

Relatório da Oficina: A Complexidade do Monitoramento da PNDR

Data: 19 de setembro de 2024

Local: Google Meet

1. Introdução

A oficina discutiu a implementação e os desafios relacionados ao monitoramento e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com foco no Relatório de 2023 e nos processos em curso para definição de indicadores. A estrutura da oficina foi dividida em cinco partes: ciclo da política pública, definição de indicadores, desafios enfrentados, prática de monitoramento e atividades de reflexão.

2. Estrutura da Oficina

- Ciclo da Política Pública:** A discussão abordou as etapas que compõem o ciclo de formulação de políticas, destacando a necessidade de clareza na definição dos problemas, objetivos e impactos esperados. Foi ressaltada a importância de uma análise contínua dos resultados intermediários e finais para ajustar as políticas conforme necessário.
- Estruturação do Modelo Lógico:** Debatido como uma ferramenta essencial para orientar a implementação da PNDR, o modelo lógico enfatiza a estruturação clara de recursos, ações, produtos e resultados, que precisam estar alinhados aos objetivos do programa para garantir sua efetividade.
- Definição de Indicadores:** Foram analisados os esforços para convergência e definição de indicadores, incluindo a articulação entre ministérios e painéis como o CEDEPLAR, PRDs e PPA. A oficina identificou desafios na compatibilidade dos indicadores e na criação de uma base comum para comparação, dada a diversidade de fontes de dados e metodologias.
- Prática do Monitoramento e Avaliação:** Reflexões sobre as limitações enfrentadas no Relatório de 2023, como a escassez de informações estatísticas e a complexidade na coleta e análise de dados. A reunião também abordou a análise da conjuntura econômica e a distribuição espacial do crédito público, mostrando a necessidade de maior disponibilidade de informações.
- Atividade de Reflexão:** Exercício para identificar formas de aprimorar a articulação entre as superintendências e ministérios, a fim de garantir que os indicadores sejam usados de forma eficiente e que os dados coletados sejam confiáveis e comparáveis.

3. Principais Reflexões

- **Convergência de Indicadores:** Foi destacada a necessidade de desenvolver indicadores comuns entre as superintendências, respeitando as especificidades regionais, para criar uma base comparativa que garanta a coerência dos dados e facilite a análise de resultados. Apesar da abundância de dados, a incompatibilidade entre diferentes painéis limita a efetividade do monitoramento. Há também a necessidade de garantia que os indicadores estejam alinhados as ações planejadas.

É importante que o indicador de impacto seja o que liga os planos a PNDR, pois qualquer outra tentativa de alinhamento dos indicadores parciais pode eliminar as especificidades regionais, o que não pode ocorrer. O dilema é sobretudo entender os dois lados, a autonomia das superintendências com as especificidades do plano, mas também garantir indicadores de referência que sejam iguais e por eixo (que vincula a PNDR e os PRDs).

Embora os PRDs não tenham incorporado o painel proposto pelo CEDEPLAR, será possível aproveitar a revisão do PPA e PRDs para incorporá-los e com isso garantir o alinhamento entre PRDS e PNDR.

- **Qualificação conceitual do que estamos chamando de instrumentos, indicadores, etc:** No planejamento há estratégias que utilizam vários instrumentos, que podem ser políticas de infraestrutura, capacitação, dentre outras. Cada eixo usa pelo menos um instrumento de política e nem sempre os instrumentos estão no âmbito do MIDR, portanto, é preciso que ocorra uma qualificação conceitual. É importante um processo de capacitação e formação conceitual

OBS: A PNDR define e determina seus instrumentos de planejamento e financiamento, além disso tem um capítulo específico de estratégias, portanto, é importante usar o máximo do que está na política para não gerar confusão.

- **Definição de Modelos Lógicos Específicos para determinados instrumentos e programas setoriais:** Instrumentos e programa com complexidade suficiente para sugerir a elaboração de modelos lógicos específicos podem contribuir para aperfeiçoamento do monitoramento e avaliação. Dessa forma é importante definir quais instrumentos e programa terão seus modelos elaborados, inclusive aqueles que são menos abordados em avaliações.
- **Capacitação Técnica:** A oficina identificou a falta de capacitação técnica das superintendências como um entrave para a implementação adequada dos sistemas de monitoramento. Sugere-se um esforço de capacitação e suporte contínuo para preparar as equipes para os desafios do ciclo de monitoramento de 2024 e além.

- **Diferenciação Regional:** Foi enfatizada a importância de criar indicadores específicos para cada região, considerando as particularidades socioeconômicas e geográficas, para garantir que o monitoramento reflita as realidades locais e seja eficaz.
- **Governança e Articulação Institucional:** A necessidade de fortalecer a governança e melhorar a articulação entre as instâncias do MIDR, superintendências e ministérios foi um ponto central. Propôs-se a criação de um grupo de trabalho para alinhar metodologias e processos, visando uma coleta de dados de forma mais eficiente e estruturada.

4. Reflexões sobre como podemos avançar no monitoramento e avaliação

- Como articular em relação aos ministérios, superintendências, estados e municípios de forma factível? Como podemos avançar em 2024 e aprimorar para os demais anos e ciclos das políticas públicas. Ademais, como tratamos:

1. Multidimensionalidade das Políticas: Políticas públicas geralmente abrangem diversas áreas (educação, saúde, economia) e afetam diferentes grupos populacionais. Monitorá-las exige coleta de dados em várias esferas e setores.
2. Diversidade de Indicadores: A definição de indicadores relevantes é crucial, mas pode ser desafiadora. Alguns efeitos de políticas são facilmente mensuráveis (como taxas de desemprego), mas outros, como impacto social, são mais subjetivos e difíceis de avaliar.
3. Coordenação Interinstitucional: Muitas políticas envolvem múltiplos níveis de governo e diferentes órgãos públicos. A falta de coordenação pode gerar sobreposição de esforços, lacunas no monitoramento ou dificuldade em compartilhar dados de maneira eficaz.
4. Aspectos Temporais: Resultados de políticas públicas nem sempre são imediatos, o que demanda um monitoramento a longo prazo. Avaliar os efeitos de curto e longo prazo exige técnicas e abordagens diferentes.
5. Recursos e Capacitação: A falta de recursos, sejam financeiros ou humanos, limita a capacidade de monitoramento. Além disso, as equipes precisam ser capacitadas tanto tecnicamente (para análise de dados, por exemplo) quanto em termos de entendimento do contexto político e social.
6. Ambiente Político e Pressões Externas: O processo de monitoramento pode ser influenciado por pressões políticas e interesses de grupos específicos. A transparência e a independência das avaliações são, portanto, cruciais, mas difíceis de garantir em alguns contextos.

7. Utilização dos Resultados: Muitas vezes, mesmo quando o monitoramento é bem conduzido, os resultados podem não ser utilizados para ajustes ou melhoria das políticas devido a questões políticas, inércia administrativa ou falta de mecanismos claros para incorporar feedback no ciclo de políticas.

No relatório de monitoramento é descrita a governança da PNDR (NIR e Comitê Executivo mais ativo) que ainda estava em implementação, mas para o relatório de 2024 é preciso incorporar um componente de Governança olhando para as instâncias deliberativas da PNDR. Análise do papel do Comitê Executivo e dos Conselhos Deliberativos das Superintendências. Muitas definições são realizadas pelo CONDEL. É importante incorporar uma seção com as instâncias e destacando a inoperância da Câmara de Integração das Políticas, instância máxima da governança.

É importante esclarecer que há três planos a mesa e cabe ao MIDR incorporar o monitoramento, que deve ser feito pelas superintendências, entretanto não há nada que garanta que elas o realizem a contento e dentro do prazo estabelecido. Dessa forma é preciso estabelecer uma alternativa, e esta passa pela vinculação dos PRDs ao PPA, tendo em vista que as superintendências deverão prestar informações sobre os indicadores ao sistema do MOP (SIOP), dessa forma é possível extrair informações para compor o relatório de 2024. Em certa medida essa é a principal mudança para o relatório de monitoramento de 2024.

Em relação a pactuação com os Estados e Municípios, o indicador mais apropriado é a própria pactuação, que para 2024 terá como resultado a regulamentação do pacto de metas e a partir da pactuação e vinculação aos PPA's estabelecer estratégia de monitoramento nestas escalas. Esse processo todo passa necessariamente pelo Condel.

A compatibilização metodológica de monitoramento e avaliação é importante para definir a estrutura do relatório de monitoramento de 2024 junto ao IPEA, MIDR e NIR. Atualmente dois consultores estão olhando o trabalho do CEDEPLAR e operacionalizando isso para o relatório de 2024. Então teremos uma plataforma de visualização dos indicadores que serão utilizados para o relatório. O processo de cálculo será feito internamente (MIDR) e não mais pelo CEDEPLAR. Tudo será responsabilidade do Sistema de Informações do Desenvolvimento Regional. A questão da escala é ponto importante, para avaliação dos PRDs devem ser avaliados indicadores em nível macrorregional ou estadual, por outro lado os programas setoriais não estão incorporados ao processo de monitoramento e o NIR pode ser o espaço de articulação setorial.

Por fim, é necessário incluir a Plataforma Infere que espacializou 85% do investimento público tentando identificar o que está relacionado a PNDR e trazer esse resultado para o relatório de monitoramento, ainda que seja por Unidade

da Federação. Além disso precisamos incluir resultados de impacto a partir do Censo 2022 para construir marcos, seja para olhar a PNDR II ou para estabelecer um t0 para a PNDR III, isso se soma ao fato deste ser um ano de revisão do PPA. É possível ainda fazer uma análise de robustez do painel de indicadores a partir dos dados do censo 2022. Onde estamos acertando e onde ainda não estamos.

A tipologia da PNDR será ajustada conforme o Censo, o que estará em andamento e deve ser incorporada no relatório, ainda que não finalizada.

4. Encaminhamentos

- 1. Alinhamento de Indicadores:** Aprovar os indicadores comuns no Comitê executivo até dezembro, garantindo compatibilidade entre os PRDs, PPA e outros planos regionais, e facilitando a elaboração do Relatório de 2024.
- 2. Capacitação das Superintendências:** Implementar um plano de capacitação técnica para as equipes das superintendências, garantindo que tenham o conhecimento e as ferramentas necessários para monitorar e calcular indicadores de forma autônoma e precisa.
- 3. Integração dos PRDs com o PPA e Painel de Indicadores:** Planejar a integração dos indicadores dos PRDs com o PPA para unificar as metodologias e garantir a compatibilidade entre os dados coletados, fortalecendo a base comparativa e facilitando o monitoramento contínuo.
- 4. Desenvolvimento de Plataforma Digital:** Criar uma plataforma digital que consolide e facilite a visualize os indicadores em tempo real, permitindo uma análise mais precisa e facilitando o acompanhamento dos resultados e a identificação de áreas de melhoria.
- 5. Fortalecimento da Governança:** Acompanhar de perto as instâncias deliberativas, como o Comitê Executivo e os conselhos das superintendências, para garantir que as decisões sejam compatíveis com os objetivos da PNDR e os prazos estipulados.

5. Conclusão

A oficina evidenciou a complexidade e os desafios da implementação de um sistema de monitoramento eficaz para a PNDR. Foram discutidos pontos críticos, como a necessidade de capacitação técnica, a compatibilidade e clareza dos indicadores e o fortalecimento da governança e da articulação interinstitucional. Os próximos passos incluem a execução de um plano de ação conjunto que garanta a qualidade, eficiência e adaptabilidade do monitoramento, refletindo as realidades regionais e as necessidades da política pública. O NIR e o Comitê Executivo terão papel importante na definição de como será estruturado o relatório de monitoramento para 2024 e a proposição é avançar em alguns pontos com uso do painel de indicadores proposto pelo CEDEPLAR que está em

processo implementação pelo MIDR, aproveitar o Censo como marco importante tanto para análise de impacto da PNDR II, como para criação de um t zero para a PNDR III. Além disso, a articulação entre os PRDs e o PPA, permitirá que seja realizado o monitoramento a partir dos indicadores comuns definidos nos PRDS.