

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

**José Celso Cardoso Júnior**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

O monitoramento estratégico de políticas públicas é, ao mesmo tempo, uma grande carência e uma ampla necessidade para a alta administração pública brasileira. Entre outras razões para este paradoxo, discutem-se no texto questões ligadas à alienação e à resignação, ambas aplicadas ao contexto institucional.

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

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

muito altos, sendo, além disso, muito complexas e pouco administráveis as logísticas de coordenação e articulação institucional necessárias a seu êxito.

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

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

- flexibilidade para dialogar com a dinâmica de implementação de cada programa;
- ênfase nas metas prioritárias, sejam estas quantitativas ou qualitativas;

- responsabilidade compartilhada da administração pública federal;
- articulação federativa; e
- participação e controle social público.

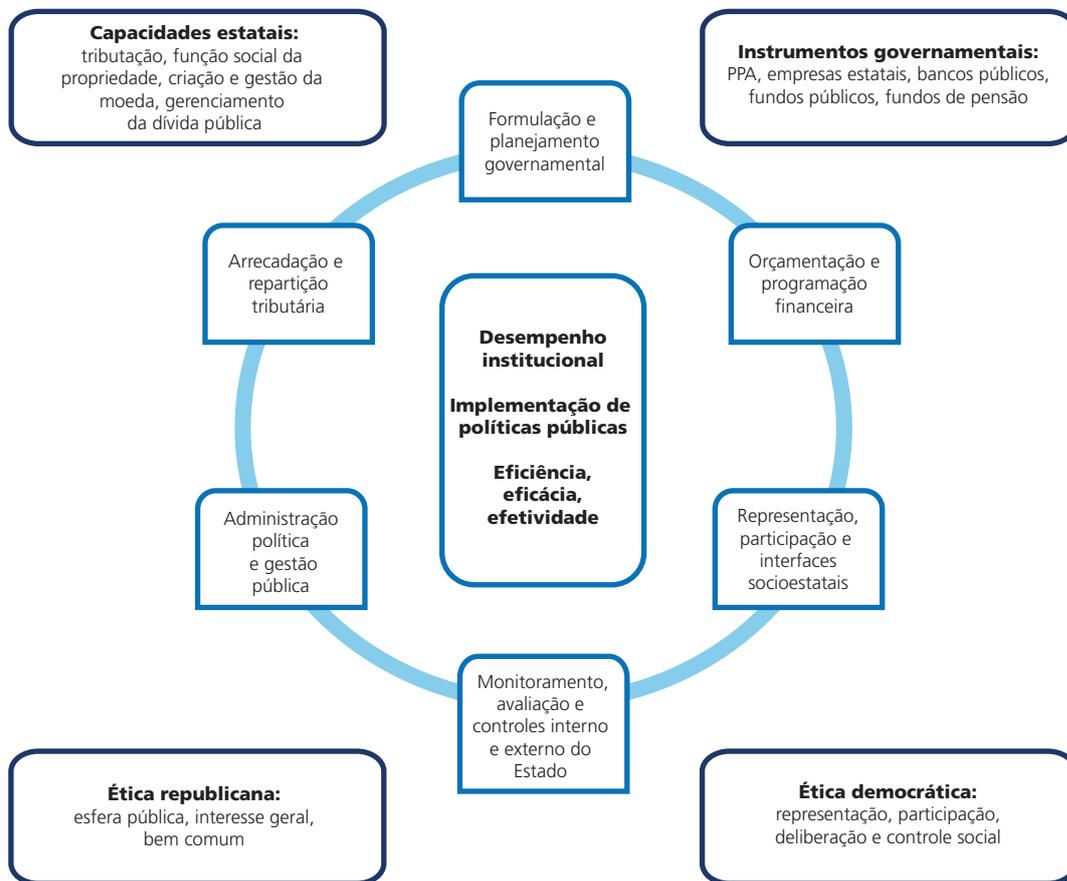
Os objetivos explicitados conferem um sentido diferente ao entendimento comum que, em geral, se tem acerca dessa atividade. Em outras palavras, parte-se da premissa de que o monitoramento não é um fim em si mesmo, tampouco se confunde apenas com atividades de cobrança por execução

física e financeira das ações do orçamento, ou com atividades de controle procedimental ou legal dessas ações, ou, ainda, com a prestação de contas *ex post* das realizações governamentais, mesmo que essas atividades possam derivar da função monitoramento tal como aqui desenhada.

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

FIGURA 1

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



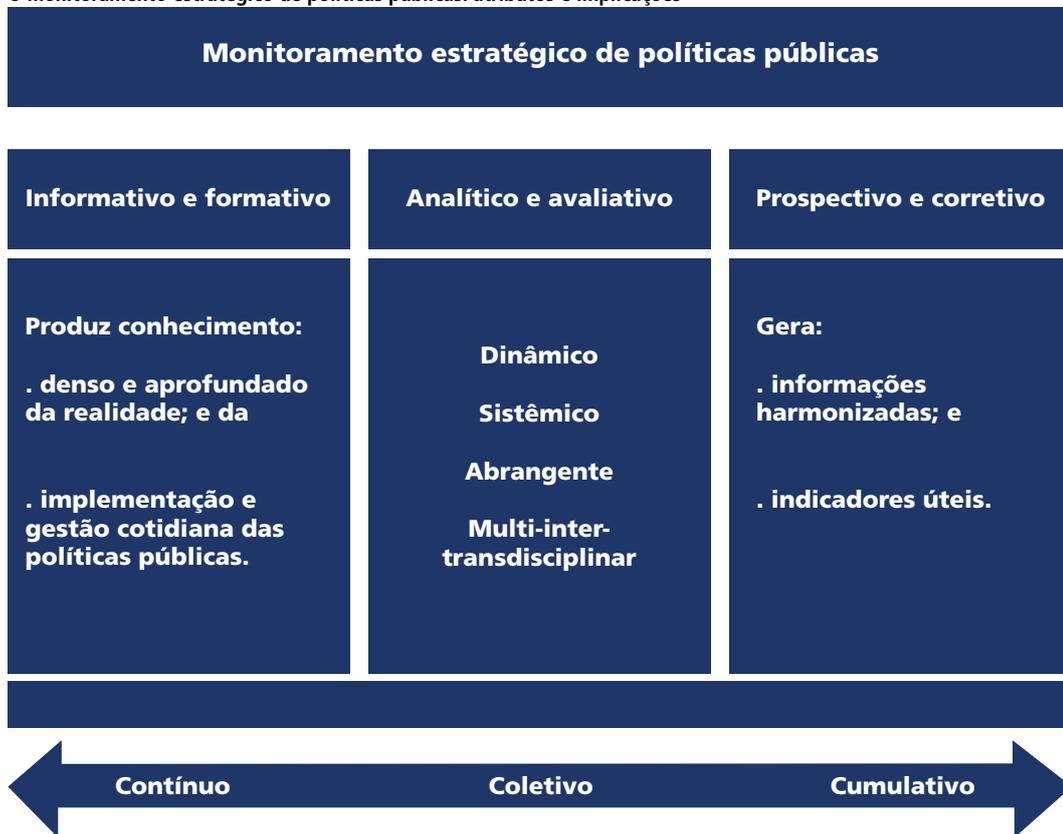
Elaboração do autor.

Diante do exposto, este texto objetiva apresentar uma proposta metodológica para a estruturação e a implementação de certa abordagem de monitoramento estratégico de políticas públicas. Assim, por monitoramento estratégico entende-se um tipo específico de monitoramento, voltado ao aprendizado institucional decorrente do registro, análise e interpretação da realidade de implementação e execução das políticas públicas, que visa – por suposição – a produção de informações tempestivas

para o processo complexo de tomada de decisões por parte das instâncias deliberativas de governo.

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

FIGURA 2  
O monitoramento estratégico de políticas públicas: atributos e implicações



Elaboração do autor.

Em síntese, sendo o monitoramento uma atividade que diz respeito ao processo de implementação, execução e gestão das ações de governo, necessita ser prática de natureza contínua, cumulativa e coletiva para viabilizar-se como atividade que agrega valor ao campo de compreensão das políticas públicas, respeitadas suas dinâmicas e especificidades. Por óbvio que possa

ser, é importante esclarecer que o monitoramento é afirmado aqui como atividade de natureza *contínua* porque precisa estar ancorado em processo de trabalho institucionalmente rotineiro, permanente. Também é tido como atividade de natureza *cumulativa* em referência ao fato de que, sendo o conhecimento fruto de processo complexo de produção, organização,

análise e interpretação de informações estruturadas, semiestruturadas e não estruturadas, apenas se cumpre ao longo do tempo, por uma sucessão de acúmulos, por assim dizer, de rodadas de monitoramento. Por fim, diz-se que o monitoramento é também atividade de cunho *coletivo* porque, por suposição, não é algo exequível em nível individual. Além disso, referindo-se a processo estruturado de governo, remete-se necessariamente à dimensão institucional e coletiva de trabalho, vale dizer: não é algo que se possa executar nem no nível microindividual, nem por iniciativa voluntarista de qualquer tipo.

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

## SUMÁRIO EXECUTIVO