

2º SEMINÁRIO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO
ÁREA TEMÁTICA: Planejamento Territorial – Políticas Públicas

ESTRUTURAÇÃO DE SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: Os programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil.

Luciano Aparecido de Souza¹
Ivan Carlos Vicentin²

Resumo

Este artigo versa sobre a estruturação de sistemas de monitoramento e avaliação de programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental realizada entre os meses de novembro de 2013 e fevereiro de 2014 em torno de produções brasileiras recentes no campo de monitoramento e avaliação de programas sociais e de instrumentos jurídico-normativos que regulamentam os critérios para o monitoramento e a avaliação dos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil. Além de apresentar os principais determinantes a serem observados no desenvolvimento das pesquisas avaliativas e de expor as perspectivas de análise mais relevantes neste campo, o artigo propõe, como resultados da pesquisa, alguns subsídios metodológicos para a especificação e para o delineamento de pesquisas aplicadas ao monitoramento e avaliação dos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil.

Palavras-chave: Monitoramento, Avaliação, Programas, Metodologia, Socioeducação.

Abstract

This article deals with the structuring of systems for monitoring and evaluation of programs of care to adolescents in conflict with the law in Brazil. It is a bibliographic and documentary research conducted between the months of November 2013 and February 2014 around recent Brazilian productions in the field of monitoring and evaluation of social programs and legal and regulatory instruments governing the criteria for monitoring and evaluation of programs of care to adolescents in conflict with the law in Brazil. Besides presenting the main determinants to be observed in the development of evaluative research and export prospects more relevant analysis in this field, the article proposes, as search results, some methodological support for the specification and the design of research applied to monitoring and evaluation of programs of care to adolescents in conflict with the law in Brazil.

Keywords: Monitoring, Evaluation, Programs, Methodology, Socioeducation.

¹ Cientista Social pela Universidade Estadual de Londrina (2004), Mestrando em Planejamento e Governança Pública da Universidade Federal Tecnológica do Paraná (2014/2015), Educador Social da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social do Paraná.

E-mail: luciano_a_souza@hotmail.com.

² Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (2007), Orientador e Professor do Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública da Universidade Federal Tecnológica do Paraná.

E-mail: vicentin@utfpr.edu.br

Introdução

Considerando a retomada recente das preocupações com o monitoramento e a avaliação do atendimento socioeducativo na agenda governamental e a insuficiência de metodologias e procedimentos de pesquisa nesta área, o presente artigo visa contribuir com a estruturação de sistemas de monitoramento e avaliação dos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil, notadamente, com a especificação e o delineamento de metodologias de pesquisa aplicadas ao monitoramento e avaliação dos programas destes programas.

No Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 houve uma significativa ampliação da atuação do Estado na promoção de políticas sociais³; vários canais de participação (tais como conselhos gestores de políticas públicas, conferências, fóruns e comissões temáticas) foram criados nas mais diversas políticas setoriais (Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho e Emprego, etc.); um novo modelo de planejamento governamental foi adotado dando início a um intenso processo de experimentação em programas governamentais⁴. Entretanto, estas mudanças não vieram acompanhadas do devido aperfeiçoamento da capacidade de gestão, monitoramento e avaliação das políticas e programas públicos ofertados pelo Estado brasileiro ao conjunto da população. Por conseguinte, até o momento, muito pouco se sabe sobre o real funcionamento e, menos ainda, sobre a alocação dos gastos públicos e sobre o impacto das políticas e programas governamentais junto à sociedade.

Nem mesmo o reconhecimento, por parte da comunidade de gestores públicos, da importância do monitoramento e da avaliação para o aperfeiçoamento das políticas e programas governamentais e para a institucionalização de espaços mais democráticos de participação, conseguiu garantir subsídios concretos aos processos de mudança social e institucional em curso. Embora sejam temas recorrentes na literatura e em documentos oficiais, a “cultura” do monitoramento e da avaliação como instrumentos de gestão ainda não foi incorporada pela Administração Pública brasileira.

³ De acordo com Faleiros (1995 e 2007) a política social é uma linha de ação coletiva cujo objetivo é concretizar os direitos sociais declarados, principalmente na Constituição Federal, através de mecanismos de distribuição e redistribuição dos bens e serviços sociais demandados pela sociedade, buscando diminuir as desigualdades produzidas pelo desenvolvimento econômico. Compreende, dentre outros, a implantação de assistência social, previdência, prestação de serviços, subsídios, construção de equipamentos sociais, etc.

⁴ No Brasil, a gestão por programas foi instituída por meio do Plano Plurianual, com vistas à solução de problemas, ao atendimento de necessidades da sociedade e ao aproveitamento de obrigações de investimento.

Por conseguinte, a insuficiência, ou a quase inexistência de uma “cultura” de monitoramento e avaliação do “fazer estatal” no Brasil, tem comprometido significativamente às políticas e programas governamentais de modo geral e, de modo especial, às políticas e programas sociais – principalmente as políticas sociais de atendimento à criança e ao adolescente⁵ e seu nó górdio: os programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei⁶. Soma-se a isso, o atual contexto de violações dos direitos fundamentais dos adolescentes durante o cumprimento da medida, o descrédito nas instituições, o fortalecimento do Estado Policial e o crescente apelo público à redução da idade de imputabilidade penal em virtude da ideia de “periculosidade juvenil”.

Com efeito, vários são os desafios postos para a constituição de uma política social pública de atendimento ao adolescente em conflito com a lei que contemple a necessária ruptura com a presente ordem jurídico-institucional e com os modelos até então adotados na gestão do sistema socioeducativo⁷. Logo, a estruturação de sistemas de monitoramento e avaliação nesta área, bem como a especificação e o delineamento de metodologias de pesquisa à ela aplicadas, vem colaborar para a produção de informações qualificadas e sistematizadas, direcionadas para a melhoria dos processos, para o aumento do desempenho dos programas e para a construção de conhecimento sobre o “campo”.

Devido à avaliação e o monitoramento dos programas de atendimento ao adolescente em conflito serem temas recentes e pouco explorados, este artigo vem proporcionar uma visão geral sobre o tema, tentando torná-lo um pouco mais esclarecido e trazendo a lume algumas contribuições para investigações posteriores melhor sistematizadas.

Como procedimentos técnicos de coleta de dados foram utilizados a pesquisa bibliográfica e documental em torno de produções brasileiras recentes no campo de monitoramento e avaliação de programas sociais e de instrumentos jurídico-normativos

⁵ A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente possui como linhas de ação: políticas sociais básicas; políticas e programas de assistência social; serviços especiais de prevenção; serviço de identificação e localização; proteção jurídico-social por entidades de defesa de direitos; políticas e programas de garantia do direito à convivência familiar e comunitária e; campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção (BRASIL, 1990).

⁶ As medidas socioeducativas aplicáveis ao adolescente em conflito com a lei estão previstas nos artigos 120 e 121 da Lei nº 8.069/1990, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente. No ano de 2012 a Lei nº 12.594 instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e passou a dar orientações específicas para a execução dessas medidas. Já os programas específicos destinados ao atendimento destes adolescentes compreendem programas: em meio aberto, de restrição e de privação de liberdade (BRASIL, 2012).

⁷ Por Sistema Socioeducativo compreende-se “o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas [...] bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei” (BRASIL, 2012).

que regulamentam os critérios para o monitoramento e a avaliação dos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil. A pesquisa se deu entre os meses de novembro de 2013 e fevereiro de 2014, norteadas teóricas e metodologicamente, principalmente pelas produções de Almeida et al (2008) e Jannuzzi et al (2009). Enquanto documentos jurídico-normativos pesquisados, destaca-se a Lei Federal 12.594/2012 (BRASIL, 2012) também denominada Lei de Execução de Medidas Socioeducativas ou somente Lei do Sinase.

1. Monitoramento e Avaliação do Atendimento Socioeducativo: Um Sistema em Construção

De forma sintética, a presente seção aborda o surgimento e a evolução dos conceitos de monitoramento e avaliação na área da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei a partir da década de 1980. Do mesmo modo, apresenta alguns dos instrumentos jurídicos e normativos empregados pelo Estado brasileiro com vistas à instituição de princípios, regras, instrumentos e sistemas destinados ao monitoramento e a avaliação dos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil e seus respectivos sistemas, bem como discute os principais entraves à implementação dos mesmos. Tal abordagem tem por objetivo situar o marco jurídico e conceitual que tem norteados gestores e operadores no que se refere ao monitoramento e a avaliação dos programas.

Enquanto parte constituinte do processo de políticas públicas, o monitoramento e a avaliação têm como principal objetivo subsidiar a gestão na tomada de decisões e no desenvolvimento das ações do conjunto de atores implicados neste mesmo processo. São, portanto, indispensáveis para o controle social e institucional das ações em todos os níveis, bem como para o alcance da efetividade, da eficiência e da eficácia do “fazer público” (ALMEIDA et al, 2008; JANNUZZI et al, 2009).

De modo geral, a partir da década de 1980, a ideia de avaliação associou-se às propostas de reforma do Estado, convergindo na necessidade de métodos, procedimentos e instrumentos que possibilitassem o conhecimento e a “medição” das várias dimensões dos serviços públicos ofertados pelo Estado (COTTA, 2003; ALMEIDA et al, 2008; JANNUZZI et al, 2009). Igualmente, o reconhecimento da importância do planejamento e, conseqüentemente, da criação de sistemas de monitoramento e avaliação para as políticas e programas de atendimento socioeducativo também datam deste período (ONU, 1985).

A Resolução Nº 40/33 da Organização das Nações Unidas que, em 1985, adota as Regras Mínimas para a Administração da Justiça e Menores, já trazia como imperativos, em sua Sexta Parte, intitulada *“Investigação, planificação, formulação de políticas e avaliação”*, o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas e programas direcionados ao atendimento dos jovens privados de liberdade, como *“condição indispensável para melhorar a formulação de políticas apropriadas e conceber intervenções satisfatórias”*.

Por seu turno, a Lei Federal 8.069/90 (BRASIL, 1990), antes mesmo da nova redação dada pela Lei 12.594/2012 (BRASIL, 2012), ao tratar, em seu artigo 90, da obrigatoriedade da inscrição dos *“Programas de Proteção”* e *“Socioeducativos”* junto aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, apresentava a exigência de que os programas de atendimento, quando do planejamento e execução de suas ações, deveriam fazê-lo em consonância com as políticas definidas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e com a legislação correlata.

A partir da Resolução Nº 119/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente surge a preocupação com o estabelecimento de orientações um pouco mais elaboradas sobre a instituição de sistemas de monitoramento e avaliação para as políticas e programas de atendimento socioeducativo. O documento traz, inclusive, um capítulo específico para tratar de tais *“funções”* (Brasil, 2006). Esta Resolução apresenta em seu escopo, mesmo que de forma embrionária, algumas orientações metodológicas, indicadores e modalidades avaliativas, sempre atreladas a um sistema de informações denominado SIPIA-SINASE⁸.

Só recentemente, com a Lei Federal 12.594/2012, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo (BRASIL, 2012), visando à organização do atendimento, a promoção da melhoria da qualidade dos serviços prestados, o conhecimento e a transparência das ações. A Lei do Sinase, como é conhecida, determina em seu art. 19 que a avaliação deverá abranger *“no mínimo, a gestão, as entidades de atendimento, os programas e os resultados da execução das medidas*

⁸ O SIPIA-SINASE compreende o controle informacional e do fluxo de Adolescentes em Conflito com a Lei no Sistema Socioeducativo Nacional e sua fundamentação está baseada nos artigos 103 a 130, Título III do Estatuto da Criança e do Adolescente. Com a Lei do Sinase este passou a ser chamado de Sistema de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo. Esta ferramenta informacional foi desenvolvida para registrar e trazer, principalmente, indicadores e dados sobre: condições socioeconômicas do adolescente; processos de apuração de ato infracional; aplicação; execução e acompanhamento das medidas socioeducativas; avaliação das entidades e programas de atendimento e cadastramento de profissionais e instituições responsáveis pelos adolescentes.

socioeducativas” (Brasil, 2012). Além disso, a mesma lei determina que a metodologia a ser empregada deverá considerar a auto-avaliação dos gestores e das instituições, a avaliação institucional externa, o respeito à diversidade dos programas, a participação dos atores interessados e o caráter público dos procedimentos, dados e resultados da avaliação.

Como era esperado, o Sistema Nacional de Informações sobre Atendimento Socioeducativo ficou responsável por subsidiar a “*avaliação, o acompanhamento, a gestão e o financiamento dos Sistemas Nacional, Distrital, Estaduais e Municipais de Atendimento Socioeducativo*” (Brasil, 2012). Entretanto, é preciso esclarecer que, apesar da importância do Sistema Nacional de Informações sobre Atendimento Socioeducativo neste contexto, houve uma superestimação desta ferramenta informacional devido à centralidade que lhe foi dada – inicialmente na definição das “*modalidades do processo avaliativo*” (Brasil, 2006) e recentemente, tanto na Lei do Sinase quanto no Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo (Brasil, 2013) – desviando o foco das ações de curto e médio prazo, que deveriam ser direcionadas para o fortalecimento de uma “cultura” de monitoramento e avaliação do atendimento.

Essa ferramenta apresenta diversas dificuldades para a sua implementação, como por exemplo: incompatibilidade com outras ferramentas informacionais já utilizadas pelas demais instituições do Sistema de Garantia de Direitos, implicadas na execução de medidas socioeducativas; complexidade e custos de sua estrutura; navegabilidade; inexistência de suporte técnico efetivo e continuado; etc. Consequentemente, o tempo em que este sistema levará para começar a produzir informações confiáveis é imprevisível, tornando imprevisível também a consolidação de um sistema de monitoramento e avaliação consistente .

Por outro lado, o Sistema Nacional de Informações sobre Atendimento Socioeducativo é uma ferramenta (informacional) dentro de um subsistema (o de monitoramento), e não dá conta do total de metodologias, procedimentos e instrumentos que deveriam também compor o processo de estruturação de sistemas de monitoramento e avaliação do atendimento socioeducativo e sua especificidade.

Em suma, não obstante as mudanças político-conceituais e os avanços jurídico-formais referentes ao monitoramento e a avaliação dos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil, a estruturação de sistemas de monitoramento e avaliação, bem como a especificação e o delineamento de metodologias de pesquisa nesta área, ainda caminham a passos lentos e irregulares. O presente artigo visa trazer contribuições nesta direção.

2. Conceitos Fundamentais

2.1. Política pública, plano, programa e projeto

Esta seção demarca o quadro teórico de referência que norteia este trabalho. Assim, nela são arrazoados os conceitos de política pública, plano, programa e projeto, monitoramento, avaliação, indicadores e sistemas de informação. Igualmente, são apresentados os principais fatores que influenciam diretamente na atual configuração dos programas sociais públicos no Brasil e, conseqüentemente, no delineamento e na especificação de metodologias aplicadas às pesquisas de monitoramento e avaliação destes mesmos programas. Além disso, esta seção aborda as diferentes perspectivas de avaliação utilizadas no que diz respeito ao seu momento, ao seu objeto e aos atores envolvidos na avaliação.

Denomina-se política pública o conjunto de decisões e ações do setor público, destinadas a população para a manutenção do equilíbrio social e a transformação de uma dada realidade. É o constante exercício das instituições públicas, orientado para devolver à população as contribuições que ela realiza ao pagar seus impostos. Sob uma perspectiva mais operacional (SARAVIA, 2006), é possível dizer que a política pública consiste num sistema que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, cujo objetivo é manter ou modificar a realidade de um ou de vários setores da sociedade. Isto se dá através da definição de objetivos, estratégias, instrumentos e alocação de recursos necessários à consecução desses mesmos objetivos, ou seja, do estabelecimento de planos.

Conseqüentemente, o plano define o modelo de alocação dos recursos públicos, dispondo as ações programáticas numa sequência temporal que considera as questões técnicas e as prioridades estabelecidas; contém estratégias, formas de negociação, de coordenação e de direção: é a soma de programas com objetivos comuns (COTTA, 2003).

O programa, por sua vez, é instrumento operacional da política pública. Nele, os mais diferentes órgãos setoriais que realizam ações semelhantes, articulam-nas de forma convergente num mesmo e único processo de gestão. Com isto, as mais diferentes ações dos mais distintos órgãos, concentram-se num mesmo objetivo – o atendimento das demandas de determinada parcela da população –, eliminando assim a superposição de atividades e convergindo esforços dentro de um terreno comum, o Estado (BRASIL, 2011). O programa resulta do pensamento estratégico e da relação dialógica do conjunto de atores políticos e instituições envolvidos no planejamento das ações governamentais, os

quais articulam ações, projetos, atividades, operações especiais e ações não orçamentárias, possibilitando a avaliação objetiva da atuação governamental.

Para Jannuzzi et al (2009), o programa público é um conjunto de ações planejadas e articuladas entre si, cujo objetivo é atender a uma demanda pública, através: do estabelecimento das prioridades da intervenção; da identificação e do ordenamento dos projetos; da alocação dos recursos necessários e; da demarcação do âmbito institucional. Em suma, é um conjunto de projetos que visam os mesmos objetivos (COTTA, 2003).

Por fim, projeto é a menor unidade de destinação de recursos. Seu objetivo é transformar uma parcela da realidade utilizando-se de um conjunto integrado de atividades.

Assim, quando da definição dos “tipos” de análise da intervenção estatal, estas especificidades precisam ser consideradas para a escolha da metodologia, dos procedimentos e dos instrumentos de avaliação mais adequados à realidade. Do mesmo modo, faz-se necessário destacar que a avaliação (ou análise) de políticas e de programas são termos muito próximos, porém se referem a contextos muito diferentes da análise da intervenção estatal, principalmente no que tange a sua amplitude (JANNUZZI et al, 2009).

O foco da análise em políticas públicas não se restringe somente aos planos, programas e projetos implementados por determinada política, pois considera também as leis e princípios específicos das políticas e analisa a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política (FREY, 2000). Isto posto, a principal característica da avaliação de programas é, de acordo com Cotta (2003), o seu caráter aplicado, pois compreende questões relativas à concepção dos programas, suas estratégias de implementação, bem como seus resultados e impactos.

Com base na afirmação feita anteriormente, a proposta que se apresenta na terceira e última seção deste artigo, intitulada “*Metodologia para a avaliação dos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil*” se aplica exclusivamente aos programas de execução de medidas socioeducativas, uma vez que a avaliação neste contexto objetiva a recomendação prática de como aprimorá-los, construindo conhecimento e dando transparência às ações, numa perspectiva mais técnica-profissional.

2.2. Monitoramento, avaliação, indicadores sociais e sistemas de informação

Uma vez apresentadas as características mais relevantes dos programas públicos e sua especificidade quando do monitoramento e da avaliação, é importante também, para fins operacionais, distinguir estes dois subsistemas (monitoramento e avaliação) que,

embora relacionados, são independentes entre si e organizados com base em procedimentos, metodologias e instrumentos específicos. Igualmente, é fundamental destacar como se dá sua operacionalização em “medidas” e ferramentas informacionais.

De acordo com Vaitsman (2007), o monitoramento compreende um processo contínuo de acompanhamento do desempenho dos programas em relação às metas estabelecidas, em que os resultados podem ser “medidos” por meio da utilização de indicadores produzidos regularmente, extraídos de diferentes fontes de dados e disponibilizados em tempo real. Antes de sua estruturação, faz-se necessário uma série de definições quanto aos procedimentos de coleta, fontes e bases de dados, construção dos indicadores e desenvolvimento de sistemas de informação. Por outro lado, a avaliação envolve a decisão sobre os estudos a serem realizados, considerando sempre o que se quer saber sobre o programa, recursos financeiros e dados disponíveis, bem como o tempo em que se quer obter os resultados (VAITSMAN, 2007).

Os indicadores sociais, por sua vez, são “medidas” usadas para apontar, em termos operacionais, as dimensões sociais de interesse deliberadas a partir de definições teóricas ou políticas anteriormente realizadas. Subsidiarão o planejamento das ações, a formulação de políticas e programas, bem como sua “correção”. Sua definição requer muita clareza sobre os objetivos e a lógica de cada programa, sendo que os dados devem ser produzidos com periodicidade e agregação definidas, para que possam ser comparados.

Já os sistemas de informação, são ferramentas (informacionais) utilizadas para a coleta, sistematização, cálculo de dados e monitoramento de indicadores, bem como para a disponibilização de informações em diversos formatos. Tais sistemas combinam informação e tecnologia para a construção de conhecimento, indicação de prioridades e apontamento dos pontos críticos a serem enfrentados na gestão dos programas.

Tais procedimentos, decisões, “medidas” e ferramentas informacionais não podem estar descolados dos processos históricos e sociais, assim como da conjuntura político-institucional que abrangem a constituição dos programas governamentais em sua totalidade. Por isso, alguns dos determinantes fundamentais das políticas e programas sociais a serem considerados quando do delineamento e da especificação das metodologias adotadas para o monitoramento e a avaliação dos programas são apresentados a seguir.

2.3. Determinantes gerais para a compreensão da atual constituição dos programas sociais no Brasil

As premissas gerais que norteiam a avaliação dos programas governamentais fazem parte de um determinado processo histórico e social e modificam-se segundo a conjuntura política e institucional vigente. Por conseguinte, os critérios de avaliação também se pautam pelas necessidades sociais presentes neste contexto. Nesta subseção, estes determinantes são sinteticamente abordados, pois influenciam diretamente, tanto o planejamento e a execução, quanto à avaliação das políticas e programas sociais e, conseqüentemente, as metodologias a serem adotadas na avaliação.

De acordo com Almeida *et al* (2008), a avaliação de políticas e programas de caráter social é compreendida como um processo permanente e inseparável do planejamento governamental e abrange temas como: controle público e social, gestão democrática, efetividade e eficiência, accountability pública, etc. Almeida *et al* (2008), nos apresentam três fatores que, segundo eles, são determinantes na atual conformação dos programas sociais e, conseqüentemente, do processo de avaliativo: a pressão das demandas sociais por maior participação e as transformações recentes nas formas de organização social; o desmonte do aparato estatal e sua substituição por organizações do terceiro setor; e o agravamento do quadro social brasileiro.

Desses fatores e dos processos políticos e sociais que eles engendraram, resultaram a criação de diversos mecanismos de controle público e social; o surgimento das iniciativas organizadas em “redes” e que têm se constituído enquanto espaços de nascimento, propagação e materialização de novos valores e ideias-força, que orientam a participação desses sujeitos coletivos na constituição de políticas sociais; o significativo desmonte das redes públicas universais em todo o país e uma redução drástica da oferta de serviços públicos de qualidade, permitindo a substituição da execução de programas sociais por parte do Estado pelo pelas organizações do chamado “terceiro setor”; um expressivo agravamento do quadro social brasileiro que, além de manter os “velhos” problemas, incorporou novas situações de vulnerabilidade, as quais afetam principalmente crianças e adolescentes (ALMEIDA *et al*, 2008).

Neste ínterim, o monitoramento e a avaliação dos programas governamentais surgem como instrumento fundamental de garantia de direitos, pois podem indicar as mudanças necessárias para a consecução dos objetivos propostos pelas políticas sociais. Logo, a avaliação de programas sociais (e neste caso específico, a avaliação dos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei) congrega diferentes perspectivas teóricas, as quais orientam distintos métodos e instrumentos de análise. O que será visto na próxima subseção.

2.4. Diferentes perspectivas de avaliação

A perspectiva teórica a ser adotada na avaliação, além de ser coerente com as demais fases do ciclo de políticas públicas, dependerá do momento da avaliação, do objeto da avaliação e da perspectiva dos atores nela envolvidos.

Cotta (2003) e Saravia (2006), consideram que a avaliação pode e deve ser realizada concomitantemente às outras fases do ciclo de políticas públicas, a saber: definição da agenda, elaboração, formulação, implementação e execução. Para autores como Jannuzzi *et al* (2009), Almeida *et al* (2008) e Saravia (2006), no que se refere ao seu momento, a avaliação *ex ante* ou *formativa*, analisa a coerência e exequibilidade do programa, enquanto à avaliação *in itinere* assume a função de normatização e estruturação contínua do programa. Já a avaliação *ex post* ou *somativa* visa analisar sua eficácia e eficiência, a mensuração dos resultados alcançados e dos efeitos produzidos na sociedade. Quanto ao objeto, destacam-se a avaliação de processo, de produto e de impacto, onde a avaliação de processo visa o acompanhamento da execução das ações em todos os níveis, a de produto busca verificar se os resultados almejados foram alcançados e a de impacto, procura apresentar quais as consequências dos efeitos do projeto, representando o grau de alcance das metas estabelecidas. Por fim, a avaliação pode ser classificada como interna, quando realizada pelos próprios atores envolvidos no processo; externa, quando realizada por pessoas e/ou instituições com certo distanciamento; mista, quando há a combinação de atores internos e externos; e participativa, quando há a inclusão dos diversos interessados no programa e na realização do processo avaliativo, especialmente, seus beneficiários.

Logo, a partir da perspectiva da avaliação que se quer adotar, serão definidos os métodos e também os instrumentos de análise adequados tanto ao momento da realização da avaliação, quanto ao objeto da avaliação e também aos atores envolvidos no processo avaliativo.

A partir da análise crítica dos instrumentos jurídicos e normativos (seus princípios, regras, instrumentos e sistemas) afetos ao monitoramento e a avaliação dos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil – analisados na primeira seção – e do quadro teórico de referência apresentado nesta seção, expõe-se na seção subsequente, como resultado deste trabalho, algumas contribuições metodológicas para a especificação e o delineamento de pesquisas de avaliação para aos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil.

3. Metodologia Para a Avaliação dos Programas de Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei no Brasil

Para fins eminentemente didáticos, esta seção foi dividida em duas subseções: na primeira, são apresentados os “quefazer” que antecedem o processo avaliativo propriamente dito, como: a constituição da equipe e a elaboração do projeto de avaliação; na segunda propõem-se os procedimentos teórico-metodológicos que balizarão a avaliação dos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, os critérios e indicadores que podem ser utilizados, o trabalho de campo, as técnicas para coleta, análise e sistematização dos dados, bem como os procedimentos para a apresentação dos resultados da avaliação.

3.1. Tarefas preliminares

De acordo com Cotta (2003), a avaliação propriamente dita é antecedida de uma série de tarefas preliminares. Inicialmente, faz-se o delineamento do escopo da intervenção, analisando seus objetivos, coletando informações sobre seus mecanismos de implementação, conhecendo a equipe responsável e questionando sobre os atores, cujos interesses são afetados pelo seu conteúdo.

Primeiramente, se dá a constituição da equipe responsável pela concepção, formulação, coordenação e realização do processo avaliativo. Ela deve agregar profissionais das mais diversas áreas, com conhecimento e expertise, minimamente, nas áreas de avaliação de políticas e programas públicos, de direitos humanos, de direitos da criança e do adolescente e, na área em questão – no nosso caso, na área da execução de medidas socioeducativas.

De acordo com Jannuzzi et al (2009), grande parte das avaliações de programas públicos, atualmente é realizada por equipes de centros de pesquisa e universidades com larga experiência na análise de conjuntura social, de macro políticas ou de projetos de pesquisa estritamente acadêmicos, mas sem a devida experiência na implementação real de programas públicos.

Desse modo, as avaliações a serem realizadas junto aos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei devem garantir a atuação de pesquisadores com conhecimento técnico e metodológico que também tenham experiência empírica anterior na gestão e execução de programas de atendimento socioeducativo.

Constituída a equipe, é hora de elaborar o projeto de avaliação identificando os interessados e a finalidade da avaliação, levando também em consideração quem demanda as informações e para quem elas servirão. Assim, o projeto de avaliação deve garantir a participação dos diversos atores envolvidos no processo e também dos gestores e operadores das políticas e programas avaliados, estabelecendo as diretrizes para o processo avaliativo.

Neste sentido, a adoção da metodologia participativa, de acordo com Almeida et al (2008), permite não só que os avaliadores de campo tenham voz ativa em todo o processo, como garante o envolvimento de setores estratégicos do sistema socioeducativo, do Sistema de Garantia de Direitos e, principalmente, comporta a participação dos atores e instituições responsáveis diretamente pela execução dos programas.

É na fase de elaboração do projeto de avaliação do atendimento socioeducativo que se garante também a integração do mesmo às demais políticas (nacional, estadual e municipal) de atendimento a crianças e adolescentes e aos Planos (nacional, estadual e municipal) de atendimento socioeducativo. Por isso, o projeto deve ser inserido nos debates mais ampliados sobre as políticas públicas de caráter social; sobre o processo político e social brasileiro; sobre as tendências e as “forças” que impulsionam e/ou limitam a dinâmica de elaboração e implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente e também dos programas de atendimento socioeducativo (ALMEIDA et al, 2008).

Constituída a equipe de pesquisadores e elaborado o projeto de pesquisa, vem à delimitação do objeto de investigação – quando são escolhidos os aspectos do programa que será avaliado, os quais, por seu turno, condicionam a escolha do modelo de avaliação. Em seguida, é definida a estratégia metodológica, a qual abrange de acordo Cotta (2003), as seguintes dimensões: o desenho da pesquisa; os critérios de avaliação; os procedimentos de amostragem; a coleta de dados; a seleção das técnicas; e a apresentação dos resultados. Em suma, os procedimentos técnicos e teórico-metodológicos utilizados na avaliação.

3.2. Procedimentos técnicos e teórico-metodológicos para a avaliação de programas de atendimento socioeducativo

Como dito anteriormente, o processo avaliativo exige uma gama articulada de técnicas de pesquisa e de procedimentos teórico-metodológicos, os quais balizarão a análise crítica dos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

Primeiramente, é necessário realizar a revisão da literatura disponível e o estudo dos processos; do contexto organizacional; das formas de articulação com outras políticas sociais e com os demais entes federados; das normas legais; dos aparatos institucionais; e dos instrumentos de participação social presentes nas políticas e programas de atendimento socioeducativo, nas três esferas de governo (de acordo com a área de abrangência e o tipo de programa de atendimento que se pretende avaliar). As considerações sobre o contexto organizacional, político e social em que o programa está inserido, permitem informar às necessidades de aprimoramento de suas ações, contribuindo, juntamente com outros programas, na melhoria das condições sociais da população (JANUZZI et al, 2009).

Em segundo lugar, a que se estabelecer: a) se a pesquisa será interna, externa, mista ou participativa; b) o tipo de abordagem que será adotada no processo avaliativo: avaliação qualitativa ou quantitativa, avaliação baseada em objetivos ou de “caixa preta”, etc.; c) os procedimentos técnicos utilizados para a compreensão da realidade: pesquisa bibliográfica, documental, estudo de caso, pesquisa participante, pesquisa ação, experimental, *ex-post-facto*, etc.; d) os métodos que proporcionarão as bases lógicas: dedutivo, indutivo, hipotético-dedutivo, dialético, fenomenológico; e) os meios técnicos/formas de obtenção, processamento e validação dos dados da investigação: experimental, quase-experimental, estatístico, etc. e; f) as técnicas de pesquisa: entrevista, questionário, observação, etc.

De acordo com Jannuzzi et al (2009), o delineamento metodológico adequado aos objetivos da pesquisa pretendida é essencial, uma vez que a avaliação de programas é um empreendimento técnico-científico que se utiliza de métodos de pesquisa social para analisar os mais diferentes aspectos da gestão do programa no decorrer de seu “ciclo de vida” – de seu surgimento a objetivação de seus resultados em produtos e serviços.

Cada técnica tem suas características, vantagens e suas limitações. Muitos autores sugerem inclusive certo “ecletismo” na utilização das mesmas. Entretanto, considerando a complexidade dos programas de atendimento socioeducativo e da própria política social em que eles estão inseridos, em suas diversas dimensões é preciso privilegiar os métodos, cuja flexibilidade e disposição permitam combinar diferentes técnicas de coleta e análise dos dados, bem como a sua capacidade de descrever, em profundidade, os vários aspectos das questões sociais que gravitam em torno do problema, possibilitando uma percepção holística da complexidade e especificidade dos programas de atendimento socioeducativo.

Almeida et al (2008), adotaram um modelo que se aproxima da avaliação “global” ou “integral” proposta por Sulbrandt (1993), para a avaliação de projetos financiados com recursos do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

(SPDCA/SEDH/CONANDA), em 2004. Esta perspectiva de avaliação considera, segundo Cotta (2003), os seguintes aspectos:

“a utilização de múltiplos critérios de avaliação, de modo a incorporar a visão dos diversos atores vinculados à intervenção; o exame do arranjo institucional e do ambiente organizacional relativo ao programa ou projeto; a análise dos recursos de poder e das estratégias dos atores sociais relevantes; o exame do modelo causal subjacente às intervenções sociais; o recurso a um desenho de investigação complexo e metodologicamente eclético, que combine diferentes critérios (eficiência, eficácia, equidade, etc.) e enfoques metodológicos (objetivos e subjetivos)”.

Em seu trabalho, Almeida et al (2008) procuraram, no processo de avaliação desenvolvido junto aos projetos financiados pela SPDCA/SEDH/CONANDA, em 2004, construir uma articulação entre os planos político (sentido dos projetos) e funcional (eficácia e exequibilidade dos projetos); questionando, além dos resultados alcançados, a pertinência dos resultados pretendidos; as condições de sua implementação; e a coerência com a política de atendimento à criança e ao adolescente. Para isso ocorra, o estabelecimento de critérios e indicadores coerentes é fundamental.

No entanto, um dos grandes problemas enfrentados no processo de avaliação de programas governamentais é o de responder, simultaneamente, a sistematização e a padronização dos resultados, permitindo comparabilidade, respeitando e incorporando a diversidade existente entre realidades e projetos distintos (ALMEIDA et al, 2008).

Almeida et al (2008), propõem a elaboração de critérios e indicadores gerais e específicos para dar conta deste grande desafio. Os critérios e indicadores gerais⁹, de acordo com estes autores, dizem respeito à almejada unicidade das políticas públicas, possibilitando avaliar a constituição dos programas em uma rede capaz de causar impacto sobre os indicadores sociais da população atendida, levando em conta a cobertura e a efetividade da política e possibilitando comparações regionais. Com isto, é possível avaliar se o conjunto dos programas ofertados constitui-se enquanto política pública efetiva, com abrangência e permanência suficientes para causar impacto sobre as condições de vida do conjunto da população (ALMEIDA et al, 2008).

⁹ Como exemplo de indicador geral tem-se a compatibilidade do programa com os propósitos e objetivos da política nacional de defesa de direitos da criança e do adolescente. Seus descritores podem ser assim apresentados: a) confronto dos propósitos e objetivos de cada projeto com a política nacional, estadual e municipal (porcentagem dos propósitos e objetivos que se aproximam da política); b) articulação dos órgãos envolvidos nos projetos (conselhos municipais e estaduais de direitos) com o Conanda e a SPDCA (explicitar os mecanismos institucionais ou extra-institucionais de articulação, instâncias de articulação, frequência e regularidade de encontros ou reuniões de articulação) e; c) informação e conhecimento da política por parte dos gestores do projeto (ALMEIDA et al, 2008).

Quanto aos critérios e indicadores específicos¹⁰, estes compreendem as particularidades inerentes à política de atendimento, no caso, dirigida ao adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional. Suas características, segundo os autores, estão expressas no que se convencionou chamar de *eixos temáticos*, os quais contemplam as distintas estratégias e ações no enfrentamento da problemática da infância e adolescência em situação de vulnerabilidade social.

É preciso ter claro a utilidade concreta dos indicadores para os gestores e atores responsáveis pelo planejamento e implementação do processo de avaliação da política de atendimento em todos os níveis. Para isso, os dados e informações devem ser coletados de forma sistemática.

Neste sentido, os indicadores devem permitir um acompanhamento próximo e cotidiano das ações desenvolvidas e dos resultados obtidos, possibilitando a identificação de estratégias que permitam saldos melhores. Também precisam ser considerados o grau de envolvimento dos atores do Sistema Socioeducativo no processo de implementação e execução do programa. Do mesmo modo, é necessário que se identifique a população a ser atendida e o território em que estão inseridos, para que os indicadores de impacto e acessibilidade¹¹ sejam utilizados: a população a ser atendida deve ser bem conhecida quanto aos aspectos demográficos, sociais, culturais, econômicos e sua inserção territorial; a disponibilidade de infraestrutura e da rede de serviços governamentais e não governamentais também precisam ser conhecidas; a participação da comunidade local, os diferentes tempos de implantação dos programas e a disponibilidade de recursos também são essenciais.

Uma vez elaborado projeto de avaliação, estabelecidos os procedimentos teórico-metodológicos, definidos os critérios de avaliação e os indicadores no delineamento da pesquisa de avaliação, deve-se estabelecer os meios técnicos/formas de obtenção dos dados e as técnicas de pesquisa a serem utilizadas.

Esta etapa compreende a coleta de dados *in loco*, utilizando como parâmetros os indicadores específicos anteriormente estabelecidos, abrangendo, dessa forma: o meio

¹⁰ Como exemplo de indicador específico tem-se a avaliação. Seus descritores podem ser: a) Processos de avaliação e acompanhamento dos profissionais; b) processos de avaliação periódica do trabalho, realizados em conjunto com as instâncias de supervisão, profissionais e adolescentes e; c) existência de mecanismos de avaliação de resultados com relação à inserção social dos adolescentes (ALMEIDA et al, 2008).

¹¹ Critérios integrados, territorializados e construídos de forma situacional – considerando os atores, as instituições e o processo político – permitirão não só a avaliação de impacto do programa, como também da totalidade da política de atendimento avaliada, bem como a superação da dicotomia entre políticas sociais e econômicas (ALMEIDA et al, 2008).

institucional e organizacional em que o programa está inserido; o contexto social no qual o programa se encontra e as relações com outros atores e instituições do Sistema de Garantia de Direitos; as relações de poder; os processos de tomada de decisão e os procedimentos técnico-administrativos que influenciam diretamente o programa; a concepção político-pedagógica dos programas; os canais e processos de participação dos atores no programa em todo o seu ciclo; a análise da qualidade do programa; a existência de uma política social pública de atendimento ao adolescente em conflito com a lei na esfera de governo em que o programa está inserido, bem como o seu “lugar” nesta política.

É necessário identificar também os sistemas de informação existentes e os indicadores que, por ventura, já tenham sido produzidos, considerando-os no processo avaliativo, a partir da análise crítica dos critérios de validade e relevância dos mesmos.

Dado à estrutura, a dimensão e a complexidade dos programas de atendimento socioeducativo, as pesquisas de observação participante, subsidiadas por entrevistas semi-estruturadas e pela análise documental, vêm a ser técnicas de pesquisa extremamente ricas no desenvolvimento do trabalho de campo.

Por fim, é necessário realizar o tratamento e a sistematização dos dados; elaborar os relatórios (preliminares e finais) de avaliação; disponibilizá-los ao conjunto de atores, que foram implicados no processo de avaliação e à sociedade em geral, através de publicações e da disponibilização pública dos microdados (VAITSMAN, 2007). O envio dos dados, informações e recomendações dos relatórios finais para interessados, visa sua análise, especialmente pelos gestores e pelas instâncias de controle institucional e social, para as providências corretivas necessárias.

Já a disponibilização dos resultados e microdados da pesquisa para pesquisadores e população em geral, além de tornar públicos os resultados da avaliação, subsidia o debate técnico e político sobre os programas avaliados, ao mesmo tempo em que promove a transparência e *accountability* pública e fortalece a governança democrática.

Esta articulação de diversos instrumentos, técnicas de pesquisa e procedimentos teórico-metodológicos, não só permitem a indicação de aspectos fundamentais para o desenvolvimento dos programas de atendimento socioeducativo de modo específico (por intermédio de uma análise crítica), como também contribuem para o fortalecimento e a implementação da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente de forma ampliada, uma vez que permite aos atores envolvidos no processo a construção de um conhecimento mediado e sistematizado sobre os programas.

Considerações Finais

O reconhecimento da importância do monitoramento e avaliação de políticas e programas de atendimento socioeducativo no Brasil, bem como a sua inserção na agenda governamental, embora sejam recentes no plano político-administrativo, já estavam presentes em instrumentos jurídicos (nacionais e internacionais), desde o final da década de 1980 e início da década de 1990. Entretanto, não haviam sido, até então, incorporados no âmbito da gestão do sistema nacional de atendimento socioeducativo, em sua tarefa de organização e de coordenação da política nacional.

A problemática que envolve o monitoramento e avaliação de políticas e programas voltados para o atendimento de adolescentes em conflito com a lei, segue a lógica do que vem ocorrendo com as demais políticas públicas de caráter social no Brasil, desde a reabertura democrática. Isto é, existe um grande distanciamento entre as orientações jurídicas e político-conceituais e as condições institucionais para a sua objetivação em ações concretas. Entretanto, o reconhecimento de sua importância para o aperfeiçoamento dos programas de atendimento socioeducativo e para a institucionalização de espaços participação social, não subsidiou, até agora, significativos processos de mudança social e institucional. Dessa maneira, a “cultura” do monitoramento e da avaliação também não foi ainda incorporada pela Administração Pública como ferramenta de gestão das políticas e programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

Não obstante, a formalização do Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo, através da Lei do Sinase, sua adoção e implementação no âmbito dos Estados e Municípios, ainda tem grandes desafios pela frente, principalmente, por que suas bases ainda não estão consolidadas e o núcleo fundamental que norteará as ações de monitoramento e avaliação está sendo direcionado para a estruturação do Sistema de Informações sobre Atendimento Socioeducativo (que dado ao seu atual estágio e às experiências anteriores com o INFOINFRA e com o SIPIA-CT, traz a impressão de que levará muito tempo para a produção de informações confiáveis) em detrimento de ações mais concretas de consolidação de uma “cultura” de avaliação para a área. Ou seja, primeiramente, é preciso construir bases sólidas que garantam a utilização do monitoramento e da avaliação e também do planejamento governamental, como ferramentas imprescindíveis à gestão do sistema socioeducativo nas três esferas.

Assim, faz-se necessário um reordenamento político e institucional que, dentre outras coisas, inclua a “cultura” do monitoramento e a avaliação no planejamento do “fazer público”, direcionado para o atendimento socioeducativo nas três esferas; estructure sistemas de monitoramento e indicadores que considerem o atual estágio de desenvolvimento de cada sistema socioeducativo em cada esfera da Federação; e especifique e delinieie pesquisas de avaliação consistentes, sob o risco de potencializar mais ainda as violações de direitos a que os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas estão sujeitos; de aumentar o descrédito nos programas de atendimento; e de fortalecer a comoção pública pela redução da idade penal e pelo recrudescimento das medidas socioeducativas aplicáveis aos adolescentes em conflito com a lei.

Neste contexto, a estruturação e a institucionalização de processos de monitoramento e avaliação dos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, bem como a especificação e o delineamento de metodologias para as pesquisas de avaliação nesta área, é condição obrigatória para o aprimoramento dos serviços prestados, para a construção de conhecimento sobre o “campo” e para a transparência das ações. Em suma, para a consolidação de políticas e programas humanizados e emancipadores. O presente artigo pretende ser parte das contribuições neste sentido ou, minimamente, provocar novas e melhor sistematizadas contribuições.

Referências

ALMEIDA, Suely Souza de. POUGY, Lilia Guimarães. SOARES, Laura Tavares. SOUZA FILHO. Rodrigo de. **Da avaliação de Programas Sociais à constituição de políticas públicas: a área da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei 8.069/90**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>. Acesso em: 28 fev. 2014.

_____. **Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012: Institui o Sistema Nacional Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas**.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2012/lei/112594.htm>. Acesso em: 28 fev. 2014.

_____. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília, DF: Conanda, 2006.

_____. **Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012: Institui o Sistema Nacional Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas**.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2012/lei/112594.htm>. Acesso em: 28 fev. 2014.

_____. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e eixos operativos para o SINASE**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

_____. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2011.

COTTA, T. C. **Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e impacto**. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 49(2):103-124, 1998.e contribuição para o debate.*São Paulo em Perspectiva*, São Paulo,17(3-4): 185-197, 2003.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **O que é política Social**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007 (Coleção Primeiros Passos; 168)

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. In: Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n.21, jun. 2000, p. 211-259.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Metodologias e instrumentos de pesquisas de avaliação de programas do MDS: Bolsa Família, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional**. Rômulo Paes-Sousa (org.); Jeni Vaitsman (org.). - Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

ONU. **Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça e Menores**. Adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, de 29 de novembro de 1985.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAVIA, E. e FERRAZERI, E. (Org.). Políticas públicas: Coletânea, 2v. Brasília: ENAP, 2006.

SULBRANDT, J. **La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales**. CLAD, 1993

V. JANUZZI, Paulo de Martino; SILVA, Maria Rosângela F. M.; SOUSA, Mariana Almeida de F.; RESENDELN, Leonardo Milhomem. **Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são**. Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais / Cibele Franzese ... [et al.] Orgs. Brasília: ENAP, 2009.