



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

Curso de Especialização (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal

Jasmim Gehlen Madueño

**A importância dos instrumentos de monitoramento e avaliação
nas políticas públicas municipais**

Brasília – DF

2019

Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação

**A importância dos instrumentos de monitoramento e avaliação
nas políticas públicas municipais**

Projeto apresentado ao Departamento de Administração como requisito parcial à
obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Professor Orientador: Profº Diego Vieira

Brasília – DF

Abril/2019

Madueño, Jasmim Gehlen.

A importância dos instrumentos de monitoramento e avaliação nas políticas públicas municipais / Jasmim Gehlen Madueño. – Brasília, 2019.

30 f. : il.

Monografia (especialização) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2019.

Orientador: Prof. Diego Vieira, Departamento de Administração.

1. Monitoramento e avaliação 2. Governança 3. Políticas públicas municipais. I. Título.

Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação

**A importância dos instrumentos de monitoramento e avaliação
nas políticas públicas municipais**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Jasmim Gehlen Madueño

Profº Diego Vieira
Professor-Orientador

Titulação, Nome completo,
Professor-Examinador

Titulação, nome completo
Professor-Examinador

Anápolis, 27 de abril de 2019

RESUMO

Os municípios brasileiros enfrentam desafios de gestão, principalmente pela distribuição injusta do bolo tributário entre os entes da federação, frente ao excesso de competências conferidas aos gestores locais. Soma-se a isso a cobrança da sociedade pela qualidade do gasto público. Esse cenário demanda dos gestores uma boa governança, o que significa a escolha estratégica das ações públicas, ou seja, planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas. O presente trabalho aborda a importância de instrumentos de monitoramento e avaliação para o setor público, buscando indícios da adoção de tais instrumentos pelos municípios brasileiros. Um estudo de caso apresenta a declaração de 23 municípios sobre práticas de monitoramento e de avaliação em projetos inovadores em gestão municipal, inscritos no Prêmio MuniCiência. Por meio de pesquisa documental também são levantados exemplos de práticas espontâneas e de práticas legalmente obrigatórias de se monitorar e avaliar na gestão municipal. A diversidade dos achados demonstra que instrumentos de monitoramento e avaliação são adotados pelos municípios brasileiros de forma espontânea e pulverizada. Contudo falta entre os gestores a sensibilização para a importância e uma cultura de se monitorar e avaliar políticas públicas para embasar a tomada de decisão e melhorar a qualidade dos serviços entregues à população.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1 Contextualização	7
1.2 Objetivos	9
1.3 Justificativa	10
2. REVISÃO TEÓRICA	11
2.1 Governança	11
2.2 Monitoramento e avaliação das políticas públicas	12
2.3 Monitoramento e avaliação no nível municipal	14
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	17
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	19
4.1 Ferramentas metodológicas de apoio à práticas de monitoramento e avaliação	19
4.2 Prêmio MuniCiência	20
5. CONCLUSÃO	26
6. REFERÊNCIAS	28
7. ANEXOS	31
Anexo A – Regulamento do Prêmio Municidência 2017-2018	31
Anexo B – Formulário de inscrição da 2ª etapa do Prêmio MuniCiência	35

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

A Constituição de 1988 iniciou uma nova fase do federalismo brasileiro, aumentando a descentralização de poder entre os entes federativos e conferindo maior autonomia financeira e administrativa aos municípios. Apesar de a descentralização ser vista com bons olhos por muitos estudiosos, esse processo trouxe grandes desafios às municipalidades. Além das competências conferidas aos municípios pelo Artigo 30 da Constituição Federal, o Artigo 23 estabelece competências compartilhadas entre União, Estados e Municípios. Todavia, não há uma clareza nessa cooperação em termos de responsabilização por financiamento e execução. Segundo a Confederação Nacional de Municípios - CNM (2018), no que tange a partilha em transferências constitucionais, a União detém algo próximo a 60% da arrecadação nacional de tributos, os Estados, 23%, e os Municípios, 17%. Somando transferências legais fundo a fundo e transferências voluntárias, os municípios recebem 22% da arrecadação tributária do país para executarem as principais demandas da população (CNM 2018). A autonomia conquistada pelos municípios “permanece restrita à capacidade de auto-organização político-administrativa, mas dissociada do aparato tecnológico e dos recursos técnicos e financeiros imprescindíveis à consecução dessas atividades” (Losada, 2013, p. 1).

Soma-se a esse desafio o aumento da cobrança de alguns setores da sociedade pela qualidade do gasto público e por uma boa governança, aqui entendida como “um conjunto de práticas, técnicas e políticas de gestão que permitem aos governos, em um processo de interação permanente com a sociedade, a condução estratégica das suas ações (planejamento, execução, monitoramento e avaliação)” (Carta Compromissos com o Brasil, 2018, pág. 18).

No contexto do desafio que se apresenta aos municípios brasileiros, o monitoramento e a avaliação, como parte do ciclo de políticas públicas, se tornam instrumentos fundamentais para fornecer aos gestores informações que ajudem nas escolhas. Através do monitoramento é possível obter dados que ajudam a identificar fraquezas, acompanhar os avanços em comparação com o planejado, compreender, por exemplo, se a alocação de recursos está adequada. Já a avaliação pode trazer uma noção sobre o alcance dos resultados esperados e o impacto social gerado. Esses instrumentos permitem ao gestor corrigir rumos ao longo do

processo e tomar decisões estratégicas com base em evidências. Conseqüentemente, aumentar a eficiência das políticas públicas implementadas e dos serviços entregues à população.

Apesar da importância, a cultura de monitoramento e avaliação no Brasil ainda não está enraizada na gestão pública. No âmbito federal, percebe-se algumas iniciativas mais concisas, como o sistema de avaliação do Plano Plurianual (PPA) nacional e a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS, ambos de 2004. O lançamento, em 2018, das publicações “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante” e “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post” constituem o referencial metodológico sobre o processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas no governo federal. Segundo este último guia, trata-se da busca por maior “racionalidade no subsídio à tomada de decisão com base em evidências na condução das políticas públicas, o que é extremamente necessário ao avanço de uma agenda coordenada e padronizada da avaliação da qualidade do gasto público” (Presidência da República, 2018).

Também se notam algumas secretarias de planejamento de governos estaduais conduzindo monitoramento e avaliação das políticas públicas, como é o caso dos Estados de São Paulo, Bahia, Minas Gerais e Ceará, entre outros.

No nível municipal, as práticas de monitoramento e avaliação parecem estar ainda mais distantes de serem parte do ciclo de políticas públicas, de forma institucionalizada. A obrigatoriedade legal se apresenta como uma forma de garantir a realização dessa fase do ciclo de políticas públicas nos municípios brasileiros. É o caso da lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), na qual consta a necessidade de monitoramento contínuo das metas e avaliações periódicas. Conforme o art. 8 dessa mesma lei, “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de um ano contado da publicação desta Lei” (BRASIL, 2014). Dessa forma, a obrigatoriedade de se monitorar e avaliar se estende até o nível municipal, por meio dos Planos Municipais de Educação. Quando se trata de ações não obrigatórias, ou seja, da adoção de instrumentos de monitoramento e avaliação de forma espontânea pelos gestores, se torna mais difícil dimensionar tais ações. Em uma primeira análise por meio da busca de notícias disponíveis na internet, estas ações parecem ser um tanto pulverizadas e variadas em nível de clareza técnica que estes instrumentos demandam. Para orientar os gestores a monitorarem e avaliarem suas políticas, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) desenvolveu dois guias metodológicos sobre o tema: o Guia metodológico

para Monitoramento e Avaliação participativa de ações municipais (CNM, 2012) e o Guia Metodológico para Monitoramento e Avaliação participativa de ações municipais do Projeto REINSERIR (CNM, 2018). Outra iniciativa da Confederação que leva em conta ações de monitoramento e avaliação é o Prêmio MuniCiência, que busca identificar, reconhecer e compartilhar experiências inovadoras em gestão municipal. Dentre os critérios de avaliação das iniciativas inscritas pelos gestores, dois são sobre como a iniciativa é monitorada e avaliada.

O presente trabalho se baseia no seguinte questionamento: será que os gestores municipais brasileiros adotam instrumentos de monitoramento e avaliação de suas políticas e programas? Propõe-se aqui buscar indícios da adoção espontânea de instrumentos de monitoramento e avaliação no nível municipal, levantando alguns avanços e desafios enfrentados pelos gestores. Não se trata, todavia, de um mapeamento amplo, mas sim de uma análise superficial se comparada à imensidão e diversidade dos 5.568 municípios brasileiros.

Dada a importância de se monitorar e avaliar políticas públicas, pretende-se, com esse trabalho, iniciar a reflexão sobre tais práticas nos municípios.

1.2 Objetivos

Objetivo Geral

Levantar indícios do uso espontâneo de instrumentos de monitoramento e avaliação pelos gestores municipais no âmbito dos projetos selecionados pelo *Prêmio MuniCiência – Experiências Inovadoras em Gestão Municipal*, edição 2017-2018, entre outros indicadores.

Objetivos Específicos

- Identificar os instrumentos de monitoramento adotados nos projetos municipais inscritos e selecionados no Prêmio MuniCiência/CNM;
- Identificar os instrumentos de avaliação adotados nos projetos municipais inscritos e selecionados no Prêmio MuniCiência/CNM;
- Verificar a quantidade de acessos à guias metodológicos de monitoramento e avaliação disponibilizadas pela CNM aos municípios;

1.3 Justificativa

O presente trabalho se propõe a demonstrar a importância, bem como apresentar indícios da utilização de instrumentos de monitoramento e avaliação como pilares para a implementação e melhoria dos serviços públicos nos municípios brasileiros.

Apesar de haver uma literatura desenvolvida acerca de práticas de monitoramento e avaliação no Brasil, muito pouco se encontra sobre a situação desses instrumentos no nível municipal. Dessa forma, a abordagem proposta aqui contribuirá, no campo acadêmico, para iniciar a reflexão sobre a importância de práticas de monitoramento e avaliação na aplicação de políticas públicas municipais no Brasil. Ademais, o campo de monitoramento e avaliação está em pleno desenvolvimento, tanto no Brasil como no mundo, e ocorre com frequência mapeamentos do estado da arte de M&A em cada país. Normalmente são abordadas as práticas das organizações internacionais, das ONGs e do governo federal, e em menor extensão dos governos estaduais. Muito pouco se vê sobre os municípios, talvez pela própria escassez de estudos que levantem a situação, talvez pela falta de cultura de monitoramento e avaliação como parte essencial do processo de implementação de políticas públicas.

De forma prática, o presente trabalho pretende buscar indícios de como os gestores têm aplicado tais instrumentos em suas gestões, apresentando alguns avanços e desafios.

2. REVISÃO TEÓRICA

2.1 Governança

O Brasil enfrenta uma série de desafios para concretizar as políticas públicas nas diversas áreas, o que dificulta o pleno desenvolvimento econômico e social. A distribuição de responsabilidades entre os entes federados exige uma atuação coordenada, eficiente e articulada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios a fim de que as necessidades da sociedade sejam de fato atendidas. Na perspectiva dos municípios, o desafio se torna ainda maior, pelo excesso de responsabilidades frente a uma divisão do bolo tributário injusta. Segundo a Confederação Nacional de Municípios - CNM (2018), no que tange a partilha em transferências constitucionais, a União detém algo próximo a 60% da arrecadação nacional de tributos, os Estados, 23%, e os Municípios, 17%. Somando transferências legais fundo a fundo e transferências voluntárias, os municípios recebem 22% da arrecadação tributária do país para executarem as principais demandas da população (CNM 2018).

Nesse contexto, muito tem se falado sobre governança no setor público. De forma bastante simplificada, Corralo (2014) considera que “a governança remete à maneira pela qual o governo, a sociedade organizada e seus cidadãos buscam o desenvolvimento e resolvem os seus problemas” (Corralo, 2014, p. 213). Uma definição bastante considerada nos estudos sobre governança é a do Banco Mundial, que já abordava o termo em 1989. Segundo o Banco (2007), a governança pressupõe a existência de um Estado de Direito, da sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos, de uma burocracia imbuída de ética profissional, de políticas planejadas e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações (apud CNM, 2018, p. 12). Outro ator importante que tem contribuído para a temática é o Tribunal de Contas da União, com publicações como “Dez passos para a boa governança” e o “Referencial Básico de Governança”. De acordo com este último,

A sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações. Por isso, espera-se da liderança governamental um comportamento mais ético, profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade (TCU, 2014, p 16).

As discussões sobre a boa governança pública se tornam ainda mais latentes frente ao cenário em que se encontram os municípios brasileiros. A partir da Constituição de 1988, os

entes locais ganharam autonomia institucional, o que não veio acompanhada de estrutura administrativo-financeira adequada. Além da escassez das fontes de financiamento e da demanda de recursos cada vez maior para atender as políticas sociais, “a incapacidade de os sistemas administrativos agirem efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos faz com que os Municípios não consigam alcançar as condições necessárias para se desenvolver” (CNM 2018, p. 7). De acordo com o presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Paulo Ziulkoski, uma boa governança se torna necessária e se materializa sob a forma de “mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão municipal, visando à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (CNM 2018, p. 7).

Conforme explica a CNM em sua cartilha “Como promover a Boa Governança na Gestão Municipal” (2018), a governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três funções básicas:

i) avaliar – o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros; ii) direcionar – orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades dos servidores, comissionados, terceirizados e de toda a sociedade; iii) monitorar – o resultado, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas dos servidores, comissionados, terceirizados e de toda a sociedade (CNM, 2018, p. 15).

Observando as definições apresentadas acima, percebe-se que quando se fala de governança, se fala em planejamento, em entrega de serviços para a sociedade, em alcance de resultados, em direcionamento, em monitoramento e em avaliação das ações governamentais. Cabe aqui ressaltar o papel central que o monitoramento e a avaliação têm para uma boa governança, exercendo função básica de nortear e embasar os gestores com informações concretas para a tomada de decisões coerentes e alinhadas com as necessidades da sociedade.

2.2 Monitoramento e avaliação das políticas públicas

O monitoramento e a avaliação são etapas importantes para o planejamento e execução das políticas públicas. Apesar de os termos constantemente aparecerem juntos, monitoramento e avaliação têm funções diferentes e podem ser complementares. A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) adota como conceito de monitoramento

acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização (Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006, p.21).

Conceito bastante parecido é apresentado no Guia Metodológico para Monitoramento e Avaliação Participativa de Ações Municipais (2012), que diz que as ações de monitoramento são realizadas ao longo de um projeto de forma que as informações sirvam para que decisões possam ser tomadas sobre o futuro da iniciativa, corrigindo rumos, fortalecendo boas práticas, reconhecendo avanços (Joppert & Silva, 2012).

Percebe-se a necessidade da obtenção de uma maior eficiência e impacto dos investimentos governamentais, principalmente nos programas sociais, como demonstrado abaixo:

“O trabalho de monitoramento está orientado para produzir informações e conhecimentos no intuito de aperfeiçoar a implementação das políticas públicas, ampliando a quantidade e a qualidade dos bens e serviços prestados à população”. (MP, 2016).

No que diz respeito à avaliação, a SAGI entende que seu objetivo é melhorar, em uma política ou programa, as atividades em andamento e dar subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras. Trata-se de estudos específicos que procuram analisar aspectos como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos ou a sustentabilidade de programas e políticas, com base nos objetivos definidos (Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006, p.21). Os autores Costa e Castanhar (2003) entendem que a avaliação tem como propósito guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa. Segundo eles,

a avaliação sistemática, contínua e eficaz desses programas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz. (CASTANHAR, 2003).

A diferenciação entre monitoramento e avaliação não é óbvia, tampouco consensual. De qualquer forma, vale reforçar a diferença pelo aspecto temporal: o monitoramento opera de maneira permanente ao longo de uma iniciativa enquanto a avaliação acontece de forma mais pontual, em momentos específicos. De acordo com as autoras Ramos e Schabbach (2012), a avaliação necessita das informações provenientes do monitoramento para realizar o julgamento

que lhe cabe a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas. Portanto, ambos os estudos são complementares. Contudo, a avaliação vai além, pois verifica se o plano originalmente traçado está, de fato, produzindo as transformações pretendidas.

A institucionalização das atividades de monitoramento e avaliação (M&A) do setor público “vem ganhando uma força no Brasil, acompanhando, por um lado, a ampliação do escopo e a escala dos programas sociais e, por outro lado, o aumento da qualificação média dos técnicos e gestores nas três esferas do setor público”. (JANUZZI, 2011).

Segundo Castanhar (2003) esse é um campo, como muitos outros na administração, em que o aprendizado com as experiências práticas contribui para a superação das dificuldades conceituais e operacionais.

“No que tange à planos municipais, a exemplo do Plano Plurianual (PPA), é de extrema importância que a administração local seja capaz de monitorar, avaliar e rever o plano, tendo em vista tornar realidade as metas e resultados consignados nesse instrumento de planejamento. Isso é essencial para que o plano não represente apenas o cumprimento de uma obrigação legal, mas que seja utilizado como um efetivo instrumento de gestão”. (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2017)

2.3 Monitoramento e avaliação no nível municipal

Práticas de monitoramento e avaliação acontecem nos municípios brasileiros. Apesar de não haver um mapeamento que permita uma clareza sobre a adoção dessas práticas nas gestões locais do Brasil, essa afirmação pode ser feita com base em notícias publicadas pelas próprias prefeituras. O maior município brasileiro em termos de população, São Paulo/SP, possui o Sistema Municipal de Informação. Segundo o site da Prefeitura, “foram organizados procedimentos de registro e tabulação de dados das políticas públicas já regulamentadas pela Prefeitura de São Paulo, com objetivo de gerar bancos de dados padronizados, procedimentos para sua atualização e melhorias na gestão da informação” (Prefeitura de São Paulo, 2016). Instrumentos de monitoramento e avaliação de intervenções urbanas, como o Sistema supracitado, estão institucionalizados pela lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Outro exemplo é o Município de Manaus, que segundo notícia de julho de 2017 publicada no site da Prefeitura, “a Secretaria Municipal de Saúde (Semsu) promoveu nesta sexta-feira, 7/7, a terceira de uma série de cinco oficinas para o monitoramento e avaliação dos 23 Indicadores Prioritários de

Atenção e Vigilância em Saúde” (Prefeitura de Manaus, 2017). Segundo depoimento de uma técnica da Prefeitura de Manaus,

é um trabalho fundamental e que precisa ser contínuo na rotina dos serviços. Tem ajudado os diretores das UBSs a identificar os problemas, a encontrar estratégias para superar as dificuldades e estimulando as equipes de saúde a ultrapassar as metas. O objetivo final é garantir o melhor serviço em saúde para a população. (Prefeitura de Manaus, 2017).

Outros Municípios de menor porte relatam a adoção ou intenção de adotar instrumentos de monitoramento e avaliação, como a Prefeitura de Santa Maria/RS, que informa em seu site que “A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social pretende, dentro de suas possibilidades, implantar em 2011 um Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação das ações que estão sendo executadas no Município em parceria com o Conselho de Assistência Social” (Prefeitura Municipal de Santa Maria, 2011); a Prefeitura de São Lourenço da Mata noticiou em março de 2018 que as reuniões de monitoramento passarão a ser quinzenais de modo a proporcionar uma avaliação sistemática e a efetividade das ações (Prefeitura Municipal de São Lourenço da Mata, 2018).

Os exemplos apresentados mostram, em níveis variados, práticas pontuais de monitoramento e avaliação nos municípios brasileiros, de forma espontânea. Outro formato que também apresenta indícios dessas práticas é por meio da obrigatoriedade legal.

Para acompanhar sistematicamente o cumprimento das metas, a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências, aponta para a necessidade do monitoramento contínuo e das avaliações periódicas, com envolvimento das instâncias responsáveis e a devida mobilização social.

O artigo 8º dessa mesma lei especifica que os outros entes da federação elaborem seus planos em correspondência com as diretrizes do PNE. Segundo Amorim,

há determinações legais e orientações por parte das políticas públicas educacionais federais e estaduais, aos municípios, sobre a importância da criação do Plano Municipal de Educação (PME) e aliadas a essas orientações há campanhas e entidades não governamentais que também fornecem orientações e materiais publicados que dão base aos municípios para a construção, implementação e avaliação do plano. (AMORIM, 2017).

Conforme esclarece a Plataforma Conviva Educação¹, o Plano Municipal de Educação (PME) é uma política educacional. Traz um conjunto de reflexões, ações, metas e prazos no campo educacional e deve responder às necessidades reais do município. Se trata de um plano de Estado, e não apenas de um governo, com dez anos de duração. O PME é efetivado por meio de uma lei municipal, articulada às legislações estadual e nacional.

¹ <https://convivaeducacao.org.br/>

A publicação PNE em Movimento: Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação (2016), elaborado pelo Ministério da Educação, deixa claro que

monitorar e avaliar são etapas que se articulam continuamente em um único processo, contribuem para o alcance das metas propostas, apontam as lacunas e eventuais mudanças necessárias no percurso e incorporam ao plano o caráter de flexibilidade necessário para absorver as demandas da sociedade. (MEC, 2016).

Para auxiliar os municípios nesse processo, o MEC criou a Rede de Assistência Técnica para o Monitoramento dos Planos de Educação, sob a responsabilidade da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Segundo o site PNE em Movimento², a rede é composta por Avaliadores Educacionais (AE) e cada ente federativo conta com um coordenador estadual, um supervisor e técnicos, conforme o número de municípios do seu território, sendo em média 30 municípios por técnico.

² <http://pne.mec.gov.br/>

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A presente pesquisa é do tipo exploratória, ou seja, busca aprimorar o entendimento sobre as práticas de se monitorar e avaliar políticas públicas, com foco no nível municipal. Utilizando principalmente abordagem qualitativa, os métodos utilizados para coletas de dados foram análise bibliográfica e documental, e um estudo de caso. A análise bibliográfica permitirá o acesso à artigos e dissertações cujas ideias corroborem o tema pesquisado. A análise documental foi feita sobre documentos e notícias sobre ações de monitoramento e/ou avaliação realizadas pelos municípios disponíveis na internet; à guias e manuais sobre monitoramento e avaliação elaborados pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) e outras instituições. Serão buscados, junto a Confederação, dados sobre a quantidade de *downloads* aos guias, o que caracteriza abordagem quantitativa.

Foi realizado ainda estudo de caso, cujo objeto é o Prêmio MuniCiência – Experiências inovadoras em gestão municipal³, que é um prêmio realizado pela Confederação Nacional de Municípios com o objetivo de analisar, reconhecer e compartilhar iniciativas que tenham, de alguma forma, causado um impacto positivo na gestão municipal. O Prêmio acontece de dois em dois anos e encontra-se na sua terceira edição. A análise se deu sobre as respostas das iniciativas da edição 2017-2018. De acordo com o regulamento do Prêmio (ANEXO A), dentre as inscrições recebidas, a comissão técnica avaliadora selecionou para a segunda fase 30 iniciativas. Nesse momento, os inscritos tiveram que responder à um formulário específico (ANEXO B), e enviar documentos que comprovassem as informações fornecidas. Formou-se uma comissão técnica avaliadora, da qual a pesquisadora deste trabalho fez parte. Foram analisadas as respostas de 23 municípios acerca de 17 critérios (disponíveis no ANEXO A) e as evidências enviadas por eles. Cada iniciativa foi analisada por dois avaliadores, que pontuaram cada critério, chegando assim à uma pontuação média. Dentre os critérios de avaliação, estão “Monitoramento da implementação” e “Avaliação de resultados”. No caso do primeiro, os avaliadores pontuavam as respostas numa escala de 0 a 4, sendo 0 quando “a sistemática de Monitoramento não é explicada ou não se aplica; e 4 quando “são explicadas as ferramentas que monitoram a implantação e permitem correções de rumo e são apresentados os seus instrumentos. No caso do critério de avaliação, os avaliadores pontuavam as respostas numa escala de 0 a 3, sendo 0 quando “a sistemática de Avaliação não é explicada ou não se aplica” e 3 quando “são explicados os instrumentos de avaliação de resultados de eficácia,

³ www.municipiencia.cnm.org.br

eficiência, efetividade e relevância e o uso que se faz dos resultados”. A classificação das respostas sobre esses dois critérios por município está apresentada na próxima sessão. Os municípios vencedores da edição 2017-2018 foram Abaetetuba/PA, Gurjão/PB, São Bento do Una/PE, Santa Clara do Sul/RS e Rio Grande/RS. Após o ranking de pontuação, os 15 melhores pontuados foram para uma votação nacional online, de onde surgiu o resultado dos 5 vencedores. Essas informações foram fornecidas pela equipe da Confederação Nacional de Municípios responsável pelo Prêmio MuniCiência.

A Confederação Nacional dos Municípios⁴ é uma organização independente, apartidária e sem fins lucrativos, fundada em 1980. Conta hoje com 5.100 municípios filiados. Seu objetivo é consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos Municípios e transformar a entidade em referência mundial na representação municipal, a partir de iniciativas políticas e técnicas que visem à excelência na gestão e à qualidade de vida da população.

⁴ <https://www.cnm.org.br/institucional/conhecaacnm>

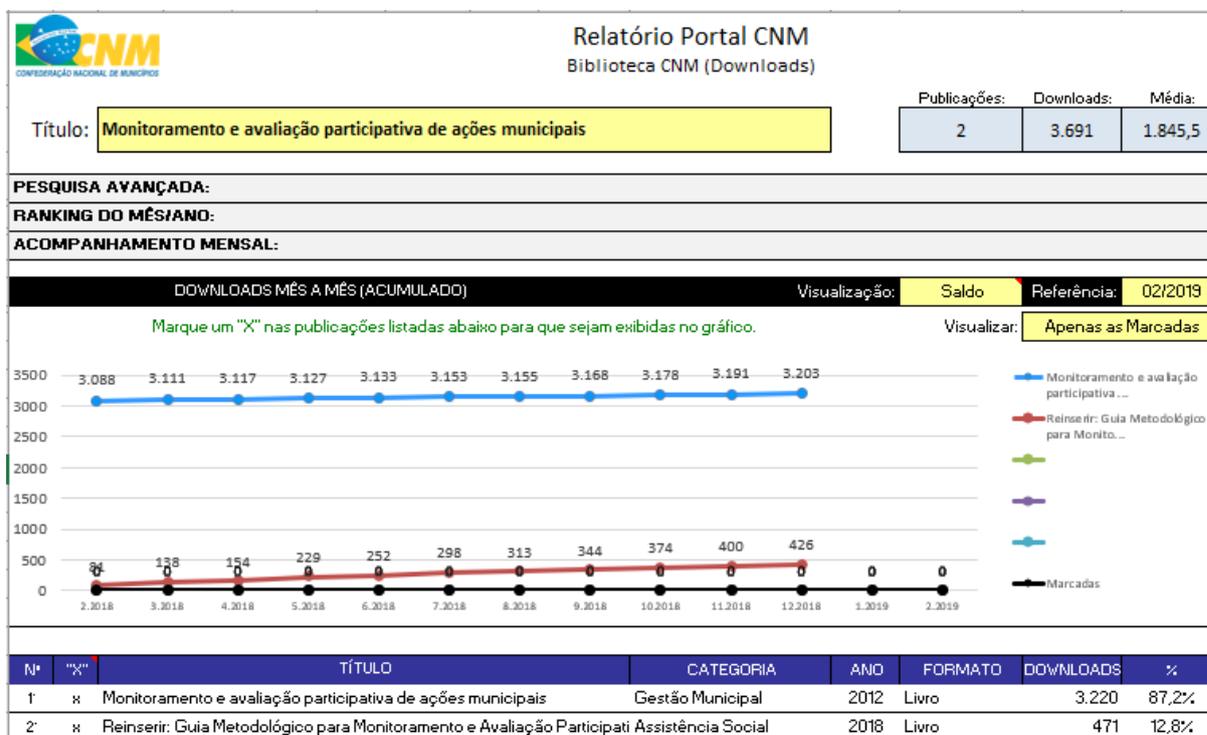
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Ferramentas metodológicas de apoio à práticas de monitoramento e avaliação nos municípios

Ciente da importância de se monitorar e avaliar os projetos e políticas implementadas pelas gestões municipais, a Confederação Nacional de Municípios buscou trabalhar com alguns municípios, por meio de projetos, o fortalecimento de capacidades de monitoramento e avaliação. Em parceria com Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a CNM implementou em 4 municípios brasileiros (Abaetetuba/PA, Barbalha/CE, Jaguarão/RS e Marliéria/MG), o CapaCidades – Projeto para o Desenvolvimento Humano Local. O objetivo do Projeto era “prover apoio e serviço aos municípios de forma a fortalecer suas capacidades [...] com o conhecimento, experiência e ferramentas necessárias para formulação, implementação e avaliação de políticas municipais” (CNM, 2011). Conforme a metodologia do Projeto, foram criados grupos locais nos municípios, que receberam apoio técnico por meio de oficinas e materiais para desenvolver capacidades locais. Dentre as capacidades, foram trabalhadas técnicas de monitoramento e avaliação com os grupos. Um dos produtos do CapaCidades foi o “Guia metodológico para Monitoramento e Avaliação participativa de ações municipais”, elaborado por Márcia Joppert e Rogério Silva (2012). Apesar de não haver registros do alcance dessas ações para o fortalecimento das práticas de monitoramento e avaliação nesses municípios, tem-se um indicativo do interesse pelo tema por meio do número de downloads deste guia. A Figura 1 a seguir mostra o número de downloads feitos desde a disponibilização da publicação na biblioteca digital da CNM, em 2012. Nesta figura também está registrado o número de downloads do “Guia Metodológico para Monitoramento e Avaliação participativa de ações municipais do Projeto REINSERIR” (2018). O Projeto Integração Local para Reinserção Social do Usuário de Drogas (REINSERIR), realizado em parceria com a União Europeia, teve início em 2015 com o objetivo de integrar a oferta de serviços das redes municipais de assistência social, saúde e educação, para viabilizar oportunidades de reinserção social e econômica de usuários de drogas em tratamento, com o apoio da sociedade civil. Aconteceu em 13 municípios do interior da Paraíba, e também envolveu em sua metodologia ações para fortalecer o monitoramento e a avaliação local. Segundo relatórios de monitoramento do Projeto, ocorreram 5 oficinas sobre monitoramento e

avaliação, que permitiram aos participantes compreender conceitos básicos, definir uma linha de base e executar ações de acompanhamento do andamento do Projeto em seus municípios.

Figura 1 – Número de downloads dos guias de monitoramento e avaliação.



Fonte: CNM

Entre 2012 e 2018, foram feitos 3.220 downloads do “Guia metodológico para Monitoramento e Avaliação participativa de ações municipais”. Em 2018, foram feitos 471 downloads do “Guia Metodológico para Monitoramento e Avaliação participativa de ações municipais do Projeto REINSERIR”. Esse dado mostra que a procura pelas publicações continua acontecendo após o fim dos projetos de origem. Todavia, não passa de um indício do interesse pelo conteúdo, sem conseguir mensurar sua real utilização. Considerando a metodologia utilizada, se apresenta como desafio a troca de gestão municipal a cada 4 anos. Mesmo que se faça oficinas de capacitação sobre monitoramento e avaliação nos municípios, o conhecimento muitas vezes acaba se perdendo com a troca de equipes.

4.2 Prêmio MuniCiência 2017-2018

Outra iniciativa da Confederação que permitirá observar um pouco das práticas de monitoramento e avaliação realizadas pelos municípios é o Prêmio MuniCiência – Experiências

inovadoras em gestão municipal. Trata-se de uma ação do Projeto UniverCidades, executado pela CNM em parceria com a União Europeia. O prêmio busca identificar, analisar, reconhecer e compartilhar projetos e práticas inovadoras realizadas por prefeitos e prefeitas nas cinco regiões do Brasil. Como principal critério, o Prêmio exige que as iniciativas apresentadas representem uma contribuição significativa para a melhoria da gestão municipal.

A comissão técnica avaliadora analisa todas as inscrições recebidas conforme critérios estabelecidos no regulamento (disponível no anexo A), e seleciona para a segunda etapa 30 projetos. Nesse momento os municípios precisam responder um formulário (disponível no anexo B) e enviar evidências que comprovem o que está sendo dito. Dentre as questões, as que interessam para o presente trabalho são:

Monitoramento da implementação - Se a iniciativa possui ferramentas que permitam monitorar a sua implementação e apontar correções de rumo (como a iniciativa foi monitorada? Internamente/externamente; com quais sistemáticas e metodologias; em que momentos. Ex: reuniões periódicas de monitoramento estratégico com as lideranças, relatórios periódicos, painéis de indicadores, boletins, planilhas, outros) – anexar.

Avaliação de resultados - Se a iniciativa possui instrumentos para avaliação de resultados, de acordo com os seguintes critérios: eficácia, eficiência, efetividade e relevância. (Quais os resultados quantitativos e qualitativos concretamente aferidos? Ex: pesquisas ou relatórios que demonstrem a importância da iniciativa; informações que comprovem estratégias de sustentabilidade de seus efeitos após sua conclusão; relatórios que demonstrem a eficiência do uso dos recursos; avaliações de resultados ou de impacto, outros) – anexar.

As tabelas 1 e 2 abaixo apresentam a classificação das respostas dos 23 municípios que responderam ao questionário. Para o critério de “monitoramento da implementação”, as respostas foram classificadas e tiveram a seguinte frequência: a sistemática de Monitoramento não é explicada ou não se aplica (2 projetos); a sistemática de monitoramento é vagamente explicada e/ou o candidato apresenta apenas números (6 projetos); são explicadas as ferramentas que monitoram a implantação mas não fica claro como e para que esse monitoramento é usado (8 projetos); são explicadas as ferramentas que monitoram a implantação e permitem correções de rumo (3 projetos); são explicadas as ferramentas que monitoram a implantação e permitem correções de rumo e são apresentados os seus instrumentos (3 projetos).

Tabela 1 – Classificação das respostas sobre monitoramento dos questionários do Prêmio MuniCiência

Município/UF	Projeto	Avaliação da Comissão Técnica
Abaetetuba/PA	Programa SALTA-Z	A sistemática de monitoramento é vagamente explicada e/ou o candidato apresenta apenas números
Apucarana/PR	Programa Terra Forte	A sistemática de monitoramento é vagamente explicada e/ou o candidato apresenta apenas números
Barcarena/PA	Projeto Em Busca de Marias	São explicadas as ferramentas que monitoram a implantação mas não fica claro como e para que esse monitoramento é

		usado
Bom Despacho/MG	Social Itinerante	A sistemática de monitoramento é vagamente explicada e/ou o candidato apresenta apenas números
Cabedelo/PB	Projeto Agosto de Maria	A sistemática de Monitoramento não é explicada ou não se aplica
Carnaúba dos Dantas/RN	Roda Comunitaria - Cidadania dos Bairros	São explicadas as ferramentas que monitoram a implantação mas não fica claro como e para que esse monitoramento é usado
Cascavel/PR	Programa de Piscicultura	São explicadas as ferramentas que monitoram a implantação mas não fica claro como e para que esse monitoramento é usado
Consórcio Iberê/SC	Recuperação e preservação das matas ciliares no oeste de Santa Catarina	São explicadas as ferramentas que monitoram a implantação e permitem correções de rumo
Goiás/GO	Mulheres Coralinas	São explicadas as ferramentas que monitoram a implantação mas não fica claro como e para que esse monitoramento é usado
Gurjão/PB	Programa de Protagonismo Juvenil	A sistemática de monitoramento é vagamente explicada e/ou o candidato apresenta apenas números
Ipameri/GO	Dengue Móvel	A sistemática de Monitoramento não é explicada ou não se aplica
Itabira/MG	IbabiraHub – Coworking Público	São explicadas as ferramentas que monitoram a implantação mas não fica claro como e para que esse monitoramento é usado
Juripiranga/PB	Programa de Alimentação e Saúde Infantil	São explicadas as ferramentas que monitoram a implantação mas não fica claro como e para que esse monitoramento é usado
Jussara/PR	AKI JUSSARA - Solução na Palma da Mão	São explicadas as ferramentas que monitoram a implantação mas não fica claro como e para que esse monitoramento é usado
Montezuma/MG	Prestação de Contas Municipal Eletrônica - PCM	A sistemática de monitoramento é vagamente explicada e/ou o candidato apresenta apenas números
Pedra Branca /AP	Centro Cultural e Esportivo de Pedra Branca do Amapari	A sistemática de Monitoramento não é explicada ou não se aplica
Ponta Grossa/PR	Programa Feira Verde	São explicadas as ferramentas que monitoram a implantação e permitem correções de rumo
Rio Grande/RS	Projeto Arte na Parada	São explicadas as ferramentas que monitoram a implantação e permitem correções de rumo e são apresentados os seus instrumentos
Santa Clara do Sul/RS	Programa Santa Clara tem Valor	São explicadas as ferramentas que monitoram a implantação e permitem correções de rumo
Santa Cruz Esperança/SP	Moeda Verde – Cidade Limpa	A sistemática de monitoramento é vagamente explicada e/ou o candidato apresenta apenas números
São Bento do Una/PE	Programa Estou Presente Professor	São explicadas as ferramentas que monitoram a implantação e permitem correções de rumo e são apresentados os seus instrumentos

Teresina/PI	Tecnologia Digital na Revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial	São explicadas as ferramentas que monitoram a implantação mas não fica claro como e para que esse monitoramento é usado
Venâncio Aires/RS	Serviço de Atendimento ao Cidadão - Aplicativo Fiscale	São explicadas as ferramentas que monitoram a implantação e permitem correções de rumo e são apresentados os seus instrumentos

Fonte: CNM (adaptado)

Para o critério “avaliação de resultados”, as respostas foram classificadas e tiveram a seguinte frequência: a sistemática de Avaliação não é explicada ou não se aplica (7 projetos); a sistemática de avaliação é vagamente explicada / mencionada e/ou o candidato apresenta apenas números (9 projetos); são explicados os instrumentos de avaliação de resultados de eficácia, eficiência, efetividade e relevância, mas não fica claro para que são usados (7 projetos); são explicados os instrumentos de avaliação de resultados de eficácia, eficiência, efetividade e relevância e o uso que se faz dos resultados (0 projetos).

Tabela 2 – Classificação das respostas sobre avaliação dos questionários do Prêmio MuniCiência

Município/UF	Projeto	Avaliação da Comissão Técnica
Abaetetuba/PA	Programa SALTA-Z	A sistemática de Avaliação não é explicada ou não se aplica
Apucarana/PR	Programa Terra Forte	A sistemática de Avaliação não é explicada ou não se aplica
Barcarena/PA	Projeto Em Busca de Maria	São explicados os instrumentos de avaliação de resultados de eficácia, eficiência, efetividade e relevância, mas não fica claro para que são usados
Bom Despacho/MG	Projeto Social Itinerante	A sistemática de Avaliação não é explicada ou não se aplica
Cabedelo/PB	Projeto Agosto de Maria	A sistemática de Avaliação não é explicada ou não se aplica
Carnaúba dos Dantas/RN	Roda Comunitaria - Cidadania dos Bairros	A sistemática de Avaliação não é explicada ou não se aplica
Cascavel/PR	Programa de Piscicultura	São explicados os instrumentos de avaliação de resultados de eficácia, eficiência, efetividade e relevância, mas não fica claro para que são usados
Consórcio Iberê/SC	Recuperação e preservação das matas ciliares no oeste de Santa Catarina	São explicados os instrumentos de avaliação de resultados de eficácia, eficiência, efetividade e relevância, mas não fica claro para que são usados
Goiás/GO	Mulheres Coralinas	A sistemática de avaliação é vagamente explicada / mencionada e/ou o candidato apresenta apenas números
Gurjão/PB	Programa de Protagonismo Juvenil	A sistemática de avaliação é vagamente explicada / mencionada e/ou o candidato apresenta apenas números
Ipameri/GO	Dengue Móvel	A sistemática de Avaliação não é explicada ou não se aplica

Itabira/MG	ItabiraHub – Coworking Público	São explicados os instrumentos de avaliação de resultados de eficácia, eficiência, efetividade e relevância, mas não fica claro para que são usados
Juripiranga/PB	Programa de Alimentação e Saúde Infantil	A sistemática de avaliação é vagamente explicada / mencionada e/ou o candidato apresenta apenas números
Jussara/PR	AKI JUSSARA - Solução na Palma da Mão	A sistemática de avaliação é vagamente explicada / mencionada e/ou o candidato apresenta apenas números
Montezuma/MG	Prestação de Contas Municipal Eletrônica - PCM-e	A sistemática de avaliação é vagamente explicada / mencionada e/ou o candidato apresenta apenas números
Pedra Branca /AP	Centro Cultural e Esportivo de Pedra Branca do Amapari	A sistemática de Avaliação não é explicada ou não se aplica
Ponta Grossa/PR	Programa Feira Verde	A sistemática de avaliação é vagamente explicada / mencionada e/ou o candidato apresenta apenas números
Rio Grande/RS	Projeto Arte na Parada	A sistemática de avaliação é vagamente explicada / mencionada e/ou o candidato apresenta apenas números
Santa Clara do Sul/RS	Programa Santa Clara tem Valor	A sistemática de avaliação é vagamente explicada e/ou o candidato apresenta apenas números
Santa Cruz da Esperança/SP	Moeda Verde – Cidade Limpa	A sistemática de avaliação é vagamente explicada / mencionada e/ou o candidato apresenta apenas números
São Bento do Una/PE	Programa Estou Presente Professor	São explicados os instrumentos de avaliação de resultados de eficácia, eficiência, efetividade e relevância, mas não fica claro para que são usados
Teresina/PI	Tecnologia Digital na Revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial	São explicados os instrumentos de avaliação de resultados de eficácia, eficiência, efetividade e relevância, mas não fica claro para que são usados
Venâncio Aires/RS	Serviço de Atendimento ao Cidadão - Aplicativo Fiscale	São explicados os instrumentos de avaliação de resultados de eficácia, eficiência, efetividade e relevância, mas não fica claro para que são usados

Fonte: CNM (adaptado)

A declaração, pelos 23 municípios, dos níveis de adoção de instrumentos de monitoramento e de avaliação nos projetos inscritos no Prêmio, demonstra a ocorrência dessas práticas nos municípios. Além disso, notícias na internet, conforme exemplificadas no item 2.3 do presente trabalho, sugerem que outros municípios brasileiros também realizam monitoramento e avaliação. Tais ações espontâneas apontam para a compreensão, por parte destes gestores, da importância de se monitorar e avaliar políticas públicas. Todavia, não é possível afirmar em que extensão, em termos de capacidade técnica e utilização de resultados, acontecem o monitoramento e a avaliação nesses municípios.

Quando se fala em obrigatoriedade legal para a realização de monitoramento e avaliação no nível municipal, como é o caso dos Planos Municipais de Educação, encontra-se maior número de registros (notícias e relatórios) disponíveis. A tabela 3 a seguir apresenta a

quantidade de relatórios de monitoramento e de relatórios de avaliação disponíveis para download no site do Ministério da Educação, PNE em Movimento, nos anos 2017 e 2018.

Figura 3 – Quantidade de relatórios de monitoramento e de avaliação dos Planos Municipais de Educação disponíveis no site PNE em Movimento

	Quantidade de relatórios de monitoramento do PME feitos por municípios	Quantidade de relatórios de avaliação do PME feitos por municípios
2017	1311	1009
2018	1942	1115

Fonte: PNE em Movimento (adaptado)

Esse número de relatórios sinaliza que os Planos Municipais de Educação têm sido monitorados e avaliados em vários municípios brasileiros. Todavia, não foi analisada a qualidade dos relatórios, o que não permite afirmar o quanto esses documentos foram feitos apenas para cumprir a lei ou realmente funcionaram como ferramentas para tomada de decisão e correção de rumos. Finalmente, pensando em 5.568 municípios, também não é possível afirmar em que extensão os gestores brasileiros compreendem a importância e adotam tais instrumentos em suas gestões.

5. CONCLUSÃO

Após a análise dos dados acima trazidos, mesmo sendo contextualizado num pequeno recorte considerando um universo de 5.568 municípios, fica explícito a inovação dos temas de monitoramento e avaliação junto aos atuais gestores municipais e a baixa percepção por parte destes gestores da importância destes instrumentos para o êxito de suas administrações.

Nos questionários do Prêmio MuniCiência, quando se aborda questões relativas ao “monitoramento da implementação”, em apenas seis projetos são explicadas as ferramentas que monitoram a implantação e permitem correções de rumo e, dentre estes, somente a metade (3 projetos) conseguiram apresentar os instrumentos utilizados. Percebe-se a dificuldade de compreensão e apropriação desta importante ferramenta pelos gestores municipais quando, apenas 26%, conseguem explicitá-la e informar o uso em seus projetos e destes, somente 13% apresentam os instrumentos utilizados no monitoramento.

Da mesma forma, ao abordar a temática de “avaliação de resultados”, verifica-se uma situação ainda mais incipiente, pois nenhum projeto consegue explicitar os instrumentos de avaliação de resultados de eficácia, eficiência, efetividade e relevância e o uso que se faz dos resultados produzidos.

Ou seja, mesmo realizando avaliação de resultados, estes municípios não fazem uso do resultado obtido para melhorar suas práticas públicas, não há uma cultura de retroalimentação das políticas públicas em desenvolvimento, resultando em dificuldades para o aprimoramento das mesmas.

Onde encontramos maiores indícios da adoção de ferramentas de monitoramento, e em menor número, de avaliação em âmbito municipal é na área da Educação devido à obrigatoriedade legal de se fazer os Planos Municipais de Educação e de se monitorar e avaliar os Planos, como política de Estado para dez anos.

Trata-se, neste caso, de uma política educacional decorrente de comando legal e monitorada pelo MEC através de uma Rede de Assistência Técnica para o monitoramento e avaliação dos Planos de Educação, criada especialmente para dar suporte aos municípios no manejo desse importante instrumento de gestão.

Do exposto, fica clara a inexistência de uma cultura efetiva de monitoramento e avaliação pelos gestores municipais na execução das políticas públicas em seus municípios de forma espontânea e sistemática, e com a falta de clareza, por parte destes, da importância da adoção destes instrumentos, para a melhorias dos resultados obtidos em suas gestões.

Abre-se, aqui, um leque de oportunidades aos que atuam neste campo de conhecimento ao mesmo tempo em que se ergue um desafio de criar, junto aos gestores municipais, a cultura de monitorar e avaliar suas políticas. Trata-se da necessidade de sensibilizar e capacitar os gestores para que o monitoramento e avaliação de fato contribuam para a tomada de decisão embasada em evidências, a melhoria das políticas e dos serviços entregues à sociedade.

6. REFERÊNCIAS

AMORIM, Milene. Apontamentos sobre o cenário atual de exigibilidade do Plano Municipal de Educação. Revista Educação e Sociedade, Naviraí, v. 4, n. 7, p. 34-50, jan./jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União. Brasília: Imprensa Nacional, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 30/11/18.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. Como promover a boa governança na gestão municipal – Brasília, DF: CNM, 2018

CNM; PNUD. Revista CapaCidades. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/download/811> Acesso em: 14/04/2019

CORRALO, Giovani. Governança, transparência e democracia nos municípios brasileiros: pode haver o sigilo de informação pública? Revista Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 30, n. 2: 211-236, jul./dez. 2014

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003

GOVERNO DE MINAS GERAIS. Gestão para resultados municipais: PPA municipal. Belo Horizonte, 2017. Disponível em <https://drive.google.com/file/d/0B1VZQdCmW7XkWTdPUXdYWHVTWnc/view> Acesso em 02/12/18.

JANUZZI, Paulo. Monitoramento analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Brasília, n.1, p. 36-65, jan./jun. 2011

JOPPERT, Márcia Paterno e SILVA, Rogério Renato. Guia Metodológico para Monitoramento e Avaliação Participativa de Ações Municipais / Confederação Nacional de Municípios – CNM e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/Brasil – Brasília: CNM/Pnud, 2012

JOPPERT, Márcia Paterno e SILVA, Rogério Renato. Guia Metodológico para Monitoramento e Avaliação Participativa de Ações Municipais Projeto Reinsereir / Confederação Nacional de Municípios – CNM e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/Brasil – Brasília: CNM/Pnud, 2018

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Guia para monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/guia-monitoramento-ppa-exercicio-2016.pdf> Acesso em: 15/04/19

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. PNE em Movimento: Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação. Brasília, 2016. Disponível em:

http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final.PDF

Acesso em: 29/11/18.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. PNE em Movimento. Planos subnacionais de educação. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/#planos> Acesso em: 05/04/2019

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. PNE em Movimento. Rede de assistência técnica.

Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/8-videos/27-rede-de-assistencia-tecnica> Acesso em: 07/04/2019

PLATAFORMA CONVIVA: Plano Municipal de Educação. Disponível em:

<https://demo.convivaeducacao.org.br/platform/themes/pme#pme-5> Acesso em: 30/11/18

PREEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA. Monitoramento e avaliação. 2011.

Disponível em: <https://www.santamaria.rs.gov.br/smasc/17-monitoramento-e-avaliacao>

Acesso em: 14/04/2019

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BENTO DO UNA. Plano Municipal de Educação de São Bento do Una/PE 2015-2024. São Bento do Una, 2014. Disponível em:

<http://saobentodouna.augeeducacional.com.br/pagina/pme> Acesso em: 30/11/18

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LOURENÇO DA MATA. Monitoramento e avaliação de ações passam por fortalecimento. 2018. Disponível em:

<http://slm.pe.gov.br/monitoramento-e-avaliacao-de-acoes-passam-por-fortalecimento/> Acesso em: 14/04/2019

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Sistema Municipal de Informação.

Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaurbana.prefeitura.sp.gov.br/metodologia/>

Acesso em: 14/04/2019

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

Disponível em: <https://gestaurbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/> Acesso em: 14/04/2019

PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS. Semsa promove oficina de monitoramento e avaliação de indicadores prioritários em Saúde. 2017. Disponível em:

<http://www.manaus.am.gov.br/noticia/semsa-promove-oficina-de-monitoramento-e-avaliacao-de-indicadores-prioritarios-em-saude/> Acesso em: 14/04/2019

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise Ex-post, 2018. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf Acesso em: 12/04/2019

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

VAITSMAN, J; RODRIGUES, RWS; PAES-SOUSA, R. O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília: Organização das Nações Unidas Para a Educação, a Ciência e a Cultura; 2006.

7. ANEXOS

Anexo A – Regulamento do Prêmio MuniCiência 2017-2018

Regulamento do MUNICIÊNCIA – Municípios Inovadores 2017

1. Introdução

MuniCiência – Municípios Inovadores é uma iniciativa criada pela CNM para identificar, analisar, reconhecer e compartilhar projetos e práticas inovadoras adotados pelos prefeitos e prefeitas nas cinco regiões do Brasil que contribuam, de forma significativa, para a melhoria da gestão municipal. Com isso, a CNM espera disponibilizar para os Municípios um leque de alternativas adaptáveis e acessíveis, compartilhar informações e fomentar a implementação de boas práticas na gestão.

Adota-se como conceito de inovação a *introdução de nova prática ou mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos ou estratégias de ação, ou ainda, de uma nova combinação dos mecanismos de gestão existentes, que produzam resultados positivos para a governança municipal e para a sociedade.*

Por meio de processo seletivo aberto e transparente, com critérios previamente definidos, o MuniCiência pré-seleciona as iniciativas e submete ao público para votação online.

A iniciativa, que foi lançado em 2015, inicia a sua 2ª Edição em 2017 e terá uma 3ª edição em 2019, acompanhando a gestão atual dos Municípios.

2. Objetivos Específicos

- Incentivar a implementação de iniciativas inovadoras de gestão em organizações públicas municipais que contribuam para a melhoria dos serviços públicos.

- Fortalecer as capacidades nos Municípios, disponibilizando instrumentos e conhecimentos existentes que possam apoiar iniciativas locais de aprimoramento da gestão pública municipal. Em especial, a disseminação de iniciativas inovadoras que possam ser reaplicadas por outros Municípios.

- Promover a gestão do conhecimento gerado a partir das práticas municipais, reconhecendo avanços e êxitos.
- Valorizar os prefeitos que atuam de forma inovadora e proativa durante o mandato, em benefício do interesse público.

3. Processo de Avaliação das Propostas e Cronologia

O processo de avaliação das iniciativas ocorrerá conforme as etapas e datas especificadas a seguir. É de responsabilidade dos postulantes acompanhar prazos e resultados, enviar informações e documentos solicitados e garantir a veracidade das informações.

Os Municípios poderão inscrever-se entre 01 de agosto de 2017 e 10 de novembro de 2017, preenchendo o formulário de adesão disponível no site do MuniCiência - www.municipencia.cnm.org.br. O formulário de inscrição estará disponível em arquivo Word, e deverá ser baixado no computador, preenchido e enviado para o email municipencia@cnm.org.br. O assunto do *email* deverá ser escrito da seguinte forma: [Nome do município_UF_titulo da iniciativa].

O resultado das inscrições homologadas será divulgado no dia 14 de novembro de 2017, após às 17h, no *site* do MuniCiência. As iniciativas válidas recebidas pelo *email* serão analisadas por uma Comissão de Especialistas e Técnicos da CNM, pontuando-as de acordo com critérios detalhados no item 5. As iniciativas melhor pontuadas serão submetidas ao Conselho Político da CNM, para validação.

O resultado das iniciativas que seguem para a segunda etapa será divulgado no dia 01 de dezembro de 2017, após às 17h, no *site*.

De 04 de dezembro de 2017 a 28 de fevereiro de 2018, acontece a 2ª etapa do processo, quando os Municípios classificados ficarão responsáveis pela complementação de informações em formulário detalhado, apresentação de evidências e a gravação em vídeo de um depoimento do Prefeito(a) com duração de até 2 (dois) minutos sobre a experiência de implantação da iniciativa. Os municípios classificados receberão orientações sobre procedimentos da 2ª etapa via email informado no formulário de inscrição.

Considerando as informações detalhadas, evidências e vídeos recebidos, a Comissão Temática da CNM selecionará, de acordo com os critérios detalhados no item 5, as 15 (quinze) iniciativas que serão submetidas à votação nacional no *site* do MuniCiência.

Entre 20 de março de 2018 e 27 de abril de 2018, será realizada votação nacional. O resultado final será anunciado no dia 30 de abril de 2018, a partir das 17h, no *site* da iniciativa MuniCiência.

Confira a seguir o **cronograma**:

ões	a 10/11
ido das inscrições homologadas	depois das 17h
ido da 1ª etapa - iniciativas melhores pontuadas	depois das 17h
a- complementação das informações e vídeo pelos selecionados	17 a 28/02/18
ido da 2ª etapa - 15 iniciativas melhores pontuadas	18 depois das 17h
io online no site do MuniCiência	18 a 27/04/18
ido final	18
hecimento	Marcha dos Prefeitos
aos 5 municípios vencedores para elaboração dos guias de replicação	Ago 2018
ário Nacional	o 2018
técnica internacional para intercâmbio de experiências	lo semestre de 2018

4. Premiação

As 5 (cinco) iniciativas mais votadas serão reconhecidas e premiadas da seguinte forma:

- i. Divulgação durante a XXI Marcha dos Prefeitos a Brasília, em maio de 2018.
- ii. Elaboração de guias de replicação de cada uma das 5 (cinco) iniciativas mais votadas, reafirmando o reconhecimento aos prefeitos(as) das boas práticas inovadoras na gestão. Para isso, serão realizadas visitas técnicas aos municípios entre junho e agosto de 2018.
- iii. Apresentação das iniciativas e lançamento das publicações (guias de replicação) em Seminário Nacional que acontecerá durante o mês de outubro de 2018 em Brasília.
- iv. Participação dos gestores municipais das 5 (cinco) iniciativas mais votadas em visita técnica internacional para intercâmbio de experiências, no segundo semestre de 2018.

5. Critérios de Avaliação e Pontuação

A Comissão Temática da CNM selecionará, dentre as inscrições homologadas, 30 práticas inovadoras melhor pontuadas, e, em segundo momento, 15 práticas, com base nos seguintes critérios:

Critério	Subcritério	Descrição	Peso
1. Inovação	1.1 Ineditismo da Prática	Se a iniciativa é inédita no território municipal.	2
	1.2 Aprimoramento de uma Prática já existente	Se a iniciativa agrega novos elementos para a melhoria de uma prática já existente no município.	1
	1.3 Transversalidade e Integração das Áreas	Se a iniciativa baseia-se na interdisciplinaridade (envolvimento de mais de uma área setorial no governo municipal).	2
2. Relações Interinstitucionais	2.1 Envolvimento de outros Municípios	Se a iniciativa se relaciona com ou envolve ações de outros Municípios/Consórcios intermunicipais	1
	2.2 Envolvimento do setor privado	Se a iniciativa envolve parceria com o setor privado.	1
	2.3 Envolvimento da Sociedade Civil	Se a iniciativa envolve parceria com organizações da sociedade civil ou movimentos sociais organizados.	1
	2.4 Envolvimento de outras instâncias governamentais	Se a iniciativa tem parceria/envolve instâncias estaduais ou federais	1
	2.4 Articulação Internacional	Se a iniciativa tem parceria/envolve organismos internacionais ou governos de outros países	1
3. Liderança e Coordenação	3.1 Estratégia clara de implementação	Se a iniciativa possui uma estratégia de implementação definida, um cronograma e resultados que pretende alcançar em curto, médio e longo prazo.	2
	3.2 Monitoramento da Implementação	Se a iniciativa possui instrumentos ou ferramentas que permitam monitorar a sua implementação e apontar correções de rumo.	1
	3.3 Avaliação de Resultados	Se a iniciativa possui instrumentos para avaliação de resultados, de acordo com os seguintes critérios: eficácia, eficiência, efetividade e relevância.	1
4. Transparência	4.1 Comunicação Interna	Se a iniciativa favorece o diálogo entre as instituições envolvidas e compartilha informações constantemente sobre o seu andamento	2
	4.2 Transparência para Controle Social	Se a iniciativa adota mecanismos de prestação de contas às instituições envolvidas e às instâncias de controle social (ex: conselhos)	2
	4.3 Mecanismos de Divulgação	Se a iniciativa possui instrumentos de comunicação que informem a sociedade local sobre o seu andamento e estimulem a sua participação.	1
5. Sustentabilidade e da Ação	5.1 Institucionalização da Ação	Se foram criados mecanismos institucionais, normativos e legais de garantir a continuidade da iniciativa no longo prazo.	2
	5.2 Participação Social	Se a iniciativa assegura instrumentos de participação e empoderamento de atores da sociedade local.	1

	5.3. Baixo custo de reaplicação da iniciativa.	Baixo custo de implementação da iniciativa	2
--	--	--	---

6. Instrumentos de Julgamento e Verificação

Os instrumentos para avaliação das propostas inscritas serão: o formulário de inscrição para a etapa inicial; a ficha de registro da experiência (complementação das informações), evidências e o vídeo de até dois (2) minutos gravado pelo(a) prefeito(a) para a 2ª etapa. Orientações sobre os procedimentos da 2ª etapa, incluindo ficha de registro e as instruções para o vídeo, serão enviadas para o e-mail informado no formulário de inscrição. Serão consideradas válidas as informações e o link do vídeo recebidos dentro do prazo estipulado no cronograma.

Durante todo o período, que vai do início das inscrições até a data do Seminário Nacional de apresentação, a CNM reserva-se o direito de averiguar a veracidade e a consistência das informações apresentadas, podendo solicitar dados complementares e documentação comprobatória à equipe responsável pela iniciativa. Em caso de não atendimento a essa solicitação, a inscrição poderá ser cancelada.

7. Disposições Gerais

Aos inscrever suas iniciativas, o(a)s prefeito(a)s municipais autorizam, automaticamente, a CNM, sem ônus, a editar, publicar, reproduzir e divulgar, por meio de jornais, revistas, livros, televisão, rádio, internet e vídeo (ou outro recurso multimídia), suas imagens e vozes e o conteúdo dos trabalhos premiados, total ou parcialmente.

8. Contato

Dúvidas e esclarecimentos podem ser feitos pelo email municipiencia@cnm.org.br, com o assunto [Municipiencia_Dúvida_assunto] ou pelo telefone (61) 2101 6605.

PRÊMIO MUNICIÊNCIA 2017/2018 – MUNICÍPIOS INOVADORES – 2ª ETAPA

Formulário para detalhamento da experiência e do Roteiro de vídeo

Este formulário deve ser preenchido de maneira a complementar as informações fornecidas no formulário de inscrição. Deverão ser apresentadas evidências sobre a iniciativa, relacionadas a cada um dos critérios de avaliação por meio de fotos, vídeos, documentos, ou o que for considerado evidência, desde que possa ser enviado por *e-mail*. Este formulário deverá ser preenchido e enviado, junto com os arquivos digitais, para o *e-mail* municipencia@cnm.org.br até 28/2/2018 às 23:59 (horário de Brasília). **Atenção:** deverá ser utilizado este arquivo, sem alterações na numeração dos itens. Caso algum dos itens não se aplique à iniciativa, informe “**não se aplica**”.

1. Informações Gerais da Iniciativa (Preencha os dados)

1.1 Título da iniciativa/Projeto: _____

1.2 Município/UF: _____

1.3 Endereço da página do Município na internet (se houver):

1.4 Nome do prefeito(a): _____

1.5 Equipe responsável

- **Coordenação:** (informar nome, e-mail e telefone)
- **Equipe técnica** (informar nomes e função na equipe de cada integrante)

1.6 Público beneficiário da iniciativa (informar quem se beneficia e/ou quais atores envolvidos)

2. Detalhamento da Iniciativa (Detalhe as ações da iniciativa em cada um dos critérios abaixo que se aplicam/possuem evidências)

2.1 Inovação

● 2.1.1 Ineditismo da prática

Se a iniciativa é inédita no território municipal. Ex.: é a primeira vez que a iniciativa é implementada no Município? Se tiver conhecimento de outro Município que tenha realizado alguma prática similar à apresentada, cite.

● 2.1.2 Aprimoramento de uma prática já existente

Se a iniciativa agrega novos elementos para a melhoria de uma prática já existente no Município. Comente como a iniciativa inovou.

● 2.1.3 Transversalidade e integração das áreas

Se a iniciativa baseia-se na interdisciplinaridade (envolvimento de mais de uma área setorial do governo municipal). Ex.: envolve diferentes secretarias municipais (Saúde, Educação, Assistência Social, Planejamento Urbano, finanças etc. – exemplificar).

2.2 Relações interinstitucionais

● 2.2.1 Envolvimento de outros Municípios

Se a iniciativa se relaciona com ou envolve ações de outros Municípios/Consórcios intermunicipais. Ex.: consórcio, comitê, Municípios vizinhos são parceiros ou beneficiários – anexar formalização da parceria.

● 2.2.2 Envolvimento do setor privado

Se a iniciativa envolve parceria com o setor privado (ex.: sistema S, Câmara de Comércio Local, empresários) – anexar formalização da parceria.

● 2.2.3 Envolvimento da sociedade civil

Se a iniciativa é implementada em parceria com organizações da sociedade civil ou movimentos sociais organizados (ex.: ONGs, sindicatos, associações de bairros, grupos de mulheres ou jovens, comunidades quilombolas etc.) – anexar evidências.

● 2.2.4 Envolvimento de outras instâncias governamentais

Se a iniciativa tem parceria/envolve instâncias estaduais ou federais – anexar evidências.

● 2.2.5 Articulação internacional

Se a iniciativa tem parceria/envolve organismos internacionais ou governos de outros países – anexar evidências.

2.3. Liderança e coordenação

● 2.3.1 Estratégia clara de implementação

Se a iniciativa possui uma estratégia de implementação definida, um cronograma e resultados que pretende alcançar em curto, médio e longo prazo (ex.: plano municipal, plano de desenvolvimento territorial, PPA, estratégia de governo, outros) – anexar.

● 2.3.2 Monitoramento da implementação

Se a iniciativa possui ferramentas que permitam monitorar a sua implementação e apontar correções de rumo (como a iniciativa foi monitorada? Internamente/externamente; com quais sistemáticas e metodologias; em que momentos. Ex.: reuniões periódicas de monitoramento estratégico com as lideranças, relatórios periódicos, painéis de indicadores, boletins, planilhas, outros) – anexar.

● 2.3.3 Avaliação de resultados

Se a iniciativa possui instrumentos para avaliação de resultados, de acordo com os seguintes critérios: eficácia, eficiência, efetividade e relevância. (Quais os resultados quantitativos e qualitativos concretamente aferidos? Ex.: pesquisas ou relatórios que demonstrem a importância da iniciativa; informações que comprovem estratégias de sustentabilidade de seus efeitos após sua conclusão; relatórios que demonstrem a eficiência do uso dos recursos; avaliações de resultados ou de impacto, outros) – anexar.

2.4. Transparência

● 2.4.1 Comunicação interna

Se a iniciativa favorece o diálogo entre as instituições envolvidas e compartilha informações constantemente sobre o seu andamento. Ex.: informações veiculadas em intranet, boletim da prefeitura, documentos de comunicação entre as áreas, grupos em redes sociais ou whatsapp, outros – anexar.

● 2.4.2 Transparência para controle social

Se a iniciativa adota mecanismos de prestação de contas às instituições envolvidas e às instâncias de controle social. Ex.: documentos, sites, fotos, outros – anexar.

● 2.4.3 Mecanismos de divulgação

Se a iniciativa adota mecanismos de comunicação que informem a sociedade local sobre o seu andamento e estimulem a sua participação. Ex.: informativo público, boletins públicos, painéis de controle, banners ou cartazes informativos colocados em área acessível ao público, exposições, outros – anexar.

2.5 Sustentabilidade da ação

● 2.5.1 Institucionalização da ação

Se a iniciativa criou mecanismos institucionais, normativos e legais para garantir a sua continuidade em longo prazo (Ex.: política pública instituída por decreto ou lei, rubricas orçamentárias, existência de fundo municipal, campanhas educacionais, fórum permanente, consórcios, empoderamento da sociedade civil, outros) – anexar.

● 2.5.2 Participação social

Se a iniciativa assegura instrumentos de participação e empoderamento de atores da sociedade local. Ex.: fortalecimento

de conselhos, formação de fóruns ou redes permanentes, capacitações; incentivos à participação social (financiamentos e apoios); valorização e reconhecimento de lideranças locais, outros.

● 2.5.3 Baixo custo de replicação da iniciativa

Se a iniciativa tem baixo custo de implementação. Informar valores, apresentar orçamento, custos de implantação, outros.

3. Link YouTube do vídeo – tempo máximo 2 min

(Cole aqui o link – o vídeo será verificado apenas por meio do acesso ao link disponível no YouTube). Ver abaixo orientações de roteiro de vídeo.

4. Considerações finais (escreva aqui informações adicionais que considere importante e que não se encaixam em nenhum dos campos anteriores).

ROTEIRO DE VÍDEO

O vídeo deve ser gravado pelo (a) prefeito (a) do Município. Os pontos abaixo devem ser abordados ao longo do vídeo. Pode ser filmado com celular. Sugestão: repassar o roteiro com o prefeito(a) e deixar que fale livremente.

Outros relatos e imagens são válidas e podem ser incluídos, desde que não se ultrapasse o tempo total de 2 minutos (dois minutos) para o vídeo.

- 1 Apresentação do prefeito(a) (quem é e um breve histórico).
- 2 Motivação para implementação da iniciativa (contexto).
- 3 Que elementos o (a) levam a crer que a iniciativa tem impacto positivo na gestão?
- 4 Quais os elementos de inovação?
- 5 Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação na gestão municipal?
- 6 Relevância da iniciativa para o público beneficiário.
- 7 Que recado daria para os outros prefeitos(as); por que votar na minha iniciativa?

Depois de gravado, o vídeo deve ser postado no YouTube, e o link de acesso enviado à CNM neste formulário.