

Desenvolvimento de Práticas de Monitoramento Analítico: O Caso da Política Socioeducativa em Minas Gerais¹

Vitor Sousa Gonçalves²

Resumo

O artigo visa difundir a concepção de monitoramento analítico como tecnologia de gestão social de potencial inovador para as burocracias estatais. Diante disso, propõe-se a transformação da cultura das organizações, no sentido de configurar práticas de monitoramento analítico na gestão de políticas públicas. Serão apresentados os principais desfechos das reformas gerenciais do setor público, as quais colocaram em pauta os temas de gestão para resultados e Monitoramento & Avaliação (M&A). A partir disso, serão exibidos os entraves e as sugestões para a transformação da cultura organizacional, o que envolve o aperfeiçoamento dos sistemas de M&A, de modo a prover indicadores e gerar informações apropriadas ao exercício analítico. Por fim, será apresentado o *case* da Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SUASE) em Minas Gerais, mostrando uma análise empírica sobre os usos e as práticas do monitoramento na política de atendimento ao adolescente em conflito com a Lei, além de recomendações para a promoção de uma cultura avaliativa na Instituição.

Palavras-chave

Monitoramento e Avaliação. Gestão por Resultados. Política Socioeducativa. Monitoramento Analítico. Gestão Social.

Abstract

The article aims to disseminate the concept of analytical monitoring as a social management technology of innovative potential for state bureaucracies. Therefore, the transformation of the organizational culture was proposed, in order to configure practices of analytical monitoring regarding the management of public policies. The main outcomes of the public sector management reforms will be presented, which have addressed the issues of management for results and Monitoring and Evaluation (M&E). Based on that, the obstacles and suggestions for a transformation of this culture will be shown, involving the improvement of the M&E systems, in order

to provide indicators and generate appropriate information to the analytic exercise. Finally, the case of the *Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas* in Minas Gerais will be presented, showing an empirical analysis on the uses and practices of monitoring in the policy of assistance to adolescents in conflict with the Law, besides recommendations for the promotion of an evaluative culture in the Institution.

Keywords Monitoring and Evaluation. Management for Results. Socio-educational Policy. Analytical Monitoring. Social Management.

INTRODUÇÃO

O monitoramento analítico é uma tecnologia de gestão social com potencial inovador para as burocracias estatais, não obstante, é uma ferramenta pouco explorada e difundida por agentes governamentais, consultorias e pesquisadores de políticas públicas (JANNUZZI, 2011; TARSILLA, 2015).

O termo *monitoramento analítico* foi introduzido por Jannuzzi (2011) e diz respeito ao enfoque analítico nos processos de Monitoramento e Avaliação (M&A). Essa perspectiva analítica sobre os processos de M&A incorpora os fundamentos de um novo modo de fazer gestão pública. A gestão social emerge nos anos 1990, sobretudo na América Latina, e tem se mostrado uma alternativa para configurar maior dinamismo e efetividade à ação governamental. Essa vertente é pautada pelos princípios da dialogicidade, participação e *accountability*, sendo, portanto, um dispositivo que contribui para a efetivação da democracia (BROTTO; KLEIN; ARAÚJO, 2016; ARRETCHE, 2009). Por essa lógica, Araújo (2014, p. 88) entende a gestão social como “um campo de saberes e práticas referentes aos modos de gerir interorganizações, territórios e relações sociais, sendo orientado por uma ideologia social e do interesse público, orquestrando diferentes escalas e tipos de poder”.

Os processos de M&A são elementos fundamentais para propiciar maior eficiência, eficácia e efetividade à ação governamental. Embora o monitoramento e a avaliação sejam defendidos por todos, poucos reivindicam a utilização dessas ferramentas para si. Ademais, enquanto muito se advoga em favor do pluralismo metodológico, pouco se tem produzido de conhecimento útil sobre esses métodos (BOULLOSA; RODRIGUES, 2004).

De acordo com Porter e Goldman (2013), no entanto, para que esses instrumentos sejam, de fato, efetivos, é necessário que os governos sejam dotados de maior capacidade para orientar suas ações a partir de um monitoramento voltado para resultados e para se fazer perguntas mais profundas de por que e como, por meio de avaliações de políticas e programas.

O aprimoramento das capacidades governamentais envolve certamente a construção de uma cultura gerencial aberta e flexível com capacidade de inovar e redefinir caminhos

(CARNEIRO, 2004). Este artigo abordará, então, os desafios para a estruturação de uma cultura de monitoramento analítico em políticas sociais, no sentido de demonstrar a importância de promover um enfoque avaliativo nos vários níveis hierárquicos das instituições que conduzem empreendimentos sociais.

A construção de uma cultura avaliativa nas políticas sociais envolve, também, a constituição dos sistemas de M&A. Assim, serão exibidos os atributos para um bom sistema de monitoramento e os aspectos desejáveis aos painéis de indicadores que compõem esses sistemas.

Ao final, será apresentada, no formato de um *case*, a pesquisa empírica realizada na Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SUASE) em Minas Gerais a respeito dos usos e práticas do monitoramento na política de atendimento ao adolescente em conflito com a Lei.

O artigo baseia-se numa pesquisa empírica não tradicional, uma vez que, para além da discussão teórica desenvolvida, também existe uma preocupação propositiva a partir da busca de contribuições práticas para a SUASE. Por essa razão, ao final da pesquisa, o diagnóstico e as recomendações foram apresentados aos gestores e técnicos do órgão governamental, visando aprimorar os processos de M&A a partir de um enfoque analítico.

O objetivo maior do artigo, contudo, é contribuir para a difusão de práticas de monitoramento analítico entre gestores e acadêmicos do campo de políticas públicas. A pesquisa empírica é utilizada para demonstrar a relevância dessa ferramenta e os desafios para a transformação da cultura das organizações, além de oferecer exemplos práticos que possam tornar a discussão teórica palpável aos leitores.

GESTÃO ORIENTADA PARA RESULTADOS E MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Recentemente os instrumentos de M&A e a noção de gestão orientada para resultados têm assumido papel central no setor público, especialmente com o advento das recentes reformas gerenciais. Em resposta à crise do *Welfare State*, novas reformas administrativas com enfoque gerencial e plano de fundo notadamente neoliberal emergem no início dos anos 80, buscando a redução dos custos dos serviços públicos e o aumento da produtividade (BRESSER PEREIRA, 2006).

Depois de duas décadas de hegemonia, esse movimento, denominado *New Public Management* ou Nova Gestão Pública, passou a ser questionado. Essas reformas promoveram transformações que acabaram resultando no esvaziamento do Estado e na sua capacidade de governar (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Em contraposição às reformas gerenciais, as quais tiveram excessivo foco nos métodos de gestão do setor privado, Moore (2002) propõe uma abordagem estratégica para a gestão governamental, na qual, diferentemente de uma empresa que tem como objetivo final o lucro, se almeja criar valor público.

Apesar da diversidade de iniciativas e resultados, a trajetória recente da modernização administrativa sinaliza para uma continuidade das diretrizes que predominaram nos últimos anos, e um dos pontos mais substantivos dessa nova orientação é a gestão para resultados orientados ao desenvolvimento (CLAD, 2010).

Torna-se imperativa, nessa conjuntura, a transformação da cultura das organizações, o que perpassa a substituição de um paradigma de gestão meramente procedimental para a construção de uma lógica voltada para resultados. De acordo com Morra-Imas e Rist (2009), a mensuração de resultados pelas organizações pode implicar em uma série de repercussões práticas para essas instituições, como auxiliar na tomada de decisões, demonstrar se os objetivos esperados foram alcançados, incrementar a credibilidade e a confiança pública, configurar maior *accountability* em relação às agências fomentadoras de empréstimos, além de poder ser empregada como uma ferramenta de gestão e motivação.

Não obstante as potencialidades dessa nova orientação de gestão, de acordo com o CLAD (2010), o maior obstáculo para a transformação da cultura organizacional é o peso que a visão de administração tradicional ainda possui, o que dificulta a adesão dessa nova proposta pelos funcionários públicos e políticos.

O desafio posto para a gestão pública é não cair em um “gerencialismo equivocado”, isto é, deve-se orientar não apenas pelo desempenho, mas pelos resultados que se almejam alcançar (CLAD, 2010). À vista disso, de acordo com a visão do *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD, 2010, p. 12, tradução nossa), “[...] a proposição de metas não é meramente uma tarefa gerencial, mas que deve estar ligada a objetivos políticos mais amplos”.

As políticas públicas possuem objetivos múltiplos, conflitantes e ambíguos. Assim, como é sabido que os recursos públicos são limitados e que não é possível atender a todos esses interesses, cabe destaque ao enfoque para resultados, uma vez que, por meio de esforços não meramente técnicos, mas também políticos, ele pressupõe o estabelecimento de metas e prioridades, o que funciona como um “norte” para as políticas, pois resulta em compromissos concretos, viáveis e verificáveis para os gestores (MOKATE, 2006).

Além disso, os empreendimentos sociais estão envoltos em um cenário de bastante incerteza, não somente pela constante alteração do quadro socioeconômico, mas também porque, em grande parte das vezes, depende de uma forte interação com o usuário (COSTA, 2004). Nesse sentido, Mora (2000, p. 6, tradução nossa) afirma que “[...] a liberdade e a flexibilidade para tomar decisões são fundamentais, tanto para enfrentar os riscos como para aproveitar as oportunidades do entorno”. Assim sendo, o estabelecimento de prioridades e o emprego de metas e indicadores são importantes para minimizar os riscos advindos dessa conjuntura.

Segundo o CLAD (2010), o aprimoramento no emprego de metas e indicadores contribui não somente para o monitoramento e controle de uma política, mas também para maior transparência quanto aos meios e objetivos que estão orientando a ação governamental.

Portanto, a consolidação desse novo enfoque gerencial baseado em uma orientação para resultados envolve o fortalecimento dos processos estratégicos de M&A, os quais, atuando em sinergia, podem funcionar como catalisadores para a evolução de outros importantes processos gerenciais (MOKATE, 2006).

Apesar das inúmeras potencialidades dessas ferramentas, Boullosa & Rodrigues (2004) pontuam que o estado da arte de avaliação e monitoramento é crítico no Brasil:

Nas esferas de governos, avalia-se ou monitora-se muitas vezes por exigência legal ou por pressão social, mas sem a devida compreensão da sua importância. Funciona ainda como freio o sentimento difuso de desconfiança, quando não de medo, em relação aos possíveis usos sobre os resultados que podem vir a ser construídos, o que praticamente impede a integração de tais processos nos sistemas de aprendizagem que deveriam envolver qualquer processo de intervenção pública (BOULLOSA; RODRIGUES, 2004).

Observa-se, contudo, o crescimento do interesse sobre as práticas de monitoramento nos últimos anos. No campo governamental, desponta-se uma preocupação com a avaliação da eficiência e do impacto de políticas públicas. As experiências mais substantivas concentram-se em âmbito federal, sobretudo a partir da consolidação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) criado em 2004, a qual passou a ser responsável pela gestão das informações, realização de avaliações das políticas públicas implementadas pelo governo federal, além de apoiar institucionalmente as avaliações realizadas por outros agentes. Outro ponto relevante é o surgimento de uma rede de profissionais engajados com as temáticas de M&A, promovendo o acúmulo de conhecimento e expertise sobre a temática (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Ramos e Schabbach (2012, p. 1273) acrescentam que “em nível acadêmico, estudos nessa área vêm proliferando, embora a atenção maior seja dada aos processos de formação da agenda e formulação das políticas, em detrimento da implementação, da avaliação e do monitoramento”.

O modelo conceitual do ciclo de políticas e de programas públicos redesenhado por Jannuzzi *et al.* (2009) facilita o entendimento sobre a relevância das atividades de M&A. Segundo esse modelo, inicialmente, os problemas e as demandas sociais provocam a definição da agenda e uma percepção acerca das questões públicas. Subsequentemente, é gerado um diagnóstico que apoiará o desenho e a formulação de uma política pública. Depois disso, esta será implementada, isto é, os processos planejados nas etapas anteriores serão executados, gerando novos produtos ou oferta de serviços. Após a implementação da política, ela será avaliada, de forma que os sistemas de monitoramento irão subsidiar a análise de resultados e impactos para que se possa decidir sobre a continuidade desse ciclo. As atividades de M&A, entretanto, não se restringem ao final desse processo; os instrumentos investigativos podem ser empregados a qualquer momento desse ciclo.

Figura 1: O Ciclo de Políticas e Programas Públicos



Fonte: Adaptado de Jannuzzi et al., 2009, p. 110.

Para Mokate (2006), as atividades de M&A são um processo de exploração de perguntas inteligentes para provocar reações e decisões gerenciais. Nos últimos anos, surgiram diversas interpretações para tentar diferenciar os conceitos de monitoramento e avaliação. No entanto, existem alguns limites para o tratamento dessas informações de forma separada, pois, apesar da existência de certas diferenças metodológicas, o monitoramento e a avaliação são processos complementares e que devem atuar de forma sinérgica para apoiar uma gerência para resultados (BUVINICH, 1999; MOKATE, 2006; ARRETCHE, 2009; BOULLOSA; RODRIGUES, 2014; TARSILLA, 2015).

De maneira geral, o que diferencia esses dois elementos é que a avaliação introduz análises e juízos de valor, mas, para isso, depende das informações que são geradas pelo monitoramento. Tal situação reforça, portanto, a relação de complementaridade entre esses instrumentos de gestão, pois, enquanto a avaliação enriquece as informações geradas pelo monitoramento, o monitoramento retroalimenta as informações demandadas pelos processos avaliativos (BUVINICH, 1999; MOKATE, 2006).

MONITORAMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Os processos de monitoramento são imprescindíveis para o sucesso das políticas sociais, pois fornecerão informações para a tomada de decisão e avaliação de uma política. De acordo com Buvnich:

Monitoramento envolve a coleta de informações sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são críticas e relevantes para a efetiva implementação do programa ou projeto. Através dessa informação, o monitoramento analisa e verifica, num processo contínuo, se os recursos e as atividades se estão implementando segundo o programado e se as metas sobre os resultados estão sendo alcançadas ou não, indicando ao mesmo tempo, as razões de sucesso e insucesso (BUVINICH, 1999, p. 19).

Segundo classificação de Jannuzzi (2011), existem duas formas de monitoramento: “gerencial” e “analítico”. O monitoramento “gerencial” está voltado para o acompanhamento de metas e prazos de ações; ao passo que o “monitoramento analítico” consiste na análise comparativa e sistêmica dos indicadores que dizem respeito a uma determinada política pública.

Apesar de algumas políticas sociais se encontrarem em estágio maduro no que diz respeito aos processos de monitoramento gerencial, grande parte das políticas empreendidas no Brasil, sobretudo em âmbito estadual e municipal, carecem do desenvolvimento de uma cultura de monitoramento analítico. Em países europeus e nos Estados Unidos, essa cultura avaliativa encontra-se institucionalizada há, pelo menos, três décadas, ao passo que, no Brasil, a temática de avaliação e monitoramento é um campo de recente desenvolvimento (JANNUZZI, 2011).

O que Jannuzzi (2011) conceitua como monitoramento analítico, Tarsilla (2015) entende como *monitoramento avaliativo*, uma vez que, por essa concepção, seria possível monitorar e avaliar a política simultaneamente. Assim, a construção da cultura de monitoramento analítico ou avaliativo é uma interessante estratégia para as organizações que desejam avaliar, de alguma forma, o trabalho que desenvolvem, porém não têm condições institucionais ou recursos para contratar uma consultoria externa para tal finalidade. Além disso, avaliar a intervenção a partir dos processos de monitoramento implica em inserir os operadores das políticas nos fluxos avaliativos, o que aumenta as chances das informações utilizadas serem incorporadas por esses atores.

Nessa linha, Wu *et al.* (2010) defendem uma abordagem participativa na realização de avaliações, na qual, diferentemente dos métodos tradicionais, sejam envolvidos nos fluxos as pessoas locais, a equipe do projeto, o gerente e outros *stakeholders*. Esses atores, portanto, não serviriam apenas como fonte de informação, mas como colaboradores na coleta e análise, no compartilhamento das descobertas e na aplicação das ações. Nessa nova orientação, os indicadores seriam definidos internamente e se disporia de mais medidas qualitativas. Por fim, enquanto os métodos tradicionais seriam predeterminados e padronizados, os modos participativos tenderiam a produzir avaliações adaptativas.

Wu *et al.* (2010) destacam alguns fatores que podem ser decisivos para a efetividade das avaliações, como força de trabalho treinada, gestão orientada para o futuro e capacidade de coleta de informações e processamento de dados. Dos fatores que podem prejudicar o sucesso das práticas avaliativas, ressaltam-se a falta de apoio organizacional e de experiência em avaliação, a percepção estreita do escopo da avaliação, interferências políticas sobre os resultados, objetivos pouco claros e a subjetividade na interpretação das evidências

encontradas (WU *et al.*, 2010).

Dada a incipiência no trato dessa questão em políticas sociais no país, para que se promova uma cultura de monitoramento analítico no âmbito de um programa ou política, é necessário enraizar, no cotidiano de técnicos e gestores, uma perspectiva analítica em que os agentes envolvidos com a execução da política possam ter uma visão mais crítica em relação à importância dos processos de monitoramento, dos indicadores utilizados, do significado das metas propostas e das relações de causalidade dos produtos com os resultados e impactos da política ou programa.

Segundo as ideias de Mokate (2000), um dos primeiros desafios para a formação de uma cultura de monitoramento analítico é desconstruir a visão negativa que é atribuída à avaliação. Os processos avaliativos, usualmente, não são vistos com bons olhos pelos gestores, os quais, em muitos casos, não compreendem a utilidade direta de se avaliar. Além disso, muitos gestores têm a falsa ideia de que os processos de avaliação são meros instrumentos de controle e auditoria. No entanto, esses processos não podem possuir, em hipótese alguma, esse caráter, pois o objetivo da avaliação não é o de punição e, sim, o de se aprimorar as estratégias de intervenção (MOKATE, 2000).

À vista disso, é importante que se desmistifique a percepção da avaliação como um “monstro”, termo que Mokate (2000) utiliza para designar uma visão míope sobre os processos avaliativos. A partir de então, será possível abrir um caminho novo para uma orientação mais estratégica, no qual as atividades de M&A contribuam com informações valiosas para o processo decisório e passem a ser vistas como aliadas dos gestores sociais (MOKATE, 2000). Diante disso, Mokate apresenta quatro passos prioritários para o início dessa transformação:

- A especificação de um marco conceitual da política, programa ou projeto que visa monitorar e avaliar, para indicar claramente os resultados esperados e explicitar as supostas relações causais.
- A superação da lacuna (tanto real quanto percebida) entre o quantitativo e o qualitativo na especificação de objetivos e avaliação.
- A identificação e ajuste dos indicadores e informações relevantes, levando em conta o marco conceitual e as diversas perspectivas e interesses associados com os resultados e as relações causais esperados.
- A definição e gestão efetiva de fluxos da informação gerada pelo processo avaliativo e a introdução de estratégias e incentivos que promovam o uso de tais informações (MOKATE, 2000, p. 8, tradução nossa).

O ponto de partida para a avaliação é justamente o conhecimento do marco conceitual da política, ou seja, o entendimento das relações de causalidade entre as atividades desenvolvidas, os produtos gerados, os resultados e os impactos almejados. Essa clareza é necessária para minimizar os riscos, os quais são inerentes à implementação de empreendimentos na área social, e para que se tenha uma maior clareza quanto aos objetivos e aos resultados pretendidos (CARNEIRO, C. B. L., 2004; NOGUEIRA, 1998).

Sistemas de Monitoramento

Os sistemas de monitoramento também são um elemento crucial para a estruturação do monitoramento analítico, já que a forma com que as informações estão dispostas e os indicadores que são disponibilizados aos usuários podem incentivar ou desestimular a equipe para o esforço de interpretação dessas informações. Logo, é imprescindível que os indicadores estejam dispostos na forma de um painel, com interface simples e amigável, permitindo aos técnicos e gestores acessar os dados referentes à política, contribuindo para uma atitude mais analítica sobre ela (JANNUZZI, 2011).

Ainda segundo Jannuzzi (2011), é importante que os sistemas de monitoramento disponham de indicadores relevantes e periodicamente atualizados para que se possa acompanhar o andamento do programa ou da política. A utilização de indicadores sociais ocorre com a finalidade de enriquecer a interpretação empírica da realidade social e potencializar a análise, a formulação e a interpretação das políticas. Apesar do esforço de atualização tecnológica para armazenamento, tratamento e consulta de indicadores, não se tem dedicado, com o mesmo afincio, ao aprimoramento analítico no uso desses indicadores para o processo de formulação e avaliação das políticas sociais. Por conseguinte, impera a crença de que o mero emprego dessas tecnologias, por si só, garantirá uma melhor gestão dos recursos e programas sociais.

Segundo Mora (2000), a construção de indicadores e a fixação de metas para a avaliação de desempenho não é um exercício fechado. Trata-se de um processo flexível e dinâmico, sujeito a alterações a partir dos aprendizados adquiridos. Dessa maneira, é necessário que se adapte o painel de indicadores e metas às mudanças institucionais, à disponibilidade de informações e ao cenário no qual a política ou programa está inserido.

A configuração de um painel analítico de uma política ou programa deve se apoiar em um bom conjunto de indicadores, o qual “[...] deve ser suficiente para prover indicações da ‘situação geral’ do programa em seus componentes-chave, mas nem tão amplo que traga ambiguidade, redundância e perda de objetividade no que é fundamental analisar” (JANNUZZI, 2011, p. 17). É preciso ter atenção para que cada tipo de usuário receba informações adequadas ao que necessita – aos usuários gestores de nível operacional, devem estar disponíveis informações que possibilitem o acompanhamento dos processos e atividades sob sua responsabilidade, e aos gestores mais estratégicos, indicadores que permitam acompanhar os macroprocessos-chave para o modelo lógico do programa ou da política.

Jannuzzi ainda cita uma série de propriedades a que um indicador deve atender, tais como:

[...] ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta; ser sensível a políticas públicas implementadas; ser específico a efeitos de programas setoriais; ser inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas; ser atualizável periodicamente, a custos razoáveis; ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos; gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo (JANNUZZI, 2002, p. 56-57).

Como é difícil que um indicador apresente todas essas características, o analista deve avaliar os *trade-offs* das diferentes possibilidades que podem ser obtidas, de forma a selecionar os melhores indicadores para uma determinada situação. Além disso, a avaliação de políticas públicas requer indicadores de diferentes naturezas. Portanto, é imprescindível que se diferencie os indicadores quanto à natureza do ente indicado, tais como insumo, processo, produto, resultado e impacto (JANNUZZI, 2002).

Os indicadores de insumo refletem a disponibilidade dos insumos básicos para a execução da política, podendo envolver recursos humanos, financeiros ou equipamentos. Os indicadores de processo prestam-se a indicar como esses recursos foram utilizados, ou seja, os esforços empreendidos para a obtenção dos resultados propostos. Já os indicadores de produto objetivam apreender os resultados obtidos com os processos executados, isto é, o alcance de metas físicas. Indo além da entrega de produtos, os indicadores de resultado propõem-se a mensurar os benefícios para o público-alvo, decorrentes das ações da política. Enquanto os indicadores de impacto voltam-se para os efeitos provocados por essa política para a sociedade (BRASIL, 2014).

Na realidade, baseando-se na Teoria do Programa, propõe-se a estruturação de um painel de indicadores a partir do desenho da política. Por meio desse construto analítico, traça-se um modelo que explicará como os recursos, as estratégias e as atividades conduzem aos resultados pretendidos ou observados (ROGERS *et al.*, 2000; BRASIL, 2010).

A partir da especificação de um marco conceitual, isto é, o arcabouço teórico/normativo que norteará a implementação/condução de uma política pública, é importante o enquadramento desse marco a partir de uma lógica de encadeamento, de forma que cada parte desse processo se relacione com as demais. Dessa maneira, é importante considerar esses aspectos na definição de uma cadeia de objetivos, possibilitando antever a lógica e a consistência interna das propostas, alternativas e estratégias de intervenção. Dada essa relação de interdependência e causalidade entre as fases desse ciclo, é possível estabelecer análises comparativas e de correlação entre cada uma das partes por meio dos indicadores envolvidos.

Figura 2: Modelo-base para o marco conceitual



Fonte: Adaptado de Brasil, 2014, p. 11.

O monitoramento com base no modelo acima pressupõe diferentes tipos de indicadores para cada etapa desse fluxo. Pela lógica proposta, os recursos empreendidos em uma política podem ser mensurados a partir de indicadores de insumo; as atividades, por indicadores de processos; os produtos, por indicadores de produto; os resultados, por indicadores de resultado; e os impactos, por indicadores de impacto. É necessário pontuar, entretanto, que não existe consenso no uso desses termos, mas a lógica que se mantém com essas

terminologias é a mesma (MOKATE, 2000, p. 12).

Conforme destacado nesse modelo, nas primeiras três etapas, predomina uma ótica de monitoramento gerencial e, nas outras duas, a concepção de monitoramento analítico (JANNUZZI, 2011). De forma análoga, Morra-Imas e Rist (2009) entendem que a visão tradicional sobre os processos de M&A focam nas três primeiras fases; já numa orientação de M&A voltada para resultados, foca-se nas fases finais. Jannuzzi (2011) ressalva, contudo, que ambos os tipos de monitoramento ocorrem em todas as etapas desse fluxo, assim, tal esquema apenas chama a atenção para a predominância de uma dessas formas em cada parte desse processo. Além disso, com essa representação, observa-se a necessidade de fortalecer os processos de M&A nas duas fases finais para se apoiar a construção de uma cultura de monitoramento analítico.

Como os processos de M&A derivam de uma concepção de gestão orientada para resultados, é fundamental o estabelecimento de metas, de forma a nortear a condução do programa ou da política por objetivos (BUVINICH, 1999). As metas irão indicar, justamente, onde se quer chegar com tais empreendimentos; já os indicadores são as medidas para se auferir o alcance desses objetivos (CARNEIRO, R., 2004). Apesar de, em muitos casos, o termo “meta” ser tratado como um sinônimo de “objetivo”, na verdade, as metas são parâmetros de quantificação dos objetivos. Segundo Buvnich (1999), é importante entender esses elementos de forma separada, assim o primeiro passo para o estabelecimento desses parâmetros é problematizar o que se quer alcançar com o programa e, a partir disso, extrair os objetivos.

Sintetizando o que foi discutido até o presente momento, apresentou-se as diretrizes de uma nova orientação de gestão pública, voltada para resultados e a importância de se promover um enfoque avaliativo nos processos de monitoramento conduzidos pelas burocracias estatais. Depois disso, foram expostos os conceitos, as tipologias e análises relacionadas aos temas de M&A, assim como os passos para a estruturação dos sistemas de monitoramento e os atributos desejáveis aos indicadores. Para ilustrar a discussão teórica desenvolvida, será apresentado o *case* do trabalho empírico realizado na SUASE, no sentido de demonstrar a importância da transformação da cultura das organizações e os desafios encontrados para a efetivação dessas mudanças.

O CASE DA SUBSECRETARIA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO EM MINAS GERAIS

No ano de 2015, foi realizada pesquisa empírica, com duração de 1 (um) ano, pelo autor do presente artigo, na Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SUASE), órgão responsável pela gestão da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em Minas Gerais. A SUASE era vinculada, durante a realização da pesquisa, à Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), atual Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP).

A SUASE é responsável pela gestão de vinte e quatro (24) centros socioeducativos de

privação de liberdade e onze (11) casas de semiliberdade (MINAS GERAIS, 2018). Na época da realização da pesquisa, a SUASE também incorporava a coordenação das medidas socioeducativas em meio aberto, porém, essa atribuição foi delegada à Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE).

A pesquisa examinou como as concepções de monitoramento gerencial e analítico estavam desenvolvidas nos vários níveis que compunham a estrutura organizacional da SUASE. A partir disso, foram apresentadas propostas para o fortalecimento dos processos de M&A na Instituição, discutindo os desafios para a construção do monitoramento analítico na política socioeducativa.

Metodologia

O trabalho foi motivado por experiência profissional do pesquisador, na própria SUASE, com o sistema interno de gestão da política socioeducativa (GEDUC), o qual se prestava a monitorar o desempenho das unidades de privação de liberdade e semiliberdade. O projeto de pesquisa foi desenhado a partir de observações sobre o trabalho cotidiano, participação em reuniões, além do contato com os indicadores monitorados pelo GEDUC. A fase exploratória da pesquisa também serviu para delinear a hipótese do trabalho, de que a concepção de monitoramento analítico era precária na Instituição.

Quadro 1: Participantes das entrevistas e grupos focais

Método	Participante(s)
Entrevista semiestruturada	Subsecretário de Atendimento às Medidas Socioeducativas
	Superintendente de Gestão das Medidas de Privação da Liberdade
	Superintendente de Gestão das Medidas de Semiliberdade e Meio Aberto
	Diretor de Informação e Pesquisa
	Ex-diretora do Centro Socioeducativo de Uberlândia (representando os Diretores Gerais das unidades socioeducativas do interior)
Grupo focal	Diretores Gerais de Unidades Socioeducativas de Belo Horizonte: Diretora Geral do Centro de Internação Provisória São Benedito, Diretor Geral Interino do Centro Socioeducativo Horto e Diretora Geral do Centro Socioeducativo Santa Terezinha
	Diretorias do Núcleo Gerencial da SUASE: Diretor de Gestão de Vagas e Atendimento Jurídico, Diretora de Formação Educacional e Profissional, Diretor do Núcleo de Apoio Administrativo, representante da Diretoria de Orientação das Medidas de Semiliberdade, representante da Diretoria de Orientação Socioeducativa, representante da Diretoria de Gestão de Parcerias e representante da Diretoria de Segurança Socioeducativa.

Fonte: Elaboração Própria

O Subsecretário e os superintendentes foram entrevistados, porque ocupavam os postos mais estratégicos dentro da estrutura organizacional da SUASE. Assim, a visão desses atores era importante para se compreender como os processos de M&A estavam incorporados no alto escalão da Instituição.

O grupo focal com as diretorias do núcleo gerencial, isto é, as gerências que dão suporte administrativo e institucional às unidades socioeducativas, ocorreu para o entendimento de como os processos de M&A estavam estruturados nas equipes centrais, além da percepção desses atores sobre a utilização das informações geradas pelo GEDUC nas unidades. O Diretor de Informação e Pesquisa, o qual fazia parte da equipe gerencial, foi entrevistado separadamente, para se entender o histórico e funcionamento do GEDUC, pois a diretoria sob sua responsabilidade era encarregada pela gestão desse sistema.

Já o grupo focal com os diretores das unidades socioeducativas foi realizado para a apreensão do destaque configurado às práticas de M&A nessas unidades, do aproveitamento das informações geradas para a tomada de decisão, além da percepção desses atores a respeito do apoio institucional do núcleo gerencial em relação aos processos de M&A. Foram convidados os diretores gerais das unidades situadas na região do Horto, em Belo Horizonte, para facilitar o encontro do maior número de representantes no grupo focal. No entanto, para não limitar o debate às unidades da capital, realizou-se entrevista com uma representante de uma das unidades do interior do estado.

Gestão do Sistema Socioeducativo (GEDUC)

Esta seção busca responder à seguinte pergunta: Como a SUASE monitorava sua política? Para auxiliar na resolução dessa questão, será apresentado o GEDUC, o qual era, na época da pesquisa, o principal expoente para o M&A na SUASE. Contudo, o M&A da política socioeducativa não se restringia a esse sistema, pois, conforme demonstrado anteriormente com o Ciclo de Políticas e Programas Públicos, os sistemas de monitoramento constituem apenas uma das dimensões do M&A das políticas ou dos programas, envolvendo uma concepção muito mais ampla do que esses instrumentos em si.

O GEDUC gera, no final de seu fluxo informacional, um painel composto de indicadores e metas referentes ao desempenho das unidades socioeducativas de privação e casas de semiliberdade. O artigo não entrará nos pormenores dos indicadores por envolver questões muito específicas da realidade institucional da SUASE. A título de exemplificação, destacam-se indicadores que mensuravam aspectos como matrícula e frequência escolar dos adolescentes, inserção e conclusão em cursos de formação básica para o trabalho, realização de ações para a família, inserção em oficinas, realização de atendimento técnico qualificado, índice de saídas da unidade, além de indicadores de segurança, como número de fugas, tumultos e rebeliões.

O fluxo de alimentação das informações do GEDUC iniciava-se com o preenchimento das planilhas por funcionários encarregados nas unidades, as quais eram encaminhadas à Diretoria de Informação e Pesquisa (DIP) para processamento, revisão e consolidação dos

dados. Depois disso, estes dados alimentavam os relatórios produzidos por esta diretoria, e estes eram encaminhados às gerências correspondentes para análise e monitoramento, de forma a orientar o planejamento e o redirecionamento da política, caso necessário.

Figura 3: Fluxo informacional do GEDUC



Fonte: Adaptado de Diretoria de Informação e Pesquisa/ SUASE-SEDS, 2010.

Com vias ao monitoramento contínuo do sistema socioeducativo, o GEDUC compunha-se de três etapas: pactuação de metas, reuniões intermediárias e reuniões plenárias.

Figura 4: Modelo-base para o marco conceitual



Fonte: Elaboração própria

As reuniões de pactuação de metas envolviam representantes do núcleo gerencial da SUASE e do corpo diretivo das unidades socioeducativas. Estes encontros ocorriam individualmente com cada unidade e, a partir deles, eram acordadas metas para os indicadores que compunham o GEDUC.

As reuniões intermediárias, as quais ocorriam no meio do ano, eram encontros para o monitoramento parcial dos resultados das unidades socioeducativas, nos quais se discutia o alcance das metas e o que podia ser feito para aprimorar o rendimento em cada indicador.

Já as reuniões plenárias eram eventos que ocorriam no final do ano para exibir o que estava progredindo no trabalho socioeducativo no estado e para demonstrar boas práticas dentro do sistema. Assim, essa era uma oportunidade para que os gestores pudessem dialogar e trocar experiências, o que podia corroborar para o aprimoramento do trabalho.

Desafios para a Construção da Cultura de Monitoramento Analítico

A pesquisa empírica tem como objetivo, além de fornecer um diagnóstico sobre os processos de M&A na SUASE, gerar subsídios para o aprimoramento das práticas avaliativas na organização. Muito se evoluiu na estruturação de uma cultura de resultados no setor público em Minas Gerais, mas pode-se avançar ainda mais nessa questão, de forma a ultrapassar uma lógica de monitoramento gerencial dominante. Esta é a motivação maior que orientou o presente trabalho.

O M&A de políticas sociais é um tópico recente de estudo e desenvolvimento no País, sobretudo nas esferas municipal e estadual, de modo que a maioria das políticas empreendidas por esses entes não conta sequer com um sistema para apoiar os processos de M&A (JANNUZZI, 2002; 2011). À vista disso e com base em observações e entrevistas realizadas, notou-se que a concepção de monitoramento gerencial era bem desenvolvida na SUASE, uma vez que existia um fluxo gerencial estruturado e os servidores, de maneira geral, entendiam a lógica de metas, prazos e resultados do GEDUC.

Por outro lado, as rotinas de monitoramento analítico ainda careciam de desenvolvimento, visto que faltava uma compreensão dos objetivos que estavam por trás de cada meta, uma perspectiva analítica sobre as informações geradas e o aproveitamento dessas informações para o processo decisório.

A partir das entrevistas e da observação de como os processos de M&A ocorriam no cotidiano da organização, constatou-se que o desenvolvimento dessas práticas era diferente no núcleo gerencial em relação às unidades socioeducativas. De maneira geral, essa lógica era melhor arquitetada no núcleo gerencial do que nas unidades, porém, esses processos não eram estruturados de maneira uniforme dentro do próprio núcleo gerencial, já que, nas diretorias mais inseridas nos fluxos do GEDUC, esses conceitos eram melhor desenvolvidos. Por outro lado, em algumas gerências, praticamente não se utilizava esse sistema e, em outras, o seu emprego era muito aquém do desejável.

Além disso, por mais que algumas diretorias utilizassem ativamente esse instrumento, muitas vezes, elas só se atentavam aos indicadores que estavam estritamente relacionados às suas atribuições. A política socioeducativa, contudo, exige um olhar multidisciplinar sobre as ações desenvolvidas. Os indicadores de segurança, por exemplo, dizem muito sobre o atendimento prestado, pois a boa execução dos outros eixos pode contribuir para a melhoria do ambiente nas unidades e, por consequência, prevenir sinistros que ameacem a segurança nesses locais.

Outra fragilidade do núcleo gerencial diz respeito às orientações sobre as práticas avaliativas às unidades. Os diretores das unidades ouvidos relataram não receber muitas instruções sobre o monitoramento desenvolvido, isto é, o que podia ser feito para aprimorar o desempenho dos indicadores.

Já com relação aos processos de M&A nas unidades socioeducativas, percebeu-se que o destaque dessas práticas dependia do perfil do gestor, pois, nas unidades em que os gestores

compreendiam que as informações geradas pelo GEDUC podiam balizar o seu trabalho, essa lógica era melhor estruturada. Por outro lado, quando o gestor relegava essas práticas a um segundo plano, tinha-se um esvaziamento dessa lógica, fazendo com que, dificilmente, fosse possível a constituição de práticas analíticas naquela unidade.

O Diretor de Informação e Pesquisa salientou que o GEDUC funcionava como uma bússola para a política, pois norteava o trabalho desenvolvido a partir do diagnóstico que compreendia o panorama geral das unidades. Nessa perspectiva, o Superintendente de Gestão das Medidas de Privação de Liberdade ressaltou a centralidade de um sistema como esse num momento de crise fiscal. Tal cenário reflete-se na política socioeducativa, provocando superlotação, deterioração das condições de infraestrutura e déficit nos quadros de pessoal. Nesse sentido, o GEDUC incitava os espaços de diálogo que legitimavam os processos de monitoramento e chamavam a atenção para a importância de manter a política funcionando, especialmente num cenário em que os servidores tenderiam a estar desmotivados. Essas constatações corroboram a perspectiva de Morra-Imas e Rist (2009), ao entender as práticas avaliativas e a orientação para resultados como uma estratégia de gestão e motivação.

A partir do exposto, concluiu-se que os principais empecilhos para o fortalecimento das práticas de M&A relacionavam-se à fragilidade de uma perspectiva analítica na organização. A hipótese inicial da pesquisa, de que a concepção de monitoramento analítico era precária, foi confirmada. Várias evidências corroboraram essa ideia: muitos servidores praticamente desconheciam o funcionamento do GEDUC e a importância da utilização desse instrumento; algumas diretorias do núcleo gerencial preocupavam-se apenas com os indicadores estritamente ligados às suas atribuições, o que demonstra certa carência de visão sistêmica; pouco *feedback* do núcleo gerencial às unidades com relação à execução dos indicadores; demora na detecção de problemas que podiam ser facilmente identificados pelo GEDUC, o que revela carência no aproveitamento das informações geradas para o processo decisório.

Análise dos Indicadores e outras Recomendações

Na análise dos indicadores, investigou-se como as recomendações realizadas pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), o qual regulamenta e aponta diretrizes para a execução da política em âmbito nacional, eram monitoradas pelo GEDUC. Utilizou-se o SINASE como um dos pilares para a estruturação do marco conceitual da política, servindo como norte para identificação dos aspectos que deveriam ser monitorados e avaliados. A atenção ao marco conceitual é importante para o fortalecimento dos processos de M&A, pois a correspondência dos indicadores aos princípios consagrados para a condução da política pode propiciar maior eficiência, eficácia e efetividade ao trabalho desenvolvido.

Destacando alguns pontos sobressalentes na análise dos indicadores realizada, observa-se que o GEDUC era composto majoritariamente por indicadores de produto, os quais

se relacionavam aos objetivos primários que a política almejava atingir dentro da relação causal postulada. Para fins ilustrativos, é possível destacar os seguintes objetivos por detrás de indicadores que compunham este sistema: o desenvolvimento de ações para inclusão das famílias no processo socioeducativo; a matrícula e a frequência em escola formal; a participação em oficinas envolvendo práticas pedagógicas e didáticas; a realização de saídas da unidade, auxiliando no trabalho de resgate dos vínculos sociais; e a promoção de maior segurança às unidades.

A inexistência de indicadores de resultado, contudo, dificultava o estabelecimento de relações de causalidade desses produtos com os efeitos e impactos da política. Tal situação comprometia o enfoque analítico sobre os processos de M&A, pois a essência do monitoramento analítico concentra-se justamente nessas duas etapas finais do marco conceitual (JANNUZZI, 2011).

A partir das ideias de Parrini e Villatoro (2002), entendeu-se como medida de impacto da política a não reincidência do ato infracional. Segundo os autores, a mensuração dessa variável é complexa, assim, no cumprimento dessa tarefa, “O desafio é a produção de medidas que capturam adequadamente a ideia de manutenção ou reversão, reconhecendo as limitações substanciais das ferramentas metodológicas e técnicas disponíveis” (PARRINI; VILLATORO, 2002, p. 17, tradução nossa). Nessa perspectiva, existem várias limitações para a mensuração dessa variável, como, por exemplo, o fato de que muitos delitos não são detectados pelas autoridades, bem como a baixa confiabilidade dos registros oficiais para a apuração dessas informações (PARRINI; VILLATORO, 2002).

Dentro das possibilidades para o monitoramento dessa variável, o que a SUASE monitorava que mais se aproximava da taxa de reincidência é o índice de reentrada criminal, o qual é medido a partir do retorno do adolescente aos estabelecimentos prisionais ou socioeducativos no prazo de três anos após seu desligamento. Esse índice é limitado, pois o egresso do sistema socioeducativo pode reincidir o ato infracional e, dessa maneira, o crime não ser detectado pelas autoridades, assim como o crime pode ser detectado e ele não retornar a um estabelecimento prisional ou socioeducativo no tempo determinado.

Portanto, guardadas essas ressalvas e dada a complexidade e os recursos para a apuração desse indicador, essa medida foi a forma encontrada pela organização para mensurar o impacto final da política. Cabe, no entanto, um estudo detalhado para avaliar se esse índice é adequado ou não.

Considerando o impacto postulado, correlacionar os produtos entregues com o impacto pretendido é problemático, pois, mesmo que os produtos sejam cumpridos, não se pode garantir que o adolescente não vai reincidir, ainda mais ao se considerar que muitos dos adolescentes são recebidos pelos mesmos amigos e família e retornam à mesma casa e vizinhança. Em atenção às ideias de Parrini e Villatoro (2002), o resultado da política, o qual seria uma variável intermediária entre os produtos e os impactos, pode ser a (re) inserção social do adolescente. Poder-se-ia monitorar esses aspectos a partir de medidas como formação de vínculos sociais, criação de projeto de vida e nível de autonomia do adolescente. Importante destacar que tais variáveis seriam mensuradas no momento

de desligamento desse jovem da unidade. Evidentemente, o M&A desses efeitos não é uma tarefa simples e demandaria uma análise mais aprofundada para que se defina uma metodologia para apreensão desses aspectos.

Outra constatação é que o GEDUC incidia exclusivamente sobre o desempenho das unidades socioeducativas e não sobre a política como um todo, o que revela certa carência de uma perspectiva sistêmica aos processos de M&A na Instituição. Nessa esteira, uma visão global sobre a política poderia abranger, inclusive, as medidas socioeducativas em meio aberto e os programas de atendimento aos egressos, elementos fundamentais para a efetividade do trabalho, mas que não eram incluídos nos processos centrais de M&A.

Com base no diagnóstico realizado na pesquisa, e visando promover o desenvolvimento de práticas de monitoramento analítico, foram propostas outras recomendações, como a incorporação das recomendações do SINASE nos processos de M&A, a revisão e a adequação dos indicadores ao marco conceitual da política, a consolidação dos espaços de discussão dentro do GEDUC, o monitoramento ativo e tempestivo da execução dos indicadores, a publicização das informações geradas pelos instrumentos de M&A, bem como a inclusão das medidas socioeducativas em meio aberto nos fluxos do GEDUC.

A consolidação dos espaços de discussão dentro do GEDUC, como as reuniões de pactuação de metas, as intermediárias e as plenárias, além da publicização das informações geradas por esse sistema também podem contribuir para a configuração de uma lógica analítica na SUASE. Tais ações propiciam a inclusão dos diversos agentes interessados com a política nos processos avaliativos – no caso dos espaços de discussão do GEDUC, a equipe interna da SUASE, e no da publicização das informações, a sociedade civil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pesquisa empírica, percebeu-se, nas práticas de monitoramento analítico e no enfoque para resultados dentro das burocracias, uma grande inovação para o setor público. Não existe a pretensão generalizante de que os resultados encontrados sejam reaplicados para todas as organizações que conduzem políticas públicas no Brasil. No entanto, articulando-se com a discussão teórica apresentada, é possível destacar algumas lições sobre o *case* em relação aos fatores que limitam ou contribuem com as práticas desejáveis de M&A.

É notável, no Brasil, a carência de uma cultura avaliativa nas instituições que lidam com as políticas sociais. Nas organizações em que os processos de M&A são mais desenvolvidos no país, há o predomínio de uma concepção gerencial, enquanto a noção de monitoramento analítico é bastante incipiente (JANNUZZI, 2011).

Faz-se necessário, então, que se avance na estruturação de uma cultura de monitoramento analítico dentro das burocracias que conduzem as políticas públicas no país. Para atingir tal objetivo, é importante atentar-se às estratégias propostas por Mokate como propulsoras desse processo de transformação, quais sejam: (i) a especificação de um marco conceitual, (ii) ajustes dos indicadores a esse marco, (iii) superação da lacuna entre o quantitativo e o qualitativo e (iv) gestão efetiva dos fluxos de informação.

Retomando as duas primeiras recomendações de Mokate (2000), é imprescindível que exista um marco teórico bem definido para orientar a condução da política e que os indicadores monitorados guardem correspondência a esse marco. No entanto, é relevante destacar que, quando essa correspondência não existe, compromete-se o enfoque avaliativo sobre os processos de monitoramento.

Além disso, quando há o predomínio de indicadores de insumo, processo e, sobretudo, de produto, em detrimento dos indicadores de resultados e impacto, tende-se a focar excessivamente em entregas e desempenho, sem a devida atenção ao que se objetiva estrategicamente com aquele empreendimento social.

A ausência de indicadores de resultados dificulta o estabelecimento de relações de causalidade entre produtos e impactos, pois, ao se relacionar os indicadores que incorporam essas dimensões, desconsidera-se a avaliação sobre o alcance dos resultados, isto é, sobre os efeitos intermediários entre as entregas propostas e os impactos esperados.

Tratando-se da superação da lacuna entre o quantitativo e o qualitativo, quando se restringe a abordagens quantitativas, é comum que se produza resultados ambíguos ou de difícil interpretação. Dessa maneira, é interessante que se combine abordagens *quanti* e *quali*, de modo a se obter respostas mais assertivas em relação ao que se busca com as práticas avaliativas (MOKATE, 2000).

Já com relação à gestão efetiva dos fluxos de informação, é fundamental a constituição de fluxos que favoreçam e criem incentivos para o exercício analítico sobre as informações que são monitoradas (JANNUZZI, 2011). Uma interessante alternativa é a inclusão de um importante agente dentro dos fluxos informacionais, a sociedade civil. Para além de oportunizar o efetivo controle social da política monitorada, a publicização das informações geradas e a abertura de espaços de diálogo com a população atendem às tendências contemporâneas para a gestão social, como o *accountability* e a participação social, até porque uma das principais funções dos processos avaliativos se refere a sua aplicação como um recurso democrático (BROTTO; KLEIN; ARAÚJO, 2016; ARRETCHE, 2009).

Por fim, é relevante lembrar que a estruturação dessa lógica de resultados não deve ser restrita ao que o CLAD (2010) considera como “gerencialismo equivocados”, ou seja, para além da melhoria no desempenho, é necessário que o trabalho seja norteado em função dos resultados que se almeja alcançar. Somente assim será possível ultrapassar a lógica de monitoramento gerencial dominante e avançar na construção de uma cultura de monitoramento analítico.

NOTA

- 1 Submetido à RIGS em: jan. 2018. Aceito para publicação em: abr. 2018.
- 2 Artigo baseado em trabalho de conclusão do curso de Administração Pública na Fundação João Pinheiro, orientado pela Prof. Carla Bronzo Ladeira.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, E. T. Gestão Social. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (Org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 85-90.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 29-39.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, K. P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Segurança Pública. **Socioeducativo em números**. Socioeducativo. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <<http://www.seds.mg.gov.br/socioeducativo/2013-07-15-23-11-22>>. Acesso em: 07 mar. 2018.
- BRASIL. **Leinº 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Brasília, DF: Senado, 2012.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **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, 2014.
- _____. **Indicadores de Programas, Guia Estratégico**. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2010.
- BROTTO, M. E.; KLEIN, A.; ARAÚJO, E. Gestão Social e Avaliação de Políticas Sociais: abordagens e perspectivas. **O Social em Questão**, Cruz das Almas - BA, Ano XIX, n. 36, p. 9-18, 2016.
- BOULLOSA, R. F.; RODRIGUES, R. W. Avaliação e Monitoramento em Gestão Social: Notas Introdutórias. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 3, n. 3, p. 145-176, 2014.
- BUVINICH, M. R. Ferramentas para o monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais. In: **Caderno de Políticas Sociais**, Série Documentos para Discussão, n. 10, p. 1-83, 1999,
- CLAD. **Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI**. Santo Domingo, República Dominicana, 2010.
- COSTA, B. L. D. Política, Instituições e Estratégia de Implementação: Elementos para a Análise de Políticas e Projetos Sociais. In: CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. (Org.). **Gestão Social: O que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 2, 2004.
- CARNEIRO, C. B. L. Intervenção com Foco nos Resultados: Elementos para o Desenho e

Avaliação dos Projetos Sociais. In: CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. (Org.). **Gestão Social: O que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 2, 2004.

CARNEIRO, R. O planejamento na Esfera Pública: Fundamentos Teóricos, Possibilidades e Limites Operacionais. In: CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. (Org.). **Gestão Social: O que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 2, 2004.

_____; MENICUCCI, T. M. G. Gestão pública no século XXI: As reformas pendentes. **Textos para Discussão**. Brasília, DF: IPEA, n. 1686, p. 1-76, 2011.

JANNUZZI, P. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

_____. Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. In: **Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 11, p. 36-63, 2011.

JANNUZZI, P. de M. *et al.* Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil. In: FRANZESE, C. *et al.* **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**. Brasília: ENAP, 2009. p. 101-138.

MOKATE, K. Convertiendo el “monstro” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Setor Público**, v. 51, n. 1, p. 81-124, 2000.

_____. El monitoreo y evaluación en la gerencia para resultados en el desarrollo. In: VERA, M. (Ed.). **Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina**. Ciudad de Guatemala: Magna Terra Editores, p. 21-52, 2006.

MORA, M. Responsabilización por el control de resultados. In: CLAD/ BID/ EUDEBA. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Editora Universitaria de Buenos Aires, 2000.

MOORE, M. H. **Criando Valor Público: gestão estratégica no governo**. Rio de Janeiro: Letras & Expressões, 2002.

MORRA-IMAS, L. G.; RIST, R. C. **The road to results: designing and conducting effective development evaluations**. Washington, D. C.: The World Bank, 2009.

NOGUEIRA, R. M. **Los proyectos sociales: de la certeza omnipresente al comportamiento estratégico**. Série Políticas Sociales, n. 24. Naciones Unidas. CEPAL. Chile, 1998.

PORTER, S.; GOLDMAN, I. A Growing Demand for Monitoring and Evaluation in Africa. **African Evaluation Journal**, v. 1, n. 1, p. 1-9, 2013.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de

Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-294, set./out. 2012.

ROGERS, P. J. *et al.* Program theory evaluation: Practice, promise, and problems. **New directions for evaluation**, v. 2000, n. 87, p. 5-13, 2000.

TARSILLA, M. Evaluative Monitoring: Beyond the Fine Line between “M” and “E”. **LinkedIn**: Michelle Tarsilla, 2015. Disponível em: <<https://www.linkedin.com/pulse/evaluative-monitoring-beyond-fine-line-between-m-e-michele/?trackingId=MrBiIURY28EPOEaGVUyPpg%3D%3D>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

WU, X. *et al.* Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos. Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 117-138.

**Vitor Sousa
Gonçalves**

Mestrando em Sociologia na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) na linha da sociologia do crime, do desvio e do conflito, desenvolvendo pesquisa sobre o sistema de justiça juvenil em Minas Gerais. Graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pelo Estado de Minas Gerais.