

ESTUDO TÉCNICO

N.º 17/2013

Incentivando o uso efetivo das  
avaliações para aprimoramento  
da gestão de políticas e programas

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

## **Estudo Técnico**

No. 17/2013

Incentivando o uso efetivo das avaliações para aprimoramento da gestão de políticas e programas

## **Equipe Responsável**

Paulo de Martino Jannuzzi

## **Revisão**

Roberta Pelella Melega Cortizo

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na Secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS nas esferas federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados a sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Com vistas em ampliar os níveis de discussão a respeito da política social brasileira, ambiciona-se transformar estes Estudos em artigos para publicação na Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outras revistas técnicas-científicas de repercussão.

**Palavras-chave:** Avaliação de Programas; Disseminação; Políticas Sociais

## **Unidade Responsável**

### **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 2030-1501 | Fax: 2030-1529

[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)

### **Secretário de Avaliação e Gestão da Informação**

Paulo de Martino Jannuzzi

### **Secretária Adjunta**

Paula Montagner

## Apresentação

O presente Estudo Técnico tem por objetivo apresentar algumas premissas orientadoras do processo de produção e disseminação de informação e conhecimento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, visando potencializar o uso dos estudos, pesquisas, dados e indicadores organizados no desenho e aprimoramento da gestão dos programas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

### 1. Contextualização

A produção de informação e conhecimento sobre políticas e programas públicos vem crescendo de forma muito rápida e consistente pelo mundo afora em universidades, centros de pesquisas, agências multilaterais e também dentro da própria Administração Pública. Programas educacionais e de 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 diversos países, mobilizando comunidades significativas de sociólogos, economistas, estatísticos e outros profissionais do campo de Monitoramento e Avaliação, como têm revelado as revistas acadêmicas e congressos dedicados ao tema, entre os quais os dois seminários *National Evaluation Capacities* realizados em Marrocos e na África do Sul, promovidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

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 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 implementação. Programas públicos são sistemas complexos, que envolvem diversos processos de trabalho e atividades para que os recursos orçamentários alocados venham produzir resultados para os públicos-alvo definidos e impactos para a sociedade. Dependendo do país, 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.

A tese aqui apresentada é que, frente a tal complexidade operacional, a inovação na gestão dos programas, isto é, a incorporação de mudanças em seu desenho e operação, ou melhor, o uso efetivo das evidências aportadas pelos instrumentos de monitoramento e pesquisas de avaliação depende muito da utilidade percebida e das estratégias adotadas para disseminação das informações e conhecimento para cada agente envolvido na cadeia lógica de intervenção programática, do nível mais operacional – *street level bureaucrat* –, ao gestor mais estratégico – como ministros de pastas sociais.

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 de sua completude, sofisticação e rigorosidade técnica 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 (SM&A) acabam tendo uso potencialmente menor por quem mais deveria se interessar. Afinal, 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 de 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 no seu ciclo de implementação.

Este texto está organizado em duas seções. Inicia-se com uma discussão de natureza mais conceitual acerca dos SM&A e da sua integração ao Ciclo de Políticas e Programas Públicos. Procura-se mostrar que uma boa parte do sucesso em garantir

que gestores e técnicos se interessem e usem de fato a informação e o conhecimento produzidos acerca das políticas e programas depende da adequação do desenho do sistema aos propósitos e necessidades de seus potenciais usuários. A natureza das perguntas respondidas pelo SM&A, a escolha dos instrumentos – indicadores de monitoramento, pesquisas de implementação, pesquisas de avaliação de resultados e impactos – determinam, de partida, o envolvimento e interesse de gestores e técnicos no uso dos produtos do sistema.

A outra seção está voltada às diferentes estratégias usadas para disseminação dos instrumentos de monitoramento e resultados dos estudos avaliativos para os diferentes públicos usuários do SM&A. A informação e conhecimento produzidos nesses ambientes são complexos e não são 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 programas públicos possam prontamente ler e apreender os aspectos relevantes para aprimorar sua atuação. 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 de seu interesse e que estejam sob sua governabilidade.

Ao final, sistematizam-se as considerações finais do texto.

## 2. Produzindo informação e conhecimento relevante e útil para gestão e aprimoramento de programas

Sistemas de Monitoramento e Avaliação – 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). Baseado nessas concepções, mas

recorrendo às semelhanças com os sistemas voltados à sistematização de informação para Ciência e Tecnologia, pode-se definir 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, voltados a subsidiar o aprimoramento de seu desenho e gestão, garantir mais transparência da ação governamental ou, ainda, prover evidências acerca do mérito e efetividade de políticas e programas.

Esta definição deixa 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 relevância das políticas e programas na repartição orçamentária, ainda que não sejam os únicos, nem necessariamente os mais legítimos.

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 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 aprimoramento contínuo de suas ações e de 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 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 atividades orientem-se na produção de

estudos de custo-efetividade e impactos dos programas públicos para orientar a alocação e disputa dos recursos públicos disponíveis.

Assim, ter clareza do foco avaliativo do SM&A é fator fundamental para garantir sucesso no uso efetivo da informação e do conhecimento que ele aporta para seus usuários, sejam eles técnicos envolvidos na operação das políticas e programas, sociedade, parlamentares ou gestores orçamentários. O foco avaliativo orienta mais claramente 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 conhecimento relevantes e úteis ao usuário almejado. SM&A orientados a subsidiar a gestão e aprimoramento de programas em ministérios setoriais e agências públicas – doravante, SM&A-OP, isto é, SM&A Orientado para Aprimoramento – caracterizam-se por privilegiar a construção de sistemas ou painéis de indicadores de monitoramento, assim como pesquisas para investigar aspectos específicos da implementação dos programas. Tais pesquisas valem-se, em geral, de estratégias metodológicas qualitativas 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 acerca da gestão do programa e das eventuais dificuldades enfrentadas na implementação das atividades previstas em seu desenho. Parte dessas pesquisas talvez nem precise ser realizada se o conjunto de indicadores de monitoramento, construídos a partir das bases de dados dos Sistemas de Gestão dos programas, 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 implementação dos programas estão ocorrendo no tempo e amplitude necessária, 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. Tal como “termômetros”, esses indicadores podem apontar sinais de “febre” em pontos críticos do desenho de implementação de programas, orientando técnicos e gestores a tomarem decisões ao seu alcance para

debelá-la, ou então, contratarem pesquisas – ou “exames clínicos” – para investigar as causas e persistência da “febre”, isto é, do problema identificado (JANNUZZI 2011a).

Pesquisas amostrais, com representatividade nacional, ou pesquisas com delineamento quasi-experimental certamente são importantes instrumentos como produtos de SM&A-OP 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 determinadas 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 de controle e de beneficiários – fornecem evidências importantes para adequação do desenho dos programas públicos, de sua cobertura, dos públicos atendidos, dos resultados e impactos diferenciais e atribuíveis ao programa em questão. São insumos importantes, mas, como registrado anteriormente, não os únicos, pois a decisão de manter, modificar e descontinuar uma política ou programa não é meramente técnica, mas sobretudo política, por suas implicações em termos de impactos na vida das pessoas atendidas e nos arranjos institucionais construídos para operá-las.

Estas pesquisas de larga cobertura ou de grande complexidade metodológica e operacional como as pesquisas de impacto com desenho quasi-experimental podem se justificar no início da operação de uma política e programa, 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 sanados (ROSSI et al 2004). 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 programa e, para o gestor e técnico envolvido, desconfiança na utilidade das pesquisas e 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&A-OP (WORTHERN et al 2004). Há diversos conflitos éticos e restrições operacionais na sua efetiva realização já extensamente apontados na literatura internacional (JANNUZZI 2011b). Além disso, 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 “inovação revolucionária” pretendida pelas avaliações de impacto, é necessário dispor de informações que possam contribuir para o aprimoramento contínuo ou a inovação incremental da ação pública. 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 gestão e decisão quanto aos programas sociais.

Insistir que pesquisas dessa natureza constituem o cerne do SM&A de ministérios setoriais é um equívoco, que tem contribuído para descrédito e ceticismo dos SM&A junto a técnicos e gestores que, genuinamente, buscam insumos para aprimorar suas ações. Assim, em contexto de escassez de recursos humanos e financeiros, SM&A voltados ao aprimoramento de programas deveriam estar focados principalmente em 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 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 dispor de estudos avaliativos realizados com dados secundários, revisões de estudos e publicações internacionais e meta-avaliações de programas similares já existentes em outros países.

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 mais credibilidade técnica do estudo avaliativo junto à sociedade – se, de fato, são competentes, idôneas e comprometidas com visão multidisciplinar e multi-métodos 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 seu nível de envolvimento no processo avaliativo. Equipes internas detêm, em geral, conhecimento sobre os problemas e 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 mais utilidade e confiabilidade para os usuários de SM&A-OP.

Vale observar que o mercado profissional de avaliação está muito longe de ser perfeito em diversos países em desenvolvimento. A contratação de pesquisas de campo ou de estudos avaliativos com base em dados secundários requer esforços não triviais de especificação de projeto, 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 a 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. Pesquisas sociais, sobretudo aquelas voltadas à avaliação de programas, são mais complexas que os abordados em pesquisas de mercado ou pesquisas acadêmicas. Elas requerem resultados mais robustos e específicos, pois orientam decisões críticas acerca do desenho, resultados e méritos das ações de governo.

Nesse quadro, é necessário acompanhamento muito intensivo pela equipe técnica interna que contratou a pesquisa ou estudo avaliativo, seja para orientar em situações particulares imprevistas, seja para supervisionar o cumprimento dos requisitos técnicos exigidos. Também é fato que nem todas as empresas estão acostumadas ou mesmo, em vários casos, preparadas para verem seus procedimentos técnicos revisados, questionados e validados por equipes internas. Assim, com equipes mistas, garante-se a sinergia entre conhecimento interno de gestão e especialidade técnica trazida de fora, gerando produtos que têm 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 (GARCIA 2001).

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

### 3. Disseminando informação e conhecimento relevante e útil para gestão e aprimoramento de programas

Como qualquer outra atividade desempenhada em organizações humanas, a formulação, avaliação e gestão de políticas e programas requerem esforços de formação e capacitação de técnicos e gestores envolvidos nos níveis decisórios mais amplos e nas atividades mais básicas, de prestação de serviços na ponta (*street level-bureaucrats*). 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. 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 implantação de novos serviços e ações nos programas públicos criados.

Não há dúvidas de que os efeitos dos programas públicos seriam certamente maiores se os agentes envolvidos na sua operação conhecessem melhor seus objetivos, o desenho lógico e as 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 capacitar 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 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.

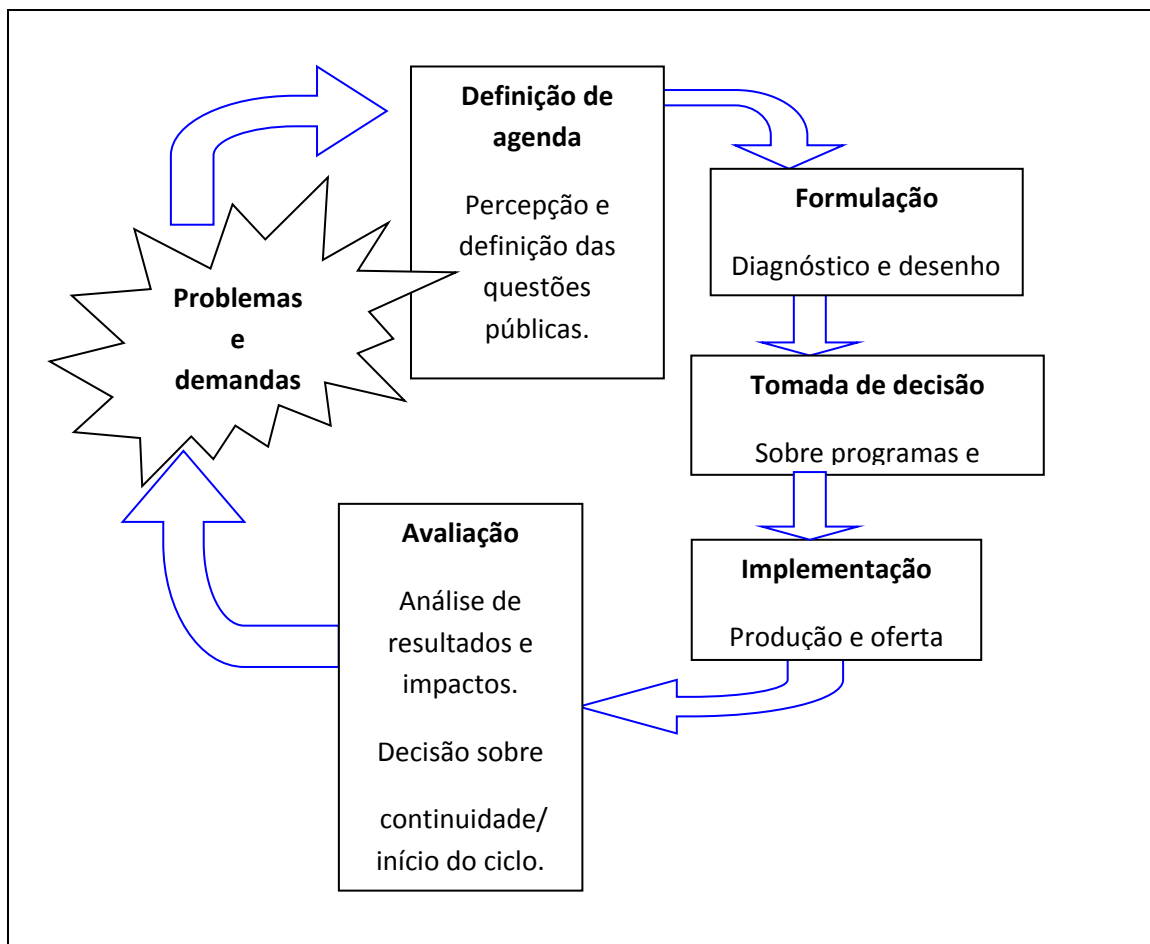
Nessa seção, há duas questões centrais tratadas – estratégias de disseminação de conteúdos em M&A e capacitação em conteúdos em M&A –, ambas importantes para potencializar o uso bem informado dos produtos e pesquisas do SM&A, especialmente aqueles desenhados para aportar conhecimento para aprimoramento incremental de programas públicos. Como ocorre com a Informação em Ciência, Tecnologia e Inovação (ICT&I), a Informação e Conhecimento em Políticas Públicas (ICPP) 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 se requer que o conhecimento em M&A produzido alcance 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 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. Deve-se investir na disseminação dos resultados na forma de palestras presenciais ou gravadas em multimídia para exibição em um portal específico, que reúne 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 paper*) 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 são 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 produção 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 sua formação continuada, em cursos presenciais ou à distância. Há sempre parcela de técnicos e gestores mais interessados em aprofundar seus conhecimentos na área de M&A, não encontrando, muitas vezes, 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 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 nas suas próprias atividades deveria ser organizado a partir dos processos básicos do Ciclo de Políticas e Programas (Figura 1).

**Figura 1: O Ciclo de Políticas e Programas Públicos**



Nos manuais clássicos de Ciência Política, o processo de formulação de políticas públicas tem sido apresentado recorrentemente pelo ciclo de etapas sucessivas (*Policy Cycle*), com mais ou menos estágios (JANN; WEGRICH, 2007). Em que pese as críticas de longa data quanto à forma simplificada com que esse diagrama apresenta o processo político e sua própria veracidade empírica, a separação em etapas presta-se aos objetivos de evidenciar, ao longo do processo, ênfases diferenciadas em planejamento, operação ou avaliação dos programas. Ademais, tal modelo presta-se a fins didáticos para contextualizar técnicos e gestores na temática.

Nesse modelo, a primeira etapa – Definição da Agenda Política (*Agenda-Setting*) – corresponde aos múltiplos caminhos e processos que culminam com o reconhecimento de uma questão social como problema público e da necessidade da ação governamental para sua solução; isto é, a legitimação da questão social na pauta pública ou agenda das políticas públicas do país, em determinado momento. A etapa seguinte – Formulação de Políticas e Programas (*Policy Formulation*) – refere-se aos processos e atividades relacionados à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém-legitimada na agenda. É preciso, então, em sequência – na Tomada de Decisão Técnica-Política (*Decision Making*) –, escolher o rumo a seguir, de ação efetiva ou não, decidindo-se por uma ou algumas das alternativas formuladas. A quarta etapa – Implementação de Políticas e Programas (*Policy Implementation*) – corresponde aos esforços de implementação da ação governamental, na alocação de recursos e desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e programas escolhidos anteriormente. Por fim, é preciso analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado de solucionar o problema original – etapa de Avaliação das Políticas e Programas (*Policy Evaluation*). É necessário avaliar se é preciso realizar mudanças nos programas implementados para garantir sua efetividade; descontinuá-los, se o problema deixou de compor a agenda; ou então adaptá-los a uma nova realidade, reiniciando o ciclo<sup>1</sup>.

Ainda que se possa imaginar diferentes formas de operacionalizar um programa de formação com base nesse ciclo, parece adequado organizá-lo em três módulos de quarenta horas, reunindo conteúdos sucessivos em Diagnóstico/Formulação de Programas, Instrumentos de Monitoramento e Pesquisas e Estudos de Avaliação, com objetivos complementares e gradativamente mais complexos, como sistematizados no Quadro 1. Ademais da preocupação em apresentar conceitos e metodologias da área de M&A, seria fundamental para o

---

<sup>1</sup> É oportuno registrar que a avaliação, enquanto etapa do ciclo, realiza-se após a implementação. Trata-se de um momento de natureza mais reflexiva para continuidade ou não do programa. Distingue-se, portanto, das atividades de monitoramento e avaliação, que se realizam mediante os sistemas de indicadores e as pesquisas de avaliação, instrumentos investigativos que podem ser empregados a qualquer momento do ciclo, como discutido mais adiante. Denominar essa etapa decisiva do ciclo como de avaliação somativa talvez ajudasse a evitar o duplo sentido que o termo assume na área.

sucesso no engajamento de técnicos e gestores a apresentação de estudos de caso aplicados à sua realidade, mostrando uso efetivo das informações e conhecimento em M&A nas atividades inerentes à gestão dos programas.

**Quadro 1: Programa de Formação Básica em M&A em três cursos**

<b>Curso</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Carga horária</b>
Elaboração de Diagnósticos para Formulação de Programas	Desenvolver capacidades para utilização de fontes de dados de programas e estatísticas oficiais para elaboração de diagnósticos propositivos para Programas Públicos.	20 a 40 horas
Instrumentos e Indicadores de Monitoramento de Programas	Qualificar os participantes no uso de sistemas de informação e no desenvolvimento de metodologias de construção de indicadores de monitoramento de Programas Públicos.	20 a 40 horas
Introdução aos Métodos das Pesquisas e Estudos de Avaliação	Desenvolver capacidades essenciais para compreender os resultados de pesquisas de avaliação, as metodologias empregadas, suas potencialidades e limitações.	40 horas

#### 4. Considerações finais

Como se procurou discutir neste texto – e sistematizar-se no Quadro 2- o uso efetivo de produtos e pesquisas desenvolvidas em M&A depende muito de fatores relacionados à oferta de informações e conhecimento produzidos e à demanda de seus potenciais usuários. Focos avaliativos na produção de informações para aprimoramento da gestão de programas, transparência pública ou avaliação de mérito para decisão orçamentária direcionam-se a diferentes usuários, com demandas diferenciadas de informação e conhecimento para suas atividades.

Definido o foco, é preciso cuidar para que os métodos e estratégias de produção de informação e conhecimento se adequem em conteúdo, custos e



tempestividade para atender as demandas de seus usuários. Como o mercado editorial tem demonstrado, sobretudo com o advento da Internet, há diferentes e criativas formas de comunicar mensagens simples e complexas para os mais diferentes tipos de leitores.

**Quadro 2: Algumas premissas quanto à produção e disseminação de produtos e pesquisas em M&A**

- Formuladores de políticas e gestores de programas, nos escritórios de planejamento ou de implementação, não necessitam de Informação e Conhecimento Exaustivo, mas informação instrumental, estudos, dados e indicadores-chave, relevantes, consistentes, compreensíveis 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, confiabilidade e desagregabilidade. Pior que não ter informação é dispor de informação equivocada, com pretensão “selo de qualidade”.
- Informação e Conhecimento deve ser produzida a partir de uma perspectiva multi-métodos e triangulação de sujeitos. Não há um método ou técnica “padrão-ouro” de coleta de dados ou de avaliação de programas.
- Informação para o Ciclo de Gestão de Políticas e Programas é complexa e requer esforço intenso de Capacitação e Formação

Há certamente muito por se fazer para potencializar o uso efetivo das avaliações nas Políticas Públicas. A produção de informações e conhecimento sobre políticas e programas e a disseminação das mesmas requerem uma orientação mais centrada nas demandas e linguagem do usuário gestor e técnico envolvido.

## Referências bibliográficas

CUNILL GRAU,N.; OSPINA BOZZI,S. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluacion em America Latina**. Washington, Banco Mundial/CLAD, 2008.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da Ação Governamental. **Textos para discussão**, Brasília, n. 776: IPEA, 2001.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. FISCHER, F. **et al. Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007, p. 43-62.

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.

MCDAVID, 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.

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

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