



TEXTO DE REFERÊNCIA

Módulo IV

Gestão das Políticas Públicas

Aula 03

Planejamento, diagnósticos setoriais, indicadores socioeconômicos e culturais na gestão, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas¹

*Lilia Belluzzo
Renato Sergio de Lima*

A discussão sobre planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas no Brasil passa, nos últimos 20 a 30 anos, pelo debate sobre a incorporação dos requisitos democráticos da transparência dos atos governamentais e do modo pelo qual procedimentos e processos burocráticos do Estado podem ser mobilizados a fim de garantirem direitos e aumentar a eficiência e eficácia das ações públicas. Desse movimento decorre a percepção da avaliação e monitoramento como atividades que integram o próprio ciclo das políticas públicas e com capacidade efetiva de subsidiar as mudanças da realidade social à qual a ação se volta e da própria ação.

Conceitualmente, esse movimento é a tradução da necessidade de incorporação de valores democráticos nas práticas de funcionamento do Estado, atribuindo publicamente responsabilidades e mensurando processos e resultados (Avritzer e Costa, 2004: 02-03), como pressuposto de um modelo de governança capaz de garantir direitos. Para tanto, se faz necessário observar as condições nas quais os mecanismos institucionais operam e se não se tornaram por demais opacas aos controles democráticos (Bobbio: 2000:395), de forma a subsidiar o desenho e implementação de políticas públicas.

¹ A elaboração deste texto contou com as sugestões e supervisão de Sonia Nahas de Carvalho.



Desse modo, cumpre compreender e considerar alguns fatores que podem levar ao sucesso ou fracasso das novas iniciativas contidas em políticas e programas sociais, sobretudo a pouca tradição da avaliação como insumo ao planejamento público, o eventual descompasso entre esferas e unidades de coordenação ou de governo e o forte peso da burocracia na implementação das ações estatais.

Afinal, é exatamente a partir desses itens que as políticas públicas serão postas em prática e, em consequência, eles serão os pontos de partida para quaisquer debates sobre a construção de estratégias de gestão, monitoramento e avaliação da ação pública na área. A articulação e a coordenação institucional não podem prescindir da fixação de parâmetros e acordos que objetivem superar tais obstáculos. A disponibilidade de indicadores torna-se essencial e abre todo um campo de trabalho.

Ou seja, a existência de um conjunto de indicadores e de informações estratégicas ao processo de tomada de decisão, articulados ou não em um sistema, configura-se como um dos nós centrais da rede institucional responsável pela política pública no contexto democrático. A constituição de sistemas de monitoramento e avaliação cumpre o papel de indutor da circulação da informação e pode fortalecer redes de parcerias.

Está-se, aqui, trabalhando com a idéia de que é importante defender a existência de indicadores como tática de governo, mas somente se eles estiverem baseados em dados consistentes, e não apenas em fragmentos formais que porventura possam parecer adequados à luz dos aspectos técnicos e metodológicos envolvidos. Os indicadores devem considerar as balizas impostas pelas possibilidades, os ruídos e as disponibilidades existentes, pois, do contrário, aumentam as probabilidades dos esforços de gestão se esvaírem ou se reproduzirem sem interferirem na eficácia e eficiência da política pública, comprometendo a efetividade dos resultados verificados.

Desse modo, o modelo de ações públicas obriga incorporar o uso de indicadores de gestão, mas exige ainda investimentos e energias no desenho de espaços institucionais para a coordenação dos esforços de análise e avaliação. Em outras palavras: a fixação de metas e de objetivos comuns; a existência de rubricas orçamentárias; as capacidades e prioridades gerenciais e jurídicas de execução de projetos e de despesas são elementos que devem ser incorporados à agenda de coordenação das políticas públicas, sob o risco de reduzi-las apenas a uma declaração de vontade



política e não numa política pública, independentemente da existência de indicadores metodologicamente adequados.

O processo de avaliação de programas públicos: conceitos e metodologias

Pode-se dizer que avaliar é produzir conhecimento com intencionalidade definida, dirigida à ação pública, em seu planejamento e sua implementação, subsidiando ajustes e revisões por meio da investigação e análise de informações constitutivas tanto do próprio programa ou ação governamental quanto da realidade a que este se volta. Porém, avaliar políticas no contexto democrático é também apostar em instrumentos de *accountability* e eficiência da ação governamental.

Assim, compete à avaliação ajustar ou validar objetivos, metas e focos sociais considerados nas ações públicas. A ênfase a um ou outro aspecto será distinta conforme a natureza da avaliação, se voltada à investigação de processo ou de impacto das ações implementadas. De forma bastante sintética, a investigação do processo de implementação das ações públicas é o campo de verificação da eficiência e da eficácia da intervenção. Já a investigação do impacto das ações públicas é o campo que se estende para além da implementação e busca identificar conseqüências das ações empreendidas em contextos sociais.

Consideradas as distinções acima, pode-se dizer que a produção de conhecimento para fins de avaliação de políticas públicas supõe, de um lado, a mobilização de dados e informações acerca da ação pública em questão e, de outro, a construção de referenciais conceituais e metodológicos que compõem as pesquisas e análises de avaliação. Sem ambas o processo de avaliação não se torna possível.

A primeira das condições acima identificadas – mobilizar dados e informações acerca da ação pública – refere-se às opções do que buscar conhecer em um programa/ação para torná-lo possível de ser compreendido e analisado. Nesse sentido, a primeira aproximação do pesquisador da ação pública deve se dar pela identificação de seus objetivos e metas. Sem a clareza da intencionalidade da ação pública o processo de avaliação não terá propósito. Os objetivos gerais de um programa (explícitos e às vezes implícitos), especificados em metas e objetivos específicos são os elementos



chaves a que a avaliação, ao seu término, deverá ter se ocupado, oferecendo respostas bem como validando ou não as formulações até então assumidas pelo programa.

A compreensão dos objetivos gerais e específicos do programa determina os objetivos da avaliação, em diversos sentidos e informa seus desafios. Assim, investigar um programa cujo objetivo seja ampliar o número de vagas da rede pública estadual no ensino médio exigirá, do processo de avaliação, a mobilização de recursos (cognitivos, financeiros, humanos) bastante diversa dos exigidos em um programa cujo objetivo seja promover a inclusão social de crianças e jovens em situação de risco social por meio da participação em atividades culturais.

Decorre que a natureza e complexidade dos objetivos da ação pública determinarão, em grande parte, o objetivo da avaliação, exigindo maior ou menor esforço tanto em seu planejamento operacional quanto em sua formulação metodológica. Esta se expressa na elaboração de modelos de avaliação, definição de técnicas de investigação, seleção de variáveis analíticas (dados quantitativos e/ou qualitativos), definição de indicadores, medidas de associação e técnicas estatísticas. Esses recursos cognitivos incluem ainda a capacidade analítica sem a qual a compreensão e interpretação dos indicadores gerados não se consubstanciarão em conhecimentos pretendidos.

Assim, o objetivo do programa molda e informa o escopo da avaliação. Objetivos definidos com precisão aumentam as chances de avaliações coerentes e com qualidade nos resultados, enquanto objetivos difusos demandam da avaliação respostas mais no sentido de aumentar o conhecimento acerca do próprio problema social, alvo da ação, do que respostas relativas ao alcance do verificado em relação ao pretendido. Nesse sentido, mais do que apurar a realização dos objetivos propostos, a avaliação tende a oferecer novos critérios, decorrentes do conhecimento da realidade social, para eventuais ajustes dos objetivos propostos seja quanto à maior especificação em sua formulação, seja na correção de suas metas ou na proposição de indicadores capazes de mensurar sua efetiva realização.

Os programas públicos, por sua vez, são o instrumento que materializa políticas públicas e, nesta perspectiva, constituem mecanismo de implementação de diferentes políticas, como as de saúde, educação, justiça e segurança, etc. Em termos operacionais, contudo, esta implementação nem sempre se inicia como programa público, podendo ser proposto sob a forma de um projeto. Este pode ser de duas naturezas: destinados a resolver um problema social específico e, quando este é solucionado, cessa a ação pública; ter um caráter piloto, no sentido de testar mecanismos de



tratamento de problemas sociais e, após este período, é incorporado ao rol das ações de uma política pública e adquire as feições de um programa. Portanto, um elemento definidor de programa público compreende ações diversificadas e contínuas no tempo, exigindo da ação pública mais do que a conclusão de um projeto. No momento desta passagem, pode-se exigir a revisão dos objetivos, a adequação da população-alvo e as conseqüentes (re)definições de metas, recursos e mecanismos de operacionalização.

Neste processo, a avaliação joga papel importante e, para tanto, seu escopo é delimitado. Se apreender os objetivos do programa é elemento chave para a avaliação, outros elementos devem ser igualmente compreendidos, em particular relacionados aos componentes:

- ✓ **Instituição ou formalização:** atribuições legalmente definidas; instrumento legal de criação do programa ou de mecanismos para sua implementação, como os relacionados a conselhos para deliberação ou consulta, vinculação de recursos públicos, etc. Nos casos de programas caracterizados pela prestação contínua de serviços públicos é praticamente impossível identificar o instrumento legal de criação; exemplo: ações destinadas à melhoria da qualidade do ensino fundamental.
- ✓ **Delimitação do problema central:** normalmente explicitado em diagnósticos prévios, baseados em análises sobre o problema a ser enfrentado. Visam contribuir para o planejamento das ações do programa. A verificação da descrição dada ao problema a ser enfrentado deve se ater à identificação das principais causas e localizar, dentre estas, aquelas que o programa se propõe a equacionar.

Objetivo geral: expressa como a ação pública procurará solucionar o problema diagnosticado. Por essa razão a boa compreensão do problema é fundamental à definição correta dos objetivos. Cada programa contém apenas um objetivo geral, o qual tende a expressar os resultados sociais a serem alcançados. Ao longo da execução de um programa podem ocorrer mudanças no objetivo originalmente fixado, por diferentes razões, como maior compreensão ou redefinição do problema central, revisão dos mecanismos de execução da própria ação pública, redirecionamento da política pública. Isto pode ocorrer, sobretudo, em programas de execução contínua ou mesmo em ações que sofrem ampliação ou diversificação espacial ou social, ou ainda, por mudanças políticas na condução da gestão pública.



-
- ✓ **Objetivos específicos:** especificam o objetivo geral visado e apontam para a operacionalização do programa. Por essa razão, é comum um programa ter mais de um objetivo específico (ou propósito), sobretudo, diante de objetivos gerais socialmente amplos. Os objetivos específicos podem também sofrer mudanças: agregar novos objetivos; ganhar maior precisão; sofrer ampliações ou restrições, exigindo do processo de avaliação atenção e método a essas verificações. Os objetivos específicos vinculam-se mais de perto às ações, traduzindo seus propósitos em relação ao público a ser atendido, ou seja, expressam a natureza do bem público oferecido, sob a forma de produtos ou de serviços.
 - ✓ **Metas:** trazem referidas as quantidades relativas ao que é previsto, segundo períodos de tempo pré-determinados e podem se associar ao objetivo geral ou aos específicos. Em relação ao objetivo geral, podem ser assim exemplificadas: garantir a erradicação do trabalho infantil em determinado município no prazo de um ano após a implantação do programa; reduzir a taxa de mortalidade infantil em 50% nos primeiros seis meses da implantação e em 100% após um ano. Nesse caso, configuram a finalidade última da ação. Já as metas relacionadas aos objetivos específicos referem-se a produtos da ação e definem quantidades a serem alcançadas quanto ao: número de vacinações no ano; número de beneficiários atendidos no mês; número de professores capacitados no ano; número de cursos de capacitação oferecidos no ano, etc. Tal como os objetivos, as metas definidas podem sofrer ajustes, seja de escopo seja de quantidade o que deve ser registrado pela avaliação e considerado na análise dos resultados apurados.
 - ✓ **População-alvo:** refere-se a um conjunto de especificações indispensáveis à identificação da população a que se destina o programa. São elas:
 - Unidade do atendimento: indivíduo, família, domicílio, micro ou pequenos produtores, empresas, áreas urbanas degradadas, áreas rurais, etc.
 - Localização territorial: especificação da abrangência espacial da ação em relação à população a que se destina, como, Brasil, uma ou algumas unidades da federação, regiões metropolitanas, municípios de pequeno porte populacional, etc.
 - Abrangência: universal ou focalizada em grupos específicos consoante aos objetivos visados pelo programa. No caso de abrangência focalizada, devem ser considerados os critérios de acesso definidos, os quais costumam referir-se a faixas etárias definidas, renda



familiar delimitada, condição de moradia especificada, determinação do tempo de moradia no município, entre outros.

- ✓ **Principais unidades de execução:** identificação da estrutura de funcionamento responsável pela execução das ações, com especificação das (i) unidades que participam na execução do programa, como agências públicas das três esferas de governo, entidades sociais e o setor privado; (ii) estruturas ou unidades de regionalização; e (iii) competências e atribuições na execução das ações.
- ✓ **Modelo de gestão:** correlato ao componente relativo às unidades de execução, importa identificar os processos de execução da ação, distinguindo-se os formatos centralizados no âmbito da esfera governamental e descentralizados, com a delegação de atribuições para a sociedade civil, terceirização de serviços e instrumentos de formalização utilizados (convênios, contratos, etc).
- ✓ **Atividades e Ações:** destinadas à realização das metas e objetivos do programa. Essas atividades integram ações específicas, as quais devem ser identificadas e referidas às unidades de execução do programa a que se vinculam. Estas unidades e redes de ações oferecem contexto às atividades. São consideradas atividades estratégicas, aquelas cuja realização determina em maior medida o sucesso do programa em relação a seus objetivos. As eventuais dificuldades de execução das atividades podem estar relacionadas à dinâmica de funcionamento, rotinas e relações entre agentes ou mesmo ao modelo de gestão adotado.
- ✓ **Meios ou insumos:** recursos financeiros, humanos e materiais mobilizados na ação. Os recursos financeiros compreendem as fontes, volume e desembolsos previstos e realizados, contrapostos às metas previstas. Os recursos humanos referem-se ao perfil, suficiência e capacitação dos funcionários para as atividades previstas e sua compreensão e afinidade em relação aos propósitos do programa. Nesse sentido, treinamentos e capacitações periódicas são pertinentes. Os recursos materiais envolvem os bens móveis e imóveis necessários às ações do programa.

A partir da compreensão destas dimensões, tratadas e consolidadas com rigor metodológico é que se pode chegar a identificar situações críticas ou entraves comuns na implementação bem como à verificação de seus acertos e sucessos.



Porém, como identificar e interpretar os dados que de fato são relevantes à ação pública, vindo a gerar conhecimentos pertinentes à avaliação dessas intervenções, seja na direção da apuração de resultados seja na proposição de ajustes na implementação? Esse processo, desde logo, apóia-se em referenciais conceituais que orientam o processo avaliação. De acordo com Carvalho (2003), a literatura especializada ancora-se analiticamente nas noções de eficiência, eficácia e efetividade das intervenções públicas. Enquanto avaliar a eficiência e a eficácia exige o olhar sobre o processo de implementação do programa, avaliar a efetividade demanda focalizar para além da intervenção, buscando identificar mudanças sociais (explícita ou implicitamente pretendidas) a partir dos resultados decorrentes da intervenção pública. Com isto se distinguem dois tipos de avaliação – de processo e de impacto –, cujas características são:

Avaliação de processo Relaciona-se à eficácia ou eficiência e visa confrontar a adequação entre meios ou recursos utilizados aos resultados parciais ou finais obtidos, referenciados aos objetivos e metas propostos pelo programa.

Avaliação de impacto Visa mensurar a efetividade social do programa, com foco nas mudanças sociais produzidas e, portanto, para além dos beneficiários diretos da ação pública.

Avaliação de processo e fontes de dados

Segundo Carvalho, quando a ênfase é processo, os esforços concentram-se em analisar os resultados apresentados pela política ou programa em duas direções. A primeira é aquela que relaciona os produtos obtidos aos recursos utilizados e, em decorrência, o programa ou política será mais eficiente quanto maior for o valor do produto obtido em relação aos recursos empregados. A segunda direção é aquela que relaciona os resultados obtidos aos resultados originalmente propostos e, neste caso, a política ou programa será mais eficaz quanto maior for a adequação entre o que de fato se produziu e o que se esperava produzir.



Portanto, as medidas de eficiência e eficácia focalizam-se nos resultados de uma política ou programa, mediante o estabelecimento de relações do tipo custo/benefício e proposto/ realizado. Nesse caso, os indicadores devem ser definidos de forma a permitir mensurar a contribuição dada pelos recursos mobilizados e pelas atividades realizadas para que determinados resultados tenham sido alcançados. A avaliação deverá utilizar-se de indicadores que identifiquem o grau de realização dos objetivos visados, a quantidade de serviço/atendimento/bem propiciada, a qualidade dessa oferta e se essa oferta de fato alcançou o público a que se destinava, ou mais precisamente, relacionar a quantidade de atendidos/beneficiários ao público-alvo inicialmente previsto. Esse último pode ser identificado por uma estimativa ou um dado externo ao programa (desde que confiável). Enfim, trata-se de selecionar indicadores que reflitam o que foi de fato realizado pelo programa.

Como toda ação pública, a execução de um programa pode provocar efeitos além daqueles esperados. Trata-se de efeitos não previstos pelo programa, mas muitas vezes facilmente identificáveis ao longo das investigações da avaliação. Esses efeitos podem permanecer restritos à população atendida ou ultrapassá-la, podem ainda dizer respeito aos próprios agentes do programa ou parceiros. São exemplos de efeitos de um programa: o aumento do conhecimento e melhoria da percepção por parte dos agentes executores em relação ao público atendido; a melhoria da imagem do serviço público na percepção dos beneficiários, a melhoria da auto-estima pela aquisição de uma habilidade promovida pelo programa.

Ao investigar a eficácia das ações, a avaliação de processo preocupa-se em responder questões do seguinte tipo:

- ✓ Os objetivos do programa estão sendo alcançados?
- ✓ O público a que se destinam as ações está sendo atingido? Em que proporção?
- ✓ Os bens são oferecidos em quantidade e qualidade compatíveis às necessidades diagnosticadas da população? As metas estão sendo atingidas?

A avaliação da eficiência contrapõe variáveis que expressam a quantidade de recursos, segundo sua natureza, utilizados em determinado espaço de tempo (esse em si um recurso) para se obter os serviços esperados do programa. A avaliação deverá utilizar-se de relações entre: montantes financeiros executados e atendimentos/benefícios realizados; número de agentes promotores da



ação e número de atendimentos realizados; tempo decorrente da ação e número de beneficiários atendidos. Vale lembrar que a aquisição pelo programa de recursos inicialmente não previstos, ou mesmo a otimização dos recursos existentes devem ser considerados na avaliação e identificados como tal. Sendo, igualmente, aferidos e relacionados aos resultados produzidos pelo programa.

Quando voltadas à verificação da eficiência das ações, as questões investigadas buscam identificar se:

- ✓ Os recursos inicialmente disponíveis foram, de fato, mobilizados e utilizados em todo seu potencial?
- ✓ A relação entre custo (recursos empenhados) e benefício (serviços/produtos gerados) é adequada e produtiva? As metas atingidas mobilizaram quanto de recurso?
- ✓ Os serviços estão sendo oferecidos no tempo previsto? As metas atingidas assim o foram em que espaço de tempo?

Para sua construção, os indicadores de eficiência e eficácia requerem o registro dos dados do programa, atividade que assegura os dados adequados e relevantes ao processo de avaliação. Esta é a atividade de monitoramento que, no cotidiano dos programas, possibilita a análise permanente de seu desempenho. Para a avaliação de eficiência e eficácia, importa os dados de registro administrativo referidos, em especial, ao atendimento prestado pelo programa, com a especificação da população atendida e suas características segundo recursos utilizados, prazo de atendimento e identificação das unidades de atendimento.

Avaliação de impacto e técnicas de investigação requeridas

De forma bastante diversa das avaliações de processo, a avaliação de impacto se volta à verificação dos efeitos ou resultados do programa para a sociedade, aferindo-se a efetividade da política. Trata-se de apurar a existência mudanças que se estendem à realidade ou contexto social no qual se insere o público beneficiário das ações do programa. O impacto associa-se, assim, à idéia de mudança de uma dada condição inicial para outra diversa e, nesse caso, como decorrência da política pública empreendida.

Do ponto de vista metodológico, constatar mudanças na realidade social e comprovar a sua associação com as ações públicas empreendidas constitui considerável desafio. Destacam-se dois



caminhos metodológicos, ambos de análise comparada: um deles no tempo, em que se comparam os segmentos de população em pontos distintos no tempo; e outro aplicado a grupos diversos quanto à situação em relação ao programa, distinguidos entre beneficiários e não-beneficiários.

A análise comparada no tempo pressupõe a existência de mudanças decorrentes da implantação da política ou programa para o público-alvo. O recurso metodológico é o de proceder-se à investigação comparada a situação do público alvo antes da implantação da ação (*ex ante*) e a situação posterior à ação (*ex post*). Este recurso exige a elaboração de um diagnóstico da situação/condição inicial do público alvo, para o que é preciso ter clareza dos aspectos relevantes da mudança “esperada”, definida a partir dos objetivos do programa, bem como dos indicadores capazes de mensurar esses aspectos.

A análise de mudanças entre momentos temporais distintos supõe inicialmente a produção de indicadores de diagnóstico com base em pesquisa junto ao público-alvo do programa, em geral de coleta primária. Trata-se de pesquisas tipo *survey* cujas exigências metodológicas e operacionais devem ser rigorosamente compreendidas e respeitadas, pois determinarão a qualidade e a veracidade dos dados apurados e, portanto, os resultados da análise de avaliação. Indiscutivelmente, esse tema demanda discussão específica que escapa ao escopo desse texto, mas em linhas gerais caracteriza-se como o momento da avaliação em que as discussões e definições técnicas referem-se à:

- Identificação da população-alvo do programa no contexto da realidade imediata para realização da coleta primária de dados;
- Desenho de plano amostral da população identificada, a partir de critérios analíticos previamente definidos em concordância com os objetivos da avaliação, e sorteio da amostra;
- Elaboração de instrumentais de coleta: questionários, contendo as variáveis a serem investigadas; manuais de orientação, com a especificação dos conceitos e operacionalização das questões formuladas;
- Planejamento da coleta primária: definição e mobilização dos recursos, seleção e treinamento de pessoal para aplicação da pesquisa, implantação da coleta e das estratégias de acompanhamento da produção e qualidade dos dados coletados;



- Consistência e registro dos dados coletados em base de dados preparada com essa finalidade e que permita a produção estatística dos dados;
- Apuração estatística dos dados coletados, segundo plano de análise definido consoante ao modelo de avaliação formulado;
- Análise dos resultados.

Os resultados apurados a partir de técnicas de coleta quantitativa são sistematizados gerando o diagnóstico, ou *linha de base*, cujos indicadores serão referência de comparação em momento posterior ao término das ações do programa. Neste momento, a investigação terá também por objeto a população-alvo do programa.

Mas, afora as exigências operacionais e técnicas destacadas, a abordagem comparada entre a população-alvo no tempo enfrenta duas ordens de dificuldades. A primeira relativa à necessidade de se determinar o período de tempo que se deve aguardar após os atendimentos/serviços públicos oferecidos para se proceder a investigações acerca das eventuais mudanças esperadas. A segunda, ainda mais complexa, é relativa à forma de apurar que os impactos observados realmente decorrem das ações promovidas. Nesse caso, o conhecimento exigido tanto do problema central quanto do contexto social, aos quais se volta a ação pública, deve ser amplo e preciso de modo a assegurar o conhecimento e controle analítico dos possíveis fatores capazes de influir na configuração das mudanças investigadas. Do ponto de vista metodológico trata-se, aqui do desafio de se identificar e selecionar indicadores que intervêm na condução das mudanças, "isolar" e mensurar seu papel de influência sobre as mudanças verificadas, controlando-os analiticamente e, somente então, procedendo à investigação acerca da relação entre os resultados promovidos pelo programa e as eventuais mudanças ou impacto identificados.

Outra possibilidade metodológica destinada à verificação dos eventuais impactos tributados ao programa ou ação pública baseia-se na comparação entre dois segmentos da população semelhantes quanto às condições sociais e demográficas, mas diversos quanto ao critério atendimento pelo programa. Essa metodologia prevê a definição e seleção aleatória de dois grupos:

- *Grupo controle*: formado pelo público potencialmente alvo, porém não-contemplado pelo programa;
- *Grupo tratamento*: formado pelo público efetivamente atendido pelo programa.



A metodologia baseada na comparação *grupo controle* e *grupo tratamento* suscita questões de ordem ética, dada pela necessidade da existência de parcelas da população que, apesar de alvo de uma ação, permaneceriam sem atendimento. Mas, a essa questão acrescentam-se desafios metodológicos importantes que consistem na capacidade de se chegar à definição dos aspectos sociais capazes de influenciar os resultados de impacto esperados e perseguidos pelo programa.

De modo que, a metodologia exige que os dois grupos sejam similares quanto ao comportamento de aspectos sociais identificados como prováveis fatores de influência na realização dos objetivos do programa. Esse procedimento metodológico visa diminuir a possibilidade de que os eventuais resultados de impacto apurados no *grupo tratamento* decorram de outros fatores que não a ação do programa. Esse procedimento baseia-se em metodologia *quase-experimental*, desenvolvida a partir da comparação entre os segmentos e visa apurar o comportamento dos indicadores de impacto associados ao programa. Um exemplo possível seria: são selecionadas duas comunidades, uma delas (*grupo tratamento*) conta com programa destinado a oferecer atividades complementares às escolares, como culturais e de reforço escolar, a outra não (*grupo controle*). Supõe-se que as investigações teriam, nesse exemplo, apurado que entre os beneficiários do programa houve impacto positivo no desempenho escolar, na outra ele continuou desfavorável. O procedimento utilizado na apuração desses resultados foi o de comparar o grupo de estudantes da comunidade com acesso ao programa (*grupo tratamento*) ao grupo de sem o programa (*grupo controle*) garantindo que outros aspectos capazes de influir no desempenho escolar fossem de conhecimento do analista e considerados similares entre os dois grupos. Esses aspectos poderiam incluir: perfil dos professores e diretores das escolas freqüentadas pela maioria dos estudantes; recursos materiais dessa escola e métodos de ensino, entre outros e se mostrarem, durante a pesquisa, similares nos dois grupos, portanto com igual possibilidade de influir ou não nos resultados.

Dada a quantidade e a diversidade de aspectos e variáveis, nem sempre conhecidas, que possam influenciar comportamentos e questões sociais, é prudente ressaltar que avaliações dessa natureza não permitem afirmações ou conclusões categóricas. Diante das dificuldades metodológicas inerentes a esse tipo de análise que buscam tratar isoladamente os fenômenos sociais investigados, pode-se dizer que as eventuais respostas obtidas por essas abordagens prestam-se mais à demonstração de indícios de sucesso, ou insucesso das ações empreendidas, ou de hipóteses, do que da emissão de avaliações conclusivas.



Considerados os desafios que envolvem as avaliações de impacto e os recursos metodológicos mobilizados, destaca-se, ainda, a importância de outras técnicas de coleta adequadas aos objetivos e cuidadosamente utilizadas. Assim, além das técnicas de caráter quantitativo, incluem-se, ainda, as técnicas qualitativas. Essas constituem investigações que visam ampliar a compreensão dos processos sociais em que se inserem os resultados quantitativos apurados.

De maneira bastante breve, as técnicas de caráter qualitativo, normalmente utilizadas, são: as entrevistas com parcelas do público-alvo e dos beneficiários e a dinâmica de grupo com os chamados grupos focais formados por conjunto de pessoas selecionadas de acordo com os objetivos da investigação. Tanto aos entrevistados quanto aos grupos focais são propostas questões (definidas pelo analista) de interesse da avaliação, normalmente associadas a aspectos de natureza subjetiva, ligados à percepção do público em relação à satisfação com o atendimento, melhoria na vida pessoal, auto-estima, relações sócio-familiares, entre outras. Menos utilizadas, mas aceitas metodologicamente estão as técnicas de observação participante no contexto social focalizado, que implicam na presença física, por períodos prolongados, do analista na comunidade investigada, partilhando dos hábitos, relações e formas de convivência encontradas.

De maneira geral, as técnicas qualitativas constituem interessante esforço de aumentar a compreensão e capacidade de interpretação dos resultados apurados por técnicas de coleta quantitativa. Essas abordagens devem observar metodologias e orientações técnicas precisas e científicas como forma de evitar conclusões equivocadas. Lembrando, ainda que os resultados e informações decorrentes dessas técnicas não podem ser remetidos para grupos sociais amplos, ficando restritas ao público entrevistado. Mas, enquanto reflexão analítica constitui importante esforço de se reincidir os resultados “pinçados” da realidade, sob a forma de quantidades e categorias de análise, nos processos sociais a partir dos quais estes são gerados, evitando, muitas vezes, conclusões definitivas ou precipitadas.

Utilizando-se dos recursos metodológicos e técnicas de investigação acima tratadas, as avaliações de impacto inscrevem-se em um plano investigatório bastante complexo que é caracterizado por questões da seguinte natureza:

- ✓ O programa foi (ou está sendo) capaz de alterar a situação de seu público-alvo, promovendo mudanças sociais em contexto ampliado?



- ✓ O programa gerou efeitos sobre a dinâmica da burocracia governamental, para além dos próprios agentes envolvidos em sua execução?

Sistemas de monitoramento e gestão das informações

As avaliações tanto de *processo* quanto de *impacto* passam a contar recentemente com importante recurso no tratamento dos dados e geração de indicadores, representado pelos *sistemas de monitoramento e gestão de programas*. Os sistemas de monitoramento e gestão permitem o armazenamento integrado de variado conjunto de dados de registro do próprio programa ou externos a esse, oriundos de diferentes fontes. A recuperação desses dados e as possibilidades de relacionamento resultam em indicadores tanto à análise de desempenho quanto à de avaliação.

A organização de sistemas de monitoramento e gestão, quando informatizados, é feita por meio de recursos de programação e demanda a existência de registros do programa sistematizados em bases de dados constantemente "alimentadas" e atualizados. É necessário que esses registros sejam "lidos" pelo sistema de monitoramento, armazenados e posteriormente utilizados na geração de indicadores os quais se tornam disponíveis para diferentes públicos. Esses resultados destinam-se tanto ao processo de avaliação quanto ao acompanhamento rotineiro das ações empreendidas por parte de seus executores e permitem visão contínua tanto dos resultados quanto das ações dos programas, desde que existam registros disponíveis.

Os sistemas de monitoramento oferecem a possibilidade do acompanhamento constante em *tempo real* dos indicadores considerados necessários às análises de processo apoiadas nos conceitos de eficiência e eficácia. Como tal, eles são subsídio estratégico à identificação de pendências e necessidades de ajustes no processo de implementação de programas.

No entanto, a possibilidade de geração desses indicadores associa-se a existência de registro de dados do programa que sejam organizados, reflitam o desenho de implementação do programa, constantemente atualizados e com garantia de fidedignidade e qualidade na expressão da realidade a que se referem. Asseguradas tais condições, os indicadores de monitoramento destinam-se a gerar resultados que identifiquem e quantifiquem componentes do programa, sobretudo, os referidos aos recursos (humanos, materiais e financeiros) ativos no programa além de relacioná-los aos indicadores de resultados programa: quantidade e perfil de pessoas atendidas, entre outras



possibilidades similares. Esse seria o escopo mínimo esperado em um sistema de monitoramento. A partir desse escopo, abre-se a possibilidade da utilização dessas informações também para efeito da gestão do programa, apurando e atualizando registros quanto aos recursos mobilizados e efetuados, seja das unidades de execução do programa, com suas atividades e metas, seja da produção esperada *versus* realizada.

Os indicadores no processo de avaliação

Tratadas as diferentes possibilidades metodológicas inerentes ao processo de avaliação, segue comum em qualquer uma delas, a necessidade de destacar tanto da realidade social quanto da ação pública os aspectos que lhes são característicos ou constitutivos. Trata-se do esforço de refletir componentes da realidade sob a forma de categorias de análise mensuráveis ou, mais especificamente, sob a forma de indicadores. Assim, a avaliação trabalha a partir tanto dos indicadores do programa quanto dos indicadores do contexto social ao qual este se refere de forma mais ou menos imediata. Implícita ou explicitamente citados ao longo desse texto, dado seu papel no processo de avaliação, os indicadores merecem tratamento mais detalhado.

Entende-se aqui indicador de contexto social como "...uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma." (Jannuzzi, 2001:15).

Os indicadores sociais correspondem a uma interpretação da realidade que tem por matéria prima a combinação coerente de um ou mais dados. Esses dados têm origem nas estatísticas públicas geradas por meio de coletas censitárias, registros administrativos, pesquisas amostrais e estimativas. O papel dos indicadores sociais é resgatar o conteúdo informacional da estatística pública, sugerir o sentido de sua leitura e interpretação.

O quadro de referência utilizado por Jannuzzi e, por ele denominado *processo de agregação de valor informacional* no indicador, ilustra a noção acima:

Eventos empíricos da realidade social

Dados brutos levantados: estatísticas públicas

Informação para análise e decisões de políticas públicas: Indicador Social



De forma didática, pode-se dizer que, enquanto as estatísticas públicas se voltam para o registro em si, expresso, por exemplo, por quantidades, os indicadores ao restabelecerem a relação entre esses registros e seu contexto de origem (totalidade da população, beneficiários de um programa, grupos sociodemográficos) resgatam seu potencial informativo e geram oportunidades de análise. Por essa razão, de um lado, a existência de estatísticas prévias e, de outro, a seleção e construção metodológica correta de indicadores constituem requisitos indispensáveis à apuração de resultados fidedignos e relevantes.

A complexidade da realidade social constitui o grande desafio na construção dos indicadores sociais que, por essa razão, mostram-se, de um lado, heterogêneos quanto aos temas a que se encontram referidos e de outro, diversos quanto às características de sua construção. A heterogeneidade temática é considerada, tanto na produção das estatísticas públicas, quanto na literatura da área resultando na classificação dos indicadores. A essa classificação sistematizada por Jannuzzi, acrescentam-se aqui exemplos de indicadores, parte deles, destacados pelo próprio autor.

Tema	Exemplo de dado, informação	Exemplo de indicador
Demografia	Registros de nascimento e óbito	Taxa de mortalidade
Educação	Número de matrículas no ensino fundamental da rede pública	Proporção de crianças de 7 a 14 anos frequentando ensino fundamental na rede pública
Saúde	Número de gestantes atendidas no período de 9 meses	Proporção de gestantes com atendimento pré-natal
Habitação	Tipo de material mais utilizado na moradia (alvenaria, madeira, etc)	Tipo de edificação (casa, barraco, etc)
Infra-estrutura	Destino do esgoto doméstico (rede	Proporção de domicílios



urbana	pública, correço/riacho, fossa, etc)	com esgotamento sanitário ligado à rede pública
Mercado de Trabalho	Número de pessoas que procuraram trabalho nos últimos 30 dias	Taxa de desemprego entre os chefes de família
Renda e Pobreza	Valor nominal do rendimento mensal dos componentes da família	Distribuição percentual de famílias por faixas de renda familiar mensal per capita (em salários mínimos)
Justiça e Segurança	Número de ocorrências de roubo à mão armada	Proporção de indivíduos vítimas de roubo à mão armada
Meio-ambiente e qualidade de vida	Percepção do entrevistado	Satisfação com o bairro onde mora

Os indicadores variam ainda quanto à quantidade e diversidade dos dados utilizados em sua construção. Assim, de um lado, têm-se indicadores considerados simples por reunirem informações de um único tema social e, de outro, indicadores complexos por agregarem e relacionarem indicadores simples referidos a um ou mais temas sociais. São exemplos de indicadores complexos, os índices desenvolvidos pela Fundação Seade, disponíveis em seu sítio na Internet: Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS, Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS, Índice de Vulnerabilidade Juvenil – IVJ, além do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, desenvolvido na década de 1980, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a partir da combinação das dimensões sociais de educação, esperança de vida e recursos monetários gerados no país.



À riqueza de possibilidades na classificação e elaboração de indicadores acrescentam-se as exigências quanto à sua qualidade ou capacidade de preencher atributos fundamentais à garantia de avaliações ou análises consistentes e confiáveis. Para Jannuzzi é *desejável* que um indicador apresente um conjunto de propriedades, abaixo listadas e resumidamente apresentadas.

Propriedade desejável

Relevância Social - refere-se à pertinência de sua produção e uso, sendo este historicamente determinado.

Validade - a capacidade de refletir o conceito abstrato, operacionalizado pelo indicador, ou seja, reflete o grau de proximidade entre o conceito e a medida elaborada.

Confiabilidade - relaciona-se a qualidade dos dados levantados e que serão utilizados na composição do indicador, portanto precede sua construção.

Cobertura - refere-se à cobertura considerada adequada aos propósitos de verificação, deve ser representativo da realidade empírica em análise. Essa cobertura pode ser ampla, como os indicadores produzidos pelo Censo Demográfico ou parcial como os produzidos a partir de registros administrativos. Espera-se desses indicadores possibilidade de atualização periódica, acesso e custos factíveis, entre as demais propriedades esperadas de um indicador.

Sensibilidade - refere-se à capacidade de um indicador a refletir mudanças significativas diante da possibilidade de alteração das condições da realidade social referida.

Especificidade - refere-se à capacidade de um indicador composto por outros indicadores simples em refletir mudanças relacionadas às diferentes dimensões sociais que esse busca refletir. Associa-se ao grau de consistência interna entre as variáveis utilizadas em sua formulação. São os exemplos de indicadores do tipo composto, tais como: IPVS, IPRS e IVJ (Fundação Seade), IDH (Pnud).



Inteligibilidade e comunicabilidade - transparência da metodologia utilizada na construção do indicador, bem como sua facilidade de comunicar resultados e a informação pretendida. Trata-se da garantia de transparência de sua construção.

Periodicidade na atualização - trata-se da condição de levantar informações e de produzir o indicador em períodos que respeitem certa regularidade. De modo a se dispor do indicador em períodos compatíveis às avaliações previstas.

Desagregabilidade - refere-se à capacidade do indicador ser desagregado ou referido a grupos específicos da população (idoso, crianças, famílias pobres, etc), conforme os propósitos definidos pelo programa.

Historicidade - define-se pela existência de uma série histórica na qual o indicador possa ser comparável, ou seja, que não apresente mudanças conceituais expressivas.

Factibilidade para obtenção: refere-se aos custos a serem mobilizados para obtenção e atualização das informações/dados que compõem o indicador. Custos elevados ou de complexa mobilização ou vulneráveis a diferentes processos decisórios tendem a não serem realizáveis.

As principais noções, conceitos e metodologias de avaliação de programas públicos apresentadas visaram demonstrar salientar a posição ocupada pela avaliação como parte integrante do processo das políticas públicas. Nesse sentido, a relevância política conferida ao processo contínuo de avaliação mostra-se decisiva à instituição de um novo modelo de planejamento público, trazendo a oportunidade do rompimento de uma visão tradicional que entende o processo das políticas públicas como seqüência linear de etapas, na qual primeiro se formula, depois se implementa para, ao final, proceder-se à avaliação. Em seu lugar, a compreensão da avaliação como parte constitutiva do processo das políticas públicas e, portanto, presente desde as primeiras definições e delimitação do problema constitui a oportunidade do aprimoramento da ação pública baseada no conhecimento consistente e processual das questões sociais. Pelo conjunto dessas razões pode-se dizer que a



avaliação de programas e políticas constitui função pública imprescindível ao exercício da democracia política.

Bibliografia utilizada

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio (2004). Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, (47) 4:703-728.

BOBBIO, Norberto (2000). **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero. Rio de Janeiro: Editora Campos.

CARVALHO, Sonia Nahas de. *Políticas Públicas em Questão: a experiência do programa Cura*. Unesp. **Perspetivas**, Revista de Ciências Sociais, v.8:13-28, 1985.

CARVALHO, Sonia Nahas de. *Avaliação de programas sociais: balanço de experiências e contribuição para o debate*. Fundação Seade. **São Paulo em Perspectiva**. 17(3-4): 185-197, 2003.

BARREIRO, Maria Cecília Roxo Nobre e CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.) Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. IEE/PUC-SP. São Paulo, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores Sociais no Brasil – conceitos, fontes de dados e aplicações*. Editora Alínia. Campinas, 2001.