

Monitoramento e avaliação de Políticas Públicas: perspectivas teóricas e práticas¹

Heber Silveira Rocha²

INTRODUÇÃO

O principal objetivo deste texto é mapear os diferentes tipos de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Antes de tudo é necessário localizar o que são políticas públicas. Embora haja várias definições, parto aqui da proposição de Baumgartner e Jones (1993) de que se trata do conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais pelo Estado e pelas autoridades governamentais e um sentido amplo. Trata-se do estudo do “Estado em ação”, na feliz formulação de Kingdon (1995), e, portanto, estudar políticas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam.

A análise do processo de políticas públicas inclui as suas diferentes dimensões, sobretudo a Formulação, Implementação e Avaliação. Esta última é uma das áreas que vem recebendo atenção e esforços teóricos por parte dos governos e da literatura acadêmica nos últimos 30 anos. Este ensaio pretende discutir a dimensão política da avaliação e as diferentes tipologias, metodologias e das práticas de avaliação de políticas públicas, no plano teórico e no plano empírico do caso brasileiro.

Não existe uma única definição de avaliação. Para Costa e Castanhar (2003), trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple seu desempenho, implementação e resultados, tendo em vista a determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos.

¹ Texto publicado na plataforma digital do GETIP Grupo de Estudos sobre Tecnologia e Inovação na Gestão Pública/EACH-USP. Disponível em <http://www.getip.net.br>

² Professor substituto da EACH-USP no curso de Gestão Ambiental. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP. Mestre em Administração Pública pela FGV-SP. Doutor em Ciência Política pelo IFCH-UNICAMP.

Para alcançar este objetivo o presente texto está dividido em quatro seções, além desta introdução; 1) O papel e os usos da avaliação nas políticas públicas; 2) tipos de avaliação; 3) monitoramento: definição e tipologias; 4) O lugar do monitoramento e avaliação na análise das políticas setoriais e; por fim 5) considerações finais.

1. O papel e os usos da avaliação nas políticas públicas

Carlos Aurélio Pimenta Faria em seu clássico texto denominado “A política da avaliação de políticas públicas” (2005) discute os usos e implicações políticas da avaliação. De acordo com o autor as avaliações foram usadas nos anos de 1980 e 1990 a serviço da reforma do Estado, como uma forma de apontar os limites dos aparelhos estatais e com isso propor o gerencialismo como uma saída para tornar a máquina pública mais eficiente.

Segundo Faria (2005), a função de avaliação na década de 1990 passou a predominar no país a função de realocação de recursos, dentro da perspectiva do *New Public Management*, tendo os avaliadores se convertido em auditores que privilegiam a mediação dos resultados.

Dessa forma, os auditores, muitos vinculados a agências internacionais de financiamento, como o FMI e Banco Mundial, e auditores do Ministério da Fazenda tinham a preocupação em avaliar pela perspectiva da eficiência do orçamento público.

As questões básicas que passaram a ser enfatizadas eram:

- a) quais programas podem ser suprimidos ou reduzidos a partir dos resultados negativos da avaliação?
- b) Quais são as consequências das privatizações de determinadas atividades públicas?

- c) Como se pode obter mais rendimentos pelo dinheiro a partir da reorganização dos programas individuais e das atividades públicas em seu conjunto?

A avaliação, nas décadas de 1990, 2000 e 2010, era classificada em **função do seu *timing*** (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa), da **posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa o semi-independente)** e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados) (Jannuzzi, 2016).

A avaliação trata de atividade estratégica que:

- Propicia a compreensão das políticas e do Estado em ação, visando o seu aprimoramento (Draibe, 1997). Assim, beneficia o pesquisador, o técnico, o usuário, o Estado e a sociedade em geral.
- É um instrumento para a tomada de decisões e para viabilizar o controle social sobre o gasto público e as ações de governo, um importante direito democrático (Lobo, 2001; Arretche, 2001).

2. Tipos de avaliação

A literatura aponta diferentes tipos de realizar uma avaliação. Segundo Faria (2005) a avaliação acadêmica, que é a mais forma e em foco em avaliar a efetividade das políticas, seus impactos e benefícios para o público-alvo. Por outro lado, a avaliação técnica da implementação valoriza o exame da eficiência e eficácia

As avaliações com foco na questão fiscal são denominadas "gerencialistas", e em contraposição a elas, as de cunho mais acadêmico, são chamadas de "não gerencialistas" (Faria, 2005).

Os tipos de avaliação podem ser agrupados de acordo com outros critérios não excludentes, como se observará na sequência.

2.1 O agente que avalia e quem participa do processo de avaliação

A **avaliação é externa** quando realizada por especialistas de fora da instituição responsável pelo programa, apresentando vantagens e desvantagens.

Entre suas **vantagens** citam-se: a isenção e objetividade dos avaliadores externos, não implicados diretamente no processo, e a possibilidade de comparação dos resultados obtidos com os de outros programas similares já analisados. Entre suas **desvantagens** ressaltam-se: o difícil acesso aos dados e uma provável posição defensiva dos que terão seu trabalho avaliado, fazendo com que, muitas vezes, forneçam informações parciais ou minimizem o efeito da avaliação sobre a melhoria dos programas.

A **avaliação é interna** quando executada dentro da instituição e conta com maior colaboração das pessoas que participam diretamente do programa-projeto. Entre suas vantagens tem-se: a eliminação da resistência natural ao avaliador externo, e a possibilidade de reflexão, aprendizagem e compreensão acerca das atividades institucionais. Já entre as desvantagens pode-se perder muito em objetividade, já que os que julgam estão envolvidos na formulação e execução dos programas. Todavia, se a avaliação interna for realizada por funcionários que não participam diretamente do programa, na tentativa de se diminuir a subjetividade, a situação torna-se análoga à do avaliador externo (Cunha, 2006).

Do exposto acima se depreende que o conhecimento da metodologia de avaliação não substitui o conhecimento sobre as especificidades e os detalhes do programa, não existindo um único modelo a ser aplicado em todos os casos. Neste sentido, cita-se, ainda, a avaliação mista, que combina os dois tipos anteriores, fazendo com que os avaliadores externos tenham contato estreito com os participantes do programa a ser avaliado, o que pode maximizar as vantagens e minimizar ou superar as desvantagens das avaliações (Cunha, 2006).

Por fim, evoca-se a avaliação participativa, usada principalmente em pequenos projetos, e que prevê a participação dos beneficiários no planejamento, execução e avaliação das ações. Essa modalidade não costuma fornecer informações específicas sobre o impacto de um programa, mas sim sobre a opinião/percepção dos participantes (Spink, 2001; Abma, 2004, Kayano e Caldas, 2002).

2.2 Conforme a natureza da avaliação

Quanto à natureza, as avaliações podem ser formativas quando relacionadas com a formação do programa. Elas são voltadas para a análise e a produção de informações sobre as etapas da implementação aos diretamente envolvidos, fornecendo elementos para a correção de procedimentos.

Por sua vez, as avaliações somativas referem-se à análise e à produção de informações sobre a implementação e etapas posteriores, sendo efetuadas quando o programa está sendo executado há algum tempo ou após, no sentido de verificar se alcançou as metas previstas e julgar seu valor geral. Elas contemplam as relações entre o processo, os resultados e o impacto, podendo incluir comparações entre diferentes programas (Cunha, 2006).

2.3 O momento de realização da avaliação

Quando se leva em conta o momento de sua realização, os estudos avaliativos diferenciam-se em ex ante e ex post. A avaliação ex ante é realizada antes do começo de um programa, com o fito de dar suporte à decisão de implementá-lo ou não, e ordenar os vários projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos determinados (Cunha, 2006).

Destaca-se neste tipo de avaliação o diagnóstico (ou estudo da situação), quando se mapeiam as necessidades e são realizados estudos de factibilidade que orientarão a formulação do programa, além do exame do custo-benefício e do custo-efetividade,¹ que objetiva adequar os recursos disponíveis aos objetivos propostos. Tais procedimentos permitem aquilatar a viabilidade dos programas e projetos.

Ainda dentro da **avaliação ex ante**, Khander e colaboradores (2010) ressaltam a importância de se realizar estudos prospectivos para dimensionar os

possíveis benefícios ou obstáculos de uma intervenção, simulando-se situações futuras (com e sem o programa), e de se utilizar o modelo de análise estrutural que identifica os principais agentes envolvidos (indivíduos, comunidades, governos locais ou nacionais), suas interações e os diferentes contextos que influenciam os resultados do programa. Tais procedimentos podem colaborar com o refinamento das ações antes mesmo da sua implementação, ao prever seus efeitos potenciais em diferentes ambientes sociais.

Por sua vez, a **avaliação ex post** é realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões passam a se basear nos resultados alcançados. Quando o programa está em execução, julga-se se ele deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento. Se a resposta for positiva, avalia-se se se deve manter a formulação original ou efetuar modificações, redirecionando os objetivos, propostas e atividades.

Quando o programa já foi concluído, examina-se a pertinência do uso futuro da experiência, isto é, se o mesmo tipo de programa deve ser replicado ou não. A avaliação ex post é a mais desenvolvida metodologicamente e a que tem tido maior aplicação.

Para captar o impacto recomenda-se combinar ambas as análises (ex ante e ex post) a fim de se comparar o alcance do programa (ex post) com as predições (ex ante).

2.4 Avaliação pelo o tipo de problema ao qual a avaliação responde

Existem ainda duas modalidades de estudos avaliativos, que se referem aos tipos de problemas ou perguntas que pretendem responder (**Cohen e Franco, 2004; Cotta, 1998**): a avaliação de processos, que é realizada durante a implementação do programa e diz respeito à dimensão da gestão, e a avaliação de resultados e de impacto, com objetivos mais ambiciosos, especialmente o de responder se o programa funcionou ou não (Cunha, 2006).

A avaliação processual procura detectar, periodicamente, as dificuldades que ocorrem durante o processo, a fim de se efetuarem correções ou adequações. Ela permite identificar os verdadeiros conteúdos do programa, se ele está sendo

realizado conforme o previsto, se está atingindo o público-alvo e se os benefícios estão sendo distribuídos corretamente. Acompanhando os processos internos, ela focaliza os fatores que influenciam a implementação, estimulando mudanças, quando necessárias.

Por intermédio de procedimentos mais céleres, essa avaliação serve de suporte para melhorar a eficiência operativa e a eficácia dos programas, disponibilizando resultados e informações úteis aos gestores e gerentes, mais diretamente voltados às situações contextuais. Seus desenhos adaptam-se ao contexto, ao problema e à abrangência da pesquisa, frequentemente combinando métodos quantitativos e qualitativos: surveys com questionários fechados, entrevistas semiestruturadas ou abertas e observação.

Conforme Viana (1996), a avaliação de processo diferencia-se da de impacto pelo seu objeto

- a) que é a aferição da adequação entre meios e fins, considerando os aspectos organizacional e institucional, social, econômico e político
- b) e pelo seu objetivo, qual seja, o de permitir a correção do modelo de causalidade e da implementação, visando reorientá-la em função dos objetivos propostos.

Por sua vez, **a avaliação de resultados** procura verificar em que medida o programa alcançou os objetivos e quais foram seus efeitos e consequências, indagando, após sua implementação, se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa e examinando o sucesso ou fracasso em termos de mudança efetiva nas condições prévias de vida das populações beneficiadas.

Avançando-se um pouco mais em torno de seus objetivos, a aferição dos resultados contempla a avaliação de impacto, que verifica a existência de um nexo causal entre os resultados da implantação do programa ou projeto e as alterações nas condições sociais da população. É uma dimensão ex post do resultado, relacionada com os objetivos gerais e o alcance efetivo das metas.²

Tratando-se de avaliação mais complexa, essa modalidade procura responder a três questões fundamentais:

- a) As mudanças observadas na situação-problema se devem à intervenção ou a outros fatores?
- b) Uma solução se aplica a outras realidades, ou apenas a determinado contexto?
- c) As mudanças são permanentes ou temporárias, cessando com a interrupção do programa?

A avaliação de impacto, geralmente realizada por meio de desenhos quase experimentais, usa métodos quantitativos para a coleta e o tratamento dos dados e modelos estatísticos e econométricos para analisá-los. O principal desafio é demonstrar que os resultados encontrados estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos pelo programa.

As exigências para uma adequada aferição de impacto são:

- a) observar um tempo de maturação do programa (ou do "tratamento") para se identificar o registro de impacto;
- b) contar com uma gama de informações anteriores à implementação (estudos ex ante);
- c) encontrar um bom contrafactual
- d) um indivíduo ou grupo de comparação que não tenha participado do programa, mas que seja similar ao factual ou de tratamento
- e) a fim de se controlar o viés de seleção do indivíduo ou grupo de comparação;
- f) comparar o estudo com outras avaliações.

Esses desenhos possuem alta legitimidade na comunidade internacional que discute avaliação de políticas públicas e permitem a realização de análises abrangentes, com grandes amostras populacionais.

São pesquisas mais complexas e caras, e demoram mais tempo até produzirem resultados aos tomadores de decisão. Por estes motivos, **Khander e colaboradores (2010)** sugerem sua utilização parcimoniosa, especialmente

quando: a) o programa é inovador e de importância estratégica, b) há uma falta de conhecimento do que funciona ou não, c) houver dados viáveis e de qualidade.

Na classificação de **Figueiredo e Figueiredo (1986)**, tanto a avaliação de processo quanto a de impacto podem chegar às seguintes conclusões:

- a) O resultado esperado é alcançado.
- b) Um resultado não esperado é produzido, sendo, porém, positivo.
- c) Resultados do tipo a) e b) ocorrem e são positivos no curto prazo, mas podem ser negativos no médio e longo prazo.
- d) O resultado esperado é atingido no que se refere aos membros da população-alvo, isto é, cada indivíduo melhorou sua situação com a política pública; no entanto, em médio prazo, a categoria social a que esses indivíduos pertencem, ou passam a pertencer, piora.
- e) O resultado esperado não é alcançado e nenhum outro resultado é produzido.
- f) Um resultado não esperado ocorre, sendo, porém, negativo.

2.5 Diferenças entre avaliação e monitoramento

Acompanhamento ou **monitoramento** é uma atividade gerencial interna, realizada sistematicamente durante o período de execução e operação, para se saber como uma intervenção evolui ao longo do tempo, através de dados da gerência do projeto sobre metas iniciais, indicadores e resultados associados aos programas. Ela é necessária para se **dimensionarem as metas de um projeto, os caminhos que uma intervenção percorre e as métricas potenciais para medir os efeitos na população-objetivo.**

Através do monitoramento, gestores, pesquisadores ou outros agentes podem examinar como a implementação está sendo realizada, se está atingindo seus objetivos, além de verificar que problemas estão interferindo nas ações, processos e consecução dos objetivos previstos (**Faria, 2005; Cunha, 2006**). De acordo com seus resultados, pode-se recomendar o ajuste do plano, das condições operacionais e a correção dos rumos.

Os desafios para um bom monitoramento são:

- Identificar os objetivos que o programa ou a estratégia busca alcançar;
- Elaborar indicadores que possam monitorar o progresso em relação às metas;
- Fixar metas quantitativas e temporais para cada indicador.

Um dos **aspectos constitutivos do monitoramento é a elaboração de indicadores de performance e de progresso da política**, observados periodicamente (a cada trimestre, semestre ou ano).

Enquanto os **indicadores finais medem os resultados dos programas e seu impacto em termos de bem-estar**, os intermediários examinam os **inputs (recursos e meios necessários)** e os **outputs** do programa (tais como: estradas construídas, desemprego masculino, emprego feminino) (Thoenig, 2000; Henry, 2001; Jannuzzi, 2004).

Por sua vez, a avaliação pode ser realizada antes, durante a implementação ou mesmo algum tempo depois, após o programa provocar todo o seu impacto, e com a preocupação centrada no modo, medida e razão dos benefícios advindos.

Em ambos os instrumentos é latente a função de **provisão de informações sobre um determinado programa ou política governamental em todo o seu ciclo, inclusive o momento inicial de identificação do problema.**

Em uma conceituação abrangente, **a avaliação e o monitoramento de programas consistem na verificação da adequação do desenho à sua finalidade e aos objetivos pretendidos**, da correlação entre os serviços prestados e as metas definidas estrategicamente, dos efeitos (resultados e/ou impactos) mensuráveis e, por fim, da lógica de eficiência subjacente, ou seja, examinar se os benefícios advindos da política compensam seus custos.

A avaliação necessita das informações provenientes do monitoramento para realizar o julgamento que lhe cabe a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas; ambos os estudos são, portanto, complementares. Porém, a primeira vai além, pois verifica se o plano originalmente traçado está, de fato, produzindo as transformações pretendidas.

3. Monitoramento: definição e tipologias

Tal como a avaliação, o monitoramento também possui diferentes conceituações na bibliografia da área, uma vez que é mencionado ora como **processo de coordenação estratégica da agenda prioritária de governo**, ora como atividade marcadamente **gerencial**, de **acompanhamento de atividades visando ao cumprimento de metas estabelecidas, ou mais integrado às práticas de avaliação continuada de processos e ações relacionadas à produção dos serviços e programas públicos** (*Garcia, 2001; Rua, 2004; Jannuzzi, 2011; Cardoso, 2014*).

De acordo com **Jannuzzi (2016)**, **monitoramento é uma atividade regular de acompanhamento de processos-chaves previstos na lógica de intervenção de um programa e que permite rápida avaliação situacional e identificação de anormalidades na execução deste**, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para garantir a obtenção dos resultados e impactos que ele deve provocar.

Um sistema de monitoramento deve responder às questões avaliativas básicas de operação de um programa, fundamentado-se no modelo de intervenção que este apresenta.

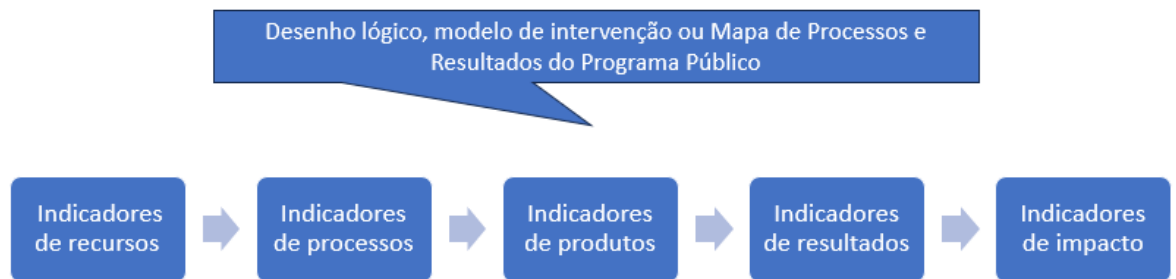
São elas:

Os recursos financeiros e humanos estão devidamente alocados?;

Os processos intermediários de contratação de serviços e adesão de agentes envolvidos na operação dos programas estão ocorrendo no tempo e amplitude necessários?

Os produtos, serviços e benefícios estão chegando ao público-alvo desejado e à sociedade em geral? (McDavid;Hawthorn, 2006)

Sistema de monitoramento do programa



A atividade gerencial de acompanhamento regular de atividades e processos ou, ainda, a apreciação de cumprimento de metas é denominada, em certos contextos, também monitoramento.

Essas tarefas de “monitoramento gerencial” são, certamente, fundamentais na gestão de programas, pois estão orientadas a acompanhar processos, produtos e resultados, constituindo-se em, ou confundindo-se com funções intrinsecamente administrativas, para o que a gestão de projetos tem um rol extenso de instrumentos de controle, coordenação e encaminhamento de soluções (como Balanced Score cards, mapas estratégicos, salas de situação etc).

O monitoramento gerencial pode caracterizar-se como monitoramento de processos, de produtos ou ainda de resultados, dependendo da ênfase com que focam em indicadores de uma das etapas do ciclo do programa. As equipes de coordenação central do programa estão mais envolvidas com o monitoramento de resultados; técnicos e gestores na ponta, com o monitoramento de processos; equipes de coordenação setorial do programa, com o monitoramento de produtos.

Disponer de informação para acompanhar a “cadeia de transformação de valor” dos recursos em resultados é a finalidade básica de um sistema de monitoramento, mas a incorporação de funções analíticas em tal ferramentas pode potencializar seu uso na busca de respostas para entender os “porquês” do bom ou mau funcionamento de atividades do programa, para além do “como” elas estão se desenvolvendo. As respostas dos “porquês” são atividades precípuas das pesquisas e estudos de avaliação - como as baterias de exames clínicos para descoberta da

doença que está causando a febre, acusada no termômetro de monitoramento - mas a perspectiva de um sistema de “monitoramento analítico” pode adiantar algumas respostas mais básicas.

O monitoramento analítico aqui proposto diferencia-se do monitoramento gerencial por se tratar de um exercício sistemático de análise de informações sobre fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de efeitos dos programas nos seus público-alvo, segundo critérios clássicos de avaliação de políticas públicas - como eficácia, eficiência e efetividade (JANNUZZI, 2011).

Tal perspectiva permite, com um conjunto adequado de indicadores, apoiados no Mapa conceitual do programa, inferir - não comprovar - relações de associação, dependência ou mesmo causalidade entre atividades e produtos, entre produtos e resultados, e resultados e impactos potenciais do programa.

Monitoramento analítico constituir-se-ia, assim, em uma “quase-avaliação”, pressupondo-se que o desenho de intervenção esteja corretamente especificado.

A orientação focada mais para a avaliação ou mais para a gestão é o que diferencia o monitoramento analítico do monitoramento gerencial - e suas subcategorias, de processos, produtos ou resultados. O primeiro busca entender melhor a regularidade e disfuncionalidades no fluxo de transformação de insumos em resultados; o segundo, checar se os resultados, produtos, processos estão sendo alcançados por determinado nível de recursos alocados. Essa tipologia básica de monitoramento é, como em alguns casos já vistos na avaliação de programas, um recurso didático para diferenciação de modelos em um continuum de estruturação de sistemas de monitoramento. Um modelo não é melhor que outro; cada um tem sua aplicação dependendo de onde se estabelece: se mais na área de apoio à coordenação do programa (monitoramento analítico) ou mais na gestão estratégica ou operacional (monitoramento gerencial).

Em certos contextos, pode-se ainda denominar “**monitoramento estratégico**” o processo resultante da integração de funções de monitoramento gerencial e analítico.

Trata-se de abordagem mais voltada para acompanhamento e gestão de políticas , planos de governo, agendas prioritárias ou conjunto seletivo de programas com algum grau de interseccionalidade e/ou articulação federativa, em que é preciso dispor de instrumentos específicos e tempestivos de coleta, processamento e análise de informação sobre atividades críticas, produtos e entregas de grande abrangência territorial e também resultados de grande repercussão para o governo (**campello; Falcão; Costa, 2014; Cardoso Jr., 2014**).

Tal perspectiva de monitoramento é bastante seletiva no tipo de atividade e produto acompanhado, para assegurar que o olhar “estratégico” da ação governamental não se perca no “cipoal” de inúmeras atividades envolvidas na implementação das políticas e planos.

Para quaisquer dessas perspectivas - monitoramento gerencial, analítico ou estratégico - a estratégia de monitoramento de uma política, plano ou programa, requer a estruturação cuidadosa e “artesanal” de um sistema de informações tempestivas e relevantes acerca dos processos-chave, seus produtos e resultados. Tal ferramenta - sistema de monitoramento - não é um sistema de gestão operacional do programa, que provê acesso aos incontáveis registros diários e individuais de operação de convênios, prestação de serviços, recursos transferidos, projetos e atividades concluídas. O sistema de monitoramento é uma síntese inteligente entre o “caos informacional” dos sistemas de gestão operacional e as demandas de informação estruturadas em planilhas solicitadas re

4. A lugar do monitoramento e avaliação na análise das políticas setoriais

O monitoramento de programas requer uma seleção inteligente de indicadores-chave de recursos, processos, produtos e, se possível, de seus resultados e impactos potenciais organizados de forma que se permitam o acompanhamento contínuo de atividades críticas do programa e a tomada

tempestiva de decisões necessárias ao seu bom funcionamento. Exaustividade, redundância e ambiguidade não são atributos de bom e objetivo sistema de monitoramento. Regularidade, prontidão e sensibilidade é que se espera dos indicadores no monitoramento das políticas setoriais.

No Brasil, em nível federal, as experiências de monitoramento de ação governamental mais abrangente, que envolviam não apenas indicadores de execução orçamentária e de metas físicas de programas, datam de meados dos anos 1990, com a estruturação de rotinas mais sistemáticas de coleta de dados e produção de indicadores nos Ministérios da Saúde, Educação e Planejamento.

Na saúde, era necessário dispor de instrumentos gerenciais para acompanhamento das ações e atividades desenvolvidas pelas três esferas de governo no então recém-instituído Sistema Único de Saúde (SUS). **Na educação**, a prioridade política de ampliar o acesso à Educação Básica e acompanhar a efetividade dos repasses de recursos federais ensejou, por sua vez, a reestruturação do processo de coleta de dados do censo escolar e o processamento centralizado dos indicadores educacionais, de modo que se permitisse que governo federal dispusesse de informação padronizada mais rapidamente. **No ministério do planejamento**, segundo as determinações constitucionais de 1988, lograva-se instituir, ao final da década de 1990, um sistema de monitoramento dos programas e ações registrados nos planos plurianuais, com rotinas de registro de atividades, dificuldades e indicadores de acompanhamento (Maia et al., 2013).

Mas é nas duas décadas seguintes, a partir de 2000, com a criação de um número significativo de novos programas sociais, operados segundo articulação federativas e intersetorial, e expansão e qualificação do corpo técnico de servidores públicos - em especial no governo federal e municípios - que os sistemas de monitoramento de programas públicos começam a ter um salto qualitativo.

5. Considerações finais

O monitoramento e a avaliação de políticas públicas é uma das etapas fundamentais para os governos acompanharem a evolução de uma situação-problema que foi, de fato, resolvida. A literatura recente tem destacado os diferentes tipos de enfoques para a realização da avaliação, com destaques para a avaliação de resultado e impacto e também em qual momento se realiza - ex ante ou ex-post - isto é, antes ou depois da execução da ação.

Essas avaliações no Brasil iniciaram na década de 1990 e início dos anos 2000 para cumprir exigências de agências internacionais, como o FMI e o Banco Mundial e também como parte da agenda de promoção do gerencialismo. No entanto, outras perspectivas mais recentes, têm apontado o uso de avaliações como instrumento de accountability dentro da perspectiva maior de promover a transparência e o controle social.

Além disso, a avaliação e o monitoramento estão dentro do debate contemporâneo de gestão baseado em evidências. Para formular e desenhar programas e escolher quais instrumentos a serem utilizados, os gestores públicos precisam conhecer e dimensionar o público-alvo da situação-problema a ser enfrentado pela política pública. As políticas setoriais que estão inseridas em grandes sistemas nacionais de políticas públicas, como é o caso do SUS, SUAS e educação pública, que por sua vez possuem mecanismos de monitoramento e avaliação. Tais sistemas de informação usam dados e indicadores de painéis como o DATASUS, FNDE, CadÚnico e servem tanto para os municípios prestarem contas ao governo federal dos recursos federais utilizados no contexto das relações intergovernamentais, quanto para guiar a atuação dos gestores públicos.

Referências

FARIA, Carlos A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, out. 2005.

FARIA, Regina. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2001. p. 40-49.

GARCIA, Ronaldo C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. Brasília, Ipea, maio 2000. (Texto para Discussão n. 726).

HENRY, Gary T. How modern democracies are shaping evaluation and the emerging challenges for evaluation. American Journal of Evaluation, v. 22, n. 3, p. 419-429, Sept. 2001.

JANNUZZI, Paulo de M. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3. ed. Campinas: Alínea, 2004.

KAYANO, Jorge; CALDAS, Eduardo de L. Indicadores para o diálogo. São Paulo: Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania; Easp/FGV, 2002.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

THOENIG, Jean-Claude. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 2, p. 54-70, abr./jun. 2000.