

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS: CONCEITOS E REFERENCIAIS DE QUEM A REALIZA

PAULO DE MARTINO JANNUZZI

RESUMO

O artigo tem o objetivo de apresentar de forma sistematizada conceitos sobre monitoramento e avaliação de programas sociais, valendo-se da bibliografia clássica na área e da experiência concreta de produção de informação e conhecimento para subsidiar a gestão cotidiana de políticas e programas sociais. Discorre-se sobre tipologias de avaliação segundo o ciclo de implementação dos programas e escopo investigativo, sobre a necessidade de abordagens multimétodos e multidisciplinares na realização de pesquisas de campo e sobre a complementaridade de sistemas de monitoramento e pesquisas de avaliação. Finaliza-se apresentando uma proposta de marco estruturador de planos de desenvolvimento de instrumentos de monitoramento e de estudos avaliativos de programas sociais que permitam compor, ao longo do tempo, uma avaliação sistêmica da política social que os congrega.

PALAVRAS-CHAVE AVALIAÇÃO • MONITORAMENTO • PROGRAMAS SOCIAIS • METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO.

RESUMEN

El artículo tiene el objetivo de presentar de forma sistematizada conceptos sobre el monitoreo y la evaluación de programas sociales, valiéndose de la bibliografía clásica en el área y de la experiencia concreta de producción de información y conocimiento para subsidiar la gestión cotidiana de políticas y programas sociales. Se discurre sobre tipologías de evaluación según ciclo de implementación de los programas y alcance investigativo, sobre la necesidad de abordajes con múltiples métodos y multidisciplinarios en la realización de investigaciones de campo y sobre la complementariedad de sistemas de monitoreo y estudios de evaluación. Se concluye con una propuesta de marco estructurador de planes de desarrollo de instrumentos de monitoreo y de estudios evaluativos de programas sociales que permitan componer, a lo largo del tiempo, una evaluación sistémica de la política social que los congrega.

PALABRAS CLAVE EVALUACIÓN • MONITOREO • PROGRAMAS SOCIALES • METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN.

ABSTRACT

This article aims to present, in a systematic way, concepts about the monitoring and evaluation of social programs, making use of the classic literature in the area and of the concrete experience of producing information and knowledge to support the day-to-day management of social policies and programs. It discusses evaluation typologies, following a cycle of program implementation and investigative scope; about the need for multi-methodological and multi-disciplinary approaches in conducting field research; and, about the complementarity of monitoring systems and research on evaluation. Finally, it presents a proposal for a reference system for planning the development of monitoring instruments and evaluative studies of social programs that permit the composition, over time, of a systemic evaluation of the social policies which connect them.

KEY WORDS EVALUATION • MONITORING • SOCIAL PROGRAMS • EVALUATIVE METHODOLOGY.

O campo de conhecimentos teóricos e práticos de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas (M&A) tem despertado o interesse de número crescente de técnicos do setor público, pesquisadores acadêmicos e profissionais de consultoria no Brasil nos últimos vinte anos. Como ocorreu em outros países mais desenvolvidos, esse movimento está associado fundamentalmente ao processo de estruturação do sistema de proteção social, deflagrado efetivamente no Brasil pela promulgação da Constituição de 1988.

A ampliação do escopo e escala das políticas sociais, conjugando programas de natureza universal – na educação, saúde, trabalho e assistência social – com ações de cunho redistributivo e de promoção de acesso aos direitos sociais – como o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada, as Políticas de Promoção de Igualdade Racial e Gênero, entre outras – têm ensejado a produção de informações e desenvolvimento de estudos de avaliação para melhor conhecimento dos públicos-alvo de cada programa, do processo de implementação desses e dos resultados e impactos das intervenções.

Complementarmente, também tem contribuído para o fortalecimento do campo a profissionalização pela qual

passa a gestão pública brasileira, em suas três esferas. A continentalidade do País, a pactuação de objetivos setoriais e a implementação de arranjos federativos na operação dos programas requerem estruturação de burocracias especializadas na operação das políticas. Para esses corpos técnicos, as atividades de compilação, levantamento e organização de dados, mais a produção de indicadores de monitoramento e pesquisas de avaliação, constituem componentes essenciais à boa gestão.

Muito se tem publicado em termos conceituais e aplicados nesse campo de conhecimento de M&A no Brasil e no exterior, o que certamente torna desafiador produzir algo com conteúdo inédito ou inovador. Ainda assim, nessa produção parece haver um déficit de contribuições e aportes por parte daqueles que estão diretamente envolvidos com os instrumentos de M&A na ponta, em contato com formuladores da política, com decisores em nível tático e operadores dos programas e serviços nos municípios. Desse tipo de contribuição pode emergir alguns apontamentos pragmáticos que ainda não figuram nos manuais clássicos da área, mas que podem orientar de maneira mais objetiva os técnicos e pesquisadores chamados a atender às diferentes demandas de produção de informação e conhecimento para a “política em ação”. Também se procura fazer um primeiro exercício em definir um marco ordenador que dê maior organicidade a projetos e planos de avaliação de políticas sociais, assim como de seus programas.

É nessa perspectiva que este texto se justifica, ao sistematizar alguns conceitos, marcos referenciais e práticas no campo, a partir do ângulo de visão de quem está envolvido com processos concretos de subsidiar diretamente à gestão cotidiana de políticas e programas sociais. Essa perspectiva pode contribuir para que as pesquisas de natureza acadêmica possam responder parte das demandas de informação e conhecimento multidisciplinar mais específico necessário à gestão de políticas e programas.

AValiação DE PROGRAMAS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação de programas tem recebido as mais diferentes definições na literatura especializada, segundo os diversos modelos conceituais, paradigmas teóricos e linhas de pesquisa da Ciência Política, Ciências Sociais, Economia e Administração Pública, tomando a avaliação em perspectiva mais geral, como componente integrante da análise de políticas públicas, como instrumento de sistemas de monitoramento e avaliação de programas governamentais ou, em uma concepção mais restrita, avaliação como um tipo particular de investigação empírica acerca de programas e projetos sociais, como as avaliações de impacto experimental ou *quasi-experimental* (MACDAVID; HAWTHORNE, 2006; MACKAY, 2007; WORTHERN et al., 2004; ROSSI et al., 2004).

Em uma definição mais pragmática e aplicada, proposta em Jannuzzi (2013a), avaliação refere-se ao conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento, em perspectiva interdisciplinar, para desenho *ex-ante*, implementação e validação *ex-post* de programas e projetos sociais, por meio das diferentes abordagens metodológicas da pesquisa social, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade) e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência).

Em tal definição, avaliação não é entendida tão somente como uma investigação com métodos validados cientificamente para analisar diferentes aspectos *sobre* um programa – o que se constituiria em uma investigação de cunho acadêmico –, mas um levantamento consistente, sistemático e replicável de dados, informações e conhecimentos *para* aprimoramento da intervenção programática, versando sobre: as características essenciais do contexto de atuação; os públicos-alvo; o desenho; os arranjos de implementação; os custos de operação; os resultados de curto prazo; os impactos sociais e de mais longo prazo de um programa. Enfim, na definição aqui advogada, avaliação tem o objetivo de

produzir evidências, compilar dados e sistematizar estudos que contribuam para o aperfeiçoamento de programas e projetos sociais, além da consecução de seus objetivos.

A definição de avaliação de programas também remete à necessidade de abordagem interdisciplinar na produção de informação e conhecimento sobre os problemas investigados. Pobreza, desigualdade, desempenho escolar e mortalidade infantil são questões sociais multideterminadas, isto é, determinadas e influenciadas por uma série de dimensões sociais mais amplas e estruturais, assim como de aspectos mais circunscritos e relacionados à falta de efetividade de programas públicos desenhados para o equacionamento das mesmas.

Programas são empreendimentos complexos, que envolvem a contratação de pessoal técnico; disponibilidade de instrumentos; adequação de equipamentos públicos; alocação de recursos monetários; promoção de capacitação, de forma coordenada no tempo e no território. Mapear, pois, as dimensões sociais mais relevantes à formulação de um programa ou os problemas operacionais desse requer uma equipe de avaliadores com diferentes formações acadêmicas e profissionais. Certamente se requer especialistas acadêmicos nas temáticas investigadas, mas não se pode deixar de ter nas equipes de avaliação profissionais que já tiveram experiência na gestão de programas correlatos.

Por fim, vale mencionar que os manuais clássicos de avaliação de programas costumam estabelecer diversos parâmetros ou critérios centrais para esse tipo de avaliação, entre os quais a eficiência no uso dos recursos, eficácia no atingimento dos objetivos e efetividade na mudança social por ele proporcionada são os mais frequentes (DRAIBE, 1999), de modo que um bom programa social seria eficiente, eficaz e efetivo. Tais critérios são usualmente empregados para estruturar esforços de avaliação mais exaustivos de políticas e programas, ainda que as duas últimas dimensões avaliativas sejam mais recorrentes, dado que revelam a preocupação com pesquisas de avaliação de satisfação, de resultados e impactos.¹

¹ Avaliações custo-efetividade, ou de eficiência, requerem nível de contabilização de custos e clareza de indicadores de efetividade que poucas políticas e programas já conquistaram.

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS: TIPOS, PRODUTOS E TÉCNICAS²

Avaliações que, de fato, têm uso efetivo na intervenção são desenhadas conforme as demandas de informação e conhecimento ao longo do ciclo de maturidade do programa ou projeto social (ROSSI et al., 2004). Podem ser de natureza diagnóstica – *avaliação diagnóstica* –, apoiada em fontes de dados já existentes, produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), nos registros e cadastros públicos dos ministérios, a fim de permitir um rápido dimensionamento e caracterização da questão social a ser objeto de intervenção.

Para a formulação de programa ou projeto para mitigação ou equacionamento da problemática social identificada, em geral, são necessários novos esforços de levantamentos de campo – para aprofundamento do diagnóstico das condições de vida; contexto econômico; restrições ambientais; capacidade de gestão e oferta de serviços – e de compilação de estudos já realizados na temática, abordando determinantes da problemática em questão e eventuais programas e projetos já idealizados, atividades que constituem o que se denomina *avaliação de desenho*. Definidos os públicos que serão atendidos e os arranjos operacionais do programa ou projeto social, é preciso colocá-lo em ação, realizando as atividades planejadas, acompanhando a execução dessas mediante indicadores de gestão e de monitoramento, além de identificar problemas na oferta, regularidade e qualidade dos serviços por meio de pesquisas de *avaliação da implementação*.

Reconhecidos e, tanto quanto possível, sanados os desafios da implementação, as demandas de informação e conhecimento voltam-se à *avaliação de resultados e impactos* do programa ou projeto social. Trata-se do momento para uma investigação mais exaustiva sobre os diversos componentes de uma intervenção, abordando não apenas o cumprimento de seus objetivos, mas também seu desenho, arranjos operacionais, impactos sociais mais abrangentes – no tempo e no território –, e sobre a capacidade de inovação e redesenho frente ao contexto dinâmico em que operam os programas

e projetos. Cabe nesse momento avaliar se a intervenção programática formulada conseguiu provocar mudanças na realidade social que a originou, considerando naturalmente a complexidade de seu desenho e dos arranjos operacionais, além da criticidade da questão social enfrentada.

Identificar o momento adequado para avaliações dessa natureza é um misto de técnica, política e arte, pois avaliações precoces podem colocar a perder a legitimidade de um programa e projeto meritório que ainda não teve tempo de se estruturar; ao passo que avaliações tardias podem comprometer recursos e esforços que poderiam ser utilizados de forma mais eficiente e eficaz na mitigação da problemática social em questão. Em síntese, avaliações são, como toda atividade na gestão pública, empreendimentos técnico-políticos, de modo que a realização dessas, sobretudo se significativamente abrangentes, não depende apenas do técnico ou gestor do programa.

Enfim, se o programa e projeto produzem resultados e impactos, é necessário analisar os custos envolvidos na operacionalização de suas atividades, equipamentos e pessoal – *avaliação custo-efetividade*. O custo-efetividade das intervenções, isto é, o valor gasto para produzir unidades de resultados e impactos em um período de tempo e território específicos, é certamente uma informação fundamental para avaliar a sustentabilidade dos programas e projetos no futuro e em outros contextos. Ademais, se bem-realizadas – ou seja, com contabilidade precisa de custos e vetor abrangente de indicadores de resultados –, tais avaliações fornecem parâmetros cruciais à comparação de diferentes intervenções sociais e informa gestores nas decisões técnicas e políticas acerca de oportunidades de melhoria de eficiência, continuidade, descontinuidade, ou mesmo a expansão de programas e projetos.

Em uma perspectiva metodológica, os esforços de avaliação podem se estruturar em quatro tipos de produtos mais gerais, com maior ou menor aderência e especificidade ao problema social ou intervenção programática desenhada, a saber:

- *Estudos avaliativos* – análises com base em dados secundários ou compilação de artigos e trabalhos já

realizados na temática, com maior ou menor abrangência;

- *Pesquisas de avaliação* – levantamentos primários, quali ou quantitativos, desenhados com objetivos de produção de evidências mais específicas e necessárias ao aprimoramento da intervenção;
- *Meta-avaliações* – recensões sobre estudos avaliativos, pesquisas e experiências nacionais, subnacionais e internacionais de programas e projetos implementados;
- *Relatórios-síntese de avaliação e portais web* – com informação mais sumária, na forma de indicadores gerais, para uma comunicação mais objetiva acerca de aspectos do diagnóstico, implementação e resultados dos programas e projetos.

As pesquisas de campo podem ser mais estruturadas, como as *enquetes quantitativas com marco amostral probabilístico* – necessárias à produção de indicadores de dimensionamento de públicos-alvo ou inferência representativa quanto aos resultados dos programas –, ou com *amostras intencionais* – mais rápidas e menos custosas, mas com limitado poder de generalização dos seus resultados. Podem ser menos estruturadas, mais exploratórias, *de cunho qualitativo*, como grupos de discussão ou entrevistas em profundidade, dirigidas a usuários e beneficiários de programas e projetos, assim como aos gestores e técnicos encarregados da operacionalização dos serviços. São especialmente importantes para identificar questões latentes acerca da implementação dos programas não antecipados, quando de seu desenho.

Um tipo particular de instrumento estruturado – a pesquisa com delineamento *quasi-experimental*, também denominada de *avaliação de impacto* – figura como importante instrumento de avaliação de programas. Contudo, pelo tempo, recursos e conflitos éticos que esse tipo de levantamento envolve, tem aplicação mais dirigida à análise do mérito e contribuição específica das intervenções, para fins de prestação de contas a agentes financiadores do programa ou projeto.

Não existe um método ou estratégia “padrão-ouro” para a produção de uma avaliação. O melhor método é o que produz as evidências que respondem de forma consistente às demandas requeridas, ao tempo de seu uso na decisão da gestão pública. Informação precisa, mas produzida a custos e tempo não condizentes com a tempestividade da gestão; ou, ainda, informação rapidamente produzida, mas não consistente e robusta em termos metodológicos, certamente não se presta a orientar decisões cruciais acerca dos rumos de um programa ou projeto social. Perspectiva multidisciplinar de investigação, triangulação de métodos e de sujeitos entrevistados, esforços combinados de avaliação interna – com gestores e técnicos que conhecem os problemas e as atividades do programa e projeto – e de avaliação externa – com pesquisadores especializados e apoio de equipe de campo – é que garante a credibilidade e robustez necessárias ao aprimoramento da gestão e desenho das intervenções programáticas.

Finalmente, mas não menos importante, a efetividade das avaliações não pode ser medida pelo número de sugestões e recomendações aportadas nas pesquisas e estudos avaliativos dos programas e projetos. Avaliações produzem informação e conhecimento que, desde que devidamente estruturados e disseminados, podem e devem ser usados para interferir cotidianamente na ação do gestor estratégico e do técnico na ponta, cujo registro formal é difícil de realizar. Ademais, e fundamentalmente, programas e projetos sociais são empreendimentos complexos, seja em termos de contexto político-institucional, escala, arranjos de implementação e pessoal técnico envolvido (WORTHERN et al., 2004).

A introdução de inovações, redesenho de processos, descontinuidade de atividades e contratação de novos agentes e serviços – típicas recomendações derivadas de avaliações de implementação – cumprem um calendário que deve compatibilizar a agenda de prioridades de correção de problemas com as janelas de oportunidades de mudanças, sem o risco de interrupção das atividades para os públicos atendidos.

MONITORAMENTO COMO COMPONENTE DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS

Monitoramento também possui diferentes conceituações na bibliografia da área, remetido ora como processo marcadamente gerencial – acompanhamento de atividades com vistas ao cumprimento de metas estabelecidas –, ou mais integrado às atividades de avaliação continuada de processos e atividades relacionadas à produção dos serviços e programas públicos (GARCIA, 2001; RUA, 2004; JANNUZZI, 2013a).

Na conceituação aqui advogada, monitoramento constitui um processo sistemático e contínuo de acompanhamento de uma política, programa ou projeto, baseado em um conjunto restrito – mas significativo e periódico – de informações, que permite uma rápida avaliação situacional e uma identificação de fragilidades na execução, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para o atingimento de seus resultados e impactos.

Nesse sentido, monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo com o propósito de subsidiar o gestor público de informações mais sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa – resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento – e dados mais analíticos sobre o funcionamento desse, levantados nas pesquisas de avaliação. Tal como “termômetros”, os indicadores de monitoramento podem apontar sinais de “normalidade” ou “febre” em pontos críticos do desenho operacional de programas, orientando técnicos e gestores a tomarem decisões cabíveis de correção, ou mesmo a contratarem pesquisas de avaliação – ou “exames clínicos”, na metáfora adotada – para a investigação das causas e a persistência da “febre”, isto é, do problema identificado (JANNUZZI, 2011a).

Sistemas efetivos de monitoramento partem de modelos lógicos de intervenção que retratam, de fato, o desenho do programa, a partir do qual torna-se possível selecionar indicadores-chave com os dados gerados na operação e atividades do próprio programa, em seus sistemas de gestão.

Indicadores são componentes centrais na definição de uma estratégia de monitoramento. Prestam-se a operacionalizar

de forma objetiva conceitos abstratos – como os indicadores sociais em diagnósticos socioeconômicos –, ou a conferir alguma comensurabilidade a processos e etapas de trabalho – indicadores de processos ou produtos – em políticas ou programas.³ Um bom conjunto de indicadores de monitoramento deve conseguir responder às questões avaliativas básicas, tais como: se os recursos financeiros e humanos estão devidamente alocados; se os processos intermediários de contratação de serviços e adesão de agentes envolvidos na operação dos programas estão ocorrendo no tempo e amplitude necessários; se os produtos, serviços e benefícios estão chegando ao público-alvo desejado e à sociedade em geral.

3 Para uma definição mais ampla de indicadores sociais, vide Jannuzzi (2013b).

Boas escolhas de indicadores-chave, com detalhamento geográfico ou sociodemográfico adequado, podem constituir-se em informações de grande utilidade para uso efetivo e cotidiano dos técnicos e gestores. Os indicadores de monitoramento, organizados segundo painéis com a devida estrutura, configuram um recurso metodológico para “filmar” as atividades, ações e programas promovidos pelo setor público, assim como a mudança social impactada por esses.

Supondo que a cadeia lógica de intervenção do programa seja, em verdade, articulada e factível, os indicadores de monitoramento permitem antecipar, ainda que com imperfeições, as tendências e os desvios indesejáveis na execução dos programas. Se forem indicadores específicos para retratar ações de maior relevância em um programa – nível de desnutrição infantil crônica, por exemplo –, se forem computados com periodicidade adequada e referenciados territorialmente segundo tipologias analíticas consistentes – indicadores semestrais para municípios com maior e menor grau de estruturação dos serviços de saúde, por exemplo –, pode-se inclusive inferir relações associativas – ainda que não estritamente causais – entre as intervenções programáticas e seus possíveis efeitos.⁴ Os indicadores se prestam mesmo em situações em que, uma vez tomadas decisões cruciais para a correção dos problemas, os desvios persistem. Nesse caso, os indicadores de monitoramento podem não ser as melhores escolhas de processos-chave, ou o desenho programático apresenta problemas estruturais, para o que é necessário

4 É o que se denominou em Jannuzzi (2011b) de “monitoramento analítico”.

especificar em uma pesquisa de avaliação que investigue com mais detalhes o que se passa com o programa.

Cada programa ou política pública demanda um sistema de indicadores específicos à sua gestão. Cada uma das etapas do programa – planejamento, implementação, execução etc. – também demanda indicadores com características distintas, dificultando a criação de modelos padronizados, aplicáveis em qualquer situação (RESENDE, 2013). Assim, o desenvolvimento de painéis ou sistemas de indicadores para monitoramento e avaliação demanda, antes de tudo, um entendimento profundo, por parte do elaborador – ou elaboradores – dos sistemas, do funcionamento do programa, seus fluxos internos, metas intermediárias, objetivos – geral e específicos –, o papel dos atores envolvidos, a expectativa do público que se pretende beneficiar ou até de toda a população. Provavelmente, pela especificidade da demanda por informação, a maior parte do conjunto de dados utilizados para a construção de indicadores de monitoramento devem se encontrar nas próprias instituições, equipamentos e dados que gerem os programas.

Para finalizar esta seção, vale comentar que a articulação entre monitoramento e avaliação está muito presente no sistema de avaliação das políticas e programas na educação no país (PONTES, 2013). Como registrado no Quadro 1, há um acervo expressivo de fontes de estatísticas da educação brasileira e instrumentos de monitoramento e avaliação da ação governamental na área. Avaliações de conhecimento de larga escala aplicadas aos alunos, como a Prova Brasil, conjugadas a instrumentos de coleta de dados, como o Educacenso, permitem a computação de indicadores e produção de estudos avaliativos significativamente específicos sobre o processo de ensino e aprendizagem pelo país.

QUADRO 1 – Principais fontes de informação para monitoramento e avaliação da educação

Censo Escolar da Educação Básica;
Censo Escolar da Educação Superior;
Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb);
Prova Brasil e Provinha Brasil;
Exame Nacional do Ensino Médio (Enem);
Exame Nacional de Avaliação de Estudantes (Enade);
Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes);
Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja);
Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa/Ocde);
Estudo Regional Comparativo e Explicativo (Terce/Unesco);
Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec).

Fonte: Pontes (2013).

A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS COMO ETAPA DA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Política pública é definida nos manuais clássicos como o conjunto de decisões tomadas pelas instituições de Estado visando à solução de um problema ou ao redirecionamento de uma tendência, com a intenção de orientar sua evolução para um fim estabelecido desejável. Programa é um dos instrumentos de operacionalização da política e, especificamente, trata-se de um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, com objetivo de atender uma demanda pública específica, encampada na agenda de prioridades de políticas públicas do Estado ou governo (ROSSI et al., 2004; VILLANUEVA, 2006).

Programas públicos são sistemas complexos, em geral operados por meio de arranjos federativos, envolvendo diversos processos de trabalho e atividades para que os recursos orçamentários alocados produzam resultados para os públicos-alvo definidos e gerem impactos à sociedade. Dependendo da área setorial da política social, dos recursos orçamentários, da escala de cobertura e complexidade do desenho do programa, milhares ou centenas de milhares de agentes participam das atividades de gestão, preparação e entrega efetiva de produtos, serviços e benefícios à população.

Conhecer melhor a configuração, os objetivos explícitos e tácitos, o arranjo operacional e a complexidade de implementação dos programas em um contexto federativo é, pois, requisito fundamental para que a informação e o conhecimento produzidos tenham maior aplicabilidade para o aperfeiçoamento da política e do programa público.

Mas ainda que se possa desenvolver um conjunto amplo de pesquisas de avaliação de programas de uma área setorial da política pública – em educação, saúde, desenvolvimento social, para citar alguns exemplos –, é preciso dispor, de tempos em tempos, de análises mais abrangentes dessa política setorial que os congrega. O conjunto de avaliações de programas acaba por compor um quadro que permite identificar aspectos meritórios, avanços e contradições da política pública, trazendo insumos à sua reformulação.

Nesse tipo de estudo de escopo mais amplo se enquadram, em nível de complexidade crescente, as meta-avaliações – compilação crítica das pesquisas já realizadas sobre um programa, como já apontado –, os estudos sobre componentes sistêmicos da política pública e as análises institucionais dessa, em termos de sua motivação, disputa de agenda, atores envolvidos, sustentabilidade etc. Esses três tipos de estudos avaliativos – meta-avaliações, análise de componentes sistêmicos e análise institucional – cumprem objetivos complementares na identificação de lacunas de conhecimento a cobrir sobre os programas, na sistematização de achados mais regulares ao aprendizado organizacional na gestão dos programas e na disponibilização de marcos referenciais mais gerais para a definição e execução de um plano de monitoramento e avaliação de programas referidos a uma dada política pública.

Meta-avaliações e análises institucionais são típicos empreendimentos técnico-científicos desenvolvidos em programas de Pós-Graduação no Brasil e no exterior, logo, menos frequentemente realizados dentro da própria administração pública, pelo tempo requerido, equipe técnica ou distanciamento necessário do objeto investigado.⁵ Neste texto discorre-se brevemente sobre o segundo tipo de estudo, também presente em linhas de pesquisa nas universidades brasileiras,

⁵ No âmbito da administração pública, vale citar as análises institucionais de políticas públicas realizadas por técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), presentes em diferentes publicações da instituição, em especial os *Textos para Discussão*, assim como alguns dos estudos contratados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Sagi/MDS), na publicação *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sagi>>.

mas que começam a se tornar objeto de preocupação mais frequente de gestores e técnicos envolvidos nas grandes áreas setoriais da política social no país, pelo volume de recursos já aportados e desafios de sustentabilidade fiscal e sua política.

O que aqui se denomina como estudos avaliativos sobre os componentes sistêmicos das políticas públicas compreendem análises comparativas no tempo e território sobre um ou mais dos elementos constituintes e operacionais das políticas de natureza distributiva e redistributiva, que viabilizam a ação governamental na produção de resultados que chegam à sociedade.

Um primeiro modelo conceitual e metodológico para orientar tais análises é a inspirada na proposta de Matus (2006), conhecida nos meios técnicos de planejamento governamental no Brasil como o triângulo do governo, assentado em três vértices igualmente importantes: compromisso ou objetivo social do governo ou política; institucionalidades que lhe assegurem governança; e a organização e capacidade técnica que, conjuntamente com a governança, viabilizam o trabalho em direção à consecução dos compromissos (Figura 1).

FIGURA 1 - Marco analítico de políticas públicas inspirado no triângulo de Matus (2006)



Fonte: Elaboração do autor.

Tal proposta parece significativamente próxima à adotada por Gomide e Pires (2014) para orientar as análises de diversas políticas e programas federais, no âmbito do projeto de pesquisa sobre *Capacidades estatais para implementação de políticas públicas*. Segundo os autores, os objetivos colocados pelas políticas públicas demandariam, para sua concretização em resultados efetivos à população, arranjos institucionais

com capacidade técnico-administrativa e política de articulação com diferentes agentes.

Fazendo uma releitura integradora dessas abordagens metodológicas de análise de componentes sistêmicos de políticas públicas, um governo, uma política pública ou um projeto social deveria ser analisado, inicialmente, segundo a viabilidade, consistência e razoabilidade de seu objetivo. Políticas com metas ou objetivos muito ambiciosos, sem aderência à agenda político-institucional vigente, pela polarização política que poderiam gerar ou recursos financeiros ou técnicos que poderiam demandar, levam ao descrédito de sua viabilidade. Trata-se de políticas que ainda não encontraram seu momento, pelas dificuldades de convergência de interesses ou de centralidade na agenda de governo, isso explica boa parte do insucesso da implementação de seus programas e ações.

A análise de suas estruturas e arranjos de governança, sobretudo em um contexto de articulação federativa e intersetorial de produção das políticas – como ocorre no Brasil – é outro eixo investigativo que tal modelo propõe. Boas ideias, compromissos viáveis e inscritos na agenda de políticas acabam por vezes não se viabilizando pelos desacertos de normatização, pactuação ou condução da governança político-institucional constituída. Mesmo democracias maduras precisam de lideranças com capacidade de diálogo e convencimento. Políticas e programas também necessitam de gestores que, na presença ou falta de regulamentos e pactos, consigam convencer ou fazer ajustes que conduzam todos na direção desejada.

Por fim, compromissos viáveis, com instâncias afinadas de governança precisam de estruturas organizacionais e equipes técnicas adequadas para o sucesso da implementação da política e de seus resultados. Pelo que revela boa parte das avaliações, a baixa efetividade das políticas e programas decorre da falta de capacidade de gestão, de corpos técnicos devidamente treinados, de financiamento de atividades tidas como não essenciais e infraestrutura adequada ao provimento de serviços pelos diversos agentes públicos e privados envolvidos. Analisar esses aspectos pode trazer elementos importantes para explicar as dificuldades de consecução dos objetivos almejados na política.

Em uma perspectiva mais instrumental para orientação de análises de políticas e programas sociais, propõe-se que a análise de componentes sistêmicos se baseie em sete dimensões analíticas, desdobradas dos três eixos investigativos citados acima: o objetivo finalístico ou projeto institucional da política; as instituições e desenho operacional que a sustenta; os recursos orçamentários; os serviços e programas formulados para dar concretude aos objetivos da política; os recursos humanos envolvidos; os equipamentos físicos e instrumentos necessários; as instâncias de controle social existentes. Assim, um plano de avaliação abrangente para uma dada política e seus programas poderia se estruturar a partir do hexágono sistêmico (Figura 2), cobrindo um ou mais vértices, sem descuidar da relação de cada um com os demais, a coerência entre esses e os objetivos da política, além da contribuição para a produção dos resultados junto à sociedade, medida pela ampliação do acesso aos programas, da qualidade dos serviços e resolutibilidade do problema social que deu origem à política e seus programas.⁶

⁶ O conjunto de levantamentos relacionados no Quadro 1 complementam-se nesse sentido de prover informações periódicas sobre os diferentes componentes aqui relacionados para análise sistêmica da política educacional.

FIGURA 2 - Marco ordenador de avaliações de componentes sistêmicos de políticas e programas



Fonte: Elaboração do autor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que se tenha acumulado um rico acervo *sobre* políticas públicas no país, a produção de informações e conhecimentos “customizados” – ou aplicados – *para* uma utilização mais imediata e efetiva no desenho, gestão e aprimoramento de programas é um desafio ainda não plenamente trilhado no Brasil. Se o primeiro caso – produção de informação e conhecimento *sobre* políticas e programas – pode prescindir de contatos mais diretos com técnicos e gestores envolvidos na formulação e operação dos programas, a segunda condição – produção *para* políticas e programas – requer identificação de demandas mais específicas de questões e problemas a investigar, o que cobra estreita colaboração e intercâmbio entre instituições governamentais e centros de pesquisa.

Afinal, formuladores de políticas, gestores e técnicos de programas, nos escritórios de planejamento ou nos postos de serviços, necessitam de informações e conhecimentos específicos no tempo adequado à apropriação na decisão para as diferentes etapas do ciclo de um programa. O marco conceitual e metodológico aqui proposto pode contribuir para orientar um plano de avaliação de políticas e programas sociais com mais foco em aspectos centrais que dificultam a implementação e conspiram contra a efetividade do gasto social. Responderia assim mais prontamente às necessidades de insumo informacional de técnicos e gestores de programas, mas também de formuladores de políticas.

Naturalmente, tão importante quanto produzir informação é se esforçar para que ela chegue aos destinatários que podem fazer uso inteligente e efetivo da mesma. Todavia, informação para o ciclo de gestão de políticas e programas é complexa e requer esforço intenso de capacitação e formação, a fim de ser sistematizada em suportes adequados – tais como documentos, sínteses, portais, produtos multimídia etc. – e customizada para diferentes tipos de usuários nos governos federal, estadual, municipal e nos equipamentos sociais.

Considerando o atual volume de recursos aportados em política social no Brasil, assim como o quantitativo necessário de técnicos e gestores aos diferentes arranjos institucionais

e operativos dos programas, será por via da permanente capacitação e formação de quadros que a efetividade social do gasto se concretizará nas próximas décadas.

REFERÊNCIAS

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C.; CARVALHO, M. C. (Org.). *Tendências e perspectivas da avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 1999. p. 13-42.

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

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: _____. *Capacidades estatais e democracia*. Brasília, DF: Ipea, 2014. p. 15-29.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, DF, v. 36, p. 251-275, 2011a.

_____. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*. Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 38-66, 2011b.

_____. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, v. 1, p. 4-27, 2013a.

_____. Verbete avaliação. In: BOULLOSA, R. F. (Org.). *Dicionário para formação em gestão social*. Salvador: CIAGS, 2014, v. 1. p. 24-27.

_____. Verbete indicador social. In: GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: IMESP, 2013b, v. 1. p. 951-953.

MACKAY, K. *How to build M&E systems to support better government*. Washington, DC: Federal Reserve, 2007.

MATUS, C. *O líder sem o Estado maior*. São Paulo: Fundap, 2006.

MCDONALD, J.; HAWTHORN, L. *Program evaluation and performance measurement: an introduction to practice*. Thousand Oaks, California, US: Sage, 2006.

PONTES, G. Instrumentos para monitoramento e avaliação das políticas e programas do Ministério da Educação. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, v. 1, p. 142-159, 2013.

RESENDE, L. M. *Monitoramento e avaliação do Proinfância: uma proposta metodológica*. 2013. Dissertação (Mestrado Profissional) – Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

ROSSI, P. H. et al. *Evaluation: a systematic approach*. Thousand Oaks, California, US: Sage, 2004.

RUA, M. G. *A avaliação no ciclo da gestão pública*. Brasília, DF: Enap, 2004. Apostila do curso de Especialização em Políticas Públicas da Educação com ênfase em Monitoramento e Avaliação.

VILLANUEVA, L. F. A. Estudo introdutório. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Enap, 2006. p. 43-65.

WORTHERN, B. R. et al. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Edusp; Gente, 2004.

PAULO DE MARTINO JANNUZZI

Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Colaborador da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Secretário de Avaliação e Gestão de Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
paulo.jannuzzi@ibge.gov.br

Recebido em: JULHO 2014

Aprovado para publicação em: AGOSTO 2014

