

Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão

Paulo de Martino Jannuzzi¹

1 Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, colaborador da Escola Nacional de Administração Pública e pesquisador do CNPq no projeto PQ "Informação estatística e sistemas de monitoramento e avaliação de Políticas e programas sociais no Brasil e América Latina". Atualmente é Secretário de Avaliação e Gestão de Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. As opiniões aqui expressas são refletidas pelo posicionamento da Secretaria e do Ministério na temática e são de exclusiva responsabilidade do autor.

Resumo

ESTE TEXTO TRAZ ALGUNS ELEMENTOS CONCEITUAIS, METODOLÓGICOS E POLÍTICO-INSTITUCIONAIS ACERCA DA ESTRUTURAÇÃO DE SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (SM&A). SEM SE PRETENDER EXAUSTIVO, O TEXTO TRAZ À DISCUSSÃO QUESTÕES IMPORTANTES QUE, SE POR UM LADO EVIDENCIAM A RELEVÂNCIA DE TAIS SISTEMAS ESPECIALIZADOS, POR OUTRO RELATIVIZAM ALGUNS MITOS ARRAIGADOS NA ÁREA. PROCURA-SE MOSTRAR QUE BOA PARTE DO SUCESSO EM GARANTIR QUE GESTORES E TÉCNICOS SE INTERESSEM E USEM DE FATO A INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO PRODUZIDOS ACERCA DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS DEPENDE DA ADEQUAÇÃO DO DESENHO DO SM&A AOS PROPÓSITOS E NECESSIDADES DE SEUS POTENCIAIS USUÁRIOS. A NATUREZA DAS PERGUNTAS RESPONDIDAS PELO SISTEMA E A ESCOLHA DOS INSTRUMENTOS DETERMINAM, DE PARTIDA, O ENVOLVIMENTO E O INTERESSE DE GESTORES E TÉCNICOS NO USO DOS SEUS PRODUTOS. ADVOGA-SE QUE ESFORÇOS CONTINUADOS DE CAPACITAÇÃO BÁSICA ACERCA DOS PROGRAMAS, DE SEUS OBJETIVOS, DE SUAS ATIVIDADES E DE SEUS PONTOS CRÍTICOS SÃO TAMBÉM FUNDAMENTAIS NÃO SÓ PARA O SUCESSO DA OPERAÇÃO DAS POLÍTICAS E SEUS PROGRAMAS COMO PARA O USO INSTRUMENTAL DAS INFORMAÇÕES E CONHECIMENTO PRODUZIDOS.

Abstract

THIS TEXT BRINGS SOME CONCEPTUAL, METHODOLOGICAL, POLITICAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS ON MONITORING AND EVALUATION SYSTEMS (M&AS) STRUCTURING. WITHOUT BEING EXHAUSTIVE, THE TEXT BRINGS IMPORTANT ISSUES TO DISCUSS, SHOWING THE RELEVANCE OF SUCH SPECIALIZED SYSTEMS, AND CRITICIZING SOME ENTRENCHED MYTHS IN THE AREA. IT IS SHOWN THAT MUCH OF THE SUCCESS IN ENSURING THAT MANAGERS AND PROFESSIONALS GET INTERESTED AND ACTUALLY USE THE INFORMATION AND KNOWLEDGE PRODUCED DEPENDS ON THE DESIGN OF THE M&AS TO ANSWER THE NEEDS AND DEMANDS OF THEIR POTENTIAL USERS. THE QUESTIONS ANSWERED BY THE TOOLS - MONITORING INDICATORS, IMPLEMENTATION RESEARCH, RESULTS AND IMPACT SURVEYS - DETERMINE THE INVOLVEMENT AND INTEREST OF MANAGERS AND TECHNICIANS IN THE USE OF ITS PRODUCTS. IT IS ADVOCATED THAT CONTINUED EFFORTS OF BASIC TRAINING ON PROGRAM OBJECTIVES, THEIR ACTIVITIES AND THEIR CRITICAL POINTS ARE ALSO FUNDAMENTAL NOT ONLY TO THE SUCCESS OF PROGRAM OPERATIONS BUT ALSO TO IMPROVE INSTRUMENTAL USE OF THE INFORMATION AND KNOWLEDGE PRODUCED.

PALAVRAS-CHAVE:

Sistema de Monitoramento; Sistemas de Avaliação; Políticas públicas; Programas sociais; Instrumentos.

Introdução

O desenho e a operação de programas públicos em países com o volume de recursos, complexidade operativa – federativa e intersetorial – da ação governamental e profissionalização do setor público, como é o caso do Brasil, envolvem um esforço expressivo de compilação, levantamento e organização de dados e informação de diferentes naturezas, para propósitos diversos. Afinal, informação abrangente, sistematizada e atualizada constitui insumo básico para a formulação de uma estratégia de superação ou mitigação de uma problemática social específica, para o planejamento de um arranjo operativo que permita colocá-la em ação, para articular e coordenar o conjunto escolhido de agentes públicos, de instituições privadas ou do terceiro setor, para monitorar o curso das atividades planejadas, avaliar os resultados e esforços empreendidos, enfim, para a tomada de decisão técnico-política em qualquer momento do ciclo de vida ou maturação do programa².

Nesse contexto, de amplo escopo e cobertura das Políticas Sociais, é fundamental que se disponha de sistemáticas estruturadas na Administração Pública para produzir informação e conhecimento específico para programas – e não apenas sobre programas –, assim como ter estratégias adequadas de disseminar e fazer chegar o insumo requerido – e customizado – ao gestor estratégico e ao operador do programa na ponta. Na forma de um departamento de estatísticas, de um Núcleo de Informação Estratégica, um Observatório, um Instituto de Pesquisa Aplicada ou ainda uma unidade de monitoramento e avaliação de programas governamentais, o setor público

federal e estadual brasileiro vem se estruturando para responder às demandas de crescente complexidade de informação e conhecimento requeridos para a gestão de Políticas e programas sociais.

Em que pesem as considerações críticas e as lacunas apontadas em um levantamento acerca das práticas e sistemáticas de produção e organização de informação na Administração Pública Federal, realizado pelo Tribunal de Contas da União em 2010³, parece haver um movimento inequívoco e significativo de estruturação de processos de compilação e levantamento de dados necessários à gestão de programas nos ministérios, secretarias estaduais e governos municipais de maior porte populacional no país.

Talvez ainda sejam pouco disseminadas ou conhecidas tais práticas para gestão, monitoramento e avaliação empregadas por diversos Ministérios e organizações públicas. Contudo uma análise desse processo, menos calcado na presença ou não de normas, regulamentos e outros institutos burocráticos já estabelecidos, e efetivamente apoiado em um exame mais cuidadoso das práticas internas e intrínsecas de formulação, gestão e avaliação de programas públicos, baseado em evidências concretas como a existência de diagnósticos setoriais, sistemas de informação e relatórios de gestão elaborados, tal análise revelará que existem, certamente, reflexão crítica e conhecimento especializado no processo de desenho e gestão de Políticas Públicas no país. Não poderia ser diferente, tal a complexidade da operação das Políticas e do nível

técnico de gestores federais no país, como é reconhecida por diferentes instituições internacionais⁴.

É revelador nesse sentido, como já apontado anteriormente em Jannuzzi⁵, o esforço no uso de dados de pesquisas do IBGE na elaboração de diagnósticos de programas, na introdução de sistemas informatizados de gestão, na organização de registros de programas em plataformas de mineração de dados (também chamados de plataformas de Business *Intelligence*), a construção de indicadores de monitoramento, de painéis situacionais, mapas estratégicos e encomendas regulares de pesquisas de avaliação, configurando, em várias situações, em graus diversos de maturidade, o que se denomina na literatura de Políticas Públicas como Sistemas de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas (SM&A).

Também é sintomática do avanço do processo de institucionalização de SM&A no Brasil, a

publicação de relatórios de avaliação de Políticas setoriais e de programas, como “Saúde no Brasil”, do Ministério da Saúde, “Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate”, do Ministério do Desenvolvimento Social, as produções do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, além das já mais conhecidas publicações do IPEA e IBGE, como os boletins “Políticas Sociais: acompanhamento e análise” e “Síntese de Indicadores Sociais”, entre outras. Por fim, outras evidências desse processo consubstanciam-se na estruturação de sistemas informacionais, aplicativos e rotinas de produção de dados para monitoramento e gestão de programas em diversas organizações públicas, tal como se pode verificar em palestras e seminários no país, embora ainda não devidamente documentadas na literatura da área⁶.

De modo a contribuir para o entendimento do papel, das finalidades e processos de trabalho dessas unidades de produção e disseminação

2 JANNUZZI, 2011a.

3 BRASIL, 2010

4 Vale citar, entre outros, o reconhecimento do Programa Bolsa Família (PBF) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como experiências exitosas pelo Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Organização Mundial de Alimentos, despertando grande interesse de cooperação técnica por diferentes países.

5 JANNUZZI, 2011b

6 Este número da Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação procura preencher parte dessa lacuna, ao trazer Relatos de vários de sistemas e aplicativos usados atualmente pelos Ministérios no país, apresentados no Seminário “Gestão da Informação e Monitoramento de Políticas Sociais”, organizado pela ENAP no final de 2012.

de conhecimento e informação, procura-se oferecer neste texto alguns elementos conceituais, metodológicos e político-institucionais acerca da estruturação de SM&A. Sem se pretender exaustivo, o texto traz à discussão questões importantes que, se por um lado evidenciam a relevância de tais sistemas especializados, por outro, relativizam alguns mitos arraigados em algumas instituições acadêmicas, organismos multilaterais, setores do Controle Público e da sociedade relativos à suposta “missão iluminista” e “legitimidade tecnocrática” que tais sistemas trazem para o processo de gestão de políticas públicas no Brasil e à suposta “incompetência gerencial”, “falta de transparência” e “resistência a processos avaliativos e a mudanças” da Administração Pública brasileira.

Procura-se mostrar que uma boa parte do sucesso em garantir que gestores e técnicos se interessem e usem de fato a informação e conhecimento produzido acerca das Políticas e Programas depende da adequação do desenho do SM&A aos propósitos e necessidades de seus potenciais usuários. A natureza das perguntas respondidas pelo sistema, a escolha dos instrumentos – indicadores de monitoramento, pesquisas de implementação, de avaliação de resultados e impactos – determinam, de partida, o envolvimento e o interesse de gestores e técnicos no uso dos seus produtos. Ademais, procura-se advogar que esforços continuados de capacitação básica acerca dos programas, de seus objetivos, de suas atividades e de seus pontos críticos são também fundamentais não só para o sucesso da operação das políticas e seus programas como para o uso instrumental das informações e conhecimento produzido no âmbito dos SM&A.

Sistemas de Monitoramento e Avaliação: definição operacional e tipologias

Sistemas de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas (SM&A) têm recebido definições conceituais diversas na literatura especializada, mais abrangentes ou mais operacionais, como evidenciam os textos de MacDavid e Hawthorne (2006), Mackay (2007), Owen (2007) e Cunill e Ospina (2008). Em um sentido lato, pode-se conceituar SM&A como o conjunto de atividades – articuladas, sistemáticas e tecnicamente orientadas – de registro, produção, organização, acompanhamento e análise crítica de informações resultantes da Gestão de Políticas Públicas, para identificação de demandas sociais, desenho, seleção, implementação e avaliação de soluções para essas, com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão de técnicos e gestores envolvidos nas diferentes etapas do ciclo de vida ou maturação das Políticas e de seus Programas.

Trata-se, pois, de um conjunto de atividades inerentes ao gerenciamento das Políticas Públicas, voltadas à sistematização de informação com rigor técnico acerca dos aspectos considerados críticos para o sucesso dos programas, como seu contexto de operação, dimensionamento e caracterização dos públicos-alvo, da qualidade de seus produtos, serviços, benefícios e entregas, dos resultados e impactos dos programas sobre os segmentos populacionais visados e sobre a sociedade em geral. Esta definição procura caracterizar SM&A como parte de sistemas mais amplos de gestão de Políticas e Programas, aos quais se articulam, recebendo deles demandas de

dados necessários ao processo e retroalimentando-os com oferta de informação e conhecimento “customizado”.

Em uma definição mais sucinta, baseada nas semelhanças com os modelos voltados à sistematização de informação para Ciência e Tecnologia, pode-se descrever SM&A como o conjunto de processos articulados de levantamento, organização e disseminação de informação e conhecimento para o ciclo de gestão de políticas e programas públicos, dirigidos a subsidiar o aprimoramento de seu desenho e sua gestão, garantir mais transparência da ação governamental ou, ainda, prover evidências do mérito e da efetividade de políticas e programas.

Estas definições deixam claro que, além de prover informação para análise das “entregas” de produtos e serviços e para correção de eventuais falhas da ação governamental, os sistemas de M&A também se destinam a produzir conhecimento sobre os impactos das políticas e programas, bem como seus custos de produção. Sistemas de M&A seriam também, pela definição, mecanismos importantes para garantir mais transparência da forma de utilização dos recursos públicos e para subsidiar decisões sobre o mérito e a relevância das políticas e programas na repartição orçamentária.

De certa forma, embora se complementem, essas finalidades básicas de um SM&A – informação para aprimoramento de programas,

transparência pública ou avaliação de mérito orçamentário – disputam os focos avaliativos, os recursos humanos disponíveis e definem em boa medida os métodos e técnicas escolhidos para desenvolvimento dos trabalhos. Naturalmente, a finalidade principal, o foco avaliativo e, por consequência, o uso efetivo dos produtos de um SM&A por parte de seus usuários depende de onde tal sistema está sediado: se em um ministério setorial ou uma agência voltada à formulação e operação de programas sociais, os esforços de estruturação de instrumentos de monitoramento e pesquisas de avaliação orientam-se em levantar evidências para aperfeiçoamento contínuo de suas ações e seus resultados; se o SM&A está sediado em um órgão de Controle Público ou do Parlamento, o foco avaliativo volta-se a produzir e organizar informações sobre impactos das políticas e dos programas públicos para a sociedade; se se trata de um SM&A dentro de um órgão responsável pela gestão orçamentária e/ou planejamento de médio prazo, é natural que os processos e as atividades orientem-se na produção de estudos de custo-efetividade e impactos dos programas públicos para orientar a alocação e a disputa dos recursos públicos disponíveis.

Ter clareza do foco avaliativo do SM&A é fator fundamental para garantir o sucesso no uso efetivo da informação e do conhecimento que ele aporta para seus usuários – técnicos envolvidos na operação das políticas e programas, sociedade, parlamentares ou gestores orçamentários. Esse foco orienta mais cla-

ramente as perguntas a serem respondidas do SM&A e, por consequência, determina a escolha dos instrumentos e métodos a serem empregados para produzir a informação e o conhecimento relevantes e úteis ao usuário almejado.

Uma das tipologias mais usuais de SM&A é aquela que os diferencia entre os mais voltados à implementação e os orientados a resultados de programas. No primeiro caso, os sistemas se prestam a fazer o seguimento e avaliar como se executa um projeto, programa ou política, sem ênfase no êxito ou fracasso. No outro caso, o sistema oferece informação sobre as consequências e efeitos reais das ações de governo⁷.

Os SM&A podem abarcar a integralidade das ações de governo, algumas áreas setoriais ou um conjunto seletivo de projetos prioritários. Dependendo de onde estão sediados – Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministérios setoriais, Assessoria da Presidência, Órgão de Controle Externo – e da cultura existente em M&A na organização, estes sistemas podem dispor de um conjunto mais amplo ou restrito de ferramentas e produtos: Mapas Estratégicos, Balanços de Gestão, Sistemas Informatizados, Indicadores de Desempenho, Indicadores de Políticas e Programas, Painéis Situacionais ou Pesquisas de Avaliação, entre outros.

Os SM&A podem também ser diferenciados segundo a abrangência conceitual e programática de seus objetos constituintes: podem ter abrangência mais macro, quando se referem a Políticas ou Estratégias de Governo;

meso, quando voltados ao acompanhamento gerencial e analítico de programas e/ou organizações; ou até mesmo microambiental, quando a ênfase avaliativa recai sobre indivíduos, processos ou produtos muito específicos⁸.

Quando se referem a Políticas ou Estratégias de Governo, configuram o que se entende por sistemas de macromonitoramento da ação governamental, sistemas de informação estratégica ou Mapas Estratégicos, baseados, em geral, em conjuntos selecionados de indicadores-chave, isto é, medidas que resumem os impactos de um grupo complexo de ações e atividades articuladas, que sinalizam a evolução de dimensões consideradas prioritárias ou finalísticas ou, ainda, permitem acompanhar fatores considerados como críticos para o sucesso das Políticas ou do Governo. O conjunto de indicadores acompanhado cobre um amplo escopo temático, mas com baixa profundidade analítica, já que tais macrossistemas de M&A se destinam ao monitoramento mais gerencial dos projetos priorizados (“para fazer acontecer”) e/ou da captação do impacto agregado das ações governamentais (“para prestar contas do Governo à sociedade”).

Estes macrossistemas de M&A valem-se, em geral, de informação mais sintética e periódica proveniente de outros sistemas de informação no governo – como aqueles que administram dados orçamentários, execução físico-financeira – mas também de dados informados por gestores de projetos considerados estratégicos para gestão. Parte dos indicadores de impactos das Políticas acaba sendo construída, na falta de fontes mais re-

gulares e específicas, a partir das Estatísticas Públicas produzidas pelo IBGE e por outros órgãos. Em geral, em tais sistemas, os indicadores não precisam estar computados no nível mais granular da informação, como municípios, escolas, unidade de atendimento de saúde etc.

Sistemas de M&A de mesoalcance correspondem àqueles que permitem avaliar de modo mais específico e periódico a evolução das ações, suas atividades, seus projetos, as entregas dos programas. Esses mesossistemas de M&A apoiam-se intensamente em dados e informações geradas no âmbito da execução das ações e dos provimentos de produtos e serviços. Para isso, os painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento devem se valer dos dados continuamente atualizados nos cadastros e registros administrados pelos gestores e operadores envolvidos nos programas, no detalhamento territorial mais específico possível. Devem estar interligados aos sistemas informatizados de gestão do programa, no qual são registrados atendimentos prestados, informações dos agentes que o operam, características dos benefici-

ários, processos intermediários, que produzirão os efeitos idealizados pelo programa. Também podem se valer de pesquisas levantadas pelos institutos nacionais de estatísticas e cadastros públicos. Sistemas de M&A de mesoalcance podem dispor, além disso, de procedimentos de coleta de informação mais específica, por meio de pesquisas de campo de natureza qualitativa ou quantitativa, necessárias ao entendimento e à correção dos desvios e das falhas eventualmente detectadas ou necessárias para poder captar efeitos e externalidades potencialmente geradas pelos programas.

Sistemas de M&A de microalcance são aqueles em que a ênfase avaliativa recai sobre indivíduos, processos, serviços ou produtos específicos de políticas e programas. Dependendo do objeto de análise, materializam-se como sistemas de avaliação de desempenho de equipes, segundo metas definidas ou aspectos atitudinais, ou por meio de processos de coleta de informação sobre satisfação de usuários quanto aos serviços oferecidos, ou ainda, por avaliações de produtos realizadas por painel de especialistas.

7 OSPINA e CUNILL, 2007

8 OWEN, 2007; CUNILL; OSPINA, 2008

Instrumentos de M&A: diversidade de abordagens diante da complexidade das demandas de informação e conhecimento para os Programas

Programas públicos são sistemas complexos, operados em geral 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 para a 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 para a população.

Além disso, como bem coloca Arretche⁹, os programas passam por mudanças significativas em seu desenho e mesmo em seus objetivos em seu período de implantação e ao longo de sua operação cotidiana. Programas não são processos estáticos, mas dinâmicos, ao contrário do que pressupõe um certo tecnocratismo ingênuo ainda presente em parcelas da Administração Pública e dos centros de pesquisa. Se é fato que as atividades de planejamento e desenho do modelo lógico dos programas são fundamentais para que obtenham sucesso, a capacidade de antecipação de problemas de implementação é restrita, frente aos arranjos operacionais existentes e a "juventude" de vários dos programas públi-

cos no país. 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.

Assim, SM&A orientados a subsidiar a gestão e o aprimoramento de programas em ministérios setoriais e agências públicas não podem estar apoiados na produção de tão somente pesquisas primárias para levantamento de diagnósticos ou avaliação de resultados e impactos. Tais sistemas devem articular, em diferentes níveis de complexidade, a depender do estágio de maturidade do programa ou da demanda específica necessária à gestão, a organização de dados sobre processos e atividades desenvolvidas, a construção de sistemas ou painéis de indicadores de monitoramento, a realização de pesquisas para investigar aspectos específicos da execução dos programas ou ainda a elaboração de estudos e meta-avaliações com base em material empírico ou bibliográfico já disponível.

O fato é que 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 informações mais analíticas sobre o funcionamento desse, levantadas 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, e até mesmo contratarem pesquisas de avaliação – ou “exames clínicos”, na metáfora adotada – para investigar as causas e a persistência da “febre”, isto é, do problema identificado¹⁰.

Como bem definiram Garcia (2001) e Rua (2004), monitoramento constitui um processo sistemático e contínuo de acompanhamento de uma política, programa ou projeto, baseado em um conjunto restrito mas significativo 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 atingimento de seus resultados e impactos. Sistemas de monitoramento efetivos partem de modelos lógicos de intervenção que retratam, de fato, o desenho do programa, a partir do qual se podem selecionar indicadores-chave com os dados gerados na operação e atividades do próprio programa, em seus sistemas de gestão. Em geral, tais indicadores tendem a refletir os insumos, processos e produtos gerados no âmbito do desenho programático, com grande detalhamento geográfico e tempestividade, mas podem também aportar informações sobre os efeitos gerais do programa, conjugados com

os dos demais programas que atuam sobre uma mesma problemática de intervenção.

Um bom conjunto de indicadores de monitoramento deve conseguir responder às questões avaliativas básicas, tais como: se os recursos financeiros e humanos estão sendo 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. 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, programas e ações promovidas pelo setor público, assim como a mudança social impactada pelos mesmos.

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

9 ARRETICHE, 2006

10 JANNUZZI, 2011a

maior relevância em um programa - nível de desnutrição crônica de crianças, 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 efeitos¹¹. Os indicadores se prestam mesmo em situações em que, tendo sido 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 especificar uma pesquisa de avaliação que investigue com mais detalhes o que está se passando com o programa.

Avaliação de programas tem recebido as mais diferentes definições na literatura especializada, das mais gerais - que se referem ao que aqui se conceitua como Sistemas de Monitoramento e Avaliação - às mais restritas - que a identificam somente com um tipo particular de investigação empírica: avaliações de impacto experimental ou *quasi-experimental*. Baseado em Rossi et al¹² e procurando garantir uma definição abreviada, porém consistente com o marco conceitual de SM&A exposto, conceitua-se aqui como avaliação de programas como sendo uma investigação técnica fundamentada nas diferentes estratégias metodológicas da Pesquisa Social para produzir informação e conhecimento para seu desenho ex-ante, implementação e va-

lidação *ex-post*, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos do programa. Não é apenas uma investigação com métodos validados cientificamente para analisar diferentes aspectos de um programa - o que se constituiria em uma investigação de cunho acadêmico -, mas uma análise pragmática de características essenciais do contexto, públicos-alvo, desenho, implementação, custos de operação, resultados de curto prazo, impactos sociais e de mais longo prazo de um programa, enfim, insumos acerca do programa que contribuam para seu aperfeiçoamento e a consecução de seus objetivos. No sentido aqui definido, "pesquisa de avaliação"- e não avaliação - é o termo mais apropriado a se empregar.

As pesquisas de avaliação podem ser mais estruturadas, como as enquetes quantitativas com marco amostral probabilístico ou intencional (mais rápidas e menos custosas). Podem ser menos estruturadas e de cunho qualitativo, como grupos de discussão ou entrevistas em profundidade, dirigidas a técnicos da ponta (*street-level bureaucrats*) e aos beneficiários dos programas, de modo a produzirem mais rapidamente evidências empíricas.

Pesquisas amostrais, com representatividade nacional, ou pesquisas com delineamento *quasi-experimental* certamente são importantes instrumentos de SM&A de Ministérios setoriais, mas pelo tempo, recursos e esforços que estes levantamentos requerem, têm uso muito mais efetivo para avaliação do mérito, legitimidade e impactos por parte de usuários dos SM&A orientados à transparência pública e à gestão orçamentária. Para legitimação da prioridade política conferida a de-

terminadas questões sociais, para prestação de contas para a sociedade e para orientar a disputa dos recursos, sempre escassos, do orçamento público, as pesquisas quantitativas com amostras probabilísticas, como as realizadas pelas agências nacionais de estatística, e as pesquisas de avaliação de impacto – com grupos controle e de beneficiários – fornecem evidências importantes para adequação do desenho dos programas públicos, da cobertura destes, dos públicos atendidos, dos resultados e impactos diferenciais e atribuíveis ao programa em questão. São insumos importantes, porém não os únicos, pois a decisão de manter, modificar e descontinuar uma Política ou um programa não é meramente técnica, mas sobretudo política, por suas implicações em termos de impactos na vida das pessoas atendidas e dos arranjos institucionais construídos para operá-las.

Essas pesquisas de larga cobertura ou de grande complexidade metodológica e operacional, como as de impacto com desenho *quasi*-experimental, podem se justificar no início da operação de uma Política e um pro-

grama, para identificar a situação social antes da produção de seus supostos resultados e impactos junto à sociedade. Sua replicação, contudo, deveria aguardar o momento adequado, depois que os problemas de implementação de programas já foram identificados e sanados¹³. Do contrário, pode-se chegar à conclusão – um tanto óbvia e antecipada – de que os resultados e impactos são mínimos ou não existem, gerando descrença no governo sobre o mérito da Política ou do programa e, para o gestor e o técnico envolvidos, desconfiança na utilidade das pesquisas e dos produtos do SM&A.

O fato é que, em que pese o prestígio conferido por determinadas comunidades acadêmicas, as pesquisas de avaliação *quasi*-experimental não se constituem no método mais legítimo, científico ou, ainda, o padrão-ouro de avaliação de programas, nem deveriam disputar a centralidade dos SM&A¹⁴. Há diversos conflitos éticos e restrições operacionais em sua efetiva realização, já extensamente apontadas na literatura internacional¹⁵. Insistir que pesquisas dessa natureza consistem

11 É o que se denominou em JANNUZZI (2011b) de Monitoramento Analítico, em contraponto ao monitoramento gerencial ou de metas.

12 ROSSI et al, 2004

13 ROSSI et al, 2004

14 WORTHERN et al, 2004

15 JANNUZZI, 2011b

no cerne do SM&A de Ministérios setoriais é um equívoco, o qual tem contribuído para o descrédito e ceticismo dos instrumentos de M&A junto a técnicos e gestores que, genuinamente, buscam insumos para aprimorar suas ações.

No caso do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é oportuno registrar que as pesquisas de Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF), realizadas em 2005 e 2009, cumpriram papel importante na legitimação técnica e política do programa junto a diferentes públicos, dentro e fora da burocracia pública, no Brasil e no exterior. Em um contexto de forte oposição de segmentos da imprensa e da classe média com relação ao programa – desde sua criação até o presente –, as edições da pesquisa trouxeram evidências robustas dos efeitos positivos do Bolsa Família na frequência escolar e vacinação das crianças, na redução do trabalho infantil e empoderamento das mulheres beneficiárias. Outros estudos avaliativos, com outras bases de dados ou estratégias qualitativas - análise de cartas de beneficiários, inclusive – somaram evidências adicionais igualmente importantes, vale também registrar.

A necessidade de aportar informações mais específicas e instrumentais para o aprimoramento das ações de superação da pobreza, no contexto de implementação do Plano Brasil Sem Miséria a partir de 2011, acabaram por conduzir o MDS a desenhar uma outra estratégia de investigação. Decidiu-se realizar uma pesquisa com desenho longitudinal para acompanhamento de famílias em ex-

tema pobreza em que, mais importante que avaliar efeitos marginais específicos do programa em termos de aspectos educacionais, nutricionais e condições de vida - aspectos que já têm sido investigados e respondidos por diversas outras pesquisas -, se pudesse entender a volatilidade dos rendimentos dessas famílias, suas dificuldades de acesso a serviços e a oportunidades de inclusão produtiva¹⁶. Novas agendas de formulação de políticas requerem novas necessidades de informação e conhecimento, ainda que ao custo de descontinuidade de séries históricas e de projetos de investigação que dispunham de forte legitimidade técnica e política no passado.

O cotidiano da gestão de programas requer pacotes de informação e conhecimento muito além do que o produzido por tais pesquisas. Mais do que produzir evidências para uma suposta “legitimação técnica” ou “inovação revolucionária” do programa pretendida pelas avaliações de impacto, é necessário dispor de informações que possam contribuir para o aprimoramento contínuo ou a inovação incremental da ação pública. Meta-avaliações, compilações de estudos avaliativos, análises com bases de dados secundárias, integração de informações de diferentes registros administrativos com variáveis-chave comuns – como a do Cadastro Único com Censo Escolar, Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional ou Relação Anual de Informações Sociais, por exemplo¹⁷- constituem certamente estratégias adequadas ao tempo requerido da decisão pública, a custos muito inferiores ao de pesquisas.

Tão importante quanto dispor-se de uma estratégia de produção de estudos avaliativos apoiada em registros administrativos, cadastros públicos e base de dados de sistemas informatizados de gestão de programa é estabelecer parceria com instituições produtoras de estatísticas públicas e estatísticas setoriais. É preciso garantir sustentabilidade institucional na produção de informações para monitoramento e avaliação, para que as discontinuidades administrativas e eventuais cortes orçamentários não interrompam o ciclo de produção de conhecimento para aprimoramento das políticas e programas.

IBGE e INEP, no caso brasileiro, são duas instituições de reconhecida competência na produção de levantamentos primários e que devem ser sensibilizadas acerca das temáticas de interesse de um SMA setorial. O MDS, por exemplo, tem se preocupado não só em sensibilizar o IBGE com relação aos seus temas como efetivamente financiado levantamentos específicos, não previstos no plano anual de pesquisas regulares da instituição. São exemplos nesse sentido o financiamento

do questionário suplementar de Assistência Social na Pesquisa de Informações Básicas Municipais em 2005, 2009 e 2013; o apoio à criação da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais em 2013, com suplemento de Assistência Social; o financiamento dos questionários suplementares na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Transferência de Renda e Trabalho Infantil em 2006, Segurança Alimentar e Nutricional em 2004, 2009 e 2013; o contrato para realização da Pesquisa de Entidades Assistenciais em 2006 e 2012.

Enfim, sem negar a importância das evidências empíricas com o grau de representatividade, rigor técnico e profundidade analítica proporcionadas pelas grandes pesquisas amostrais e de impacto para gestores e técnicos envolvidos com a implementação de programas, o fato é que a complexidade da realidade social e da operação dos programas tem mostrado a necessidade de abordagens metodológicas mais ecléticas para responder às necessidades de informação de gestores na administração e decisão quanto aos programas sociais.

16 Vide descrição da Pesquisa Painel de Pobreza na edição anterior dessa revista.

17 Vide Estudo Avaliativo sobre Desnutrição Infantil realizado com Cadastro Único e Sisvan em www.mds.gov.br/sagi -> pesquisas de avaliação -> pesquisas por ano -> 2013.

SM&A devem produzir informação fática revelante e consistente, não informação exaustiva nem sujeita a ser apropriada como factóide

Diante da complexidade operacional das Políticas e dos programas, a inovação e incorporação de mudanças no desenho e na operação por meio dos instrumentos de monitoramento e pelas pesquisas de avaliação depende muito da utilidade percebida e das estratégias adotadas para disseminação das informações e de conhecimento para cada agente envolvido na cadeia lógica de intervenção programática, do nível mais operacional- na ponta ou ao “nível da rua” - ao gestor mais estratégico- como Ministros de pastas sociais. Além de clareza do foco avaliativo – e das escolhas adequadas de metodologias para responder às questões mais urgentes –, para que um SM&A aporte informação e conhecimento útil para aprimoramento de programas, é imprescindível a participação de técnicos e gestores na elaboração dos instrumentos.

Se equipes externas podem garantir maior independência técnica quanto à condução do estudo avaliativo do programa–, se, de fato, são competentes, idôneas e comprometidas com uma visão multidisciplinar de avaliação de programas públicos- é fato que a credibilidade – e apropriação – dos resultados junto às equipes de gestores e técnicos de programas depende do nível de envolvimento dos mesmos no processo avaliativo. Equipes in-

ternas detêm, em geral, conhecimento sobre os problemas e as dificuldades mais prementes que afetam os programas públicos, mas precisam de apoio técnico de consultores especializados e pesquisas de avaliação para entender suas causas e estratégias de resolução. Também na organização de bases de dados extraídos de programas e no desenvolvimento de painéis de indicadores de monitoramento, os arranjos mistos, com equipe de técnicos de programas e consultores externos especializados, podem elaborar produtos com maior utilidade e confiabilidade para os usuários de SM&A. Com equipes mistas, garante-se a sinergia entre conhecimento interno de gestão e especialidade técnica trazida de fora, gerando produtos com maior potencialidade de uso, não apenas pela adequação às demandas mais relevantes como também pela legitimidade conferida pelo envolvimento inicial dos agentes internos ao programa. Não é possível, por certo, terceirizar ou externalizar complementamente a produção de conhecimento, sob o risco de obtenção de material muito genérico e pouco aderente às necessidades mais sofisticadas de gestão de programas no país.

Vale observar, o mercado profissional de avaliação está muito longe de ser perfeito no Brasil ou em diversos outros países. A contratação de pesquisas de campo ou de estudos avaliativos com base em dados secundários requer esforços de especificação de projeto não triviais, assim como de acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos, para que os resultados entregues sejam consistentes e, de fato, úteis para a gestão. É preciso reconhecer que a expansão da demanda de avaliações de programas sociais e

sua contratação pelo governo não foi acompanhada no mesmo ritmo pela qualificação geral de empresas privadas de consultoria ou mesmo grupos de pesquisa vinculados às universidades. Este mercado provedor de pesquisas ainda é muito heterogêneo, com forte presença de empresas de pesquisa de mercado, de opinião pública ou ainda grupos de pesquisadores com boa formação acadêmica, mas pouco conhecimento da realidade de operação de programas públicos.

Nesse quadro, é necessário, pois, acompanhamento muito intensivo pela equipe técnica interna que contratou a pesquisa ou o estudo avaliativo, seja para orientar em situações particulares imprevistas, seja para supervisionar o cumprimento dos requisitos técnicos exigidos, como bem o descrevem Pinto et al¹⁸. Também é fato que nem todas as empresas estão acostumadas ou mesmo preparadas, em vários casos, a verem seus procedimentos técnicos revisados, questionados e validados por equipes internas. Lamentavelmente, nesse contexto, equipes de SM&A acabam gastando enorme tempo na gestão de contratos de pesquisa e não na produção de conhecimento das mesmas.

As modalidades de contratação vigentes também não permitem garantir ao gestor público estabelecer parâmetros adequados para seleção de instituições e empresas com efeti-

va experiência e equipes multidisciplinares, sem incorrer em risco de conduzir processos de contratação muito extensos ou de questionamentos sobre supostas restrições à competitividade. A “bacharelização” da gestão pública tem criado insegurança jurídica crescente juntos aos gestores, com restrições crescentes nos mecanismos de contratação de objetos complexos como estudos e pesquisas, que permitiriam acelerar a inovação na gestão. Pesquisas sociais, sobretudo aquelas voltadas à avaliação de programas, são mais complexas que os abordados em pesquisas de mercado ou pesquisas acadêmicas, requerendo resultados mais robustos e específicos, já que orientam decisões críticas acerca do desenho, resultados e méritos das ações de governo. Diferentemente de pesquisas de opinião ou de mercado, os custos de pesquisa de campo para produzir evidências robustas para programas podem variar muito em função da necessidade de arrolamento prévio de domicílios ou de contratação de entrevistadores mais especializados.

Credibilidade quanto aos resultados e à legitimidade do processo avaliativo junto às equipes internas envolvidas na gestão de programas são dois valores que devem ser perseguidos conjuntamente. Certamente que, pior do que não dispor de informação para tomada de decisão, é pautar as escolhas técnico-políticas com base em estudos

18 Pinto et al, 2013

e conhecimento com vieses operacionais de levantamento ou escopo analítico limitado. Em algumas situações, talvez seja preferível não ter avaliação alguma a dispor de uma pesquisa ou estudo mal formulado, mal conduzido ou contratado de forma precipitada. Como bem já registrou Worthern et al (2004), a produção de pesquisas com resultados ambíguos ou de credibilidade questionável acerca do desempenho escolar de estudantes nos EUA nos anos 1960 certamente não contribuiu para um debate produtivo acerca das necessidades da reforma da política educacional naquele país à época. Ao contrário, atrasou a adoção de medidas importantes para superação dos problemas.

Pesquisas mal conduzidas ou interpretações descuidadas de resultados de estudos avaliativos levam, em ambientes de acirrada disputa política e de baixa capacidade interpretativa por parte dos interlocutores e da mídia, à produção de factoides que conspiram contra o aprimoramento da ação pública. Indicadores e índices sociais são particularmente sujeitos ao risco de embasarem factoides, pela suposta simplicidade com que dimensionam ou representam “constructos” sociais complexos. Matérias que, invariavelmente, todo ano são publicadas a partir do Índice de Desenvolvimento Humano – analisado em detalhe em outro artigo, mais à frente - são paradigmáticas nesse sentido, ao banalizar conceitos complexos e caros à Política Social - como “Desenvolvimento Humano” e “Bem-estar social” - que o indicador sugere avaliar pelo nome que carrega.

Indicadores de percepção subjetiva – de Felicidade Bruta, de Satisfação com Serviços

Públicos, dos Principais Problemas Nacionais, de Segurança Pessoal, de Insegurança Alimentar, por exemplo - também estão sujeitos a interpretações falaciosas, de um lado ou de outro, para avaliação positiva ou negativa de um aspecto particular de um programa público. Certamente, indicadores de percepção aportam informação relevante à sociedade e ao gestor público. Políticas públicas devem prover soluções concretas para problemas vivenciados pela população. Insatisfação ou satisfação com a vida ou serviços públicos são informações relevantes, ainda que não as únicas, nem as mais instrumentalizadoras, para orientar a ação pública. Indicadores de expectativas – de consumo, de investimento, de cenário político - têm impactos concretos na economia, por exemplo. Da mesma forma, acompanhar qual o principal problema apontado pela população é insumo para entender problemas de comunicação social, ou mesmo, de operação da política e de programas.

Mas o fato é que a lógica interpretativa dos indicadores subjetivos é bem mais complexa do que sugerem o senso comum e a aparente simplicidade do nome dos indicadores. Como explicar que, em pesquisas de opinião, a sensação de insegurança pessoal em bairros de periferia é, em geral, mais baixa que em bairros de classe média? Como explicar que, em pesquisas de satisfação, os serviços públicos tendem a ser melhor avaliados pela população de renda mais baixa, para as quais as dificuldades de acesso são potencialmente maiores? Como explicar que mesmo famílias com elevado padrão de renda revelam algum nível de insegurança alimentar, em pesquisas em que se aplicam os quesitos de percepção

– objetivada - de segurança de acesso e consumo de alimentos?

Naturalização dos problemas vivenciados continuamente, experiências de vida e padrões diferenciados de referência valorativa, fatores conjunturais, formas de abordagem e de formulação das perguntas nas entrevistas são alguns dos aspectos que interferem nos resultados das pesquisas de opinião e nos quesitos de percepção subjetiva, já amplamente documentados na literatura especializada de Pesquisa Social.

Como as agências estatísticas, os SM&A devem se apoiar nos princípios norteadores e em boas práticas na produção dos indicadores e pesquisas, para garantir robustez, credibilidade e consistência metodológica das informações e conhecimento aportado para as políticas e programas. Para produzir fatos, não factoides. Fatos que podem ser, em uma perspectiva pooperiana, falseáveis mediante outros quadros de referência conceitual e metodológica usados. Não factoides, que resistem a qualquer argumentação mais racional e menos apaixonada.

Não basta produzir; é preciso disseminar a informação de forma adequada

A formulação, avaliação e gestão de políticas e programas requerem, como qualquer outra

atividade desempenhada em organizações humanas, esforços de formação e capacitação de técnicos e gestores envolvidos nos níveis decisórios mais amplos e na prestação de serviços na ponta. O fato é que parte significativa do insucesso de programas públicos ou da ausência de impacto da ação governamental captada nas pesquisas de avaliação é consequência das dificuldades de manter programas de formação continuada das equipes envolvidas na produção das políticas públicas e de oferecer, no momento requerido, as capacitações necessárias para introdução de novos serviços e ações nos programas públicos criados.

Não há dúvida de que os efeitos dos programas públicos seriam certamente maiores se os agentes envolvidos em sua operação conhecessem melhor seus objetivos, o desenho lógico e atividades relacionadas, o papel de cada instituição e agente no processo, as características do público-alvo etc. Embora previstos no desenho lógico de novos programas sociais, os cursos e os arranjos operativos de capacitação podem não estar plenamente preparados com material didático, documentos normativos, salas de aula e equipe de professores para formar o conjunto de múltiplos agentes envolvidos. Em algumas situações, nem mesmo os técnicos-alunos das capacitações foram contratados ou informados do processo. Há certamente muito por ser feito na formação de recursos humanos envolvidos na prestação de serviços e na gestão de programas públicos, questão que transcende

o escopo deste texto, mas que precisa ser objeto de preocupação de organismos multilaterais com a mesma ênfase que atribuem à disseminação de métodos e técnicas de planejamento e avaliação de programas e projetos sociais. Liderança e Comunicação, Ética e Atendimento ao Público são temas de capacitação continuada tão ou mais importantes na formação de técnicos e gestores que Gestão de Projetos, Elaboração de Diagnósticos ou Métodos de Pesquisa de Avaliação.

Estratégias de disseminação e capacitação em conteúdos em M&A são atividades importantes para potencializar o uso bem informado dos produtos e pesquisas do SM&A, especialmente aqueles desenhados para aportar conhecimento direcionado à melhoria incremental de programas públicos. Como ocorre com a Informação em Ciência, Tecnologia e Inovação, a Informação em Políticas Públicas é complexa, requerendo conhecimentos não triviais para sua compreensão. Indicadores como Taxa de Mortalidade Infantil ou Taxa de Extrema Pobreza Monetária fazem parte do vocabulário técnico da comunidade de avaliadores e pesquisadores acadêmicos envolvidos com a avaliação de programas sociais, mas não necessariamente dos gestores e técnicos encarregados da gestão. Da mesma forma, relatórios de pesquisas de avaliação e seus resultados também podem ser compreendidos de forma diferenciada entre avaliadores e equipe técnica do programa.

Se o conhecimento produzido em M&A almeja alcançar plateias mais abrangentes, é preciso tornar os produtos desenvolvidos –

relatórios, indicadores, estudos avaliativos – compreensíveis e atrativos para os diferentes públicos usuários. Não basta colocar à disposição pública na Internet as planilhas de dados e os indicadores de programas e os extensos relatórios de pesquisas de avaliação realizados. Produção de dados não gera demanda por conhecimento. É necessário desenvolver produtos “customizados” para os diferentes públicos de técnicos e gestores que se almeja atingir, adequando formato, conteúdo e complexidade aos mesmos. Deve-se investir na disseminação dos resultados na forma de palestras presenciais ou gravadas em multimídia, para exibição em um Portal específico, que reúna todo o material relacionado às pesquisas de avaliação, com recursos de consulta. Há uma série de aplicativos que funcionam em plataformas na Internet com muitos recursos visuais, interatividade e possibilidades de vínculos a outros documentos. Sumários executivos de pesquisas de avaliação, fichas técnicas de poucas páginas (*one page papers*) com os resultados essenciais, além de gráficos, mapas e relatórios descritivos com esses elementos, podem ter repercussão e atratividade maior que tabelas, painéis de indicadores ou publicações volumosas, com conteúdos impenetráveis para aqueles sem formação especializada na temática tratada. Resultados de modelos econométricos elaborados com dados de pesquisas de avaliação constituem um dos materiais frequentemente apresentados, mas com baixa capacidade de difusão entre públicos não iniciados. Não seria possível tornar tais resultados mais palpáveis e concretos para técnicos e gestores que querem aprender mais acerca dos programas?

O esforço de elaboração de produtos de disseminação eletrônica com conteúdos em M&A pode ter maior repercussão no gestor estratégico e nos técnicos da ponta do programa se houver, contudo, preocupação com a formação continuada dos mesmos, em cursos presenciais ou a distância. Há sempre uma parcela de técnicos e gestores mais interessados em aprofundar seus conhecimentos na área de M&A, muitas vezes não encontrando nas universidades e centros de pesquisa as respostas para suas demandas mais específicas de conhecimento aplicado no campo. Um programa de formação em M&A para técnicos e gestores de programas, com o objetivo de desenvolver competências e habilidades na área, para entender melhor os instrumentos de monitoramento, as pesquisas de avaliação e o uso das informações e conhecimentos em suas próprias atividades, deveria ser organizado a partir dos processos básicos do Ciclo de Políticas e Programas¹⁹. Assim como cursos de Qualificação Profissional precisam ser adequados ao nível de formação e experiência dos trabalhadores inscritos, o mesmo se aplica no campo na disseminação de conteúdos sobre Monitoramento e Avaliação. Palestras, publicações e cursos precisam ser customizados para os diferentes públicos envolvidos, buscando trazer aspectos mais relevantes dos estudos avaliativos que possam ser do interesse desses e que estejam sob sua governabilidade.

Considerações finais

A produção de informação e conhecimento sobre (e para) políticas e programas públicos vem crescendo de forma muito rápida e consistente nas universidades, centros de pesquisas, agências multilaterais e também dentro da própria Administração Pública. Programas no campo da Educação e Saúde Pública, programas de transferência de renda e ações de combate à violência são alguns dos objetos de investigação recorrente e atual da pesquisa aplicada em políticas públicas em diversas instituições, mobilizando muitos pesquisadores das Ciências Sociais Aplicadas e outros profissionais do campo de Monitoramento e Avaliação, como têm revelado as revistas acadêmicas e congressos dedicados ao tema.

Mas, em que pese a vasta produção de evidências empíricas e de estudos avaliativos abrangentes e rigorosos sobre essas políticas e programas, parece haver ainda a necessidade de esforços adicionais para que tal conhecimento possa ser aproveitado de modo mais efetivo e cotidiano para aprimoramento do desenho e de processos operacionais da ação pública, pelos diversos agentes responsáveis pela sua execução. Isto é, ainda que se tenha acumulado um rico acervo sobre Políticas públicas no país, a produção de informações e conhecimento “customizados” – ou aplicados – para uso mais imediato e efetivo no dese-

19 Veja nesse sentido o Ciclo de Formação em Indicadores, Monitoramento e Avaliação promovido pela SAGI/MDS e CEGOV/UFRGS.

nho, gestão e aprimoramento de Programas é um desafio ainda não plenamente trilhado. Se no primeiro caso – a 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, no segundo caso – a produção para políticas e programas – requer identificação de demandas mais específicas de questões e problemas a investigar, o que requer estreita colaboração e intercâmbio entre instituições governamentais e centros de pesquisa.

O argumento desenvolvido nesse texto é que a possibilidade de inovação nos programas públicos pelo uso efetivo dos instrumentos de monitoramento e pesquisas de avaliação parece depender menos da completude, sofisticação e rigor técnico dos mesmos e mais da clareza e objetividade com que respondem às necessidades específicas de técnicos e gestores nas dificuldades cotidianas para operação do programa. Sem negar a importância de dispor de pesquisas e estudos avaliativos elaborados segundo as técnicas mais adequadas e robustas, o fato é que, se as questões investigadas não responderem às demandas mais cruciais de informação na perspectiva dos agentes envolvidos, as evidências levantadas e sistematizadas nos Sistemas de Monitoramento e Avaliação acabam tendo uso potencialmente menor por quem mais deveria se interessar.

Em contexto de escassez de recursos humanos e financeiros, SM&A voltados ao aprimoramento de programas deveriam estar focados principalmente a responder às demandas da gestão e implementação dos programas,

valendo-se da estruturação de bases centralizadas de dados, extraídos dos sistemas informatizados de gestão ou das inúmeras planilhas de controle de gestores, da construção de painéis de indicadores de monitoramento de pontos críticos e processos-chave do desenho lógico dos programas e da especificação de pesquisas para diagnosticar os problemas e as dificuldades de implementação. Além disso, em situações de poucos recursos e tempo exíguo, pode ser mais produtivo e útil para as equipes envolvidas na gestão de programas disporem de estudos avaliativos realizados com dados secundários, revisões de estudos e publicações internacionais e meta-avaliações de programas similares já existentes em outros países.

A informação e o conhecimento produzidos nesses ambientes são complexos e não assimilados facilmente pelos diferentes gestores e técnicos envolvidos nas políticas e programas, pelos níveis diferenciados de formação técnica, experiência profissional e conhecimento das políticas e programas. Não basta produzir um relatório extenso de pesquisa ou dispor de um aplicativo informacional com múltiplas funcionalidades na Internet para que os envolvidos na gestão das políticas e dos programas públicos possam prontamente ler e apreender os aspectos relevantes para aprimorar sua atuação. Tão importante quanto produzir informação é desenvolver esforços para que essa alcance seus públicos potenciais, no formato e no suporte que potencializem seu uso.

Por fim e não menos importante: por todo o exposto anteriormente, a efetividade de um SM&A não pode ser medida pelo número de sugestões e recomendações aportadas nas

pesquisas e estudos avaliativos. Em primeiro lugar, SM&A setoriais não constituem rotinas de auditoria operacional de programas, com finalidade e mandato para impor recomendações a serem seguidas por gestores e técnicos de programas. Assumir tal postura em uma SM&A setorial é o primeiro passo para sua perda de legitimidade junto aos parceiros potenciais dentro do ministério em que ele se situa. Em segundo lugar, SM&A produzem muito mais que pesquisas e supostas recomendações: 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. Como contabilizar tal uso de informação por parte do usuário, sobretudo no contexto de forte utilização de aplicativos informatizados e disponibilização pública pela Internet?

Mas, fundamentalmente, a principal limitação do uso de uma métrica “percentual de recomendações e sugestões adotadas nos programas” como evidenciação da efetividade de um SM&A é que ela se baseia em um pressuposto de linearidade positivista do processo de produção de políticas públicas. Programas públicos não são, como já observado nesse texto, projetos sociais, com um objetivo específico bem delimitado, cobrindo um volume restrito de beneficiários/usuários, operado por voluntários ou técnicos contratados segundo perfis profissionais com competências e habilidades já previamente adquiridas e aderentes ao que se espera do projeto. Con-

texto político-institucional, escala, complexidade e arranjos de implementação diferenciam muito os programas públicos, mesmo os criados e operados na escala municipal, de intervenções sociais mais específicas. Pela amplitude da cobertura, pelo contexto federativo de gestão e operação das políticas e programas sociais, a introdução de inovações, redesenho de processos, descontinuidade de atividades, 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 a sociedade. Política pública não é campo para experiências voluntaristas, tão ao gosto de certo tecnocratismo ingênuo que acometem certos círculos técnicos na área. Como bem coloca Cejudo (2010,p.93):

Sabemos ya que las políticas públicas no ocurren en el vacío. Distintos enfoques de análisis explican cómo el proceso de políticas públicas está influido por numeros factores que le dan forma y contenido. Entendemos que, lejos de ser una simple decisión racional basada en la identificación de problemas, la revisión exhaustiva de alternativas, la decisión informada y la implementación sin restricciones, cada política pública está moldeadas por la instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas, y los valores sociales en juego.

Como sistematizado no Quadro 1, formuladores de políticas, gerentes e técnicos de programas, nos escritórios centrais de Planejamento e Gestão ou nos postos de serviços distribuídos pelas cidades, não necessitam de dados, pesquisas e conhecimento exaustivo sobre seus programas, mas informação clara,

relevante, consistente, organizada segundo os aspectos operacionais, geográficos e o nível decisório pertinente, na tempestividade requerida, com custos de produção adequados, e que, sobretudo, respondam às questões atinentes ao estágio em que se encontra o programa em seu ciclo de vida.

■ QUADRO 1: ALGUMAS PREMISSAS QUANTO À ESTRUTURAÇÃO DE SM&A

- Formuladores de políticas e gestores de programas, nos escritórios de planejamento ou de implementação, não necessitam de Informação e Conhecimento Exaustivo, mas de informação relevante, consistente, compreensíveis e ao tempo para sua apropriação na decisão para as diferentes etapas do ciclo de um programa;
- Informação e Conhecimento devem ser sistematizados em suportes adequados – documentos, sínteses, portais, produtos multimídia – e customizados para diferentes tipos de usuários no governo federal, estadual, municipal e nos equipamentos;
- Informação deve ser disponibilizada segundo padrões aceitáveis de validade e confiabilidade. Pior que não ter informação, é dispor de informação equivocada, com pretensão “selo de qualidade”.
- Informação útil é aquela que contribui para aprimoramento da Política ou programa, apontando os problemas, os desafios ou os avanços. Informação superficial ou inconsistente criam factoides que, em nada, contribuem para melhoria da ação governamental;
- Não existe conhecimento neutro ou “acima de qualquer suspeita”. Dados e fatos produzidos em estudos avaliativos são falseáveis, como qualquer evidência técnica e científica;
- Informação e Conhecimento devem ser produzidos a partir de uma perspectiva multimétodos e triangulação de sujeitos. Não há método ou técnica “padrão-ouro” de coleta de dados ou de avaliação de programas. Problemas e programas complexos requerem abordagens integradas de monitoramento e avaliação;
- Organização de dados, computação de indicadores de monitoramento, realização de pesquisas de campo, elaboração de estudos com dados secundários, compilação de estudos em meta-avaliações são diferentes produtos de um SM&A, respondendo a diferentes estágios de maturidade de um programa;
- Informação para o Ciclo de Gestão de Políticas e Programas é complexa e requer esforço intenso de Capacitação e Formação. O que é evidente para um gestor na esfera federal pode não ser para um operador na ponta em um município;
- A apropriação da Informação e Conhecimento na Política ou no programa não é tarefa trivial, guiada por um voluntarismo tecnocrático, mas por juízo adequado de oportunidade, conveniência e poder político.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório de levantamento dos sistemas de monitoramento e avaliação dos órgãos da administração direta do poder executivo*. Brasília, 2010.
- CEJUDO, G. Discurso y Políticas Públicas: el enfoque constructivista. In: MERINO, M; CEJUDO, G. *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. México: FCE/CIDE, 2010, p.93.
- CUNILL GRAU, N.; OSPINA BOZZI, S. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina*. Washington, Banco Mundial/CLAD, 2008.
- GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da Ação Governamental. *Textos para discussão*, Brasília, n. 776: IPEA, 2001.
- JANNUZZI, P.M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v.36, p.251-275, 2011a.
- JANNUZZI, P.M. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, v.1, n.1, p.38-66, 2011b.
- MACKAY, K. *How to build M&E Systems to support better government*. Washington, Banco Mundial, 2007.
- MCDONALD, J. HAWTHORN, L. *Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice*. Thousand Oaks: Sage, 2006.
- OWEN, J.M. *Program evaluation: forms and approaches*. New York, Guilford Press, 2007.
- PINTO, A. et al. Pesquisas de Avaliação e Estudos Avaliativos para o Plano Brasil Sem Miséria e Programas do MDS Balanço de 2011 a maio de 2013 e Agenda 2013 a 2014. Estudo Técnico SAGI 09. Brasília, 2013.
- ROSSI, P.H. et al. *Evaluation: a systematic approach*. Thousand Oaks: Sage, 2004.
- RUA, M.G. *A avaliação no ciclo da gestão pública*. Apostila do curso de Especialização em Políticas Públicas da Educação com Ênfase em Monitoramento e Avaliação – MPA. ENAP. MIMEO, 2004.
- WORTHERN, B.R. et al. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: EdUsp; Ed. Gente, 2004.