

Cardoso Júnior, José Celso

**Working Paper**

Monitoramento estratégico de políticas públicas: Requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira

Texto para Discussão, No. 2040

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Cardoso Júnior, José Celso (2015) : Monitoramento estratégico de políticas públicas: Requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira, Texto para Discussão, No. 2040, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121647>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 2040

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**MONITORAMENTO ESTRATÉGICO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REQUISITOS  
TECNOPOLÍTICOS, PROPOSTA  
METODOLÓGICA E IMPLICAÇÕES  
PRÁTICAS PARA A ALTA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

**José Celso Cardoso Jr.**





### **MONITORAMENTO ESTRATÉGICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REQUISITOS TECNOPOLÍTICOS, PROPOSTA METODOLÓGICA E IMPLICAÇÕES PRÁTICAS PARA A ALTA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

José Celso Cardoso Júnior<sup>1</sup>

---

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: josecelso.cardoso@ipea.gov.br

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
**Ministro Roberto Mangabeira Unger**

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azevedo

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto**

Carlos Henrique Leite Corseuil

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

### **Chefe de Gabinete**

Ruy Silva Pessoa

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica  
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO ..... 7

1 INTRODUÇÃO: OS REQUISITOS TECNOLÓGICOS DO MONITORAMENTO  
ESTRATÉGICO DE GOVERNO ..... 8

2 PLATAFORMA DE HARMONIZAÇÃO LÓGICA DE INFORMAÇÕES:  
UMA PROPOSTA METODOLÓGICA DE ORGANIZAÇÃO DO MONITORAMENTO  
ESTRATÉGICO DE GOVERNO ..... 13

3 MOMENTO TÁTICO-OPERACIONAL: CAPACIDADES, PROCESSOS,  
ENTREGAS, RESULTADOS E IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E  
PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS ..... 22

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: ALGUMAS IMPLICAÇÕES PRÁTICAS PARA A ALTA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ..... 30

REFERÊNCIAS ..... 33

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR ..... 33

---



## SINOPSE

O monitoramento estratégico de políticas públicas é, ao mesmo tempo, uma grande carência e uma ampla necessidade para a alta administração pública brasileira. Entre outras razões para este paradoxo, discutem-se no texto questões ligadas à alienação e à resignação, ambas aplicadas ao contexto institucional. Em seguida, é feita a problematização da proposta de monitoramento estratégico, entendido como uma metodologia que busca, de forma permanente e sistêmica, diagnosticar e expor fragilidades em políticas públicas selecionadas, com vistas a ampliar a capacidade de implementação, bem como criar estoque de conhecimentos sobre a política. Posteriormente, apresenta-se a descrição da plataforma de organização e análise de informações, com destaque para algumas de suas categorias principais: as capacidades organizacionais, os processos institucionais e a entrega de bens e serviços à sociedade. Por fim, analisam-se a operacionalização e os seus principais entraves, tais como a dificuldade na obtenção de informações, a resistência da burocracia a sistematizar e aprofundar o conhecimento sobre a política pública, o aumento do constrangimento ao expor fragilidades e o baixo interesse dos decisores por informações do gênero. Com isso, é feita a reflexão final sobre os principais desafios do monitoramento estratégico, buscando traçar possíveis rotas para solucioná-los.

**Palavras-chave:** Estado; planejamento governamental; monitoramento estratégico; políticas públicas; PPA 2016-2019; Brasil.

## ABSTRACT

The strategic monitoring of public policies is both a great lack and a great need for high Brazilian public administration. Among other reasons for this paradox is discussed in the text issues alienation and resignation, both applied to the institutional context. Then the questioning of the proposed strategic monitoring, understood as a methodology that seeks to permanent and systemic way, diagnose and expose weaknesses in selected public policies aimed at expanding the capacity to implement and create inventory of knowledge is made policy. Then, we present the description of the organization and analysis platform, highlighting some of its main categories: organizational capabilities, institutional processes and the delivery of goods and services to society. Finally, we discuss the operationalization of strategic monitoring and its main impediments,



such as the difficulty in obtaining information, the resistance of the bureaucracy to systematize and deepen knowledge on public policy, increasing the embarrassment by exposing the weaknesses and low interest information for decision-makers of the genre. With this final reflection is made on the main challenges of strategic monitoring and seek to define possible routes to solve them.

**Keywords:** State; government planning; strategic monitoring; public policies; PPA 2016-2019; Brazil.

## APRESENTAÇÃO

Este texto faz parte da série *Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo*, que aglutina contribuições de professores universitários, especialistas e servidores públicos brasileiros em torno de temas de grande relevância pública e atualidade prática para os desafios dos tempos atuais.

Por isso, em conjunto, os textos publicados nesta série compõem um acervo de elementos para reflexão, interpretação e aplicação ao caso brasileiro atual, em campos interconectados do conhecimento, tais como os do planejamento governamental, finanças e políticas públicas, administração política, gestão e burocracia, controle e participação social, capacidades estatais e instrumentos de governo, monitoramento governamental e avaliação de políticas públicas, entre outros.

Dessa maneira, sendo parte de um processo contínuo, coletivo e cumulativo de aprendizado pessoal, profissional e institucional, esse acervo de contribuições deve ser lido não como ponto de chegada mas, sim, como ponto de partida para os aperfeiçoamentos institucionais necessários aos desafios tecnopolíticos do Estado brasileiro na contemporaneidade.

José Celso Cardoso Jr.

## **1 INTRODUÇÃO: OS REQUISITOS TECNOPOLÍTICOS DO MONITORAMENTO ESTRATÉGICO DE GOVERNO**

O desenvolvimento das potencialidades nacionais depende de condições políticas, econômicas e sociais de grande monta. Depende também de requisitos não menos importantes, de ordem institucional e técnica, entre os quais se destacam, na experiência brasileira recente, os instrumentos governamentais de planejamento consagrados pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), notadamente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Esses instrumentos seguem, desde então, uma dinâmica truncada de aperfeiçoamentos institucionais, dos quais o atual PPA 2012-2015 é um dos exemplos. Para materializar-se, no entanto, como guia efetivo de planejamento, orçamentação, gestão e execução das políticas públicas, precisa contar com suporte técnico-logístico e dedicação institucional intensiva não só do Ministério do Planejamento mas também de todos os demais ministérios e secretarias da Presidência da República, órgãos de controle e instâncias de participação social em consolidação no país, tais como os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais, as audiências públicas, as ouvidorias públicas etc.

Com vistas a subsidiar este desafiante trabalho, é importante realizar esforços no sentido de alinhar e capacitar as diversas secretarias, e respectivos quadros técnicos, com o intuito de institucionalizar – por meio de aperfeiçoamentos normativos e disponibilização de sistemas de apoio e documentos técnicos – alguns dos mais importantes atributos indissociáveis do planejamento governamental, como as atividades de monitoramento e avaliação das políticas e programas do PPA, e de articulação interinstitucional e coordenação geral de políticas públicas, entre outros.

No que tange ao monitoramento estratégico, a orientação é para que esteja centrado no alcance das metas prioritárias da administração pública federal. Deve acompanhar a execução de cada programa, tendo, portanto, flexibilidade para se adequar às suas especificidades, respeitando a forma de organização e a disponibilidade de informações em cada caso. Daí se extraem alguns elementos centrais ao monitoramento de tipo estratégico:

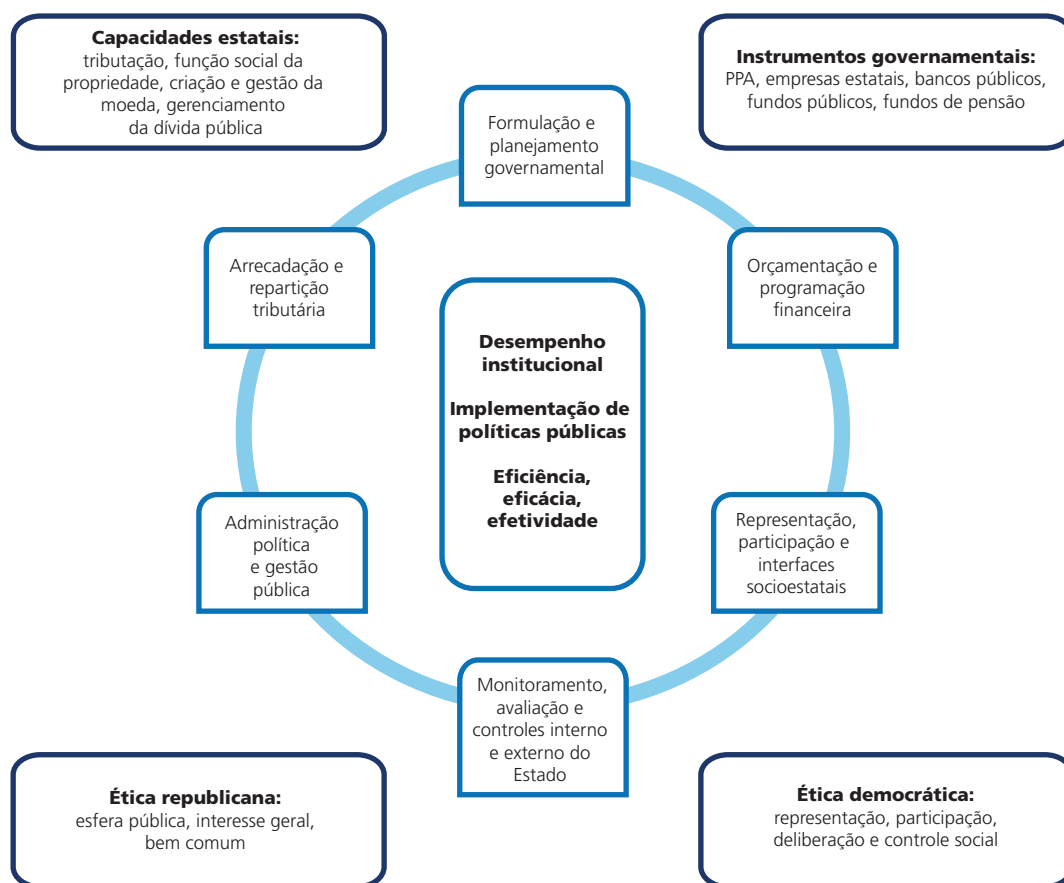
- flexibilidade para dialogar com a dinâmica de implementação de cada programa;
- ênfase nas metas prioritárias, sejam estas quantitativas ou qualitativas;
- responsabilidade compartilhada da administração pública federal;
- articulação federativa; e
- participação e controle social público.

Os objetivos explicitados conferem um sentido diferente ao entendimento comum que em geral se tem acerca dessa atividade. Em outras palavras, parte-se da premissa de que o monitoramento não é um fim em si mesmo, tampouco se confunde, apenas, com atividades de cobrança por execução física e financeira das ações do orçamento, ou com atividades de controle procedimental ou legal dessas ações, ou, ainda, com a prestação de contas *ex post* das realizações governamentais, mesmo que essas atividades possam derivar da função monitoramento tal como aqui desenhada.

Com esse entendimento, o monitoramento estratégico das ações de governo ocupa posição central na aquisição de capital cognitivo necessário para agir em prol da implementação de políticas públicas e para viabilizar entregas efetivas de bens e serviços à população, segundo uma lógica bem resumida na figura 1.

FIGURA 1

**O circuito de funções intrínsecas do Estado brasileiro para a capacidade de governar**



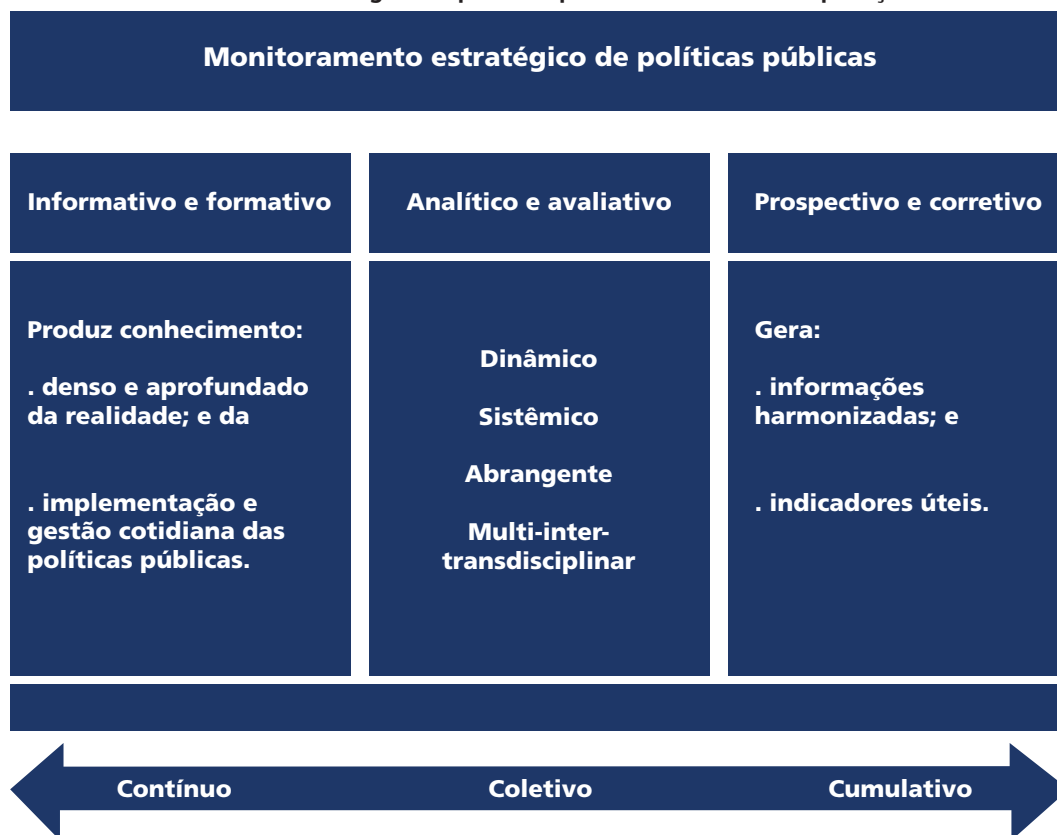
Elaboração do autor.

Diante do exposto, este texto objetiva apresentar uma proposta metodológica para a estruturação e a implementação de certa abordagem de monitoramento estratégico de políticas públicas. Como se sabe, a atividade regular, sistêmica e tempestiva de monitoramento é, ao mesmo tempo, uma grande carência e uma ampla necessidade para a alta administração pública brasileira. Assim, por monitoramento estratégico entende-se um tipo específico, voltado ao aprendizado institucional decorrente do registro, da análise e da interpretação da realidade de implementação e execução das políticas públicas, que visa – por suposição – a produção de informações tempestivas para o processo complexo de tomada de decisões por parte das instâncias deliberativas de governo.

Muitas vezes considerada um mito dos manuais sobre o assunto, a afirmação precedente mostra-se factível se a atividade de monitoramento, uma vez institucionalizada como atributo indissociável da prática cotidiana de planejamento governamental, for capaz de realizar-se de modo dinâmico, sistêmico, abrangente e multi-inter-transdisciplinar, como sugerido pela figura 2.<sup>1</sup>

FIGURA 2

**O monitoramento estratégico de políticas públicas: atributos e implicações**



Elaboração do autor.

Em síntese, sendo o monitoramento uma atividade que diz respeito ao processo de implementação, execução e gestão das ações de governo, necessita ser prática de natureza contínua, cumulativa e coletiva para viabilizar-se como atividade que agrega valor ao campo

1. Por abordagens do tipo "multi-inter-transdisciplinares", entenda-se abordagens inspiradas pelo paradigma epistemológico da complexidade. Como exemplo, ver os valiosos aportes de conhecimento advindos dos trabalhos de Unesco (2000), Morin (2005; 2008), Nicolescu (2008), Vivanco (2010) e Halévy (2010)

de compreensão das políticas públicas, respeitadas suas dinâmicas e especificidades. Por óbvio que possa ser, é importante esclarecer que ele é afirmado aqui como atividade de natureza *contínua* em referência precisa estar ancorado em processo de trabalho institucionalmente rotineiro, permanente. Também é tido como atividade de natureza *cumulativa* em referência ao fato de que, sendo o conhecimento fruto de processo complexo de produção, organização, análise e interpretação de informações estruturadas, semiestruturadas e não estruturadas, apenas se cumpre ao longo do tempo, por sucessão de acúmulos, por assim dizer, de rodadas de monitoramento. Por fim, diz-se que é também atividade de cunho *coletivo* porque, por suposição, não é algo exequível em nível individual. Além disso, referindo-se a processo estruturado de governo, remete-se necessariamente à dimensão institucional e coletiva de trabalho, vale dizer: não é algo que se possa executar nem no nível microindividual, nem por iniciativa voluntarista de qualquer tipo.<sup>2</sup>

Com tais elementos em mente, pode-se conceber o monitoramento como atividade regular, sistêmica e tempestiva de Estado, capaz de produzir, conforme a figura 2: *i*) conhecimentos densos e aprofundados das realidades, com ênfase nas dimensões estratégicas e críticas da implementação e gestão cotidiana das políticas públicas; e *ii*) informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo das ações de governo.

Não obstante o relativo consenso com respeito ao que foi dito, a alta administração pública brasileira ainda carece – salvo poucas exceções – de espaço e peso institucional adequado à realização de atividades regulares, sistêmicas e tempestivas de monitoramento estratégico de políticas e programas governamentais, no sentido referido. Isso se deve, *grossa modo*, a questões que aqui serão chamadas de alienação e resignação institucional.

A *alienação institucional* diz respeito ao horizonte estreito com o qual a maior parte de nossos dirigentes públicos enxerga a atividade de monitoramento. Ou seja, por enxergarem essa atividade como um fim em si mesmo, acabam tanto burocratizando-a no cotidiano da gestão pública como a ela atribuindo pouca ou nenhuma capacidade de agregar valor aos processos decisórios correntes ou cruciais. Estes dirigentes não enxergam tal atividade para além das rotinas que se prestam apenas a gerar relatórios infames e cumprir burocracias inúteis, ainda que, em ambos os casos, trate-se, geralmente, de obrigações legais passíveis de auditorias e demais atos de controle.

---

2. A este respeito, ver ainda Ham e Hill (1993) e Matus (1996).

Já a *resignação institucional* refere-se à (contestável) avaliação, por parte de alguns poucos dirigentes públicos, de que, por mais importante, necessária e estratégica que seja, a atividade de monitoramento é de tal forma complexa e difícil de ser adequadamente estruturada que o esforço exigido suplantaria os potenciais benefícios dela advindos. Em outras palavras, embora enxerguem os fins últimos desta atividade, ligados a aperfeiçoamentos críveis das políticas públicas e à própria efetividade das mesmas, esses dirigentes consideram que os recursos públicos (orçamentários, humanos, tecnológicos, logísticos, comunicacionais, simbólicos etc.) envolvidos em tal empreitada seriam muito altos, sendo, além disso, muito complexas e pouco administráveis as logísticas de coordenação e articulação institucional necessárias a seu êxito.

Dessa forma, seja pela via da alienação, seja pela da resignação, a tendência notória da esmagadora maioria dos altos dirigentes públicos brasileiros é abandonar, antes mesmo que possa frutificar, qualquer tentativa de melhor estruturação e institucionalização da atividade de monitoramento estratégico das políticas públicas. Não obstante esse quadro geral de desalento, há alternativas metodológicas e justificação tecnopolítica suficientes para insistir no desenvolvimento institucional de um novo paradigma de monitoramento estratégico no Brasil, com implicações positivas para a alta administração pública brasileira. É o que procuraremos apresentar em seguida.

## **2 PLATAFORMA DE HARMONIZAÇÃO LÓGICA DE INFORMAÇÕES: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA DE ORGANIZAÇÃO DO MONITORAMENTO ESTRATÉGICO DE GOVERNO<sup>3</sup>**

Com base no exposto, partimos agora para a apresentação da proposta de monitoramento estratégico, entendido como metodologia que busca, de forma permanente e sistêmica, diagnosticar e expor fragilidades em políticas públicas selecionadas, com vistas a ampliar a capacidade de implementação, bem como criar estoque de conhecimentos sobre a realidade.

---

3. O texto aprofunda aqui aspectos anteriormente presentes em Cardoso Júnior e Coutinho (2013), a quem o autor agradece pela ajuda na primeira tentativa de sistematização dessas ideias.

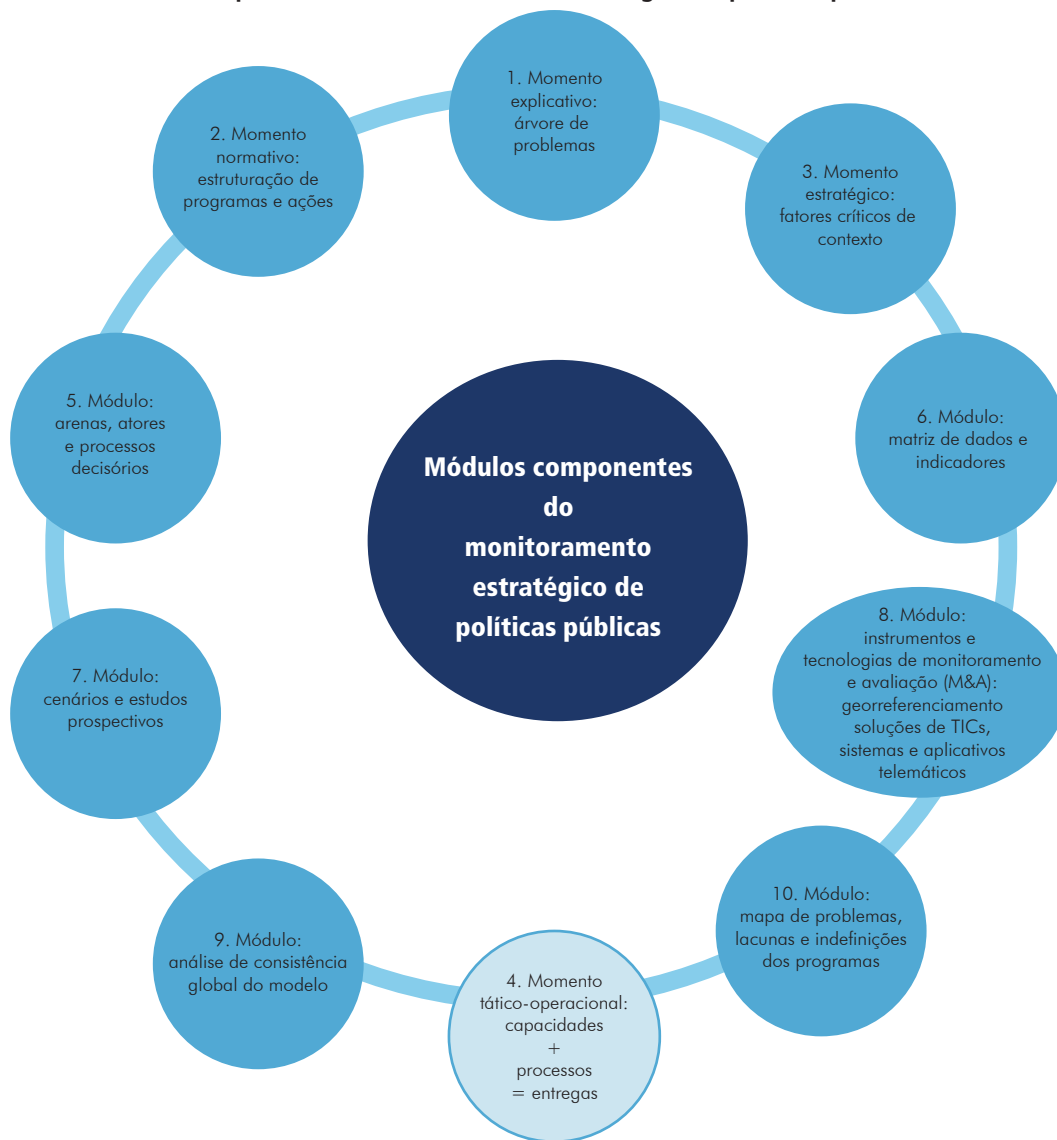


Dessa maneira, o centro da proposta consiste em explicar tanto o formato como os conteúdos das figuras 3 e 4, as quais correspondem ao que chamaremos aqui de plataforma de harmonização lógica de informações, um recurso analítico relativamente simples para a organização e a análise de dados e informações, com destaque para algumas de suas categorias principais: as capacidades organizacionais, os processos institucionais e a entrega de bens e serviços à sociedade – população, empresas, organizações não governamentais (ONGs), associações civis etc.

Concebida como desdobramento aplicado do Planejamento Estratégico Situacional de Matus (1996; 2005) e do Modelo Lógico elaborado por Cassiolato e Guerresi (2010), essa é uma modelagem que visa contemplar as dimensões da implementação, execução e gestão das políticas públicas. Dessa forma, como dito anteriormente, busca-se construir um modelo ou instrumento dinâmico, sistêmico e abrangente, capaz de cumprir o conjunto de implicações sugeridas e previstas na figura 2, quais sejam, as de que o monitoramento estratégico possa ser capaz de estruturar, institucionalmente, os vetores *informativo* e *formativo*, *analítico* e *avaliativo*, *prospectivo* e *corretivo*, necessários a um trabalho mais qualificado de acompanhamento, monitoramento, análise, avaliação e retroalimentação virtuosa do desempenho institucional do setor público brasileiro.

FIGURA 3

**Módulos componentes do monitoramento estratégico de políticas públicas**



Elaboração do autor.

Pela figura 3, é possível dizer que se está diante de um modelo composto por *módulos inter(in)dependentes*, cujas características principais são as seguintes.

- 1) Cada módulo possui especificidades (determinantes e estratégicas) próprias ou individuais para sua montagem. Isso significa que cada módulo pode

ser elaborado de forma relativamente independente dos demais, porém eles apenas fazem sentido em conjunto, de forma inter-relacional. Daí a sua caracterização como *módulos inter(in)dependentes*.

- 2) O modelo completo prevê a montagem de dez módulos, em ordem idealmente (mas não necessariamente) progressiva e cumulativa de dificuldade, complexidade e sofisticação, inclusive internamente a cada módulo.
- 3) Os quatro primeiros módulos correspondem aos quatro momentos da dinâmica de Planejamento Estratégico Situacional (Matus, 1996; 2005), tal qual posteriormente operacionalizados pelo Modelo Lógico para a elaboração de programas governamentais (Cassiolato e Guerresi, 2010).

Como se sabe, por intermédio do momento explicativo é possível construir uma *teoria geral do problema principal* que deverá ser objeto da política pública. Por meio da aplicação de um método específico que redunde na construção da *árvore de problemas*, é possível não apenas identificar o problema principal mas também estabelecer um conjunto de relações entre *causas críticas* e *consequências* do problema principal, inclusive fundamentadas por descritores objetivos (qualitativos e quantitativos) do problema. Com isso em mãos, pode-se realizar uma boa contextualização e caracterização geral do problema principal, isto é, gerar ou elaborar a teoria geral do problema em pauta.

Por sua vez, por intermédio do momento normativo é possível criar a *teoria geral do programa* que deverá organizar e guiar a ação estatal sobre o problema. Neste caso, por meio da metodologia de estruturação de programas, é possível tanto identificar os recursos (humanos, financeiros, tecnológicos, logísticos, comunicacionais, simbólicos etc.) quanto especificar as operações necessárias à implementação desta ação governamental, viabilizando com isso as entregas de bens e serviços ao público-alvo ou beneficiários finais do programa.

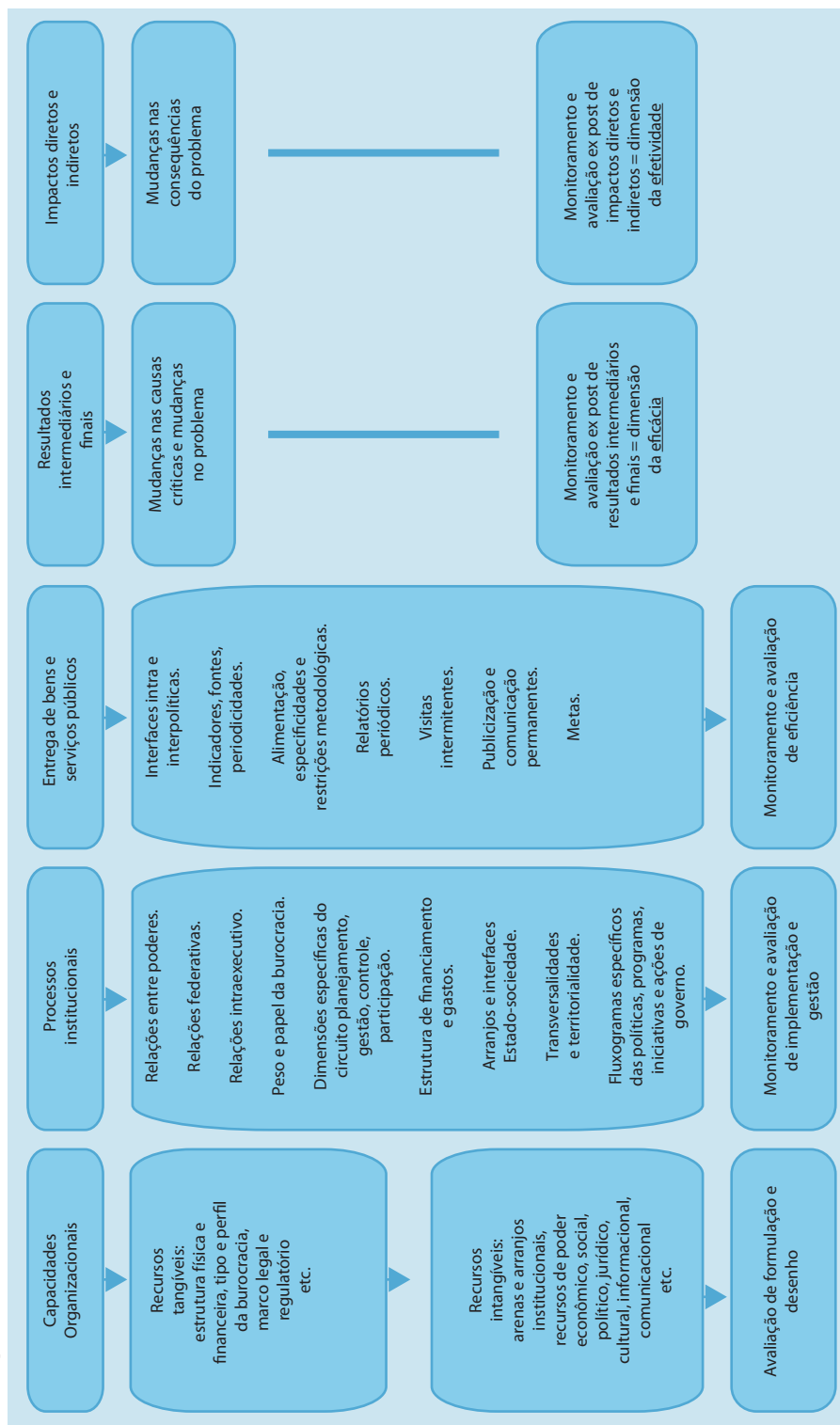
Nesta proposta, o momento estratégico destina-se à identificação de riscos e oportunidades à implementação e ao desempenho institucional satisfatório ou condizente dos programas. Tal identificação é realizada por meio de metodologia específica para a construção da *árvore de fatores críticos de contexto*, e sobre eles deve ser concebido um

guia de atuação tecnopolítica do governo, seja para enfrentar e mitigar os riscos, seja para potencializar e multiplicar as oportunidades de sucesso da ação estatal pública.

Até aqui (momentos explicativo, normativo e estratégico), estamos dentro da modelagem tradicional proposta por Matus (1996; 2005) e operacionalizada por Cassiolato e Gueresi (2010). Ocorre que o Modelo Lógico para a elaboração de programas que dela derivam é um modelo do tipo estático-comparativo, no qual tanto a *teoria do problema* (momento explicativo) como a *teoria do programa* (momento normativo) e a *árvore de fatores críticos* (momento estratégico) são fotografias de um determinado *momento situacional* ou de contexto, as quais, embora consigam caracterizar e explicar satisfatoriamente bem o problema naquele momento do tempo, bem como organizar e orientar a ação pública naquele contexto específico, são metodologias que em si mesmas não conseguem incorporar as dimensões nem do processo dinâmico de implementação nem da gestão propriamente dita das políticas públicas.

Portanto, para se avançar nessa direção, é preciso construir uma forma prática de se operacionalizar o chamado momento tático-operacional, pois este diz respeito ao processamento tecnopolítico da capacidade de governo propriamente dita. Nesse sentido, refere-se ao que poderíamos chamar *momento implementação-gestão-entrega* de bens e serviços à sociedade, algo que, em tese, deveria se dar por meio da melhor combinação possível entre as *capacidades organizacionais* instaladas ou criadas para a provisão daqueles bens e serviços previstos como entregas efetivas da política pública à sociedade, os *processos institucionais* por meio dos quais o governo coloca em movimento suas capacidades para aquela política ou programa, o que envolve os arranjos institucionais e as estratégias específicas de execução em cada caso, e a *entrega* de bens e serviços à população, às empresas etc. É então sobre o momento tático-operacional que a proposta de harmonização lógica de informações se debruça, oferecendo uma alternativa crível de monitoramento estratégico de políticas públicas, tal qual sugerida e sintetizada pela figura 4.

**FIGURA 4**  
**Momento tático-operacional: plataforma de harmonização lógica de informações para o monitoramento estratégico de políticas públicas**



Elaboração do autor.

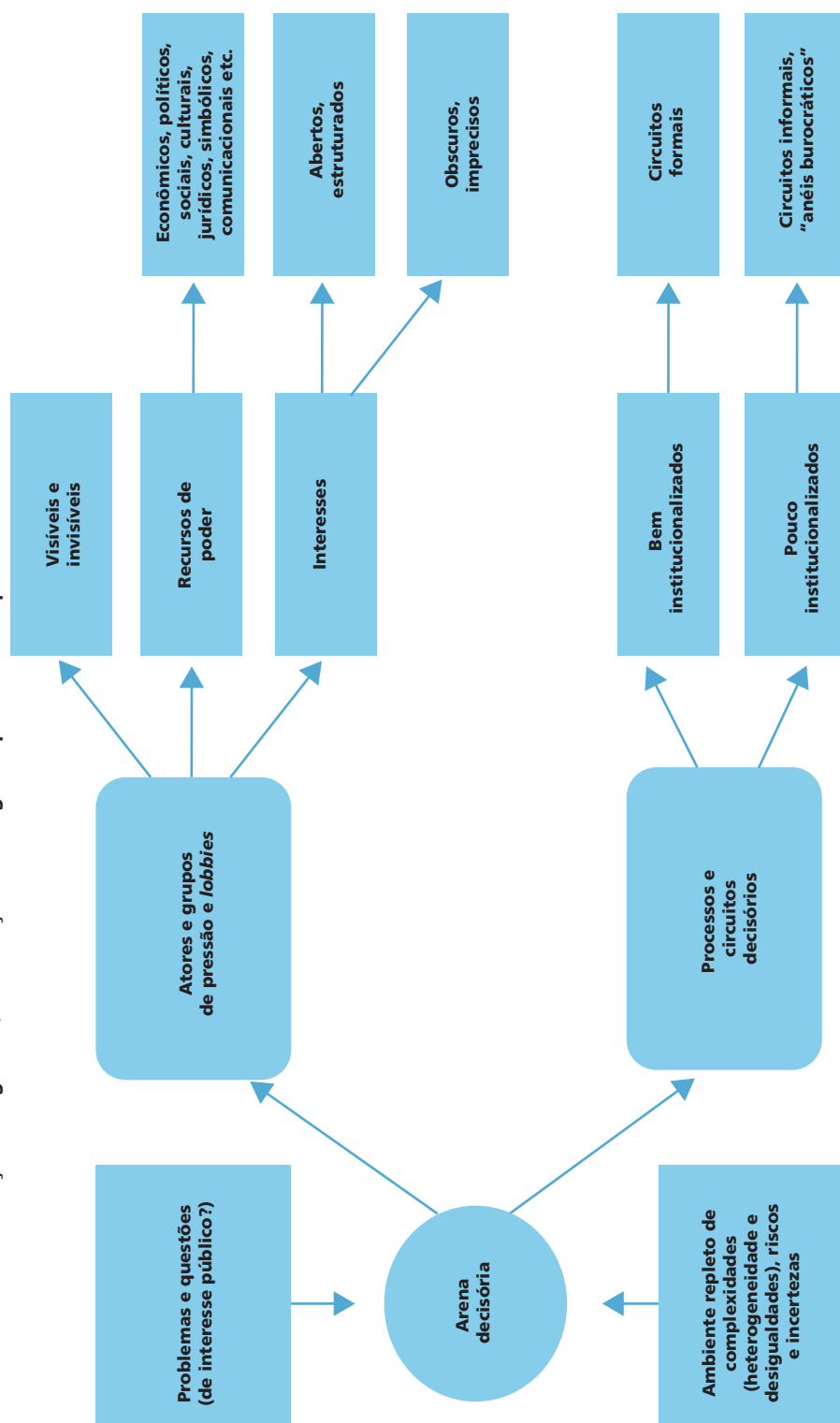
Antes de nos determos propriamente sobre a modelagem sugerida pela figura 4, é preciso apresentar rapidamente os demais módulos componentes do processo de monitoramento estratégico. Em sequência, há os módulos 5 a 10 da figura 3, que podem ser considerados importantes, porém complementares, aos demais. Isoladamente, eles cumprem funções específicas dentro do processo, mas, em conjunto com os demais, apresentam grande potencial elucidativo de problemas, ao mesmo tempo que um potencial propositivo de soluções.

O módulo 5, de identificação e análise de arenas, atores e processos decisórios, visa – como o próprio nome diz – identificar e organizar, minimamente, o conjunto de ambientes e de atores relevantes que comparecem e influenciam, ainda que com graus e formas diferenciadas de poder e influência, os processos complexos de tomada de decisões cruciais ao entendimento da política pública em questão. Um exemplo, entre outros possíveis, de representação gráfica desse módulo é apresentado na figura 5.

O módulo 6, de matriz de dados e indicadores, busca, por sua vez, identificar e organizar as fontes empíricas e suas características metodológicas – composição, periodicidade etc. –, bem como construir os indicadores mais adequados possíveis às capacidades organizacionais, aos processos institucionais, às entregas efetivas de bens e serviços, aos resultados e aos impactos finalísticos das políticas públicas. Pela figura 4, vê-se que, ao se transitar de um estágio a outro, tem-se a possibilidade de se levantar informações (quantitativas e qualitativas) específicas e pertinentes ao desenho teórico original da política ou programa, à sua implementação propriamente dita, à entrega de bens e serviços, por meio do que se podem gerar indicadores tipicamente de *eficiência* da política ou programa; informações relativas aos resultados imediatos da política ou programa, as quais dizem respeito à dimensão da *eficácia*; e informações sobre os impactos finais, as quais se referem à dimensão da *efetividade* da política ou programa.

O módulo 7, de cenários e estudos prospectivos, destina-se a projetar tendências reais em curso e a desenhar trajetórias possíveis ou desejáveis das políticas ou programas governamentais. Embora complementar aos demais módulos, este também possui metodologias próprias, por meio das quais o monitoramento estratégico consegue antecipar problemas e apontar rumos e soluções em contextos complexos, minimizando riscos e incertezas inerentes aos processos de governo.

FIGURA 5  
Módulo 5: formação de agendas, formulação estratégica e processo complexo de tomada de decisões



Elaboração do autor.

O módulo 8, de identificação e incorporação de instrumentos e tecnologias de monitoramento e avaliação (M&A), destina-se a identificar e incorporar ao monitoramento estratégico as melhores e mais adequadas tecnologias, aplicativos telemáticos, sistemas de georeferenciamento etc., com vistas a facilitar a montagem da plataforma de harmonização lógica de informações sugerida.

O módulo 9, de análise periódica de consistência e/ou vulnerabilidade tecnopolítica da modelagem geral, consiste em realizar, sistematicamente, diversos tipos de checagem e avaliações de consistência geral e específicas, relativas aos diversos módulos do modelo, bem como proceder às diversas atualizações necessárias ao modelo como um todo. Em suma, é um módulo que realiza uma espécie de *monitoramento do monitoramento*, visando garantir seu caráter estratégico – logo, sempre atualizado – ao longo do seu tempo de maturação e vigência.

Por fim, mas não menos importante, o módulo 10, de montagem do modelo-espelho do modelo principal, objetiva evidenciar lacunas, problemas, indefinições e também possibilidades e necessidades de ajustes – de formatação e conteúdos – dentro do modelo global. Embora também seja um módulo complementar aos demais, este é importante justamente porque busca identificar as *ausências* – por esquecimento ou inexistência – de informações supostamente relevantes para melhor compor e caracterizar a plataforma de harmonização lógica. Neste sentido, por meio de metodologia específica, pode-se derivar deste módulo um guia prático de enfrentamento dos problemas que geram as ausências relevantes por ele identificadas.

Como se sabe, nada se constrói ou se resolve de modo imediato, por isso mesmo é importante lembrar a natureza *contínua, coletiva e cumulativa* do monitoramento estratégico, atributos esses já explicitados anteriormente. Além disso, cabe ainda outro tipo de advertência metodológica. Tão importante quanto criar bases comparáveis de informação, a partir de categorias centrais para a compreensão e o desenvolvimento das políticas, é manter o caráter flexível da ferramenta, reconhecendo e valorizando a diversidade e a complexidade dos cenários e dos próprios arranjos institucionais em cada caso concreto. Por isso, pela proposta metodológica aqui sugerida, criam-se condições para análise e comparação (intertemporal e/ou intersetorial) das políticas públicas, mas de tal proposta não se deve extrair a percepção de que por meio dela geram-se informações prontas e acabadas. Nesse sentido, é fundamental utilizar a plataforma de harmonização



lógica para organizar informações a partir de bases comparáveis e interpretá-las com critérios *habermasianos* de abertura, tolerância e rigor.

Por isso, a proposta de trabalho aqui desenvolvida está baseada, em suma, em uma ferramenta auxiliar para a estruturação do conhecimento sobre diversos assuntos passíveis de serem abordados no monitoramento de tipo estratégico. Para essa finalidade, tal plataforma foi concebida com informações variadas e complementares, que possibilitam análises comparativas a respeito de aspectos estruturantes à execução dos programas e agendas de governo, o que, por sua vez, ajuda a caracterizar, de maneira prática, o perfil da situação atual de cada política, fornecendo um guia de ação para enfrentamento ou mesmo resolução de problemas específicos identificados ao longo do *momento implementação-gestão-entrega* de bens e serviços à sociedade.

Conforme já ressaltado, não se pretende estabelecer estruturação rígida da informação mas, sim, um modelo inicial que possa ser continuamente aperfeiçoado e adaptado à realidade de cada política. É o que passamos a explorar na sequência.

### **3 MOMENTO TÁTICO-OPERACIONAL: CAPACIDADES, PROCESSOS, ENTREGAS, RESULTADOS E IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS**

Ao se partir da ideia segundo a qual a plataforma de harmonização lógica de informações pode (e deve) ser aplicada a níveis diferentes da realidade das diversas políticas e programas de governo, o roteiro a seguir deverá ser capaz de fornecer suporte metodológico a organização, sistematização, análise e interpretação de informações relevantes à compreensão das políticas públicas, em termos de:

- capacidades organizacionais: ativos ou recursos tangíveis e intangíveis necessários às políticas e programas;
- fluxos e processos institucionais: estratégias ou procedimentos, por meio dos quais as políticas efetivamente se processam e se implementam; e

- entregas de bens e serviços à sociedade: produtos (físicos ou não), monetários, normativos ou institucionais, efetivamente entregues a indivíduos, famílias, empresas etc., pelo Estado, por meio de seu arco amplo de políticas públicas.

Os campos estruturantes citados, todos sob alcance governativo (em termos de governabilidade sistêmica e governança colaborativa) do Estado, dizem respeito aos seguintes blocos de conhecimento.

### 3.1 Capacidades organizacionais

#### 3.1.1 Recursos tangíveis

Informam os recursos evidentes, visíveis e concretos presentes em cada política que podem ser quantitativamente mensurados, como orçamento, pessoal e estrutura física e tecnológica.

*Estrutura física e financeira sob M&A:* *i)* localizar em que ministério ou secretaria está baseado o programa ou agenda, e, nos níveis subnacionais, quais são os órgãos que fazem parte da rede; *ii)* identificar a logística a serviço do programa ou agenda, por exemplo, estrutura física móvel e imóvel, sistemas de informação etc.; e *iii)* qual a proporção de recursos orçamentários e não orçamentários na implementação da política.

*Tipo e perfil da estrutura de pessoal (recursos humanos – RH) envolvido:* *i)* especificar a relação de trabalho predominante na política: Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – empregado público; Regime Jurídico Único (RJU) – servidor público, contratação indireta, explicitando em qual nível e sob qual predominância, se Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), terceirização etc.; *ii)* escolaridade da força de trabalho: básica, média, superior, pós-graduação; e *iii)* qualificar a estrutura de pessoal: carreiras perenes, bem ou mal remuneradas e qualificadas, em situação de conflito ou cooperação com outras carreiras semelhantes, com alta ou baixa aderência à política (porcentagem de cargos comissionados de alto relevo ocupados por servidores de carreira), com ou sem mecanismo de controle social da burocracia etc.

*Marco legal e regulatório:* avaliar a institucionalidade associada ao programa e identificar os diplomas legais relativos ao assunto, especificando os instrumentos que

normatizam a política, mencionando lacunas normativas existentes que tenham impacto na estruturação e na sua implementação.

### 3.1.2 Recursos intangíveis

Identificam os valores e o capital simbólico que incidem sobre o programa. O objetivo é captar e tratar as relações imateriais envolvidas na agenda, tais como a percepção dos atores, da sociedade, questões comportamentais, comunicacionais e simbólicas.

*Arena e arranjo institucional:* identifica espaços de contato e inter-relação entre atores e a forma utilizada para operar (execução direta ou descentralizada, tipo de instrumento utilizado, participação da sociedade civil, se há ou não sistema estruturado de políticas públicas).

*Tipo e perfil dos recursos envolvidos:* econômicos, sociais, políticos, jurídicos, culturais, informacionais, comunicacionais e simbólicos.

*Questões relativas às redes existentes:* *i)* os atores: são numerosos ou poucos, participam efetivamente das tomadas de decisão na rede, têm interesses majoritariamente coincidentes ou conflitantes, interação de forma intensa ou fluida, provêm apenas do governo federal ou também de entes subnacionais, do setor privado e/ou da sociedade civil; *ii)* as normas ou procedimentos que norteiam a atuação dos atores na rede: são formais ou informais, são conhecidas e reconhecidas por todos, algum ator predomina no processo de estruturação da agenda da rede, os processos que ocorrem no interior da rede são transparentes, todas as informações disponíveis na rede são levadas em consideração nas tomadas de decisão, a coordenação da rede facilita as relações entre os atores na busca de um objetivo comum; e *iii)* tipologia da estruturação da rede: quanto à distribuição de poder (concentração, fragmentação), quanto ao tipo de conflito (dominação, competição), quanto ao tipo de barganha (assimétrica, simétrica), quanto ao mecanismo de cooperação (hierárquico, horizontal).

*Qual a composição e o peso do alinhamento político entre os entes para o sucesso do programa ou agenda:* a população local beneficiada participa ou participou da construção da política por meio de consultas públicas, grupos de trabalho, conselhos, associações ou não houve participação.

### 3.2 Processos institucionais

*Fluxogramas específicos das políticas, programas, iniciativas e ações de governo sob M&A:* identificar o caminho percorrido pela política em sua implementação, com atenção aos fluxos organizacionais que deflagram o programa ou agenda.

*Relações entre poderes:* *i)* relação Executivo-Legislativo: apontar lacuna legislativa que dificulta a implementação e relacionar as matérias associadas ao programa e agenda em trâmite no parlamento; *ii)* relação Executivo-Judiciário: identificar o tratamento que o Judiciário (jurisprudência) tem conferido às principais questões envolvendo o programa ou agenda, com atenção à judicialização das políticas; e *iii)* relação Legislativo-Judiciário: apontar omissões legislativas e conflitos.

*Caracterizar as emendas parlamentares ao orçamento (peso relativo) e a dominância no parlamento quanto ao teor da legislação pertinente ao caso.*

*Classificar a produção legislativa da política como:* *i)* inovação – quando cria novas regras e/ou ambientes de implementação; *ii)* incremental – quando promove alterações em estruturas já existentes; *iii)* coordenação – quando existe esforço de reestruturação para formar grupos de trabalho, comitês interministeriais ou câmaras temáticas; e *iv)* relações externas – relacionam-se com acordos, resoluções, decisões ou convenções e desdobram-se em ações específicas para sua operacionalização.

*Relações federativas:* identificar as relações possíveis no contexto da política: *i)* coordenação federal; *ii)* coordenação compartilhada; *iii)* financiamento federal; *iv)* receitas vinculadas; e *v)* competência constitucional de cada ente.

*Relações intraexecutivo:* hierarquia, disciplina, missão; tipo e grau de cooperação e/ou conflito intersetorial. Existe um grupo destacado no executivo federal que coordena de forma predominante as ações da política? A forma dominante é a de: *i)* grupo de trabalho; *ii)* câmaras; *iii)* conselhos; e *iv)* outros. Existe missão ou tarefa explícita sob a responsabilidade de algum dos atores ou fóruns participantes da agenda? Quais são os principais pontos de convergência e divergência na agenda? Quais são seus atores e a motivação para os acordos ou desacordos?

*Peso e papel da burocracia:* i) identificar carreiras especializadas e grau e formas de meritocracia para a área; ii) identificar demandas de estruturação ou fortalecimento das carreiras de cada área; iii) identificar a porcentagem de ocupação de cargos comissionados por servidores de carreira e por pessoas não vinculadas diretamente ao Estado (cotas políticas); e iv) identificar conflito ou cooperação entre carreiras.

*Dimensões específicas do circuito planejamento, gestão, controle, participação em cada caso:* tipo e peso dos diversos instrumentos de articulação intersetorial, interfederativa e social.

*Estrutura de financiamento e gastos:* i) grau de progressividade ou regressividade da arrecadação *versus* perfil redistributivo ou concentrador do gasto; ii) identificar o financiamento da política nas receitas públicas por meio da análise das fontes orçamentárias; e iii) relacionar a execução das políticas com as desigualdades regionais e o público-alvo e relatar o possível caráter redistributivo ou concentrador da política.

*Arranjos e interfaces Estado-sociedade:* identificar as instâncias atuantes de participação social na política, especificando se estas apresentam-se na forma de: conselhos de direito (deliberativos ou consultivos), conferências, ouvidorias, audiências públicas, grupos de pressão, mesas de diálogo, outras formas.

*Transversalidades e territorialidades:* i) explicitar a relação dos programas e agendas com as políticas transversais; ii) decompor o público-alvo das políticas pelo território; iii) decompor a atuação da política no território; iv) correlacionar a agenda com as políticas setoriais transversais, como gênero, raça, idosos, índios, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência etc.; e v) correlacionar as agendas com a devida territorialização dos esforços, por meio do georreferenciamento da oferta e demanda de bens e serviços da política.

### 3.3 Entregas de bens e serviços à sociedade

*Interfaces intra e interpolíticas:* identificação precisa do que tenha sido efetivamente entregue à sociedade (indivíduos, famílias, grupos específicos, empresas, demais organizações etc.) pelas ações de governo monitoradas.

*Identificar:* *i)* na própria política: os órgãos executores cujas inter-relações são necessárias para a entrega de cada um dos bens e serviços concebidos na política em análise; e *ii)* na relação com outras agendas: aquelas que apresentam interfaces com a política em análise, bem como as áreas de interseção detectadas (por exemplo, projeto de uma das agendas que revele possíveis sinergias ou interferências negativas para ambas as partes).

*Indicadores, fontes e periodicidades:* *i)* elencar as informações utilizadas para a aferição do impacto da agenda, bem como a fonte e a periodicidade de apuração dos indicadores; *ii)* alimentação, especificidades e restrições metodológicas; *iii)* atores responsáveis pela captação dos dados e identificação das áreas com dificuldades na obtenção das informações; e *iv)* alterações no formato da planilha pela inclusão ou supressão de campos, quando isso fizer sentido, devido às especificidades da política.

*Relatórios periódicos:* *i)* identificar documentos que avaliam os programas e agendas do governo federal, ministérios, organismos e associações internacionais, estados, municípios, organizações da sociedade civil, universidades públicas e privadas, mídia etc.; e *ii)* estruturar relatórios tempestivos sobre a situação da política com resumo incremental do estágio alcançado.

*Visitas intermitentes:* planejar e relatar visitas a campo em áreas sensíveis da política, com o intuito de avaliar a realidade local por meio de entrevistas com os diversos atores relacionados com a implementação da política, incluindo a própria população interessada ou beneficiária.

*Plano de comunicação:* *i)* desenvolver instrumentos de comunicação dos resultados para os âmbitos do governo e da população; e *ii)* definir formas de “publicização” e comunicação permanentes com atores diretos, parceiros e sociedade em geral.

### **3.4 O fluxo de trabalho e suas conexões em rede**

O esquema apresentado espelha os esforços para o monitoramento estratégico e tem como aspecto principal, explícito na figura 4, sua característica de rede. Uma rede incessante de diálogos e construção constante de conhecimentos não poderia ser diferente. O objetivo final é construir um *diálogo constante*, para atender às necessidades de informações e

análises tempestivas a fim de colaborar com a implementação de políticas públicas e sua compreensão.

Interessante contribuição relativa a esse tema foi trazida por Ariznabarreta (2001), no VI Congresso do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) sobre a reforma do Estado e da administração pública, que procura apontar algumas respostas às dificuldades (patologias) do ambiente burocrático público. Aqui nos interessa esse processo especialmente no que se refere às limitações na produção de informações relevantes para o monitoramento das políticas públicas.

Inicialmente, é preciso responder a algumas das “patologias” da cultura burocrática, conforme a seguir.

- 1) Falta de apoio ao esforço global: como consequência de sua especialização, as organizações burocráticas tendem a fragmentar sua atividade em compartimentos estanques; as relações com os outros departamentos dão-se em termos de competências e conflitos; os incentivos à cooperação são escassos. Assim, cada cultura tende a construir uma espécie de subcultura própria, que muitas vezes torna-se pouco compreensível para outras divisões do trabalho burocrático. É preciso fazer com que as informações ganhem fluxo entre essas diferentes unidades.
- 2) Há uma reduzida capacidade de inovação na cultura burocrática, em parte pelos motivos já expressos. Além disso, a cultura burocrática favorece a adesão rígida às normas existentes e promove sua continuidade no tempo; e há, não raro, punições dos esforços para que seja alterada a rotina. O excesso de formalização dos comportamentos e dos procedimentos normativos resulta na necessidade de reunir uma imensa quantidade de energia para que se alcancem mudanças mínimas. A ênfase acaba por ocorrer sobre os esforços que evitam os erros – com toda a sorte de controle, razoáveis ou não – e, assim, os riscos são desencorajados, favorecendo comportamentos inibidos ante as necessidades de mudança.
- 3) Insuficiente socialização. O fato de as responsabilidades serem distribuídas de modo impessoal prejudica a identificação com os esforços necessários à

mudança, tanto com aqueles que pertencem ao mesmo ambiente de trabalho quanto com os de outros órgãos. As decisões tendem a concentrar-se de modo exclusivo nas linhas de comando hierárquicas. Sob os procedimentos formais e rotineiros, os interessados externos aos processos decisórios passam a ser vistos como sujeitos abstratos, o que impede a construção de diálogos e ambientes interativos e colaborativos.

Como resposta necessária para enfrentar a situação descrita, é feito um apelo à *multi-inter-transversalidade*, que o esquema dos fluxos na construção do monitoramento estratégico procura retratar. A necessidade de *coordenação* viria, ainda seguindo Ariznabarreta (2001), em primeiro lugar, da *interdependência*, ou seja, de que unidades de uma mesma organização ou de organizações diferentes compartilhem um mesmo ambiente de trabalho – o que se dá pelo fato de atuarem sobre a mesma realidade externa – ou segmento populacional; ou porque trocam recursos (materiais e imateriais), ou compartilham objetivos gerais na implementação de suas políticas. É importante reconhecer que há diferentes níveis de interdependência, que gerarão distintas necessidades de coordenação. Uma interdependência bilateral, por exemplo, é bastante diferente de uma multilateral, entre numerosas unidades, pois elas têm necessidades bastante diversas de coordenação.

Em segundo lugar, a interdependência, enquanto fator que exige *coordenação*, depende de uma constatação da necessidade de que a coordenação aconteça. Se houver uma espécie de “*deficit* de percepção” quanto a isso, haverá dificuldades. Infelizmente, esse *deficit* de percepção é frequente. É preciso reforçar a capacidade de compreensão do ambiente de trabalho, de seu entorno e de suas relações, para estabelecer a possibilidade da coordenação.

Em terceiro lugar, a existência de diversos graus de *interdependência* entre unidades organizativas e suas especificidades nos obrigam a pensar em alternativas e possibilidades de coordenação apropriadas a um determinado caso, evitando que sejamos atraídos por soluções ideais e universais. Em outras palavras, a coordenação está sujeita a contingências, o que está afinado com a tática do monitoramento estratégico quando define seus temas: “cada caso é um caso”.

Em quarto lugar, é necessário que a escolha de um sistema de *coordenação*, de acordo com um critério de contingência, esteja sujeita a uma avaliação de seus custos e benefícios.



Aqui se trata de uma avaliação empírica, apoiada nas necessidades de coordenação derivadas do grau de interdependência reconhecido. Esta consideração é uma advertência contra a tentação tipicamente burocrática de pressupor mais interdependência que a realmente existente, recorrendo a mecanismos hierárquicos de coordenação (supervisão direta ou standardização de procedimentos), com custos e benefícios não adequadamente avaliados. Além da ineficácia das soluções verticais em entornos complexos e dinâmicos, não deveríamos duvidar de que a coordenação se faz muito mais custosa – em gasto de tempo e em outros recursos como a atualização dos comandos diretivos ou o processamento de informação – na medida em que se hierarquiza e se formaliza.

Em síntese, o exercício da *transversalidade* que está exposto nos argumentos citados expressa uma reação crítica diante da coordenação tipicamente burocrática. O monitoramento estratégico deve também oferecer alternativas às restrições apresentadas, construindo espaços para a transversalidade e a tomada de decisões que incorporem diferentes experiências no campo das políticas públicas.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: ALGUMAS IMPLICAÇÕES PRÁTICAS PARA A ALTA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

São até agora poucos e insuficientes os esforços feitos no Brasil para incentivar tal abordagem estratégica, vinculada a parâmetros como a necessidade de uma visão ampla sobre a situação das políticas, suas capacidades institucionais, recursos materiais, humanos, logísticos, entregas previstas etc. O meio básico de ação é a *fomentação de ambientes de diálogo que permitam entendimentos comuns*, além do esclarecimento sobre as demandas e as necessidades atuais dos executores das políticas e as restrições percebidas. Estes ambientes permitem, apesar de não garantirem, a formação de consensos, o que pode proporcionar soluções efetivas, especialmente porque compartilhadas.

São muitos os prejuízos que o insulamento burocrático, prática recorrente em menor ou maior grau, pode trazer à boa execução das políticas públicas, impedindo que se alcancem os sucessos que esperamos, muitos dos quais aferíveis em nossa vida cotidiana: razoável mobilidade urbana; acesso aos serviços de saúde pública de boa qualidade; número adequado de creches para cuidar dos filhos de mães trabalhadoras etc. Insulamentos que dão vez a monólogos, alguns evitados de razões metodológicas, técnicas, se acreditamos

neles. Contra as medidas autorreferidas, devemos perguntar: como seria possível garantir efetividade nas políticas públicas, em meio às desigualdades ainda existentes em nosso país, sem construção insistente de uma atividade pública orientada pelo diálogo, interno ao governo e com a sociedade, garantido pela participação social na vida das políticas públicas, em todos seus ciclos e momentos? Dessa constatação, uma aposta dialógica, surgiu essa possibilidade de monitoramento, por isso chamado estratégico, e devidamente ancorado na perspectiva atual da moderna administração pública participativa e deliberativa, conforme formulações recentes de Brugué e Tarragó (2014).

As atuais propostas de recortes estratégicos para o monitoramento procuram refletir, ainda que parcialmente, as complexidades inerentes ao planejamento governamental em nosso país, marcado por grandes desigualdades sociais e regionais, exigindo acordos para a coordenação de políticas entre União, estados e municípios, que favoreçam arranjos e pactos federativos, alguns ainda a serem estabelecidos.

A articulação de políticas públicas, e sua *coordenação* em todos os momentos ao longo do ciclo que vai da formulação à implementação, da avaliação à retroalimentação etc., é possivelmente o maior desafio enfrentado atualmente pelos governos nacionais. São inúmeras as consequências que o sucesso ou o fracasso de uma política pública, além dos fatores externos ao país, podem acarretar. E, geralmente, não é fácil indicar claramente quais foram as causas que levaram à determinada mudança observada.

Ainda que a experiência de monitoramento estratégico, tal qual explicitada neste artigo, esteja em seu estágio embrionário e careça de resultados expressivos, julgamos relevante trazê-la à discussão, sobretudo porque se trata de um experimento em busca de afirmação e de institucionalização. Entre as restrições mais visíveis à coordenação de políticas públicas e à compreensão de que sua implementação implica arranjos intergovernamentais complexos com órgãos responsáveis por outras políticas, está a ausência ou a precariedade de diálogos interinstitucionais em ambientes colaborativos.

Além disso, é imprescindível a existência de *trabalhos em rede*, em que muitas políticas concorrem para um mesmo resultado, e também que os supostos beneficiários das políticas participem de sua implementação e da avaliação de seus resultados, de preferência a tempo de corrigir algumas distorções que possam ser verificadas. Outra importante questão de sucesso ou fracasso de uma política pública em nosso país está associada à *articulação*

*federativa*. Importantes políticas, como aquelas nos âmbitos da educação, saúde, assistência social, mobilidade urbana e segurança pública, por exemplo, exigem a solidez de pactos federativos bem estabelecidos. Usualmente, no processo de construção de políticas públicas, há *blindagens burocráticas* (insulamentos), de inspiração tecnocrática, que podem dificultar a formulação de políticas que teriam boas chances de ter uma implementação efetiva. Se agentes participantes que deveriam ser ouvidos não o são, há riscos de distorções e pouca qualidade das informações que poderiam alterar a situação.

Há, ainda, baixa institucionalização neste tipo de iniciativa, aliada à alta fragmentação dos instrumentos de monitoramento nos órgãos governamentais. Dependemos, atualmente, de reforço em nossa cultura democrática, contra uma cultura que, por décadas, instalou-se em nossos governos, posicionando a sociedade civil, por vezes, como uma espécie de adversária, ou objeto de tutela governamental. Ainda assim, há determinados níveis em que pode ser vislumbrada a possibilidade de um monitoramento de tipo estratégico, atento à existência simultânea de várias políticas, e de suas possíveis complementaridades que deveriam ser reforçadas, ou conflitos que poderiam ser minimizados.

É imprescindível que o monitoramento estratégico seja o mais flexível possível e respeite as particularidades de cada política ou conjunto de políticas. É necessária também a construção de *sistemas de informação* adequados, pois um dos entraves a qualquer processo de monitoramento é a dificuldade de se obterem informações precisas e estruturadas. Essa restrição não é apenas setorial, atinge também os órgãos centrais de planejamento. As condições materiais dadas ao *planejamento* também precisam ser revistas. Em países como o Brasil, de grande extensão territorial e muitas diversidades e desigualdades, é muito importante que os técnicos governamentais tenham acesso e possam vivenciar ao menos parte dessa realidade. É impossível imaginar um planejamento de boa qualidade feito apenas de análises elaboradas preponderantemente dentro dos escritórios governamentais. É preciso vivência e diálogo em circuitos externos ao âmbito das atividades de governo.

Portanto, procuramos alargar a discussão e, de acordo com a própria descrição do que é *monitoramento estratégico*, fazer deste texto um instrumento que favoreça o diálogo. Registramos que nosso esforço também pode ser visto, de modo especial, como um convite para que o monitoramento implique a construção permanente de instrumentos que reforcem a democracia brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ARIZNABARRETA, K. E. **Capital social, cultura organizativa y transversalidad em la gestión pública**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD, 6. Buenos Aires: [s.n.], 5-9 nov. 2001.
- BRUGUÉ, Q.; TARRAGÓ, D. La administración deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **PPA 2016-2019: inovação institucional e revolução administrativa**. Brasília: Ipea, 2014. No prelo.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C.; COUTINHO, P. O monitoramento de agendas estratégicas no PPA 2012-2015. Brasília: **Revista brasileira de planejamento e orçamento**, v. 3, n. 1, p. 100-122, 2013.
- CASSIOLATO, M. M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 6).
- HALÉVY, M. **A era do conhecimento**: princípios e reflexões sobre a revolução noética no século XXI. São Paulo: Editora Unesp, 2010.
- HAM, C.; HILL, M. **O processo de elaboração de políticas públicas no Estado capitalista moderno**. Campinas: DPCT-Unicamp, 1993.
- MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Teoria do jogo social**. São Paulo: Fundap, 2005.
- MORIN, E. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- \_\_\_\_\_. **O método 3: o conhecimento do conhecimento**. Porto Alegre: Sulina, 2008.
- NICOLESCU, B. **Manifesto da transdisciplinaridade**. São Paulo: Trion, 2008.
- UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **As chaves do século XXI**. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.
- VIVANCO, M. **Sociedad y complejidad**: del discurso al modelo. Santiago, Chile: LOM Ediciones, 2010.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO/HARVARD UNIVERSITY. **A política das políticas públicas**: progresso econômico e social na América Latina – relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, D.C.: BID, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *et al.* **Política y gestión pública**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; Clad, 2004.

CARDOSO JÚNIOR., J. C. (Org). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011a. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 4).

\_\_\_\_\_. **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011b. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 5).

\_\_\_\_\_. **Gestão pública e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2011c. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 6).

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. R. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.686).

CDES – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **As desigualdades na escolarização no Brasil**. Brasília: CDES, 2007-2010a. Relatórios de Observação.

\_\_\_\_\_. **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**. Brasília: CDES, 2007-2010b. Relatórios de Observação.

CHELIMSKY, E.; SHADISH, W. (Ed.). **Evaluation for the 21st century: a handbook**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1997.

CLAD – CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO/BM – BANCO MUNDIAL. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: informe nacional – Brasil**. Caracas, Venezuela: CLAD; Washington, D.C.: BM, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: informe comparativo de 12 países**. Caracas, Venezuela: Clad; Washington, D.C.: BM, 2007b.

CORTES, S. V.; LIMA, L. L. **A contribuição da sociologia para a análise das políticas públicas**. São Paulo: Lua Nova, 2012.

COSTA, F. L. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

CUNHA, C. G. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul, 2006. Mimeografado.

DAGNINO, R. *et al.* **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Ed. Cabral Universitária, 2002.

DROR, Y. **A capacidade para governar**: informe ao Clube de Roma. São Paulo: Fundap, 1999.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Reflexões para Ibero-América**: avaliação de programas sociais. Brasília: Enap, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Reflexões para Ibero-América**: planejamento estratégico. Brasília: Enap, 2009b.

FARIA, C. A. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 59, 2005.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2012.

FIANI, R. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, 1986.

FRANCO, R.; LANZARO, J. (Coord.). **Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina**. Buenos Aires: Cepal; Flacso, 2006.

FRANKE, F.; NAVARRO, C.; SANTOS, E. A estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 2, n. 1, 2012.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, 2000.

GARCIA, R. C. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília: Ipea, 2001. (Texto para Discussão, n. 776).

\_\_\_\_\_. **PPA**: o que não é e o que pode ser. Brasília: Ipea, 2011. Mimeografado.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. **Governar em rede**: o novo formato do setor público. Brasília: Enap; São Paulo: Unesp, 2006.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2009.

HOLANDA, N. **Avaliação de programas**: conceitos básicos sobre a avaliação “ex post” de programas e projetos. Fortaleza: ABC, 2006.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUERTAS, F. **O método PES**: entrevista com Matus. São Paulo: Fundap, 1996.

LINDBLOM, C. E. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2010.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

MARTINS, P. E.; PIERANTI, O. P. (Org.). **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

MATIJASCIC, M. (Org.). **Presença do Estado no Brasil**: federação, suas unidades e municipalidades. Brasília: Ipea, 2009.

MELO, M. A. **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

MELO, P. C. S. **Monitoramento e avaliação na administração pública federal**: os desafios do PPA 2012-2015. Brasília: ISC/TCU, 2012.

MELO, E. B. B.; RODRIGUES, R. W. S. **Monitoramento, avaliação e controle**: superando o debate técnico-burocrático. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5. Brasília: Consad, 2012.

MELO, E. B. B.; NETO, R. M.; SILVA, M. S. Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 2, n. 1, 2012.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso**: tensões entre política e técnica (1930-2003). Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MPOG – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano plurianual 2004-2007**: relatório de avaliação. Brasília: SPI; MPOG, 2008.

\_\_\_\_\_. **Relatório de avaliação do PPA 2008-2011**: avaliação da dimensão estratégica. Brasília: SPI; MPOG, 2009.

\_\_\_\_\_. **Plano plurianual 2012-2015**: mensagem presidencial. Brasília: SPI; MPOG, 2011.

NETO, R. M.; SANTOS, E. A. V.; VENTURA, O. A. F. **O modelo de gestão do PPA 2012-2015**. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6. Brasília: Consad, 2013.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2011.

NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucinal y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.



PETERS, G. **Managing horizontal government**: the politics of coordination. Canadian Centre for Management Development, Jan. 1998.

\_\_\_\_\_. **La política de la burocracia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: Enap, 2010.

PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

PRATS CATALÁ, J. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza**. Madrid: Inap, 2005.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementación**: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 40, 2006.

QUEIROZ, A. A. **Por dentro do governo**: como funciona a máquina pública. Brasília: Diap, 2009.

REZENDE, F. C. **Porque falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

RIBEIRO, S. M. **Governança democrática e viés técnico da burocracia brasileira**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 16. Asunción: Clad, 2011.

SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO JÚNIOR., J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

SILVA, R. T. **Eficiência e eficácia da ação governamental**: uma análise comparativa de sistemas de avaliação. Brasília: Ipea, 2002. (Relatório Técnico).

SILVA, P. L. B.; COSTA, N. R. **A avaliação de programas públicos**: reflexões sobre a experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2002. (Relatório Técnico).

VÁSQUEZ, J. M.; ORTEGÓN, E. **Manual de prospectiva y decisión estratégica**: bases teóricas e instrumentos para América Latina y El Caribe. Santiago, Chile: Ilpes; Cepal, 2006. (Serie Manuales, n. 51).

WILDAVSKY, A. A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. In: BROMLEY, R.; BUSTELO, E. (Ed.). **Política x técnica no planejamento**. Brasília: Brasiliense; Unicef, 1982.



## EDITORIAL

### Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

### Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

### Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Thais da Conceição Santos (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

### Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

### Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than  
Portuguese published herein have not been proofread.*

### Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)





## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

