

Profa. Dra. Cristiane
Kerches da Silva Leite
(cristianekerches@gmail.
com)

Formulação,
Implementação e
Avaliação de Políticas
Públicas II (ACH3546)

Aula 5 – 17/09/2020

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESMISTIFICANDO A AVALIAÇÃO OU “CONVERTENDO O MONSTRO EM ALIADO” (PARTE 1)

BIBLIOGRAFIA

- MOKATE, Karen Marie. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencial social. Revista do Serviço Público, Ano 53 Número 1, Jan-Mar 2002, **pp. 89-100**.

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1964/1/2002%20Vol.53%2cn.1%20Mokate.pdf>

AVALIAÇÃO COMO “MONSTRO” (MOKATE 2002: 89/90)

- **Percepções negativas de avaliação se relacionam:**
 - Imposição por alguma exigência legislativa, por tecnocratas do governo central ou por agências financiadoras – lógica **TOP DOWN**;
 - Avaliações que se plasnam em informes inócuos, sem provocar maiores aportes no desenho ou na gestão da iniciativa avaliada – **AUSÊNCIA DE FEEDBACK**.
 - Negatividade diminuiu nos anos 1970 nos EUA: estudos de eficiência e eficácia da gestão pública – accountability gerencial.

AMÉRICA LATINA – ANOS 1990

(MOKATE 2002: 90/91)

- Muito discurso e muita tinta sobre a importância da avaliação – narrativa da “modernização da gestão pública”; usada como instrumento para análise dos impactos do gasto público (**lembrem da discussão do Faria 2005?**);
- Grande reconhecimento contrasta com pouca conversão prática como um processo indispensável na gestão pública, sobretudo na gestão de programas e políticas sociais.
- **POR QUE NÃO HÁ UTILIZAÇÃO AMPLA DA AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO OU INSUMO DOS PROCESSOS DE GESTÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS? HOUVE AVANÇOS (VIDE SAGI DO MDS) MAS AINDA É PERTINENTE ESTA QUESTÃO.**

PARA PROMOVER O USO GERENCIAL DA AVALIAÇÃO, TEMOS QUE ENFRENTAR:

- Quais ações devem ser prioritárias?
- Conceitos que devem ser estabelecidos claramente;
- Reflexão sobre as características dos setores sociais.

AVALIAÇÃO X MONITORAMENTO (MARIA DA GRAÇA RUA E KAREN MOKATE 2002: 91)

- **Monitoramento** é o exame contínuo de processos; permite descrever e qualificar o cumprimento do **plano de trabalho**; **seguimento/acompanhamento sistemático e periódico da execução das atividades**.
- **Avaliação** é o exame discreto de processos, produtos, qualidade, resultados e impactos das ações realizadas. O cumprimento do plano de trabalho conduziu ao cumprimento dos objetivos que motivaram o desenho e o início da iniciativa?

MONITORAMENTO

- Pode-se monitorar atividades, processos, resultados, impactos.
- Monitoramento também é chamado de “**avaliação em processo**” quando incide sobre os **processos de implementação das ações**.
- Monitoramento baseia-se principalmente nos dados da implementação (**internos**).
- **Pode ter como referência o “Plano de Ação” ou “Plano de Atividades” (Mokate 2002: 92).**

MONITORAMENTO

- **Objetivos:**
 - identificar **mudanças parciais** a partir da linha de base das metas;
 - controlar o cumprimento das metas estabelecidas;
 - acompanhar a execução de um Plano de Atividades para facilitar sua correta implementação: **“El monitoreo hace un acompañamiento de la ejecución de actividades, la entrega de productos y el uso de recursos” (Mokate 2002: 92);**
 - identificar **erros e omissões na concepção** do próprio projeto ou programa – **ALERTAS AO GESTOR** (“*banderas rojas*”) (idem);
 - proporcionar **informações necessárias** para a tomada de decisão sobre o projeto ou programa;
 - proporcionar “*policy learning*” e *accountability*.

O que é monitoramento

https://www.youtube.com/watch?v=Gr_FJNpuUPs

AVALIAÇÃO SISTEMÁTICA OU PESQUISA AVALIATIVA (MOKATE 2002: 90/91)

- Pesquisa social orientada pelo método científico, sistemática, planejada e dirigida;
- Identifica, obtém e propicia **informações válidas confiáveis**;
- Suficientes para apoiar um juízo sobre o mérito e o **valor** dos diferentes componentes de um programa ou de um conjunto de atividades específicas que tem o propósito de produzir efeitos e resultados concretos;
- Avaliação também proporciona “policy learning” (Maria da Graça Rua) – tal qual o monitoramento.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NAS INICIATIVAS SOCIAIS (MOKATE 2002: 93)

- A avaliação deve gerar um valor sobre o que a sociedade espera das políticas sociais. As condições de vida melhoraram?
- A avaliação é um meio de aprimoramento dos processos gerenciais e decisórios. Esta é a sua utilidade: **SER PARTE INTEGRAL DO PROCESSO GERENCIAL** (não um fim em si mesma).
- Ambos monitoramento e avaliação devem permear TODO o processo de gestão, inclusive na identificação do problema (**discussão Jannuzzi 2011**).
- A avaliação pode ser interna ou externa à gestão.

AVALIAÇÃO AVANÇA COM RELAÇÃO AO MONITORAMENTO

- O monitoramento fornece uma possibilidade de cadeia causal entre atividades para gerar o cumprimento das metas (Mokate 2002: 94);
- Ao reconhecer que o plano de ação constitui uma **hipótese** com relação ao caminho que se pode conduzir para alcançar os objetivos (**discussão da Arretche 2001**);
- **A avaliação consiste, nesta perspectiva, uma prova empírica das hipóteses** – verificação de que o caminho escolhido efetivamente está conduzindo a melhoras nas condições de vida que busca promover (Mokate 2002: 92).

EM SÍNTESE...

- ▶ Relação de complementaridade entre monitoramento e avaliação: monitoramento implica descrever e qualificar - analisando informações, dados, indicadores - o cumprimento de um certo planejamento de ações; avaliação permite aferir se esses resultados obtidos implicam o cumprimento dos objetivos que motivaram aquela dada intervenção (Mokate 2002: 94).
- ▶ Avaliação depende de boas informações geradas pelo monitoramento para poder julgar a eficácia e a efetividade das ações no cumprimento de seus principais objetivos (idem)
- ▶ Tanto o monitoramento quanto a avaliação não requerem especialistas em avaliação ou administradores de sistemas de informação – conhecimento básico de conceitos e técnicas de pesquisa.

PARA AVANÇAR...



Paradigma gerencialista convencional, focado nas atividades, instrumento de controle implementado por experts ou impostos por terceiros. **“MONSTRO”**

Paradigma moderno de gerência social, de caráter adaptativo e focado em resultados e nos objetivos, realizado pelas equipes gestoras da iniciativa. **ESFORÇOS FOCADOS NO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. “ALIADO”**.

AVALIAÇÃO: MONSTRO OU ALIADA?

- 1) PARADIGMAS GERENCIALISTAS DIFICULTAM QUE A AVALIAÇÃO SEJA UMA ALIADA - Enfoque nas atividades e entrega do serviço pode gerar problemas (Mokate 2002: 95):
 - Perda de contato com as mudanças sociais que se quer gerar no público-alvo – MEDIDAS POR AVALIAÇÃO DE RESULTADO E IMPACTO;
 - EX: bom desempenho escolar consiste em frequência e entrega de tarefas, sem mediar o que se aprende...
 - EX: em um dia foram aplicadas 20.000 vacinas... O que isso quer dizer? Na realidade, muito pouco, se a taxa de cobertura for pequena (Mokate 2002: 96).
 - **Gestão social vira uma ABSTRAÇÃO – a entrega ganha destaque - DESVIRTUAMENTO...**

AVALIAÇÃO: MONSTRO OU ALIADA? (MOKATE 2002: 96/97)

- Aplicação convencional da avaliação, com foco na execução de atividades, “desincentiva” a percepção da avaliação como aliada:
 - Avaliações normalmente externas – vistas como **fiscalização**, intervenção nas equipes de trabalho;
 - Avaliações ex post – **não há possibilidade de aprender** com seus resultados – exercício de busca de “culpados”.

AVALIAÇÃO: MONSTRO OU ALIADA?

(MOKATE 2002: 97/98)

2) NATUREZA DAS INICIATIVAS SOCIAIS DIFICULTAM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS:

- Ações são sensíveis a múltiplos contextos e variáveis do entorno – variáveis associadas com resultados esperados podem ser afetadas por múltiplas iniciativas e dinâmicas (**relação com texto da Lobato**);
- Uso de tecnologias brandas: combinação de insumos e ações não necessariamente conduzem aos mesmos resultados – **INCERTEZAS DEMANDAM ELABORAÇÃO DE HIPÓTESES**;
- **Complexidade temporal**: resultados aparecem bem depois da realização das ações que supostamente os causaram (**Jannuzzi**);
- Cria-se uma “mística da complexidade”: causa resistência pela dificuldade, mas não implica na falta de importância em avaliar. Muito pelo contrário...

DESAFIOS DA AVALIAÇÃO (MOKATE 2002: 99/100)

1. Especificação do **marco conceitual da política**, programa ou projeto (objetivos, público, resultados esperados);
2. Superação da distância entre abordagens quantitativas e qualitativas na avaliação;
3. Identificação de indicadores e informações relevantes para a avaliação, considerando: marco conceitual, diferentes perspectivas e interesses, relações causais esperadas;
4. Uso efetivo das informações produzidas nas avaliações: estratégias e incentivos para a promoção dessa utilização