

017

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



A EXPERIÊNCIA PAULISTA RECENTE DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PERÍODO 2014-18 – LIÇÕES APRENDIDAS E DESAFIOS

Maria Paula Ferreira (SEADE)

Lilia Belluzzo (SEADE)

Paula Montagner (SEDE)

ISSN: 2595-51 87

A importância da avaliação de políticas públicas veio se ampliando desde a década de noventa, quando os projetos que recebiam fundos de organismos multilaterais passaram a demandar que a fase final do projeto incluísse a avaliação não apenas dos resultados obtidos, mas do impacto que o projeto trazia para a sociedade.

A gestão pública vem sendo estudada com afinco crescente com o objetivo de melhorar o uso de recursos e de permitir que os gestores tomem decisões baseadas não apenas em demandas ou promessas políticas, mas tendo informações e diagnósticos sólidos, que permitam decidir como melhor empregar os recursos, sempre escassos, dos orçamentos públicos. Os objetivos de oferecer serviços de qualidade a toda população, diminuindo desigualdades e criando oportunidades iguais para todos, é um ideário democrático, igualmente importante em países onde essas condições permitiram melhorar a qualidade de vida da população e promover uma visão sistêmica dos processos que levaram ao sucesso na implementação de programas e políticas públicas, como é o caso dos países que integram a OCDE.¹

Em geral, quando se avalia as políticas públicas, o foco está centrado na população alvo dessas ações e programas, ou mais ousadamente o conjunto da população. O que nem sempre é suficientemente evidenciado, é que o eventual sucesso das ações que é evidenciado pelas avaliações, está diretamente associado ao planejamento, e preparação, adequada dessas ações, considerando toda sorte de necessidade para sua execução – sejam os prestadores dos serviços, públicos ou privados. O atendimento da população em um determinado projeto, depende da existência de local adequado, equipamento e pessoal em número suficientes, além da capacitação dos executores das ações, notadamente daqueles que atuaram junto ao público, de forma a superar limitações individuais e sociais, que tendem a reproduzir estigmas sociais, que em geral, estão diretamente relacionados aos públicos que precisam de apoio e atendimento.

¹ ALA-HARJA, Marjukka e Sigurdur HELGASON.

Do atendimento de emigrantes/migrantes, ao atendimento de pessoas que sofreram algum tipo de violação de direitos, ao empréstimo de recursos públicos para pequenos produtores rurais, ou para microempreendedores urbanos, estudos em diferentes países mostram como o atendimento de pessoas com menor escolaridade, maiores dificuldades de compreender conceitos diversos de suas habitualidades, tradições e crenças podem ser desafio à implementação dos programas tal como haviam sido desenhados e estas limitações são conhecidas não apenas da literatura, mas também daqueles que vivenciam sua implementação, monitoramento e avaliação.

Como explicitam textos hoje conhecidos que articulam a gestão pública e as políticas públicas², aqueles que devem implementar programas e ações, quase nunca estiveram envolvidos em sua formulação e, por isso mesmo, enfrentam dificuldades imensas em diferentes dimensões: na compreensão de sua implementação, na abordagem dos potenciais beneficiários, na entrega regular de serviços e/ou bens, na padronização dessas entregas e na gestão das informações e das finanças desses programas.

Tendo por suposto que o diagnóstico do problema foi acertado, os desafios da gestão de programas e ações das políticas públicas devem vencer a multiplicidade de agentes, de diferentes níveis governamentais envolvidos, e suas diferentes perspectivas de compreensão de seu papel na implementação desses programas.

Os procedimentos de organização e sistematização de informações e realização de avaliações, disponibilização de informações e capacitações desses gestores fazem parte das soluções que foram criadas para esses múltiplos desafios, lançando mão de inovações nas ciências sociais, estatísticas e da administração, que permitiram criar informações quantitativas e qualitativas que apoiem os gestores nas suas tarefas, somando conhecimentos obtidos em diferentes áreas e que atuem de forma colaborativa, somando diferentes saberes, com o objetivo comum de buscar atender ao público e aperfeiçoar continuamente suas atividades.

A população, por sua vez, assimila procedimentos e programas apenas parcialmente, pois a participação desta nas políticas é limitada pelos processos burocráticos das relações estado e sociedade, em especial em países com menor tradição de democracia participativa, como nos lembra textos que procuraram correlacionar a avaliação das políticas públicas e a participação da população.³ Para além das desconfianças em relação aos gestores, com quem experiências progressas podem ter mostrado momentos de descumprimento das ações prometidas, ou mesmo enganos de expectativas em relação ao que os programas em que a população se viu engajada, há muitas dificuldades a considerar, por exemplo na dificuldade de transmitir informações em linguagem acessível e não técnica para a população, pela distância entre a linguagem escrita, técnica, crivada pelos jargões das corporações e a oral, popular. Há dificuldades tanto por parte dos beneficiários das políticas como da parte dos gestores públicos em proporcionar essas informações sobre os programas e ações públicas que visam atendê-los. Como esperar solucionar tudo por meio de pesquisas junto aos beneficiários, se eles não conhecem adequadamente as políticas e os direitos a que fazem jus? Esse é sempre um desafio adicional dos processos avaliativos, que não poucas vezes interpretam a visão da população de forma indireta e assim desinformam os gestores sobre as demandas reais que esta vocaliza.

Ainda assim, as ferramentas de monitoramento e avaliação são avanços importantes em relação ao passado, pois permitiram explicitar todos esses desafios, incorporando-os nas ações de planejamento e implementação dos programas e ações da política pública, ao mesmo tempo em que definiam papéis diferentes, segundo nível de governo, para os seus operadores e crescentemente vem desenvolvendo linguagens mais acessíveis a esses diferentes grupos de modo a garantir uma maior compreensão do que se espera de cada passo e dos resultados finais em termos de diminuição de desigualdades para o conjunto das populações nacionais ou de determinados territórios.⁴

No final dos anos noventa e início dos anos 2000, a inclusão das avaliações não apenas para projetos, mas também para políticas públicas teve início, com a estruturação de projetos com metas definidas previamente, estruturação de informações que monitoravam as ações executadas, em especial quando se tratava de atender demandas sociais mais complexas e que por isso mesmo persistiam no tempo. Os avanços pretendidos envolviam ultrapassar as ações de acesso que haviam predominado nos anos noventa para buscar concretização da universalização do acesso a serviços básicos e crescente qualidade no atendimento. No nível federal, as políticas, programas e ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, hoje Ministério da Cidadania, podem ser citadas como exemplares desse processo de transição entre avaliações de projetos e avaliações de políticas sociais, no âmbito federal⁵.

² Ver entre outros os estudos de RUA, M.G 2009

³ De MARIO, C. G.; R.C. LAISNER e R.H. GRANJA, 2016.

⁴ Ver, entre outros exemplos desse processo os achados da Secretaria de Avaliação e Informação do Ministério do Desenvolvimento Social para ampliar o conhecimento e compreensão de programas. In: MDS – SAGI 2015.

⁵ Ver entre outros PAES-SOUSA, R., 2006; MDS 2010.

O monitoramento e a avaliação contínua de programas sociais federais puderam apoiar o aperfeiçoamento dos programas e ações, na medida em que ofereceram aos gestores públicos informações quantitativas e a percepção de usuários e agentes envolvidos na implementação e do público em geral quanto a relevância das políticas, suas dificuldades de implementação, seus resultados e seus impactos sobre o conjunto da população.

Em tempos relativamente curtos, foi possível a construção no Brasil de bases de dados confiáveis e suficientemente extensas sobre temas tão diferenciados quanto emprego, educação, assistência social, empréstimos, micro-produtores rurais, microempreendedores urbanos, nascimentos, mortes, para citar os mais conhecidos. Suas bases foram facilitadas, não poucas vezes pelas experiências locais que haviam pavimentado o caminho para a compreensão dos problemas a serem enfrentados e das possíveis soluções a serem consideradas. Essa nova realidade de um país com mais informações, amplia o papel da capacidade dos gestores de utilizar essas informações para apoiar seu “fazer”, o que nem sempre é facilitado pela existência de conhecimento suficiente não apenas das políticas, mas de como manusear informações em quantidade cada vez maior.

Nos anos 2000, no nível estadual, tal como já havia ocorrido para o nível federal, o que se torna importante é o aprendizado de como fazer avaliações e de como articular esses conhecimentos para que sejam úteis aos gestores. A experiência paulista é nesse sentido ao mesmo tempo tributária da ampliação do uso das avaliações como instrumento de política e inovadora, por estar sempre buscando articular indicadores de avaliação aos eixos de seu planejamento explicitados no Plano Plurianual e aqui a Fundação Seade⁶ aparece como parceira desse processo.

A evolução desse processo levou à definição de uma parceria a partir de 2014, em que se aprofundaram as bases para a realização de avaliações mais específicas para programas que eram considerados importantes ainda que seus resultados nem sempre correspondessem às expectativas. A experiência pregressa da Fundação Seade, não apenas com monitoramento, mas também com avaliação de políticas e programas⁷ permitiu a partir de 2014, uma nova parceria, em que equipes de ambas as instituições se envolveram na compreensão de programas setoriais, definição de métodos de avaliação e compartilhamento de resultados, de modo a buscar aperfeiçoar essas áreas.

As avaliações até agora realizadas alcançaram um leque variado de temas, da desoneração fiscal de produtos de primeira necessidade para famílias de baixa renda; condições dos beneficiários do programa Banco do Povo Paulista; condições socioeconômicas e ambientais de seus públicos-alvo do Projeto Micro - bacias II; situação dos egressos de Cursos rápidos de qualificação profissional do Via Rápida Paulista; significados da implementação das ações de reintegração social para apenados no regime fechado; as condições de trabalho dos egressos da Rede de Escolas Técnicas Estaduais – Rede Paula Souza; a satisfação dos Usuários do Detran Paulista; os aspectos intra - escolares da evasão nas escolas públicas paulistas de nível médio; o programa de restaurantes populares Bom Prato; o aperfeiçoamento do Programas Ação que busca garantir recursos a jovens de famílias mais pobres para que concluam o nível médio; a avaliação do Plano Plurianual 2016-19. Com exceção deste último, realizado com apenas com gestores estaduais, todos os demais, além de envolverem gestores – municipais, estaduais e eventualmente de outros prestadores de serviços - envolveram consultas aos usuários ou beneficiários desses programas de todo o estado.

Um aspecto presente nestes projetos foi o compromisso de uso de registros administrativos e cadastros dos programas de modo a permitir conhecer melhor sua execução, e aproveitar esse processo para garantir um olhar mais acurado para estes aspectos de gestão da informação dos programas. De forma complementar, foram realizadas, na maior parte dos projetos pesquisas primárias junto aos usuários ou beneficiários desses programas, com o objetivo de entender como estes programas e ações são compreendidos, utilizados e valorizados pela população.

Como eram programas disseminados pelo Estado, tornou-se fundamental incorporar a compreensão das interfaces, decorrentes da atuação conjunta de gestores estaduais, municipais e organizações não governamentais, que têm diferentes graus de capacidade de gestão e de implementação de programas, tendo sido esses aspectos objeto de busca por maior compreensão por meio de pesquisas dirigidas a estes agentes.

O encerramento do terceiro ciclo, que ocorreu no início de 2019, se mostra uma oportunidade para refletir sobre esse processo, mostrando os desafios presentes neste campo que diferentemente das avaliações de projetos, busca aperfeiçoamentos importantes em políticas que estão disseminadas em todo o Estado.

Pela diversidade de resultados e de métodos utilizados não se tratara de apresentar resultados, mas refletir sobre o aprendizado propiciado com essa experiência de parceria com as equipes de gestão do planejamento e com as equipes setoriais nestes três primeiros ciclos, uma vez que a sequência de ciclos promoveu avanços na forma de atuação conjunta e com outros entes estaduais, compartilhando assim os desafios e as soluções encontradas.

⁶ CARVALHO, Sônia Nahas 2009.

⁷ CARVALHO, Sonia Nahas de. 2003.

APRENDIZADOS COM OS CICLOS DE AVALIAÇÃO DE 2014-2018

As atividades de pesquisa realizadas pelo Seade tendem a ser prioritariamente realizadas com pessoal que integra os quadros técnicos da instituição, a terceirização pode envolver apenas as ações de coleta presenciais, se não houver forma de realizar essa coleta por telefone ou por meio da internet. Com isso foi possível acumular alguns conhecimentos importantes sobre o processo de avaliação das políticas e programas antes mencionados.

A análise a seguir busca trabalhar quatro aspectos relevantes para os processos de avaliação.

1 - O diálogo com as equipes setoriais, mediado pela equipe contratante, a Secretaria do Planejamento e a construção de avaliações com a gestão

A percepção de que a avaliação pode ser um fator positivo não é imediata. Para que esta seja entendida como uma possibilidade de avanço demanda colaboração intensa e trabalho de equipe. A equipe setorial precisa colaborar, oferecendo aos avaliadores conhecimento detalhado sobre o contexto, os desafios e o sucesso da implementação das ações, o acesso aos interlocutores, o que amplia a visão do avaliador e permite compreender melhor não apenas os objetivos originais, mas também, para programas mais maduros, suas eventuais transformações.

A formatação desses diálogos nem sempre é fácil, mas tende a se fortalecer quando é estabelecido um diálogo franco entre as equipes de trabalho, em especial se há linguagem comum. Outro ponto fundamental é a o apoio explícito da alta gestão das organizações avaliadas. A avaliação externa passa a ser um apoio para a discussão de passos futuros e até mesmo de validação de demandas internas antes pouco valorizadas pela alta gestão.

Quando bem-sucedidas essas abordagens são de grande riqueza, para o gestor que via de regra não tem tempo para refletir sobre sua atividade e, para o avaliador, que passa a ter acesso à costura interna das áreas de gestão pública e seus muitos problemas de número de pessoal, diferenças formativas, mas igualmente de capacitação para atuar com interlocutores que, na maior parte das vezes têm problemas similares e acumulação de outras tarefas. No caso do governo do Estado de São Paulo, como esses processos crescentemente envolveram representantes das equipes de planejamento, apoia a melhor compreensão das atividades setoriais e com isso, é possível para o gestor setorial e o gestor de planejamento explicarem melhor suas necessidades para equipes da alta gestão e das áreas orçamentárias, sempre confrontadas com dificuldades de orçamento. Essas possibilidades permitem criar linguagem comum entre áreas diferentes e aprofundar percepções que podem se tornar positivas para todos, por mostrar as diferenças de perspectivas e de temporalidades envolvidas. Um planejamento mais acurado e monitorado de programas setoriais, via de regra precisa considerar também como se faz a liberação de recursos, os prazos para alterações de rubricas de modo a garantir cumprimento de metas.

O produto da avaliação se enriquece, porque além de poder apontar como os beneficiários veem o programa e seus bens e serviços, pode mostrar quais são as possibilidades de aperfeiçoamento nas áreas de gestão dos programas e oferecer a perspectiva de diferentes tipos de gestores para a obtenção de melhores resultados e também melhores articulações com as áreas de planejamento e orçamento.

Um outro aspecto que é igualmente importante é o aproveitamento desses resultados pela alta gestão, para corrigir rumos de programas e ações. De um lado, porque muitos desses programas estão na base das promessas eleitorais, por vezes a alta gestão tem visões muito simplificadas de processo, desconsiderando que ativação ou desativação de uma política, envolve um trabalho cuidadoso de consultas para evitar que haja desmobilização de recursos escassos e perda de conhecimento nas equipes. Algumas vezes essa rotatividade torna quase impraticável a retomada de programas, mesmo reformulados, pela perda de equipes que acumulavam conhecimentos da área e que por conta do tipo de contrato, das diferentes visões políticas, ou outros problemas deixam de atuar e levam consigo o conhecimento do funcionamento de programas e ações. Não são poucas as vezes em que não se encontra nenhum registro de experiências consideradas exemplares, até mesmo em municípios de grande porte ou secretarias estaduais. Neste sentido, a avaliação é também uma oportunidade de resgate desses conhecimentos e preservação de experiências e aprendizagens locais e setoriais.

Atuar no sentido de aperfeiçoar uma política, significa deslocar interesses e modos de fazer, e os gestores tendem a fazê-lo antes de ter todos os elementos para mudar o processo – por exemplo no caso da substituição de modos de coleta das informações, sem que haja disponibilidade de manuais com conceitos claros e tutoriais para auto capacitação – ou ainda por substituir o processo por outro não testado e que traz grau de complexidade, que só podem ser vencidos pela capacitação dos funcionários e a disponibilização de equipamentos de qualidade, acesso de internet e telefone, nem sempre originalmente pensadas no orçamento da gestão local, ou mesmo da estadual e federal. As dificuldades persistem sendo as dificuldades de planejar mudanças.

A CONSTRUÇÃO DE BASES DE INFORMAÇÃO SOB MEDIDA QUE PODEM SER A BASE PARA UMA FORMA RECORRENTE DE AVALIAÇÃO

A escolha dos métodos e das informações a serem analisadas é um aspecto importante pois há múltiplas soluções que podem ser utilizadas para avaliar um programa. A experiência e a interlocução com os gestores setoriais permitem validar escolhas e com isso aprofundar temas junto ao público e aos gestores locais.

Na experiência da Fundação Seade, sempre foi atribuída grande relevância ao uso de métodos mistos, com informações quantitativas, e também com informações qualitativas. As informações quantitativas na medida do possível tendem a se aproveitar de registros administrativos pré-existentes, mas demanda pesquisas primárias junto a beneficiários e também potenciais beneficiários.

Embora não seja comum, nestes três ciclos foi possível encontrar programas que já realizavam pesquisas, exatamente com os objetivos de atender melhor seus beneficiários e por vezes atender indicações das áreas de controle, inclusive os tribunais de contas, que querem cada vez mais ter certeza que o serviço oferecido é identificado como necessário pela população e entregue em tempos e qualidade adequada.

Os instrumentos de pesquisa também foram objeto de diálogos intensos entre as equipes, de modo a que os aspectos mais relevantes fossem captados por meio de linguagem comum praticada entre as equipes de programas setoriais e seus interlocutores. Essas atividades conjuntas são fundamentais para que os avaliados se sintam parte da construção da avaliação e por isso mesmo passem a utilizar seus resultados, abrindo possibilidades para que processos que não estavam claros sejam documentados e aferidos.

A escolha dos entrevistados também é relevante, para programas que atuam com gestores locais, a enorme rotatividade dos interlocutores leva a cadastros desatualizados. Essas falhas associadas a aspectos que demandam procedimentos recorrentes de atualização, podem ser aspectos importantes que denotam problemas elementares que se resolvidos podem facilitar substancialmente o acesso e o alcance desses programas.

Outro aspecto fundamental, que decorre da experiência de pesquisa da Fundação SEADE é a busca por novas formas de coletas de informação. A elaboração de questionários direcionados e focados sobre determinados problemas ou temas são aspecto importante para obter informações relevantes, em especial junto ao público em geral. Cada vez mais, a disponibilidade de tempo por parte dos gestores e do público em geral para responder pesquisas é cada vez menor. A preparação de instrumentos de pesquisa eletrônicos que possam ser disponibilizados aos gestores de forma remota ou para resposta por telefone, é um salto em relação às pesquisas presenciais mais tradicionais, que demandam grande esforço para que entrevistas sejam marcadas e que o questionário seja preenchido, mesmo que com o auxílio de um equipamento digital (*tablet*, *poket*, celular, etc.).

Voltam aqui os problemas em relação aos conceitos e sua compreensão pelo público respondente que deve ser preciso e em linguagem clara, de modo a garantir que as repostas se refiram a um mesmo aspecto da política. A possibilidade de utilizar linguagem conhecida é fundamental para alcançar o sucesso na coleta dessas informações.

Vale mencionar que na maioria desses instrumentos de pesquisa, mesmo aqueles que são realizados por telefone ou por meio de URA (Unidade de Resposta Auditável) há quase sempre espaço para manifestações individuais – seja dos gestores, seja do público em geral – e esses espaços tendem a ser aproveitados para recado que são importantes para temas que preocupam os entrevistados. A possibilidade de apresentar sua queixa ou até seu elogio é valorizada pelos respondentes e também pelas equipes gestoras, pois podem oferecer indicações pertinentes para os rumos de programas e ações.

Embora as informações quantitativas tendam a prevalecer nas avaliações, pois suas quantificações permitem derivar estimativas dos avanços que a existência de determinada ação pode trazer para o público, as pesquisas qualitativas são um meio tradicional muito importante para aprofundar aspectos de interesse para os avaliadores e para os gestores.

Na experiência desse três ciclos de gestão, as pesquisas qualitativas puderam ser utilizadas para antecipar demandas, quando realizadas antes da preparação do(s) instrumento(s) de pesquisa quantitativa, na medida em que mostram quais são os aspectos mais relevantes que uma determinada ação ou programa da política pública apresenta e suas indicações são validadas a posteriori por uma pesquisa quantitativa.

Esse conhecimento pode mostrar aspectos inesperados que não haviam sido anteriormente previstos pelos gestores, e se mostram úteis para explicitar dificuldades de compreensão dos programas decorrentes de informações parciais que chegaram aos seus beneficiários.

De outro ponto de vista, as pesquisas qualitativas também foram utilizadas para calibrar para o avaliador as expectativas dos gestores, nos diferentes níveis governamentais, e da população em relação a aspectos que, por sua racionalidade ou inovação, por vezes fascinam o avaliador, mas que pouco são percebidos ou valorizados pelos usuários e gestores da política. O avaliador precisa compreender bem o contexto das inovações para entender se há possibilidade de reproduzir a experiência, ou pelo menos quais as condições que permitiriam essa reprodutibilidade.

Avançando nos aspectos quantitativos merece destaque a quantificação dos impactos. Estes resultados envolvem a construção hipóteses e de agregados e a definição do poder explicativo das variáveis quantitativas. A apreciação desse tipo de valores nem sempre é suficientemente valorizada, pois nem sempre se é capaz de explicitar exatamente como as mudanças propiciadas pelos programas são valorizadas pelos beneficiários. A capacidade de identificar e segregar os efeitos de uma política ou programa para os seus beneficiários e não beneficiários é sempre complexa, pois há interdependências que são visibilizadas a posteriori, ou interveniências que decorrem de outras decisões individuais e familiares, na busca por encontrar soluções de menor custo e maior aproveitamento de recursos. De todo modo, as experiências realizadas foram capazes de indicar aspectos em que ocorreram impactos positivos, ainda que nem sempre fossem os esperados, ou tivessem dimensões tão grandes quanto esperadas originalmente.

A forma como esses resultados foram apresentados também pode ser entendido como um fator importante para a compreensão dos resultados. Os gestores, embora sempre tenham algum interesse pelas metodologias utilizadas, demandam objetividade em relação aos resultados obtidos e cada vez com mais interesse querem escutar da parte dos avaliadores quais seriam as possíveis intervenções que aperfeiçoariam seus programas e ações

A experiência recente de avaliação, é tributária da economicidade que as restrições orçamentárias vêm impondo às políticas públicas e também à obtenção de informações mais detalhadas, confiáveis e que devem estar disponíveis a tempo da tomada de decisão. Os programas antes mencionados, em sua maioria representaram a utilização de técnicas inovadoras para a obtenção de informações com os agentes relevantes envolvidos no programa e oferecimento de sugestões de aperfeiçoamentos que, na maior parte das vezes focam na necessidade de maior planejamento das ações por parte dos gestores públicos, no aumento da sua capacidade de garantir o foco do programa e da informação gerada pelos sistemas de monitoramento, de modo a permitir intervenções mais tempestivas e apropriadas para garantir que os recursos públicos não sejam perdidos.

A ESTRUTURAÇÃO DE SUGESTÕES E PROPOSIÇÕES DE APERFEIÇOAMENTOS

Entre os aspectos positivos, desses três ciclos se destaca a capacidade de produzir um volume maior de informações relevantes em prazos mais adequados às necessidades da gestão, a atualização de conhecimento sobre o funcionamento de programas e a possibilidade de obter resultados planejados, com busca crescente de aplicação de recursos financeiros e universalização das políticas para o público de beneficiários.

Há crescente interesse também em que as avaliações apontem os pontos fracos que podem ser enfrentados para o aperfeiçoamento do programa. A capacidade de oferecer indicações de quais área de ação podem ser estratégicas para vencer desafios presentes tem sido um elemento relevante para que os gestores do alto escalão dediquem parte de seu tempo aos resultados das avaliações.

As sugestões de aperfeiçoamento devem mostrar sua factibilidade para a promoção de facilitação de processos de trabalho, pois os gestores têm cada vez mais claro que a alteração de processos de trabalho é crucial, mas demandam desenvolvimento de recursos – muitas vezes envolvendo sistemas de informação e procedimentos padronizados – que por sua vez demandam capacitação dos interlocutores e a firme decisão de que procedimentos fora desses padrões não serão aceitos ou remunerados. Vale sempre lembrar que a inclusão de novos procedimentos ocorre muitas vezes ao mesmo tempo em que o programa está em execução, o que pode trazer problemas de execução e retrabalho.

A percepção é que há avanços importantes na descrição dos programas e na reflexão sobre suas dificuldades, mas nem sempre é rápida a estruturação de soluções que venham a superar os impasses apontados. Nesse sentido ainda há muito a avançar no processo de incorporação dos resultados das avaliações.

Diferentemente do que se passa com um projeto, em que a avaliação ocorre quando este já está encerrado, os programas e ações vão se alterar nos momentos de planejamento das novas gestões ou no momento dos planos plurianuais, quando novas metas forem discutidas e aberto espaço para a discussão de novos recursos para sua transformação.

Entre os desafios mais importantes persiste a capacidade de apresentação desses resultados e seu reconhecimento como portadores de recomendações que são factíveis e que podem promover um conhecimento novo e promotor de melhoras na gestão ou na obtenção dos resultados, combinados com garantia de acesso e satisfação com sua quantidade e qualidade por parte da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio buscou refletir sobre a experiência de avaliação de programas públicos no período de 2014 a 2018, realizados como uma ação parceria entre equipes da Fundação Seade, áreas de planejamento do governo do Estado de São Paulo

Entre os aprendizados destacados está diálogo crescente entre as equipes setoriais avaliadas e as equipes de avaliadores, crescentemente intermediadas pelas equipes de planejamento. Esse aprendizado favorece a reflexão sobre os programas para os três grupos, e a construção coletiva do conhecimento sobre o programa e por fim uma discussão mais franca das ações de aperfeiçoamento que são factíveis, bem como a prospecção dos caminhos para obter recursos para introduzir modificação nos programas, pois mudanças demandam investimentos iniciais para poder realocar recursos.

Outro aspecto importante é a construção de informações específicas para os programas, utilizando métodos mistos, com informações qualitativas e quantitativas. Aqui a liderança de equipes com conhecimentos dos métodos é importante, mas a potencialização desses resultados demanda diálogo com os avaliados para a construção de instrumentos que utilizem linguagem estabelecidas e compreendidas por parte de todos os interlocutores envolvidos no programa – gestores e beneficiários. Alcançando além disso uma construção conjunta desses resultados, uma vez que o que é avaliado é de conhecimento de todos os envolvidos e os resultados tendem a mostrar os pontos fortes e fracos desses processos.

A definição de sugestões de aperfeiçoamento são elementos importantes tanto para os gestores do programa quanto para a alta direção das organizações responsáveis pelos programas. Envolver a alta gestão é sempre um desafio na medida em que nem sempre esses produtos estão disponíveis em tempo hábil para que sejam implementadas as mudanças desejadas. Há também questões orçamentárias a considerar, muitos desses elementos demandam considerável esforço para alteração de ações planejadas e por vezes os tempos políticos da gestão inviabilizam mudanças.

Outro desafio importante, que esperamos debater mais é a necessidade de disseminação desses resultados junto aos gestores para que estes possam aprender com essas avaliações e com as experiências de outros pares. É conhecida a elevada rotatividade dos gestores, o que torna do desafio de acumulação de conhecimento sobre o fazer dos programas e ações um desafio permanente, mostrando a necessidade de encontrar novos meios de garantir que o conhecimento acumulado alcance os gestores que iniciam suas ações, evitando o processo de tábula rasa que ainda caracteriza muitas gestões locais ou setoriais.

Igualmente importante é discutir como fazemos para que esses resultados sejam disseminação junto à população dos resultados, de modo a que os resultados obtidos e as lacunas a serem preenchidas, sejam compreendidas e apoiem assim de forma mais clara alterações de rumo das políticas e dos recursos públicos escassos.

BIBLIOGRAFIA

BELLUZZO, I. *Pobreza em sua dimensão conceitual: contribuições às reflexões no campo da avaliação das Políticas Públicas*. **Revista Avaliação de Políticas Públicas-AVAL**, 2016 <http://www.avalrevista.ufc.br/index.php/revistaaval/article/view/28>

CARVALHO, Sonia Nahas de. 2003 *Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. São Paulo em Perspectiva*. 17(3-4): 185-197, (caso do Programa Cultura e Cidadania para Inclusão Social – Fábricas de Cultura). <http://www.seade.gov.br/producao/www.scielo.br>

CARVALHO, Sônia Nahas 2009 *Indicadores de avaliação como recurso à avaliação de programas do Plano Plurianual: a experiência do Estado de São Paulo* In: Caderno EIAPP Reflexões para Ibero-América Avaliação de Programas Sociais. ENAP. Brasília. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/693>

ALA HARJA, Marjukka e Sigurdur HELGASON, 2000 "Em direção às melhores práticas de avaliação". IN: **Revista do Serviço Público**; Ano 51, Número 4, Out-Dez 2000, ENAP, Brasília. <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i4>

RUA, M.G 2009 *Análise da Política Pública*, UFSC.

De MARIO, C. G.; R.C. LAISNER e R.H. GRANJA, 2016 *Avaliação de Políticas Sociais e Participação Popular: uma abordagem política*. IN: O Social em Questão - Ano XIX - nº 36 – Rio de Janeiro.

MDS – SAGI Informação e Conhecimento para Política de Desenvolvimento Social – Elizabete FERRAREZI (org.) Brasília, DF, MDS, 2015. http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/LIVRO_SAGI_BAIXA_FINAL.pdf

MDS 2010 *Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS - 2006 a 2010*. TAPAJOS, L. e J. QUIROGA (organizadoras), Cadernos de Estudos para o Desenvolvimento Social em Debate nº 13, Brasília, MDS. <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno%20-%2013.pdf>

PAES-SOUSA, Rômulo. 2006 O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Management of Social Transformations. Policy Papers/17, UNESCO;

VIANA, Ana Luiza d'Ávila et al. 2017 **O Processo de Regionalização no Brasil: influência das dimensões Política, Estrutura e Organização**. *Rev. Bras. Saude Mater. Infant.* [online]. 2017, vol.17, suppl.1, pp.S27-S43. ISSN 1806-9304. <http://dx.doi.org/10.1590/1806-9304201700s100003>