



Da mensuração ao uso: monitoramento e avaliação como instrumentos de justiça e governança

From measurement to use: Monitoring and evaluation as instruments of justice and governance

De la medición al uso: el seguimiento y la evaluación como instrumentos de justicia y gobernanza

Raphael Mendonça Guimarães^{1,2}

DOI: 10.1590/2358-2898202615011439P

RESUMO Esta resenha analisa criticamente a segunda edição do livro 'Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas', de Paulo de Martino Jannuzzi, situando a obra no debate contemporâneo sobre avaliação de políticas públicas no Brasil e no cenário internacional. Argumenta-se que o autor se consolida como referência no campo do Monitoramento e da Avaliação (M&A) ao articular rigor conceitual, domínio técnico sobre indicadores sociais e experiência institucional na gestão pública. O texto percorre os principais eixos do livro – representação de programas, avaliação, monitoramento, métodos e institucionalização de sistemas de M&A –, destacando o papel central do Mapa de Processos e Resultados (MaPR). Em diálogo crítico com autores clássicos do campo, como Vedung, Rossi e Freeman, Patton e Weiss, a resenha evidencia a contribuição original de Jannuzzi ao traduzir debates internacionais para as especificidades do Estado brasileiro. Conclui-se que a obra ultrapassa o caráter de manual técnico e afirma-se como reflexão estratégica sobre avaliação, decisão pública e capacidade estatal.

PALAVRAS-CHAVE Avaliação em saúde. Avaliação de programas e projetos de saúde. Política pública. Indicadores sociais. Tomada de decisões.

ABSTRACT This review critically examines the second edition of 'Monitoring and Evaluation of Social Programs: An Introduction to Concepts and Techniques', by Paulo de Martino Jannuzzi, situating the book within contemporary debates on public policy evaluation in Brazil and internationally. The review argues that Jannuzzi has become a leading reference in monitoring and evaluation (M&E) by combining conceptual rigor, technical expertise in social indicators, and extensive experience in public sector management. It discusses the book's main analytical axes – program representation, evaluation, monitoring, methods, and the institutionalization of M&E systems – highlighting the central role of the Process and Results Map (PRM). Through critical dialogue with classical authors such as Vedung, Rossi, and Freeman, Patton, and Weiss, the review shows that Jannuzzi offers an original contribution by adapting international debates to the institutional challenges of the Brazilian state. The review concludes that the book goes beyond a technical manual, presenting a strategic reflection on evaluation, decision-making, and state capacity-building.

KEYWORDS Health evaluation. Program evaluation. Public policy. Social indicators. Decision making.

RESUMEN Esta reseña analiza críticamente la segunda edición del libro 'Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales: Introducción a Conceptos y Técnicas', de Paulo de Martino Jannuzzi, situando la obra en el debate contemporáneo sobre la evaluación de políticas públicas en Brasil y a nivel internacional. Se argumenta que el autor consolida su posición como referente en el campo del Monitoreo y la Evaluación (M&E) al articular rigor conceptual, dominio técnico de los indicadores sociales y experiencia institucional en la gestión pública. El texto abarca los temas principales del libro: representación de programas, evaluación, monitoreo, métodos e institucionalización de sistemas de M&E, destacando el papel central del Mapa de Procesos y Resultados (MPR). En diálogo crítico con autores clásicos del campo, como Vedung, Rossi y Freeman, Patton y Weiss, la reseña destaca la contribución original de Jannuzzi al adaptar los debates internacionales a las especificidades del Estado brasileño. Se concluye que la obra trasciende el carácter de un manual técnico y se consolida como una reflexión estratégica sobre la evaluación, la toma de decisiones públicas y la capacidad estatal.

PALABRAS CLAVE Evaluación en salud. Evaluación de programas y proyectos de salud. Política pública. Indicadores sociales. Toma de decisiones.

¹Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Centro de Estudos Estratégicos Antônio Ivo de Carvalho (CEE) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

raphael24601@gmail.com

²Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

A PUBLICAÇÃO DA SEGUNDA EDIÇÃO de ‘Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas’¹, em 2025, consolida Paulo de Martino Jannuzzi como uma das principais referências brasileiras no campo do Monitoramento e da Avaliação (M&A) de políticas públicas. Em um contexto marcado pela ampliação do discurso sobre políticas baseadas em evidências e, simultaneamente, pela fragilização de capacidades estatais, a obra se destaca por articular rigor conceitual, realismo institucional e compromisso com o uso efetivo da avaliação na tomada de decisão pública.

A trajetória de Jannuzzi – sociólogo, doutor em demografia, pesquisador de indicadores sociais e ex-dirigente da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) – confere uma densidade singular ao livro. Diferentemente de abordagens predominantemente acadêmicas, sua reflexão emerge do interior do Estado, dialogando diretamente com dilemas enfrentados por gestores em políticas sociais de grande escala. Esse posicionamento aproxima sua obra de tradições internacionais que compreendem a avaliação não apenas como técnica de mensuração, mas como processo político e institucional.

No prefácio à segunda edição, o autor explicita esse enquadramento ao reconhecer avanços no campo – como a difusão de sistemas de monitoramento –, bem como retrocessos importantes, notadamente a descontinuidade institucional e o uso instrumental da avaliação como mecanismo de legitimação *ex post*. Essa leitura crítica ecoa a advertência clássica de Weiss, para quem a avaliação raramente influencia decisões de forma linear e direta, operando muitas vezes de modo difuso, conceitual ou simbólico². Jannuzzi, no entanto, avança ao discutir como estruturas institucionais frágeis podem bloquear até mesmo esses usos indiretos do conhecimento avaliativo.

O primeiro capítulo, dedicado aos programas sociais e ao Mapa de Processos e Resultados (MaPR), revela uma das principais contribuições conceituais do autor. Ao

insistir na necessidade de explicitar a lógica de funcionamento dos programas, Jannuzzi oferece uma resposta concreta a um problema recorrente da administração pública brasileira: a formulação de políticas com objetivos difusos e cadeias causais implícitas. Essa abordagem dialoga criticamente com a tradição europeia sistematizada por Vedung, que enfatiza a importância de clarificar objetivos e critérios avaliativos, mas vai além ao integrar representação programática, monitoramento e avaliação em um único arcabouço analítico³.

No campo da avaliação propriamente dita, tratado no segundo capítulo, Jannuzzi se distancia de leituras reducionistas que equiparam avaliação à mensuração de impacto. Ao valorizar avaliações de processo, implementação e resultados intermediários, o autor se aproxima da tradição clássica de Rossi, Lipsey e Freeman⁴, para quem a avaliação deve responder a múltiplas perguntas – sobre teoria do programa, implementação, eficácia e eficiência –, e não apenas sobre causalidade final. A originalidade de Jannuzzi está em traduzir essa abordagem para o contexto institucional brasileiro, marcado por forte heterogeneidade territorial e capacidade administrativa desigual.

O capítulo metodológico reforça essa postura crítica ao relativizar a centralidade dos delineamentos experimentais. Sem negar sua importância, o autor alerta para o risco de uma hierarquização acrítica dos métodos, especialmente em políticas públicas complexas e intersetoriais. Essa posição dialoga diretamente com Patton⁵, cuja proposta de ‘*utilization-focused evaluation*’ sustenta que a qualidade de uma avaliação deve ser julgada, antes de tudo, por sua utilidade para usuários reais em contextos específicos. Jannuzzi compartilha dessa perspectiva ao enfatizar que métodos sofisticados, quando dissociados das condições institucionais de uso, tendem a produzir conhecimento irrelevante para a decisão pública.

No capítulo dedicado ao monitoramento, indicadores e painéis, o autor aprofunda sua crítica ao tecnicismo informacional. Em

consonância com debates internacionais sobre *'performance management'*, Jannuzzi demonstra que o problema central não é a escassez de dados, mas a incapacidade de convertê-los em conhecimento acionável. Ao conceber o monitoramento como narrativa analítica estruturada a partir do MaPR, o autor se distancia de abordagens meramente gerencialistas e se aproxima de leituras mais reflexivas sobre o papel da informação na governança pública, como aquelas inspiradas pela literatura de Weiss².

O quinto capítulo, dedicado à estruturação de unidades e sistemas de M&A, explicita, de forma mais contundente, o posicionamento normativo da obra. Aqui, Jannuzzi converge com Vedung³ e Rossi et al.⁴ ao sustentar que a avaliação só produz efeitos duradouros quando institucionalizada como política de Estado. Contudo, sua contribuição específica está em evidenciar como, no Brasil, a fragilidade institucional – marcada por descontinuidade administrativa e personalização das iniciativas – compromete o aprendizado organizacional. Ao fazê-lo, o autor oferece uma crítica direta à lógica de projetos episódicos e defende a construção de capacidades estatais permanentes.

As considerações finais, atravessadas pela experiência recente da pandemia da covid-19, reforçam o caráter ético-político da avaliação. Em contextos de crise, políticas públicas fragmentadas e sistemas frágeis de informação amplificam desigualdades e produzem danos irreversíveis. Nesse cenário, monitorar e avaliar deixam de ser escolhas técnicas e passam a ser imperativos de responsabilidade pública. Essa leitura aproxima

Jannuzzi de Weiss², ao reconhecer os limites da avaliação, assim como de Patton⁵, ao insistir na necessidade de avaliações orientadas ao uso e à decisão.

É justamente essa capacidade de articular rigor técnico, reflexão crítica e compromisso institucional que explica por que Paulo de Martino Jannuzzi se consolidou como referência no campo do M&A no Brasil. Sua obra dialoga com autores centrais do debate internacional, mas não se limita a importá-los: traduz, adapta e tensiona essas contribuições à luz das especificidades do Estado brasileiro. Em vez de oferecer receitas universais, Jannuzzi constrói um enquadramento analítico que reconhece a complexidade das políticas públicas e a centralidade da avaliação como instrumento de aprendizado democrático.

Ao fim e ao cabo, a segunda edição de *'Monitoramento e avaliação de programas sociais'*⁵ reafirma o livro como leitura fundamental para formuladores de políticas públicas e tomadores de decisão. Seu valor reside não apenas na apresentação de conceitos e técnicas, mas também na construção de uma visão crítica sobre o papel da avaliação na governança contemporânea. Ao situar o M&A no cruzamento entre conhecimento, poder e decisão, Jannuzzi contribui de forma substancial para a maturação do campo no Brasil e para sua inserção qualificada no debate internacional.

Contribuições de autoria

Guimarães RM (0000-0003-1225-6719)* é responsável pela elaboração do manuscrito. ■

*Orcid (Open Researcher and Contributor ID).

Referências

1. Jannuzzi PM. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. 2ª ed. Campinas: Alínea; 2025. 192 p.
2. Weiss CH. Evaluation: methods for studying programs and policies. 2nd ed. Upper Saddle River: Prentice Hall; 1998.
3. Vedung E. Public policy and program evaluation. New Brunswick: Transaction Publishers; 1997.
4. Rossi PH, Lipsey MW, Freeman HE. Evaluation: a systematic approach. 7th ed. Thousand Oaks: Sage Publications; 2004.
5. Patton MQ. Utilization-focused evaluation. 4th ed. Thousand Oaks: Sage Publications; 2008.

Recebido em 16/12/2025

Aprovado em 02/03/2026

Conflito de interesses: inexistente

Disponibilidade de dados: os dados de pesquisa estão contidos no próprio manuscrito

Suporte financeiro: não houve

Editor responsável: Marcelo Moreira Rasga, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Estratégia Fiocruz para a Agenda (EFA 2030), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro/RJ), Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7851702065010431>, Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3356-7153>, e-mail: rasgamoreira@gmail.com