: http://www.youtube.com/watch?v=fRISNWsZh_4

VÍDEO 3 - CENSO 2013 DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL É TEMA DE TEMA DE TELECONFERÊNCIA DO MDS

Link: <http://www.youtube.com/watch?v=6g14PIEHR24>

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores de programas: Guia Metodológico** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - Brasília: MP, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores: Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Brasília/df: República Federativa do Brasil, 2012. 64 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_orient_indic_triangular.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**. Conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Alinea, 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de programas Sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, v. 1, n. 1, p.36-65, jun. 2011. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/index.php?group=96>>. Acesso em: 16 dez. 2013

REZENDE, Leonardo Milhomem, JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação: proposta de aprimoramento do Ideb e de painel de indicadores. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 02, abr/jun 2008.

FERRAMENTAS DE GESTÃO E INFORMAÇÃO PARA MONITORAMENTO



Olá, gestor e gestora!

Na aula anterior, você aprendeu sobre os painéis de indicadores para o monitoramento. Nesta aula, você vai conhecer Painel de Conjuntura e Programas Sociais (PIC). Essa ferramenta informacional consiste em um painel de indicadores desenvolvido pela SAGI, que permite que você monitore o andamento de políticas e programas da área de assistência social no seu município, com ênfase nas ações do Plano Brasil Sem Miséria.



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Nesta aula você vai aprender:

- o que é o Painel de Conjuntura e Programas Sociais (PIC);
- as potencialidades do PIC no monitoramento das políticas de assistência social;
- quais informações estão disponíveis no PIC;
- quais as fontes de dados que são utilizadas para a elaboração do PIC.

SUMÁRIO DA AULA 5

• O que é o PIC e como ele pode me auxiliar no monitoramento das políticas do meu município?.....	84
• Como funciona o PIC?.....	85
• Quais informações eu posso encontrar no PIC?.....	89
• De onde vêm as informações utilizadas no PIC?.....	96



Ferramenta do MDS disponibiliza dados do Brasil Sem Miséria nos Municípios

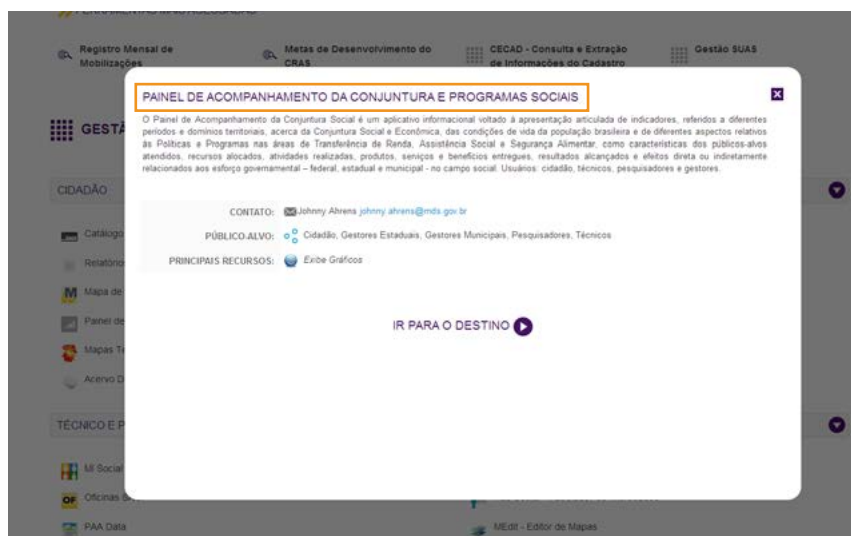
Disponível em:
http://www.youtube.com/watch?v=J-TEx1_ZDme4

O QUE É O PIC E COMO ELE PODE ME AUXILIAR NO MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS DO MEU MUNICÍPIO?

Monitorar um plano que envolve mais 100 programas vinculados a diferentes ministérios, como o Brasil Sem Miséria (BSM), não é uma tarefa simples. Buscando facilitar essa empreitada, a SAGI desenvolveu uma ferramenta que reúne as principais informações necessárias para o monitoramento do BSM no seu município: o Painel de Acompanhamento de Conjuntura e de Programas Sociais (PIC).

O PIC é um painel de indicadores para monitoramento de programas e políticas no âmbito da assistência social, com ênfase nas ações do Plano Brasil Sem Miséria. Para elaboração do PIC, a SAGI reuniu os indicadores mais importantes para essa atividade. Através dessa ferramenta podemos acompanhar como esses indicadores evoluem durante diferentes séries temporais nos municípios, nos estados e no país. A ferramenta pode ser acessada pelo site da SAGI (<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/>) ou pelo link <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/index.php?group=1>.

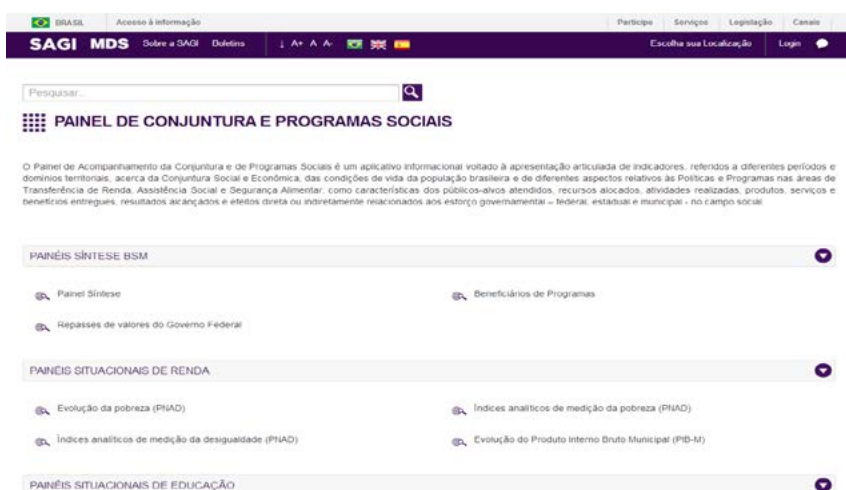
Figura 1 – Plataforma SAGI



Fonte: Site do Ministério do Desenvolvimento Social.

O PIC reúne indicadores-chaves, indicadores complementares e indicadores contextuais. Esses indicadores são agrupados em painéis organizados de maneira hierárquica e por temas, conforme veremos a seguir.

Figura 2 – PIC



Fonte: Sítio do Ministério do Desenvolvimento Social.

COMO FUNCIONA O PIC?

Os painéis do PIC estão organizados em três grandes grupos:

- **Painéis Síntese Brasil Sem Miséria:** traz um conjunto de gráficos para monitoramento do BSM, especialmente resultados relativos à inclusão de novas famílias, o acompanhamento de condicionalidades do Bolsa Família e os repasses federais. É subdividido em três assuntos: “Painel Síntese” (gráficos para o acompanhamento da busca-ativa e condicionalidades do Bolsa-Família), “Beneficiários do programa” (quantidade de cadastrados no CadÚnico e de beneficiários do PBF e BPC) e “Repasses de valores do Governo Federal” (valor repassado aos municípios e programas).

principais gráficos

Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF);
Quantidade de famílias extremamente pobres incluídas no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família.

- **Painéis Situacionais de Renda:** painéis para a medição da variação da pobreza e desigualdade. É subdividido em: “Evolução da pobreza (PNAD)” (monitoramento do tamanho populacional dos recortes de população de baixa renda, segundo a PNAD anual), “Índices analíticos de medição da pobreza (PNAD)” (variação temporal de índices analíticos como “severidade da pobreza”), “Índices analíticos de medição da desigualdade (PNAD)” (variação de coeficientes de medição de desigualdade, como o Coeficiente de Gini) e “Evolução do Produto Interno Bruto Municipal (PIB-M)” (evolução do PIB total e por setor econômico).

principais gráficos

Quantidade de moradores de domicílios particulares permanentes com renda domiciliar *per capita* de R\$ 0,00 a 70,00; Incidência da extrema pobreza (%).

- **Painéis Situacionais de Educação:** painéis para o acompanhamento da variação das taxas de analfabetismo e de frequência à creche e à escola da população. É subdividido em: “Painel Situacional da População Geral” (painéis com os números para toda a população), “Painel Situacional da População 20% mais Rica”, “Painel Situacional da População 20% mais Pobre”, “Comparativo entre a População 20% mais Pobre e a População 20% mais Rica I” (painéis para comparação do analfabetismo e frequência à creche entre esses dois recortes econômicos) e “Comparativo entre a População 20% mais Pobre e a População 20% mais Rica II” (comparação da frequência à creche e à escola entre esses dois recortes).

principais gráficos

Percentual de frequência à escola da população 20% mais pobre com idade entre 6 e 14 anos; Percentual de frequência à escola da população 20% mais pobre com idade entre 15 e 17 anos.

- **Painéis Situacionais de Mercado de Trabalho:** painéis para o acompanhamento do trabalho, renda e condições de trabalho em diversos recortes econômicos da população. Seus painéis mais importantes são o que dizem respeito à população mais pobre. É subdividido em: “Evolução do Emprego Formal” (gráficos da quantidade de vínculos empregatícios por tipo de ocupação), “Painel Situacional da População Geral” (percentual de desocupação, informalidade, contribuição previdenciária e renda domiciliar *per capita* para a população geral), “Painel Situacional da População 20% mais Pobre”, “Comparativo entre a População 20% mais Pobre e a População Geral I” (percentual de desocupação e informalidade entre as duas populações) “Comparativo entre a População 20% mais Pobre e a População Geral II” (comparação do percentual de contribuintes previdenciários, tempo da jornada de trabalho e renda *per capita* entre as populações), “Comparativo entre a População 20% mais Pobre e a População 20% mais Rica I” e “Comparativo entre a População 20% mais Pobre e a População 20% mais Rica II” (comparação do tipo de trabalho, contribuição previdenciária e taxa de ocupação entre os dois recortes).

principais gráficos

Taxa de desocupação da população economicamente ativa de 16 anos ou mais de idade dentre os 20% mais pobres (%); Percentual de trabalhadores sem remuneração dentre a população ocupada de 16 anos ou mais de idade entre os 20% mais pobres da população (%); Renda domiciliar *per capita* média (R\$); Renda domiciliar *per capita* média dos 20% mais pobres da população (R\$).



atenção!

É importante lembrar que a mudança da conjuntura é resultado do impacto dos programas sociais somado a fatores que são externos aos programas. Ou seja: embora úteis, estes painéis não medem, por si só, o impacto isolado do Suas e do BSM na conjuntura socioeconômica. É preciso prestar atenção a outros fatores (ação do setor privado, políticas públicas de outra origem) que podem ter influência na medição e levar isso em conta na hora do monitoramento.

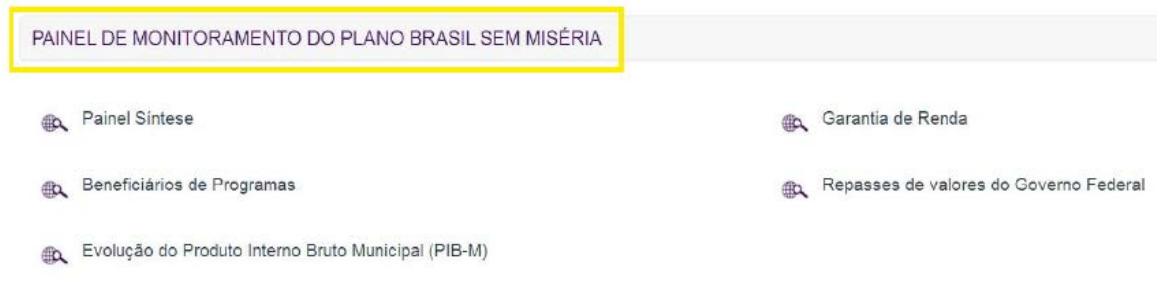
- **Programas, Benefícios e Serviços:** possui só um painel, chamado “Garantia de renda”, com gráficos para o monitoramento dos programas de transferência de renda (Bolsa Família, BPC e BVJ).

principais gráficos

Quantidade de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) com renda familiar *per capita* de até 1/2 salário mínimo; Benefício médio mensal por família do Programa Bolsa Família (PBF) - R\$; Valor total repassado do Programa Bolsa Família (PBF) - R\$.

- **Painel de Monitoramento do Plano Brasil sem Miséria:** traz exatamente os mesmos painéis que os grupos Painéis Síntese BSM e Programas, Benefícios e Serviços. Por trazer apenas os painéis indispensáveis ao monitoramento dos programas do Plano BSM, este é o grupo de painéis mais útil aos gestores.

Figura 3 – Lista de painéis de monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria



Fonte: Sítio do Ministério do Desenvolvimento Social.

principais gráficos

Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF); Quantidade de famílias extremamente pobres incluídas no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família, Quantidade de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) com renda familiar *per capita* de até 1/2 salário mínimo; Benefício médio mensal por família do Programa Bolsa Família (PBF) - R\$; Valor total repassado do Programa Bolsa Família (PBF) - R\$.

Todos os painéis possuem dados para a União, estados e municípios. A escolha do local se dá através da barra de opções localizada na parte inferior da tela.

Figura 4 – Barra de opções do painel

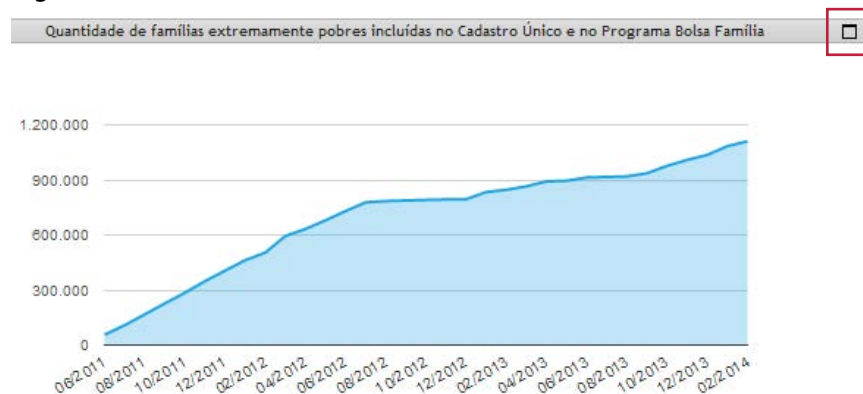


Fonte: Sítio do Ministério do Desenvolvimento Social

Clicando no botão “Modificar” dessa barra é possível escolher uma região, um estado ou um município. Caso você não altere nada, todos os resultados exibidos serão referentes ao Brasil como um todo. Também é possível alterar as datas inicial e final usadas nos gráficos através das opções “Data Início” e “Data Fim”.

Para examinar um gráfico em particular, clique na caixinha do canto superior direito dele, como mostra a Figura 5.

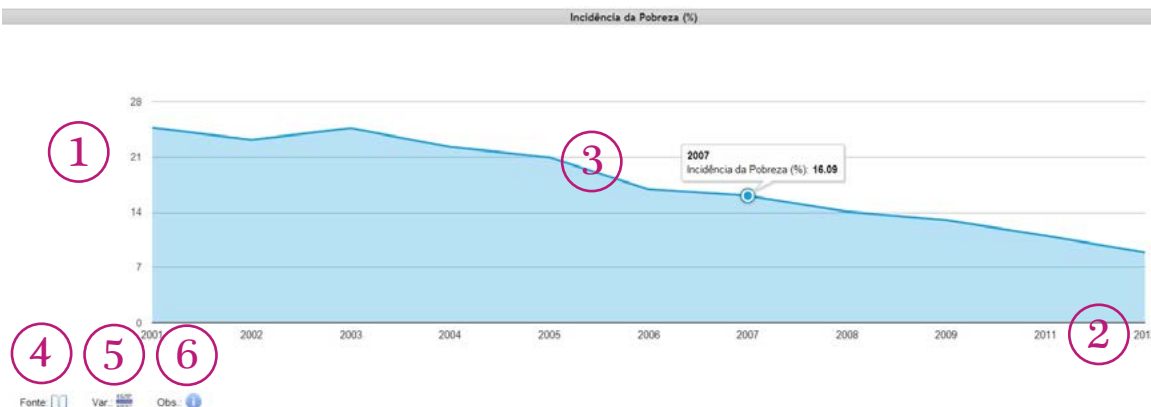
Figura 5 – Botão “Maximizar”



Fonte: Sítio do Ministério do Desenvolvimento Social.

Vamos examinar o que significa cada parte do gráfico:

Figura 6 – Detalhes do gráfico “Incidência da Pobreza”



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

1. Números: o eixo vertical do gráfico é a escala utilizada para fazer as medições ao longo do tempo.

2. Dados: o eixo horizontal representa a evolução no tempo. A data inicial e a final podem ser mudadas pelo usuário.

3. Linha azul-escuro: ao passar o mouse num ponto qualquer da linha, surge uma caixa de texto com a ocorrência da variável na data de referência correspondente. No exemplo da imagem (Gráfico “Quantidade de moradores de domicílios particulares permanentes com renda domiciliar per capita de R\$ 0,00 a 70,00”), o mouse está parado sobre um ponto da linha equivalente ao ano de 2007. Uma caixa de texto surge informando o número de moradores de domicílios particulares permanentes com renda domiciliar per capita entre 0 e 70 reais no Brasil nesse ponto do gráfico: 9.340.423 pessoas .

4. Fonte: passe o mouse sobre o ícone para ver o instituto e a pesquisa de onde saíram os dados.

5. Variável: descrição da variável. No gráfico do exemplo, a variável é “Quantidade de moradores de domicílios particulares permanentes com renda domiciliar per capita de R\$ 0,00 a 70,00”.

6. Observação: demais informações sobre o gráfico. Não está presente em todos os painéis.



Portal Brasil Sem Miséria no seu Município orienta prefeitos

Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=3H7bwiHT7uE>

QUAIS INFORMAÇÕES EU POSSO ENCONTRAR NO PIC?

Nos quadros a seguir, organizaremos de maneira sistemática as informações que estão no PIC, a partir do local em que elas se encontram na ferramenta. O objetivo desta seção é construir um mapa da ferramenta

que poderá ser consultado por você sempre que houver dúvida da existência ou localização de uma informação que lhe possa ser útil.

a PAINÉIS SÍNTESE DO BRASIL SEM MISÉRIA

Painéis	Indicadores
Painel Síntese	Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF);
	Quantidade de famílias extremamente pobres incluídas no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família;
	Quantidade de famílias que recebem o benefício de superação da extrema pobreza;
	Quantidade de indivíduos que estão inscritos no CadÚnico e que são Microempreendedores Individuais (MEI);
	Percentual de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos acompanhados nas condicionalidades de Educação - Frequência Escolar;
	Percentual de famílias totalmente acompanhadas nas condicionalidades de Saúde.
Beneficiários de Programas	Quantidade de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) com renda familiar <i>per capita</i> de até 1/2 salário mínimo;
	Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF);
	Quantidade de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para Idosos;
	Quantidade de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para Pessoas com Deficiência.
Repasse de valores do Governo Federal	Valor repassado aos municípios através do Fundo de Participação dos Municípios;
	Valor repassado aos municípios por previsão;
	Valor total repassado às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF);
	Valor total repassado aos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada;
	Valor total repassado aos municípios e Estados através do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), PBF;
	Valor total repassado aos municípios e Estados através do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), SUAS.

Fonte: Sítio da SAGI.

b PAINÉIS SITUACIONAIS DE RENDA

(continua)

Painéis	Indicadores
Evolução da Pobreza (PNAD)	Quantidade de moradores de domicílios particulares permanentes com renda domiciliar <i>per capita</i> de R\$ 0,00 a 70,00;
	Quantidade de moradores de domicílios particulares permanentes com renda domiciliar <i>per capita</i> de R\$ 70,01 a 140,00;
	Quantidade de moradores de domicílios particulares permanentes com renda domiciliar <i>per capita</i> de R\$ 0,00 a 140,00;
	Quantidade de moradores de domicílios particulares permanentes de 0 a 6 anos de idade com renda domiciliar <i>per capita</i> de R\$ 0,00 a 70,00;
	Quantidade de moradores de domicílios particulares permanentes de 7 a 15 anos de idade com renda domiciliar <i>per capita</i> de R\$ 0,00 a 70,00;
	Quantidade de moradores de domicílios particulares permanentes de 0 a 15 anos de idade com renda domiciliar <i>per capita</i> de R\$ 0,00 a 70,00.

(conclusão)

Painéis	Indicadores
Índices analíticos de medição de pobreza	Incidência de Pobreza;
	Hiato médio da pobreza;
	Severidade da pobreza;
	Incidência da extrema pobreza;
	Hiato médio da extrema pobreza;
	Severidade da extrema pobreza.
Índices analíticos de medição de desigualdade	Coeficiente de Gini;
	Coeficiente de Theil;
	Coeficiente de Atkinson;
	Coeficiente de Bonferroni;
	Coeficiente de Mehran;
	Coeficiente de Shorrocks-Raíz ² .
Evolução do Produto Interno Bruto Municipal	PIB Total;
	Valor adicionado bruto na agropecuária;
	Valor adicionado bruto na indústria;
	Valor adicionado bruto nos serviços.

Fonte: Sítio da SAGI.

C PAINÉIS SITUACIONAIS DE EDUCAÇÃO

(continua)

Painéis	Indicadores
Painel Situacional da População Geral	Taxa de analfabetismo da população geral com idade de 6 a 14 anos;
	Taxa de analfabetismo da população geral com idade de 15 a 17 anos;
	Taxa de frequência à escola ou creche da população geral com idade entre 0 a 3 anos;
	Taxa de frequência à escola ou creche da população geral com idade entre 4 e 5 anos;
	Taxa de frequência à escola ou creche da população geral com idade entre 6 a 14 anos;
	Taxa de frequência à escola ou creche da população geral com idade entre 15 a 17 anos.
Painel Situacional da População 20% mais rica	Taxa de analfabetismo da população 20% mais rica com idade entre 6 e 14 anos;
	Taxa de analfabetismo da população 20% mais rica com idade entre 15 e 17 anos;
	Percentual de frequência à creche da população 20% mais rica com idade entre 0 e 3 anos;
	Percentual de frequência à creche da população 20% mais rica com idade entre 4 e 5 anos;
	Percentual de frequência à escola da população 20% mais rica com idade entre 6 e 14 anos;
	Percentual de frequência à escola da população 20% mais rica com idade entre 15 e 17 anos.

(conclusão)

Painéis	Indicadores
Painel Situacional da População 20% mais pobre	Taxa de analfabetismo da população 20% mais pobre com idade entre 6 e 14 anos;
	Taxa de analfabetismo da população 20% mais pobre com idade entre 15 e 17 anos;
	Percentual de frequência à creche da população 20% mais pobre com idade entre 0 e 3 anos;
	Percentual de frequência à creche da população 20% mais pobre com idade entre 4 e 5 anos;
	Percentual de frequência à escola da população 20% mais pobre com idade entre 6 e 14 anos;
	Percentual de frequência à escola da população 20% mais pobre com idade entre 15 e 17 anos.
Comparativo entre a População 20% mais Pobre e a População 20% mais Rica I	Taxa de analfabetismo da população 20% mais pobre com idade entre 6 e 14 anos;
	Taxa de analfabetismo da população 20% mais pobre com idade entre 15 e 17 anos;
	Percentual de frequência à creche da população 20% mais pobre com idade entre 0 e 3 anos;
	Taxa de analfabetismo da população 20% mais rica com idade entre 6 e 14 anos;
	Taxa de analfabetismo da população 20% mais rica com idade entre 15 e 17 anos.
Comparativo entre a População 20% mais Pobre e a População 20% mais Rica II	Percentual de frequência à creche da população 20% mais pobre com idade entre 4 e 5 anos;
	Percentual de frequência à escola da população 20% mais pobre com idade entre 6 e 14 anos;
	Percentual de frequência à escola da população 20% mais pobre com idade entre 15 e 17 anos;
	Percentual de frequência à creche da população 20% mais rica com idade entre 4 e 5 anos;
	Percentual de frequência à escola da população 20% mais rica com idade entre 6 e 14 anos;
	Percentual de frequência à escola da população 20% mais rica com idade entre 15 e 17 anos.

Fonte: Sítio da SAGI.

d PAINÉIS SITUACIONAIS DE MERCADO DE TRABALHO

(continua)

Painéis	Indicadores
Evolução do Emprego Formal	Quantidade de vínculos empregatícios em ocupações formais;
	Quantidade de vínculos empregatícios formais de pessoas com até o 5º ano incompleto do Ensino Fundamental;
	Quantidade de vínculos empregatícios em ocupações formais na Construção Civil;
	Quantidade de vínculos empregatícios em ocupações formais no Comércio;
	Quantidade de vínculos empregatícios em ocupações formais em estabelecimentos com 1 a 4 empregados em 31/12;
	Quantidade de vínculos empregatícios em ocupações formais com 1 a menos de 3 anos de tempo no emprego.

Painéis	Indicadores
Painel Situacional da População Geral	Taxa de desocupação da população economicamente ativa de 16 anos ou mais de idade;
	Percentual de empregados e trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada dentre a população ocupada de 16 anos ou mais de idade;
	Percentual de trabalhadores sem remuneração dentre a população ocupada de 16 anos ou mais de idade ;
	Percentual de contribuintes com o Instituto de Previdência Social dentre a população ocupada de 16 anos ou mais de idade;
	Percentual de ocupados com jornada de trabalho acima de 44 horas semanais dentre a população ocupada de 16 anos ou mais de idade;
	Renda domiciliar <i>per capita</i> média.
Painel Situacional da População 20% mais Pobre	Taxa de desocupação da população economicamente ativa de 16 anos ou mais de idade dentre os 20% mais pobres;
	Percentual de empregados e trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada na população ocupada de 16 anos ou mais de idade dentre os 20% mais pobres ;
	Percentual de trabalhadores sem remuneração dentre a população ocupada de 16 anos ou mais de idade entre os 20% mais pobres da população;
	Percentual de contribuintes com o Instituto de Previdência Social entre a população ocupada de 16 anos ou mais de idade dentre os 20% mais pobres;
	Percentual de ocupados com jornada de trabalho acima de 44 horas semanais dentre a população ocupada de 16 anos ou mais de idade entre os 20% mais pobres da população;
	Renda domiciliar <i>per capita</i> média dos 20% mais pobres da população.
Painel Situacional da População 20% mais Pobre e a População Geral I	Taxa de desocupação da população economicamente ativa de 16 anos ou mais de idade;
	Percentual de empregados e trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada dentre a população ocupada de 16 anos ou mais de idade;
	Percentual de trabalhadores sem remuneração dentre a população ocupada de 16 anos ou mais de idade ;
	Taxa de desocupação da população economicamente ativa de 16 anos ou mais de idade dentre os 20% mais pobres;
	Percentual de empregados e trabalhadores domésticos sem carteira assinada dentre a população ocupada de 16 anos ou mais de idade entre os 20% mais pobres da população;
	Percentual de trabalhadores sem remuneração dentre a população ocupada de 16 anos ou mais de idade entre os 20% mais pobres da população.
Painel Situacional da População 20% mais Pobre e a População Geral II	Percentual de contribuintes com o Instituto de Previdência Social dentre a população ocupada de 16 anos ou mais de idade;
	Percentual de ocupados de 16 anos ou mais de idade com jornada de trabalho acima de 44 horas semanais
	Renda domiciliar <i>per capita</i> média;
	Percentual de trabalhadores sem remuneração na população ocupada de 16 anos ou mais de idade dentre os 20% mais pobres;
	Percentual de ocupados de 16 anos ou mais de idade com jornada de trabalho acima de 44 horas semanais dentre os 20% mais pobres;
	Renda domiciliar <i>per capita</i> média dos 20% mais pobres da população.

(conclusão)

Painéis	Indicadores
Painel Situacional da População 20% mais Pobre e a População 20% mais Rica I	Taxa de ocupação da população economicamente ativa de 16 anos ou mais de idade dentre os 20% mais pobres;
	Percentual de contribuintes com o Instituto de Previdência Social entre a população ocupada de 16 anos ou mais de idade dentre os 20% mais pobres;
	Percentual de ocupados de 16 anos ou mais de idade que exercem atividades relacionadas à construção dentre os 20% mais pobres;
	Taxa de ocupação da população economicamente ativa de 16 anos ou mais de idade dentre os 20% mais ricos;
	Percentual de contribuintes com o Instituto de Previdência Social dentre a população ocupada de 16 anos ou mais de idade entre os 20% mais ricos;
	Percentual de ocupados de 16 anos ou mais de idade que exercem atividades relacionadas à construção dentre os 20% mais ricos.
Painel Situacional da População 20% mais Pobre e a População 20% mais Rica II	Percentual de empregados e trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada na população ocupada de 16 anos ou mais de idade dentre os 20% mais pobres;
	Percentual de trabalhadores sem remuneração na população ocupada de 16 anos ou mais de idade dentre os 20% mais pobres;
	Percentual de ocupados de 16 anos ou mais de idade que exercem atividade agrícola no trabalho principal dentre os 20% mais pobres;
	Percentual de empregados e trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada na população ocupada de 16 anos ou mais de idade dentre os 20% mais ricos;
	Percentual de trabalhadores sem remuneração na população ocupada de 16 anos ou mais de idade dentre os 20% mais ricos;
	Percentual de ocupados de 16 anos ou mais de idade que exercem atividade agrícola no trabalho principal dentre os 20% mais ricos.

Fonte: Sítio da SAGI.

e PROGRAMAS, BENEFÍCIOS E SERVIÇOS

Painéis	Indicadores
Garantia de Renda	Quantidade de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) com renda familiar <i>per capita</i> de até 1/2 salário mínimo;
	Benefício médio mensal por família do Programa Bolsa Família (PBF);
	Valor total repassado do Programa Bolsa Família (PBF);
	Quantidade de benefícios variáveis gestantes e nutrízes;
	Quantidade de benefícios variáveis para o público de 0 a 6 anos e 7 a 15 anos;
	Quantidade de benefícios variáveis para jovens de 16 e 17 anos (BVJ).

Fonte: Sítio da SAGI.

Painéis	Indicadores
Painel Síntese	Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF);
	Quantidade de famílias extremamente pobres incluídas no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família;
	Quantidade de famílias que recebem o benefício de superação da extrema pobreza;
	Quantidade de indivíduos que estão inscritos no CadÚnico e que são Microempreendedores Individuais (MEI);
	Percentual de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos acompanhados nas condicionalidades de Educação - Frequência Escolar;
	Percentual de famílias totalmente acompanhadas nas condicionalidades de Saúde.
Garantia de Renda	Quantidade de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) com renda familiar <i>per capita</i> de até 1/2 salário mínimo;
	Benefício médio mensal por família do Programa Bolsa Família (PBF);
	Valor total repassado do Programa Bolsa Família (PBF);
	Quantidade de benefícios variáveis gestantes e nutrízes;
	Quantidade de benefícios variáveis para o público de 0 a 6 anos e 7 a 15 anos;
Beneficiários de Programas	Quantidade de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) com renda familiar <i>per capita</i> de até 1/2 salário mínimo;
	Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF);
	Quantidade de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para Idosos;
	Quantidade de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para Pessoas com Deficiência.
Repasse de valores do Governo Federal	Valor repassado aos municípios através do Fundo de Participação dos Municípios;
	Valor repassado aos municípios por previsão Constitucional (FPM, ITR, IOF, LC87/96, LC 8796-1579, CIDE, FEX, FUNDEF, FUNDEB);
	Valor total repassado às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF);
	Valor total repassado aos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC – idosos + PCD);
	Valor total repassado aos municípios e Estados através do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), PBF;
	Valor total repassado aos municípios e Estados através do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), SUAS.
Beneficiários de Programas	Quantidade de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) com renda familiar <i>per capita</i> de até 1/2 salário mínimo;
	Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF);
	Quantidade de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para Idosos;
	Quantidade de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para Pessoas com Deficiência.

Fonte: Sítio da SAGI.

DE ONDE VÊM AS INFORMAÇÕES UTILIZADAS NO PIC?

Para oferecer a multiplicidade de informações necessária para o monitoramento de um Plano tão abrangente quanto o BSM, a SAGI se utiliza de diversas fontes para alimentar o PIC. A maioria das fontes é oriunda de registros administrativos ou de pesquisas sociais. A principal pesquisa utilizada no PIC, principalmente nos painéis de contexto e conjuntura, é a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD), realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (IBGE).

Dentre os registros administrativos, destaca-se o Cadastro Único. Porém, outros registros administrativos são bastante importantes para a construção do PIC. Cabe lembrar que é responsabilidade do gestor garantir o preenchimento desses registros de maneira correta. Somente dessa forma é possível garantir a precisão das informações e, por consequência, do monitoramento de políticas e programas.



saiba+

PLANO BRASIL MISÉRIA

Para obter informações mais detalhadas sobre a implementação e os resultados do Plano Brasil Sem Miséria na sua realidade, acesse o Portal BSM no seu município. Lá você encontrará a relatórios e boletins sobre o BSM em seu município, terá acesso a uma versão simplificada do PIC e à cartilha do BSM.

Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/municipios>



NESTA AULA VOCÊ APRENDEU QUE:

- ✓ O Painel de Conjuntura e Programas Sociais é uma ferramenta informacional desenvolvida pela Sagi para auxiliar o monitoramento de programas de assistência social;
- ✓ Por meio do PIC podemos encontrar indicadores de pobreza, desigualdade, PIB municipal, educação, emprego, programas, benefícios e serviços.

VIDEOTECA

VÍDEO 1 - FERRAMENTA DO MDS DISPONIBILIZA DADOS DO BRASIL SEM MISÉRIA NOS MUNICÍPIOS

Link: http://www.youtube.com/watch?v=JTE1_ZDme4

VÍDEO 2 - PORTAL BRASIL SEM MISÉRIA NO SEU MUNICÍPIO ORIENTA PREFEITOS

Link: <https://www.youtube.com/watch?v=3H7bwiHT7uE>

REFERÊNCIAS

ETEC nº 01/2013 - **MONIB:** Painel de Indicadores de Monitoramento do Plano Brasil sem Miséria - concepção e funcionalidades

ETEC nº 10/2013 – **Ferramentas Informativas para consulta a informações e para gestão do Plano Brasil Sem Miséria e Programas do MDS** - Situação em maio de 2013

