

## **RESENHA – MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS: Uma Introdução Aos Conceitos E Técnicas, Paulo de Martino Jannuzzi**

Leonardo Barbosa e Silva<sup>1</sup>

É inegável a natureza aplicada das reflexões acerca das políticas públicas, em geral, e do monitoramento e da avaliação (M&A), em específico. Esta natureza faz ser comum que as obras teóricas do campo tragam consigo uma dimensão da tecnicidade, despertando o interesse de quem reflete e de quem aplica. Parece ser esta a atração também gerada pelo livro Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas, a obra mais recente de Paulo de Martino Jannuzzi.

Jannuzzi tem construído uma trajetória pouco comum que combina reflexão teórica e prática governamental. Servidor público lotado no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, sua produção acadêmica é referência nacional quando se trata do uso de indicadores sociais (JANNUZZI, 2001, 2002, 2020, 2016), mas desempenhou importante papel de gestor público quando dirigiu a Secretária de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social, responsável, dentre outras coisas, pelo monitoramento e avaliação do Programa Bolsa Família. Os pés assentados em duas canoas, a da produção teórica e a da gestão pública, pode ter sido a condição determinante para que ele tenha conseguido escapar a algumas armadilhas (quatro, para ser mais preciso) comuns ao campo em que se encontra. Este seria o primeiro mérito do trabalho.

Uma primeira armadilha é representada pelo uso enfadonho e pouco aplicável de modelos teóricos com origem na ciência política dos Estados Unidos. A ortodoxia no campo das públicas consolidou uma produção assentada na multiplicação de modelos teóricos baseados em realidade

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia (1999), mestrado e doutorado em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2003 e 2008). Foi Pró-reitor de Assistência Estudantil da UFU, secretário nacional e coordenador nacional do Fórum de Pró-Reitores de Assistência Estudantil (FONAPRACE/ANDIFES). Participou da coordenação da IV e V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das IFES (ANDIFES). Atualmente é professor da Universidade Federal de Uberlândia, vinculado no Instituto de Ciências Sociais, unidade que dirigiu de março a novembro de 2020. No mesmo instituto coordena o Núcleo de Sistema Político e Políticas Públicas (NUPP) e o Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas (OPP). Atua no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia. Hoje coordena pesquisas sobre evasão, retenção e perfil discente nas instituições federais de ensino superior. Tem experiência na área de Sociologia e Ciência Política, com ênfase em Estado Brasileiro e Políticas Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: reforma administrativa, reforma do Estado, neoliberalismo, evasão e retenção no Ensino Superior, perfil dos graduandos das universidades federais e assistência estudantil.

do norte político. Modelos de difícil aplicação em realidades diversas e construídos com grandes doses de management e poucas doses de teoria social. Assim, justamente por não serem tão sensíveis teoricamente à análise do tecido social específico em que se inserem as políticas públicas, a ortodoxia recorrentemente oferece um instrumental de pouca ancoragem social. Ou seja, são obras que emprestam um enorme ferramental de mensuração de resultados, nalguma medida, descurando da relevância social que a própria política deveria possuir. Seus relatórios revelam variações em resultados, indicam melhorias ou retrocessos, mas, dificilmente, jogam luz sobre a importância que a política tem para aquela sociedade. Os resultados tornam-se fins em si mesmos.

Avançando um pouco mais, tem-se a segunda armadilha, também enfadonha, a qual a obra se livra. Aquela diz respeito à submissão da Leitura sobre avaliação e monitoramento de políticas públicas à matriz da Nova Gestão Pública (NGP). A gestão pública brasileira tem se transformado em um terreno fértil para este tipo de leitura. Desde meados dos anos 1990, a *New Public Management*, corrente teórica de administração pública alinhada aos preceitos de enxugamento da máquina estatal, tornou-se hegemônica. Sua sanha para quantificar, modelar, enxugar, terceirizar e privatizar, empurrou a burocracia para uma forma reduzida de monitoramento e da avaliação de suas ações, programas e políticas. Nos últimos vinte anos, além das prateleiras de livros e disciplinas universitárias, esses temas saltaram para dentro da rotina da burocracia, sobretudo em âmbito federal. Em comparação com outros países, deve-se reconhecer que se trata de um salto atrasado, o que lhe dá contornos ainda imaturos. Não raro, parte da burocracia ainda não consegue alocar o monitoramento e a avaliação para além da dupla dimensão: controle do gasto e controle interno da gestão pública, secundarizando as dimensões de relevância, aprendizado organizacional e controle social.

Justamente como deságue da segunda, tem-se a terceira armadilha. A ortodoxia torna absolutamente recorrente a incumbência à avaliação e ao monitoramento da missão de responder de forma, simplesmente, gerencial aos desafios de uma política pública. Hiperbolizam os critérios de eficiência, eficácia e efetividade (com menor ênfase para este último), entretanto descuram dos critérios de sustentabilidade e relevância social. De forma geral, pode-se associar esta armadilha à hegemonia fiscalista que se abate sobre os Estados nacionais e escolas de governo, hegemonia esta que deveria ser mais regularmente confrontada pelos exames de seus resultados.

A quarta, e última, armadilha diz respeito ao reducionismo dos métodos e técnicas de pesquisa social. Para monitorar e avaliar programas é necessário mobilizar um ferramental que permita fazer juízos sobre os processos ou os resultados. É muito comum que o ferramental se reduza, na verdade, a uma ou duas ferramentas. O fato de empreender o monitoramento e a

avaliação a poucos métodos e técnicas, quando não um único, deveria causar espanto pois a riqueza dos resultados, sobretudo em países continentais, de enorme diversidade e desigualdades, parece automaticamente clamar por um juízo baseado em múltiplas dimensões dos mesmos resultados. E múltiplas dimensões, por óbvio, exigem múltiplas ferramentas. O que Jannuzzi propõe avança para a combinação de métodos e técnicas não exclusivistas, com grande capacidade dialógicas e respeitante da complexidade social sob análise. Isto se choca com a ortodoxia que faz movimentos apologéticos dos chamados “padrões ouro” de avaliação de políticas públicas. A reflexão sobre metodologias de pesquisa social aplicadas à avaliação de políticas públicas, sobretudo acatando a ideia de combinação de instrumentos, faz com que seu livro tenha méritos pouco comuns nas obras do campo científico em que se insere.

Ainda na trilha dos méritos da obra, quem a lê tem a confirmação de que desfrutou de um texto que cumpre o que promete. Trata-se, realmente, de um estudo de entrada, introdutório e didático. Aliás, o didatismo da escrita lhe confere a ambientação necessária para quem chega ao tema pela primeira vez. Não obstante sirva a quem é apresentado ao tema, também o serve a quem já traz alguma bagagem. O fio condutor da obra é o uso do Mapa de Processos e Resultados, técnica que permite agregar várias técnicas. Ela permite que o programa social em execução ou executado seja dissecado, admitindo a quem o monitora ou o avalia perceber a multiplicidade de resultados. A técnica convida para uma abordagem sistêmica, atentas às sinergias internas dos vários processos. Neste momento, a leitura encontrará importantes explicações sobre o uso de pesquisa social na prática do M&A. São apresentadas as abordagens quanti e qualitativas, bem como o uso das pesquisas bibliográficas e documentais, da etnografia, das meta-avaliações e das pesquisas de campo (grupos focais, observação, entrevistas), entre outras.

Jannuzzi usa o Mapa de Processos e Resultados para levar pela mão o (a) leitor (a) a visitar as definições importantes, tais como os próprios programas sociais, o Ciclo de Políticas Públicas, o Monitoramento e a Avaliação, bem como seus sistemas. Para neófitos, a apresentação tende a ser encantadora. Para mais experimentados (as), é recheada de lições importantes sobre os compromissos axiomáticos do M&A, vinculados às melhores práticas republicanas, casadas com o referenciamento social. É aqui que a obra atinge seu ápice no enfrentamento daquilo que se está chamando de ortodoxia, esta é a grande lição do texto.

Seguramente, como em qualquer obra, há limites em seu conteúdo. Nesta rápida resenha se trará à tona um que importa em si e importa dentro do próprio comprometimento social evidenciado no livro. Nota-se uma menor ênfase ao reforço do aspecto participativo associado ao M&A, ou seja, no seu papel no controle social.

O Brasil tem uma trajetória exitosa na implementação dos mecanismos de participação. Desde a Constituição de 1988 se constituiu o arcabouço jurídico necessário para aprofundar a participação popular na gestão pública, principalmente por meio de conselhos de políticas públicas. Chamo aqui a atenção para este aspecto que, a meu ver, extrapola a própria abordagem feita por Farah e Ceneviva (2007) quando associam a avaliação ao *accountability*.

Monitoramento e Avaliação, além de todos os aspectos acertadamente ressaltados por Jannuzzi, tornam-se também fontes inestimáveis de informação para a sociedade civil. Em que pese o léxico técnico que requer tratamento para ser comunicável, é fundamental que os relatórios sejam acessíveis também a agentes não necessariamente estatais. Assim, para além de permitir o aprendizado institucional e o aperfeiçoamento das próprias políticas para que sejam relevantes socialmente, o M&A podem ser ferramentas importantes para que movimentos e associações se apropriem das informações necessárias para também refinar a forma e o conteúdo da participação, para se recolocar no cenário político, para melhorar a representação da sociedade civil e encaminhar de forma mais acertada as demandas populares.

Em rápida síntese, esta resenha acredita que se deva saudar a obra. Ainda que com propósito introdutório, assumiu a importante tarefa de ancorar o monitoramento e a avaliação nas águas do compromisso social, afastando-os da zona de conforto ortodoxa que tende a submeter processos e resultados à unicidade da lógica fiscal.

## REFERÊNCIAS

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. O papel da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático da administração pública. *In*: GUEDES, Álvaro Martins; FONSECA, Francisco (org.). **O controle social da administração pública**. 1ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007. p. 129–156.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 1. ed. Campinas: Editora Alínea, 2001. Disponível em: <http://pesquisa.bvs.br/brasil/resource/en/lil-655569>. Acesso em: 5 abr. 2017.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, Brasil, v. 36, n. 1, p. 51–72, 2002. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/17618978/1442698949/name/Jannuzzi.pdf>.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista: conceitos, tipologias e etapas. **AVAL - Revista de Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, Brasil, v. 4, n. 18, p. 38–61, 2020. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/61649/162643>. Acesso em: 19 mar. 2021.

JANNUZZI, Paulo De Martino. Indicadores para avaliação sistêmica de programas sociais: o caso Pronatec. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 27, n. 66, 2016. DOI: 10.18222/ae.v27i66.4168.