

Livro Eletrônico

www.igepp.com.br

Prof.^a Dra. Maria das Graças Rua

Eixo 3 – Bloco 07

**[Concurso Público Nacional Unificado
2024]**

Avaliação de políticas públicas. Principais componentes do processo de avaliação. Custo-benefício, escala, efetividade, impacto das políticas públicas.



CONTEÚDO

1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	3
2. O SIGNIFICADO DA AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	4
3. CONCEITOS BÁSICOS: MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO, ACOMPANHAMENTO, PESQUISA AVALIATIVA. OBJETIVOS, METAS, PÚBLICO-ALVO, PRESSUPOSTOS, INSUMOS, PRODUTOS, PROCESSOS, EFEITOS, IMPACTOS.....	10
4. TIPOLOGIAS DE AVALIAÇÃO: EX ANTE, EX-POST, INTERMEDIÁRIA; DE CONFORMIDADE, FOMATIVA, SOMATIVA; INTERNA, EXTERNA, MISTA; CENTRADA EM OBJETIVOS, INDEPENDENTE DE OBJETIVOS; POR PARES OU ESPECIALISTAS, ADVERSÁRIOS OU PARTICIPANTES. ESCALA.	22
5. A ESCALA DA AVALIAÇÃO.....	48
6. MODELOS OU CONCEPÇÕES DE AVALIAÇÃO: TEORIA DO PROGRAMA; TEORIA DA IMPLANTAÇÃO, TEORIA DA MUDANÇA DO PROGRAMA.	50
7. AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE, AVALIAÇÃO CUSTO-BENEFÍCIO (ACB) E AVALIAÇÃO CUSTO-EFETIVIDADE (ACE)...	55
8. OS COMPONENTES DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO	62
9. O DESAFIO CONCEITURAL DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO	68
10. INDICADORES, LINHA DE BASE, PADRÕES (OU PARÂMETROS OU REFERÊNCIAS)	73
11. DEFINIÇÃO OU DESENHO DA PESQUISA AVALIATIVA: CENSO, AMOSTRAGEM, AMOSTRA, INSTRUMENTOS. SE TESTE E REVISÃO.....	84
12. EXECUÇÃO E APROPRIAÇÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO	89
13. A QUALIDADE DA AVALIAÇÃO.....	90
14. EXERCÍCIOS COMENTADOS: QUESTÕES DE CONCURSOS ANTERIORES	91
15. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111

1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação de políticas públicas e de programas governamentais, bem como o planejamento em âmbito governamental, ganhou força com as mudanças do papel do Estado, especialmente devido ao esforço de reconstrução dos Estados após a II Guerra Mundial, à adoção de políticas de bem-estar social e à consequente necessidade de analisar os custos e as vantagens de suas intervenções na realidade. Mais recentemente, no âmbito do profundo processo de transformação nas relações entre o Estado e a sociedade e da reforma da Administração Pública, que passa da priorização de processos para a ênfase em resultados, a avaliação assume a condição de instrumento estratégico para toda a gestão pública.

No Brasil, só a partir da década de 1990 os estudos acadêmicos se detiveram mais sobre o exame da avaliação, de certa forma em resposta à implementação dos denominados “modelos de gestão orientados para resultados”. A ênfase em resultados trouxe a necessidade de avaliação a fim de constatar se os objetivos eram atingidos e de viabilizar a prestação de contas do Estado à sociedade. A trajetória histórica da avaliação compreende um primeiro estágio, centrado na mensuração dos fenômenos analisados, depois avança em direção às formas de atingir resultados, evoluindo para um julgamento das intervenções públicas não somente quanto à sua eficácia e eficiência, mas também quanto à sua efetividade, sustentabilidade, equidade, entre vários outros critérios.

2. O SIGNIFICADO DA AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo “avaliação” é amplamente empregado em muitos e diversificados contextos, sempre se referindo a julgamentos. Por exemplo, se vamos ao cinema ou ao teatro, formamos uma opinião pessoal sobre o que vimos, considerando satisfatório ou não. Quando assistimos a um jogo de futebol, formamos opinião sobre as habilidades dos jogadores e assim por diante. Esses são julgamentos informais que efetuamos cotidianamente sobre todos os aspectos de nossas vidas, e compõem o que seriam as avaliações “informais”. Porém, há avaliações muito mais rigorosas e formais, envolvendo julgamentos detalhados e criteriosos, sobre a consecução de metas, por exemplo, em programas de redução da exclusão social, na melhoria da saúde dos idosos, na prevenção da delinquência juvenil ou na diminuição de infecções hospitalares. Dessas últimas é que esse texto trata – as avaliações “formais” ou, simplesmente, “avaliações”.

Na gestão das políticas públicas, a avaliação expressa um potente instrumento, na medida em que pode – e deve – ser integrada a todo o ciclo de sua gestão, subsidiando desde a identificação do problema, o levantamento das alternativas, o planejamento e a formulação de uma intervenção na realidade, o acompanhamento de sua implementação, os consequentes ajustes a serem adotados, e até as decisões sobre sua manutenção, seu aperfeiçoamento, sua mudança de rumo ou sua interrupção. A avaliação não está, portanto, circunscrita ao momento posterior e final à implementação de uma política pública. Outrossim, a avaliação pode contribuir para a viabilização de todas as atividades de controle interno e externo, por instituições públicas e pela sociedade, implicando mais transparência e *accountability* às ações de governo.

Por que isso não tem ocorrido? Em sua análise, Karen Marie MOKATE (2002) evidencia algumas das possíveis razões para a avaliação não se ter integrado facilmente ao ciclo de gestão das *policies*:

a) os paradigmas administrativos dificultam a apropriação da avaliação pelas equipes de gestão, visto que focalizam mais as atividades e os processos do que os resultados, não valorizando a explicitação de metas e de objetivos, nem a responsabilização pelo cumprimento desses;

b) as aplicações convencionais do monitoramento e da avaliação têm se realizado de um modo que não favorece sua adoção como ferramenta de gestão, sendo frequentemente realizados apenas pelos avaliadores externos e com a conotação de “fiscalização”, “auditoria” ou “controle”, cujos resultados não costumam ser utilizados no processo decisório e gerencial;

c) a complexidade dos objetivos e a adoção de estratégias e tecnologias diferenciadas, que não necessariamente conduzem ao mesmo resultado, dificultam a avaliação das intervenções. A sensibilidade dos problemas sociais a múltiplas variáveis faz com que a seleção de estratégias para o seu enfrentamento se baseie em hipóteses de relações causais. É particularmente difícil atribuir, por intermédio da avaliação, as mudanças observadas a uma intervenção específica operada sobre um problema, até porque, habitualmente, os efeitos de algumas intervenções só se evidenciam no longo prazo.

Além dos objetivos relacionados à eficiência e à eficácia dos processos de gestão pública, a avaliação é decisiva para o processo de aprendizagem institucional e também contribui para a busca e a obtenção de ganhos nas ações governamentais em termos de satisfação dos usuários e de legitimidade social e política. Por essas e

outras razões, a literatura tem ressaltado a importância dos processos avaliativos para a reforma das políticas públicas, a modernização e a democratização da gestão pública.

Conforme Zulmira M. A. HARTZ (1999), nas democracias consolidadas, os processos de avaliação de políticas vêm se tornando crescentemente institucionalizados. Isso exige o empenho das estruturas político-governamentais na adoção da avaliação como prática regular e sistemática de suas ações, na regulação das práticas avaliativas e no fomento de uma cultura de avaliação integrada aos processos gerenciais.

No Brasil, embora a importância da avaliação das políticas públicas fosse reconhecida em documentos oficiais e científicos esse reconhecimento formal até bem pouco tempo atrás não se traduzia em processos de avaliação sistemáticos e consistentes para subsidiar a gestão pública. O consenso no plano do discurso, não produz automaticamente a apropriação dos processos de avaliação como ferramentas de gestão, pois a tendência é percebê-los como um dever, ou até mesmo como uma ameaça, impostos por alguma instância de governo ou por organismos financiadores internacionais (HARTZ; POUVOURVILLE, 1998).

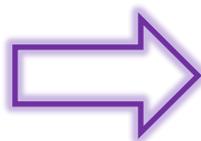
A realidade é que toda avaliação de políticas públicas se depara com uma série de desafios. Primeiramente, deve lidar com as limitações do fato de uma de suas principais fontes de informações serem registros administrativos. Ora, como a avaliação nem sempre é concebida com o intuito de apoiar a formulação da política pública (“*ex ante*”, de acordo com o que será explanado abaixo), os registros administrativos

não são elaborados com o propósito de prover os dados necessários à avaliação. Por esse motivo, o avaliador sempre tem de lidar com lacunas nesses dados e tentar superá-las.

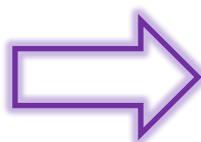
➔ Em segundo lugar, outra fonte de informações para os avaliadores são os beneficiários, dos quais se obtêm dados diretos. Isso coloca a necessidade de construir instrumentos fidedignos de coleta, bases de dados precisas e confiáveis o suficiente para sustentar as apreciações a serem feitas. Assim, embora a avaliação vá muito além da aplicação de técnicas de pesquisa, quanto mais sólido o treinamento metodológico do avaliador, melhor.

➔ Em terceiro lugar, nem sempre são avaliados os contextos da política pública. Há uma importante pergunta nesse sentido: por que é que, em contextos diferentes, as mesmas ações apresentam resultados diferentes?

➔ Em quarto lugar, ao mesmo tempo em que a avaliação implica associar meios e fins, é preciso abrir a possibilidade de exame de resultados não antecipados. Isso tem sido feito com métodos de “Avaliação Livre dos Resultados” ou “Avaliação Independente dos Objetivos”, que permitem questionar se há outros processos que podem produzir tais resultados, independentemente dos objetivos e dos atos dos gestores da política pública.



Em quinto lugar, é preciso que a avaliação das *policies* seja capaz de captar mudanças no decorrer do tempo, retroalimentando as políticas, os programas e os projetos. Isso requer que, ao invés de representar uma iniciativa pontual, a avaliação seja concebida como um processo contínuo.



Em sexto lugar, é necessário abrir a possibilidade da avaliação de políticas públicas orientada para a inovação. Trata-se da avaliação que começa com o início do ciclo de vida de uma política, quando há pouco conhecimento sobre ela. Esse tipo de avaliação subentende uma concepção *ex ante*, ou seja, a avaliação é construída anteriormente à própria formulação, com base na qual se realizam simulações com a finalidade de identificar estratégias e propor cursos de ação. Sua aplicação, evidentemente, requer o estabelecimento de uma linha de base dos dados (“*baseline*”) e a coleta e análise de evidências capazes de sustentar políticas novas.

Ademais, um aspecto essencial relacionado à avaliação de políticas diz respeito aos próprios avaliadores, suas habilidades e competências, além das habilidades analíticas, que não estão em discussão. É fundamental que os avaliadores tenham capacidade de trabalhar com “*policy-makers*” (os tomadores de decisão e todos aqueles envolvidos na realização da política pública), de modo a estabelecer com eles parcerias estratégicas visando o melhor resultado das políticas públicas. Isso exige que, sem perder a característica da independência

da avaliação, seja suplantada a concepção de que avaliadores e gestores se situam em campos opostos. Também é importante que os avaliadores sejam capazes de atuar junto aos *stakeholders*, estabelecendo diálogos, ajudando a construir consensos e a gerenciar mudanças. É igualmente necessário que sejam capazes de verificar a coerência da política pública e de interpretar resultados com o distanciamento requerido. Por fim, é indispensável que a avaliação cause consequências no *modus operandi* da *policy* em questão. Esse aspecto demanda que os avaliadores sejam capazes de formular recomendações de alta qualidade e de elaborar planos de ação com o intuito de aperfeiçoar as políticas, os programas e os projetos. Essas habilidades representam a base para a formação e consolidação de uma “cultura de avaliação” das políticas, na qual as falhas sejam vistas como oportunidades de aprendizado para se fazer mais e melhor em termos de políticas públicas.

No paradigma de gestão orientada para resultados, as políticas devem ser avaliadas pelo cumprimento de seus objetivos e seus gerentes devem ter incentivos naturais para utilizar informação no acompanhamento de seu desempenho em relação a esses objetivos. MOKATE (2002) aponta quatro desafios a serem enfrentados prioritariamente para o estabelecimento de um processo de avaliação de políticas integrado às suas atividades gerenciais:

a) a definição de um marco conceitual da intervenção que se pretende avaliar, indicando claramente os objetivos, os resultados e as supostas relações causais que orientam a política pública, pois quando não se sabe aonde e como se quer chegar, torna-se muito difícil avaliar o desempenho;

b) a superação da lacuna entre o “quantitativo” e o “qualitativo” na definição de metas e objetivos e na própria avaliação, produzindo complementaridade e sinergia entre eles;

c) a identificação e a pactuação de indicadores e de informações relevantes, levando em conta o marco conceitual e as diversas perspectivas e os interesses dos atores envolvidos;

d) a definição e o manejo gerencial dos fluxos de informação gerados pelo processo avaliativo, especialmente aplicando-os à tomada de decisões, e a introdução de estratégias para sua disseminação e de incentivos ao uso dessa informação.

3. CONCEITOS BÁSICOS: MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO, ACOMPANHAMENTO, PESQUISA AVALIATIVA. OBJETIVOS, METAS, PÚBLICO-ALVO, PRESSUPOSTOS, INSUMOS, PRODUTOS, PROCESSOS, EFEITOS, IMPACTOS.

Carol WEISS (1998) adota uma definição bastante sucinta de avaliação: *consiste em uma análise sistemática do processo e/ou dos resultados de um programa ou política, em comparação com um conjunto explícito ou implícito de padrões, com o objetivo de contribuir para o seu aperfeiçoamento.*

Essa definição pontua, com bastante precisão, as características da avaliação formal: a sistematicidade, referindo-se com isso à observância dos cânones metodológicos na pesquisa avaliativa; o foco da avaliação: o processo de implementação ou os resultados da política, programa ou projeto; a utilização de critérios, indicadores e padrões que permitam comparar intenções e objetivos com as consequências das ações executadas; e o propósito da avaliação de

contribuir para a melhoria da qualidade das decisões políticas e, por extensão, da própria política pública.

A avaliação pode ter por objeto o conteúdo da política pública (sua finalidade, seu público-alvo, o local em que atua, etc.), sua estrutura (a relação existente entre os objetivos, as metas, os insumos e as atividades de uma política), seu processo (como se organizam as atividades de implementação daquela *policy*), seus produtos (as entregas de bens públicos e de serviços à sociedade), a qualidade (dos bens e serviços entregues), seus efeitos e/ou impactos (as consequências da *policy*).

De maneira bastante sintética, então, é possível definir a avaliação formal de políticas, programas ou projetos¹ como o exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, sua estrutura, seu processo, seus produtos, sua qualidade efeitos e/ou seus impactos.

Nesse enunciado destacam-se duas dimensões da avaliação. A primeira é técnica e refere-se à coleta e análise ,de acordo com procedimentos reconhecidos, das informações que poderão ser utilizadas nas decisões relativas a qualquer política pública, programa ou projeto. Essa dimensão diz respeito à “pesquisa avaliativa”, que é um instrumento da avaliação.

A segunda dimensão é valorativa, e consiste no exame das informações obtidas, à luz de critérios específicos, com a finalidade de extrair

¹Uma política é executada por meio de programas e projetos; cada um dessas instâncias pode ser considerada como uma unidade específica, em seu âmbito, para fins de avaliação.

conclusões acerca do valor da política pública, do programa ou do projeto. O intuito desse julgamento não é classificar as intervenções como “boas” ou “más”, “exitosas” ou “fracassadas”. Representa, antes, um processo de apoio ao aprendizado contínuo, em busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão.

A essa altura cumpre distinguir avaliação de pesquisa avaliativa, que diz respeito aos métodos e às técnicas de coleta de dados para a avaliação. Nesse sentido, a avaliação formal pode lançar mão de um conjunto de métodos de diagnóstico e análise, de técnicas de coleta de dados, como “*surveys*”, observação, entrevistas em profundidade, individuais ou em grupos focais; e de instrumentos como questionários, formulários, roteiros de observação, etc., do arsenal próprio da pesquisa social.

Uma vez que compreende tanto a mensuração como a valoração, a avaliação não pode ser considerada uma tarefa neutra. No entanto, existe um reconhecido grau de confiabilidade nela, já que se apoia em princípios e critérios, não determinando apreciações ao acaso, ao sabor das variadas preferências e dos interesses de cada avaliador.

A avaliação formal permite julgar processos e produtos de vários modos. Primeiro, levantando questões básicas tais como os motivos de certos fenômenos (por exemplo: por que, apesar dos programas de educação ambiental, persistem atitudes predatórias ao meio ambiente entre parte da população brasileira?). Esse tipo de avaliação pode focalizar relações de causa e efeito com a finalidade de recomendar mudanças nas medidas adotadas para lidar com um problema.

Em segundo lugar, a avaliação formal pode ser usada para acompanhar políticas públicas ou programas de longo prazo. Nesses casos são

realizadas diversas avaliações em estágios-chave da política ou do programa, a fim de prover dados confiáveis sobre os seus impactos e sobre como podem ser eles mitigados ou mais bem explorados.

Em terceiro lugar, ao final de um programa ou de um projeto, a avaliação pode indicar o seu sucesso na consecução dos seus objetivos, bem como permitir avaliar a sua sustentabilidade, isto é, a possibilidade da permanência dos resultados obtidos no decorrer do tempo.

A avaliação formal pode contribuir para aperfeiçoar a formulação de políticas públicas e de projetos e, sobretudo, tornar mais responsável o estabelecimento de metas, ao apontar em que medida os governos se mostram responsivos frente às necessidades dos cidadãos. Pode também: mostrar se as políticas e os programas estão sendo concebidos de modo coordenado ou articulado e em que medida estão sendo adotadas abordagens inovadoras na resolução de problemas que antes pareciam intratáveis; sinalizar como vão sendo construídas as parcerias entre os governos central e local, entre os setores público e privado; identificar as condições de sucesso ou fracasso dessas parcerias; e indicar como elas podem ser aperfeiçoadas, com a intenção de ganharem abrangência e se tornarem estratégias nacionais das políticas de desenvolvimento.

A despeito dos progressos realizados, a atividade de avaliação formal ainda é recente em muitos países, a depender do grau de modernização dos seus modelos de administração e até mesmo do grau de democratização política e social. O fato de a avaliação ser ainda uma prática tão recente permite entender os motivos para ainda não ter ocorrido a consolidação conceitual dessa área. Na verdade, muitos conceitos são adotados de maneira vaga e imprecisa, provocando

dificuldades ao diálogo, à transparência e ao fortalecimento da própria avaliação.

Uma primeira distinção útil é a que se pode estabelecer entre avaliação, monitoramento e acompanhamento. Talvez por ser menos frequente que a avaliação, o monitoramento de programas e de projetos geralmente tem sido confundido, em nosso país, tanto com a avaliação quanto com o acompanhamento.

O monitoramento diferencia-se da avaliação sob vários aspectos. O mais importante estabelece que, enquanto a avaliação é o exame discreto - de processos, produtos, qualidade, efeitos e impactos das ações realizadas -, o monitoramento é o exame contínuo² de insumos, atividades, processos, produtos, efeitos e impactos das ações realizadas, com a finalidade de otimizar a sua gestão³.

²Devido a essa característica, o escopo dessas duas atividades é diferente: ao passo que a avaliação deve explorar em profundidade os aspectos sobre os quais incide, o monitoramento não tem como alcançar tal profundidade, haja vista sua necessidade de privilegiar a celeridade dos achados, para que possa subsidiar decisões sobre a condução das políticas, dos programas e dos projetos. Também pela mesma razão, enquanto a avaliação produz relatórios mais complexos e densos, o monitoramento produz pequenos sumários de dados parciais, aos quais se costuma incorporar uma ajuda memória ou uma ata de decisões tomadas com base nos achados. Em quarto lugar, enquanto a avaliação pode ser usada ou não para subsidiar a tomada de decisões, o monitoramento sempre precisa ter essa aplicação. Por isso, diferentemente da avaliação, todo monitoramento tem de incluir os procedimentos para a imediata apropriação dos achados produzidos e deve ser inserido no processo da gestão da política pública. Em quinto lugar, mesmo sendo possível monitorar atividades, processos, produtos, efeitos e impactos, em regra, o monitoramento se concentra em atividades, processos e produtos, tendo como referência o desenho da política, do programa ou do projeto. Já a avaliação não necessariamente possui essa relação com o desenho da intervenção, sendo, inclusive, recomendável o uso de metodologias de "Avaliação Independente de Objetivos".

³A literatura traz algumas definições bastante precisas do monitoramento. Ele pode ser conceituado como o procedimento mediante o qual se verifica a eficiência e a eficácia da execução de um projeto, por meio da identificação de seus êxitos e suas debilidades e, em consequência, recomenda medidas corretivas para otimizar os resultados esperados do projeto. Sob outra ótica, o monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e suas metas. (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 21)

O monitoramento é uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. Os resultados do monitoramento são aplicados no aperfeiçoamento do trabalho de equipe e na tomada de decisões, e ele deve propiciar aprendizagem organizacional.

Por sua vez, o acompanhamento (às vezes confundido com o monitoramento) corresponde às atividades de registro e de documentação do processo de implementação da política pública, com a finalidade de assegurar o cumprimento do Plano de Atividades ou Plano de Ação, sem questionar a sua pertinência frente ao problema a ser solucionado. O acompanhamento caracteriza-se pelas atividades de supervisão, fiscalização e controle, não tendo natureza interativa, nem proativa. As informações suscitadas por ele tendem a ser formais e superficiais, e geralmente se limitam a ser registradas e informadas, nem sempre sendo analisadas. Os resultados do acompanhamento raramente são compartilhados e são pouco utilizados como ferramenta de gestão da política pública.

Alguns conceitos muito presentes às falas dos interessados em monitoramento e avaliação assumem uma importância singular, uma vez que definem o recorte do objeto a ser avaliado. Infelizmente, não são tão precisos quanto deveriam. O primeiro deles é “resultado”, que vem sendo empregado em oposição a “processo”, principalmente no âmbito do debate sobre o aperfeiçoamento da gestão pública. O debate, no caso, estabelece a diferença “o que se obtém com a ação” e “os procedimentos adotados na ação”, ou, em outras palavras: fins e meios. A fim de evitar a imprecisão conceitual do termo, a Casa

Civil/IPEA (2018) estabeleceram que Os RESULTADOS (outcomes) de uma política são mudanças observadas no curto prazo sobre indivíduos, grupos ou instituições, como resultado da intervenção realizada. São observáveis e mensuráveis, por serem os efeitos diretos da intervenção sobre os beneficiários;

Outro conceito muito presente no monitoramento e na avaliação é expresso pela palavra "produto". O termo tornou-se comum na linguagem administrativa, principalmente devido à influência dos organismos internacionais e às metodologias de planejamento nas quais os "produtos" funcionavam como referências de conclusão das etapas de trabalho. Na realidade, "produto" é uma tradução da palavra inglesa "output" – expressa uma saída (bens ou serviços) de um sistema que processou *inputs* ou insumos. Ordinariamente, os produtos são designados como "objetivos", ou, quando se define uma quantidade de um produto (objeto) em um espaço de tempo, são chamados de "metas".

A palavra *output* refere-se a produtos de diferentes níveis de elaboração ou de complexidade que um sistema pode originar, cada um dos quais significa, ao mesmo tempo, uma saída, mas também um insumo para as atividades que irão determinar os produtos subsequentes, de maiores complexidade e elaboração. Então, quando nos referimos a produtos, é útil estabelecer uma hierarquia de complexidade, identificando produtos preliminares ou iniciais, que serão insumos necessários à geração de produtos intermediários, os quais, por seu turno, serão insumos para os produtos finais. O produto final é sempre uma saída direta, objetivamente detectável, da operação de um sistema: bens ou serviços – como vacinas aplicadas,

livros distribuídos, refeições servidas, alunos certificados, áreas reflorestadas, etc.

No dizer da Casa Civil/IPEA, os PRODUTOS (outputs) são os frutos diretos e quantificáveis das atividades da política, entregues imediatamente pela realização de suas atividades. Por exemplo: o número de beneficiários servidos, o número de horas de duração de uma intervenção, o número de funcionários treinados, a quantidade de benefícios entregue etc.;

Nesse sentido, o produto final diferencia-se do “efeito”, que é a sua consequência: a mudança desencadeada na realidade pelo produto final. Vacinas aplicadas podem ter como efeito a imunização e redução da incidência de uma doença; livros distribuídos podem ter como efeito uma melhoria da capacidade de leitura; refeições servidas podem ter como efeito uma melhoria da relação estatura/idade das crianças ou uma redução da incidência das doenças nutricionais; alunos certificados podem ter como efeito um aumento relativo da escolaridade geral da população; áreas reflorestadas podem ter como efeito uma redução dos processos de erosão da terra, etc. O termo em língua inglesa para “efeito” é “*outcome*”⁴, que guarda clara diferença de “*output*”.

⁴*Outcome* pode ser traduzido como resultado, tendo como sinônimos result, effect, fruit, aftermath, end; pode ser traduzido também como efeito, tendo como sinônimos effect, result, action, side, consequente; pode ser traduzido como desenlace, tendo como sinônimos conclusion, issue, upshot; pode ser traduzido como consequência, tendo como sinônimos consequence, result, effect, aftermath, conclusion; e pode ser traduzido como êxito, tendo como sinônimos success, hit, triumph, speed, accident. Em nenhuma das acepções, *outcome* significa o mesmo que *output*, cujos sinônimos são product, produce, goods, result.

O “efeito” está diretamente relacionado ao produto final de uma intervenção (política pública, programa ou projeto) e sempre exprime uma mudança em uma situação pré-existente. Por isso, os efeitos pretendidos devem ser apresentados, sempre, como “objetivos gerais”, ou seja na forma de uma descrição clara de uma situação-problema resolvida.⁵ Toda a atividade de gestão destina-se à obtenção de determinados efeitos⁶. Por definição, os gestores executam processos destinados a gerar produtos com a finalidade de produzir efeitos, ou seja, transformar a realidade. Relacionada à obtenção dos efeitos, a palavra “efetividade” ganhou especial destaque nos últimos tempos, referindo-se a um dos mais importantes critérios de avaliação.

De igual relevância, um conceito pouco preciso, mas frequentemente usado como sinônimo de efeitos, é “impacto”. Enquanto “efeito” é definido no dicionário da língua portuguesa como resultado necessário ou fortuito de uma causa – portanto, guarda conexão direta com a causa –, o significado de “impacto” é outro: é o choque, impressão ou abalo forte ou profundo produzido por efeitos diversos.

Assim, o “impacto” é provocado pelo “efeito” (*outcome*), que, por sua vez, resulta de uma causa, que, em se tratando de intervenções

⁵ Objetivo é a descrição clara e precisa de uma situação-problema resolvida. Os objetivos podem ser hierarquizados em objetivos superiores, que deverão ser atingidos mediante a consecução dos objetivos de projeto (ou gerais), os quais, por sua vez, serão alcançados como resultado da consecução dos objetivos específicos.

⁶ Segundo COHEN e FRANCO (1993, p.92), os efeitos podem ser “procurados” ou “não-procurados”. Os efeitos procurados tem que ser previstos, pois não se pode procurar o desejar o que se desconhece; e têm que ser positivos, pois não seria lógico ter resultantes negativos como objetivo de uma intervenção. Os efeitos “não-procurados” podem ter sido previstos e dividem-se em positivos ou negativos, e estes últimos requerem medida de mitigação. A ocorrência de efeitos imprevistos (positivos ou negativos) é possível, mas resulta sempre de falhas do conhecimento e do planejamento.

planejadas na realidade, é um “produto” (*output*)⁷. Esse entendimento encontra amparo não somente na literatura especializada (ver E.COHEN & R. FRANCO, 1993, p. 92), mas também a Organização das Nações Unidas (ONU) define impacto como “um resultado dos efeitos de um projeto” (ONU, 1984 apud E.COHEN & R. FRANCO, 1993). E, segundo a Casa Civil/IPEA, os IMPACTOS de uma política são mudanças de longo prazo promovidas sobre o aspecto ou a perspectiva futura de seus beneficiários ou grupo no qual se inserem. Por exemplo, um aumento de bem-estar da população em relação ao tema da intervenção. São os “resultados dos resultados”.

Aqui cabem algumas considerações. Primeiramente, os efeitos são, por definição, previsíveis, devido à sua relação direta com os produtos. Podem ser efeitos positivos (que se pretende desencadear) ou negativos (que se deve mitigar), mas representam sempre o propósito da intervenção. Já os impactos podem ser previsíveis ou não. Isso advém do fato de que não se relacionam diretamente com o produto ou a causa: sua relação é mediada pelos efeitos e pode sofrer múltiplas interveniências do ambiente em que se realizou a intervenção. O gestor deverá estar atento para o fato de que tanto os impactos previsíveis como os imprevisíveis podem ser positivos ou negativos.

Em decorrência dessa relação indireta, mediada e suscetível a interveniências diversas, os impactos podem variar no tempo e na intensidade e podem se espalhar por áreas muito distintas daquela em que ocorreu a intervenção. Por exemplo, vacinas aplicadas, que podem ter como efeito crianças imunizadas, podem ter como impactos uma redução dos gastos do sistema de saúde com o tratamento das doenças

⁷Para COHEN e FRANCO (1993p.93), os efeitos resultam da utilização dos *produtos* do projeto. Os produtos são resultados concretos das atividades desenvolvidas a partir dos insumos disponíveis e compreendem bens produzidos ou serviços prestados.

(que foram evitadas), uma redução da repetência e da evasão escolar por ter sido evitada a perda de dias letivos pelas crianças, uma redução das faltas das mães ao trabalho evitando a perda de renda das famílias, etc. Essas características dos impactos conduzem à seguinte reflexão: uma intervenção pode ter como expectativa certos impactos, no entanto, não pode assumi-los como seu objetivo direto, devido ao baixo grau de governabilidade que qualquer gestor tem sobre eles; devido às dificuldades de evidenciação da cadeia causal entre a intervenção, seu(s) produto(s), seu(s) efeito(s) e os impactos; e devido a fatores que dificultam uma identificação e mensuração clara dos impactos. Naturalmente, tudo isso impõe grandes desafios às “Avaliações de Impacto”.

De acordo com o argumento aqui apresentado, os impactos são consequências dos efeitos e esses são gerados pelos produtos. Para que os produtos (de todos os níveis) sejam originados, são necessários insumos, capacidades e atividades. Isso, porém, não é suficiente: os produtos dependem, muitas vezes, de condições externas à governabilidade da política, do programa ou do projeto. Por exemplo: a aprovação de um diploma legal pelo Legislativo, um ambiente de estabilidade da moeda, etc. Essas condições externas, essenciais para o êxito na obtenção de um produto, chamam-se “pressupostos” ou “supostos” ou “condições”, ou, mesmo, “hipóteses”. Os pressupostos se diferenciam de “pré-requisitos”, pois esses são os produtos prévios (preliminares ou intermediários), obtidos nas etapas hierarquizadas da execução de uma intervenção, os quais se encontram sob a governabilidade da política, do programa ou do projeto e de seus gestores. A análise dos pressupostos constitui o núcleo da “Avaliação de Risco”.

Vale, por fim, elucidar o conceito de “qualidade”: consiste na capacidade de um bem ou serviço atender às expectativas do seu público-alvo. O problema, nesse caso, é confundir a “Avaliação da Satisfação do Usuário” (que é fortemente afetada por fatores subjetivos, como a própria situação do usuário previamente ao acesso àquele bem ou serviço) com a “Avaliação de Qualidade” (que se baseia em critérios objetivos, relativos a cada tipo de bem ou serviço; um dos critérios pode ser a satisfação dos usuários, mas não é o único possível).

Quadro 1 – Síntese dos Principais Conceitos

Público-alvo	É o conjunto de pessoas ao qual se destina uma intervenção. Também pode ser denominado população-objetivo, população-meta ou grupo focal.
Insumo	Os INSUMOS de uma política são os recursos necessários para a sua execução, sejam financeiros, físicos (equipamentos, materiais, instalações), humanos (número, tipo, qualificação) ou outros visando a realizar as metas e objetivos pretendidos.
Produto	São os frutos diretos e quantificáveis das atividades da política, entregues imediatamente pela realização de suas atividades. É a tradução da palavra inglesa “ <i>output</i> ” – expressa uma saída (bens ou serviços) de um sistema que processou <i>inputs</i> ou insumos. Os produtos podem ser preliminares, intermediários ou finais.
Meta	São produtos expressos quantitativamente, contendo, no mínimo, informação sobre que <u>quantidade</u> de qual <u>produto</u> deve ser produzida em que <u>prazo</u> . As metas podem ser, elas próprias, objetivos específicos. Porém, mais corretamente, seriam desdobramentos ou partes dos objetivos específicos.
Objetivo	Objetivo é a descrição clara e precisa de uma situação-problema resolvida. <u>Objetivo superior</u> corresponde aos impactos pretendidos(<i>outcomes</i>), que deverão ser atingidos mediante a consecução dos objetivos de projeto (ou gerais).

	<p><u>Objetivo geral</u> corresponde aos efeitos pretendidos(<i>outcomes</i>), que deverão ser alcançados mediante a consecução dos objetivos específicos.</p> <p><u>Objetivos específicos</u> correspondem aos produtos(<i>outputs</i>).</p>
Efeito	É a mudança (positiva ou negativa) provocada por uma intervenção na realidade. Os efeitos guardam relação direta com os produtos finais de uma intervenção.
Impacto	É a mudança positiva ou negativa, prevista ou imprevista, decorrente dos efeitos de uma intervenção. São resultantes dos resultados. Usualmente os impactos são observados no médio ou longo prazo e não se limitam à órbita restrita da intervenção, podendo atingir outras esferas. Ex. Aumento da escolaridade materna, que leva à redução da mortalidade infantil.
Pressuposto ou Hipóteses	São condições essenciais à consecução dos objetivos e metas de uma intervenção que tem como característica distintiva o fato de não se encontrarem sob o controle do projeto ou dos seus gestores. Devem ser considerados na matriz de riscos de uma política ou programa.

Fonte: Elaboração de Maria das Graças Rua.

4. TIPOLOGIAS DE AVALIAÇÃO: EX ANTE, EX-POST, INTERMEDIÁRIA; DE CONFORMIDADE, FOMATIVA, SOMATIVA; INTERNA, EXTERNA, MISTA; CENTRADA EM OBJETIVOS, INDEPENDENTE DE OBJETIVOS; POR PARES OU ESPECIALISTAS, ADVERSÁRIOS OU PARTICIPANTES. ESCALA.

Desde o surgimento das práticas avaliativas pioneiras, nas décadas de 1960 a 1990, ocorreram significativos avanços na área de avaliação, tornando-se os conceitos mais precisos, as estratégias e as técnicas mais adequadas e os instrumentos de coleta mais acurados. Ademais, passou-se a distinguir os diversos tipos de avaliação que se pode efetuar.

Hoje existem diversas tipologias de avaliação.

Algumas permitem discriminar as avaliações **conforme o ponto do ciclo da política**, do programa ou do projeto em que se realizam (classificam-se em: *ex ante* e "ex-post" para a Casa Civil/IPEA, embora haja autores que incluem avaliação intermediária "in-itinere" ou de meio-termo).

Outras as distinguem **conforme a sua função** (classificam-se em: formativa, somativa e, para alguns, avaliação de conformidade).

Ainda outras, diferenciam as avaliações **conforme a origem dos avaliadores** (classificam-se em: externa, interna ou mista).

E, ainda, **conforme os envolvidos na avaliação** (classificam-se em: avaliação por pares ou especialistas, por adversários, por participantes ou avaliação participativa).

Há também a tipificação **conforme o foco ou objeto** (classificam-se em: avaliação centrada em objetivos versus independente de objetivos; centrada na administração versus avaliação de desempenho; centradas em usuários ou consumidores, etc.).

Também se tipificam **conforme a lógica que orienta sua concepção** (baseada na Teoria do Programa, na Teoria da Implementação ou na Teoria da Mudança do Programa).

Por fim, as avaliações podem se diferenciar **segundo a ênfase metodológica** (classificam-se em: avaliação quantitativa ou qualitativa), etc.

Os mais importantes desses tipos são descritos a seguir. As categorias explicitadas provêm das obras "*Avaliação de Programas: concepções e práticas*", da autoria de Blaine R. WORTHEN, Jody L. FITZPATRICK e

James R. SANDERS(2004) e “*Evaluation: methods for studying programs and policies*”, de Carol WEISS (1998); e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1 (Casa Civil/IPEA) e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2 (Casa Civil/IPEA), ambos de 2018.

Inicialmente, tomando como critério o momento em que a avaliação acontece, cabe esclarecer os conceitos de avaliação *ex ante* e avaliação *ex-post*.

Numa acepção mais generalizada, a avaliação ex ante subentende uma concepção holística, interativa e iterativa, segundo a qual a avaliação se inicia no momento em que se define o problema ou a necessidade que justifica a política pública, o programa ou o projeto. Segundo a Casa Civil/IPEA, “O fundamento da análise ex ante é orientar a decisão para que ela recaia sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente.(...) Desse modo, evita-se a detecção posterior de erros de formulação e de desenho, que, com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, poderiam ter sido previstos e eliminados.” Em seu Manual, a Casa Civil chama a atenção para o fato de que a análise ex ante não se aplica somente às políticas “novas” por assim dizer. Mas sim, deve ser realizada em três diferentes momentos:

- 1)** Na criação de política pública “nova”, que não faça parte da programação governamental vigente ou agregação e desagregação de políticas públicas já existentes, não tendo recebido dotação orçamentária anteriormente.
- 2)** Na expansão de política pública: ação que acarrete o aumento no valor da programação orçamentária, da renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia para ampliar política pública já existente.

3) No aperfeiçoamento de política pública: ação de alteração no desenho de política pública já existente na programação governamental em execução, podendo ou não ocasionar aumento orçamentário.

O Manual prossegue exemplificando:

“As análises *ex ante* com foco no impacto orçamentário-financeiro da expansão da política devem ser realizadas quando houver proposta de aumento de gastos decorrentes de aumento do salário mínimo, reajuste de salários ou reajuste para corrigir inflação e ainda quando houver remanejamento de recursos entre programas do mesmo ministério, levando a uma expansão do valor disponível para um deles e redução para o outro. São exemplos de aperfeiçoamento de políticas públicas as alterações nos critérios de seleção dos beneficiários, nos parâmetros técnicos da política, nas definições de prioridade de pagamentos e nos procedimentos de atendimento. Embora essas alterações possam ser realizadas por meio de atos meramente administrativos, como instruções normativas ou portarias ministeriais, o ideal seria que qualquer alteração dos atributos principais das políticas públicas, tais como objetivo, metas e público-alvo, ensejassem a necessidade de análise *ex ante* dos ministérios finalísticos. Outro caso em que se recomenda a execução de uma análise *ex ante* ocorre quando a política passou por uma avaliação *ex post*, e os resultados dessa avaliação mostraram que o desempenho da política foi baixo ou insatisfatório e que há a necessidade de a política ser reformulada em um ou mais dos elementos de seu desenho (por exemplo, na sua focalização ou nas suas ações)”.

Frisa-se, portanto, que a análise *ex ante* é um instrumento do processo decisório utilizado para decidir a respeito de diversos aspectos de uma

intervenção, ao longo da formulação e reformulação da *policy*, e não simplesmente antes de a implementação, de fato, tornar-se realidade. A referência para definir a avaliação *ex ante* não é a implementação, mas sim o tipo de ação a ser realizado com relação à política: de criação, de expansão ou de aperfeiçoamento.

Ou seja, a avaliação *ex ante* integra as discussões em torno das alternativas de solução; e envolve a tomada de decisão, informando sobre os seus riscos e as suas limitações, as vantagens a maximizar, a consistência entre objetivos e meios, a viabilidade e suficiência dos insumos, a pertinência das soluções à esfera de atuação das organizações abarcadas na intervenção pretendida, entre outros. Para a Casa Civil/IPEA, a avaliação *ex ante* deve contemplar diversas “etapas” (que, para outras abordagens, corresponderiam a diferentes tipos de avaliação). São elas: “(i) diagnóstico do problema; (ii) caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; (iii) desenho da política; (iv) estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; (v) estratégia de implementação; (vi) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; (vii) análise de custo-benefício; e (viii) impacto orçamentário e financeiro.”

Essas duas últimas consistem, respectivamente, na estimativa prévia de eficiência e de impacto do desenho de determinada intervenção. A avaliação *ex ante* de eficiência corresponde, especificamente, ao cálculo de custos de cada alternativa. Além das categorias básicas⁸, os projetos podem envolver ainda custos adicionais do usuário e custos

⁸Os projetos podem envolver apenas três categorias básicas: custos de capital (aquisição de bens que um projeto utiliza por um ano ou mais), custos de manutenção (compra de serviços e materiais para manutenção de bens de capital) e custos operacionais (compra de bens e serviços com vida útil menor que um ano, podendo ser ou custos diretos, quando são indispensáveis; ou custos indiretos, quando não são indispensáveis, mas condicionam a eficiência das ações).

de oportunidade⁹. Essa modalidade de avaliação *ex ante* diz respeito à construção de uma matriz de custos, que contém todos os custos que se espera que uma intervenção requeira em cada período de execução, divididos entre as diversas categorias básicas. Já a avaliação *ex ante* de impacto relaciona-se à estimativa do impacto de cada alternativa, derivado dos objetivos propostos.

A avaliação *ex-post* corresponde a outra lógica. Em se tratando da perspectiva generalizada, refere-se, primeiramente, à avaliação que é concebida sem relação com o planejamento e nem mesmo com o processo de implementação, sendo adotada quando a política pública, o programa ou o projeto se encontra consolidado ou em fase final. Uma segunda acepção genérica alude estritamente ao momento do tempo em que é realizada a avaliação e, portanto, ao estágio da intervenção que é submetido à avaliação. Nesse sentido, a avaliação *ex-post* compreende tanto as avaliações intermediárias ou de meio-termo (quando se trata de intervenções que estão sendo realizadas há tempo suficiente para que sejam reconhecidos tanto os seus processos como os seus produtos: bens e serviços de produção ou prestação continuada¹⁰) como as avaliações finais, de efeitos e de impactos.

Na acepção restrita, a avaliação *ex-post* não diz respeito ao momento em que se pensa ou se planeja a avaliação. O foco, nessa hipótese, recai sobre o que é calculado: o custo efetivo de cada alternativa, pelo mesmo processo de análise de custos da avaliação *ex ante*, porém tendo como referência os valores efetivamente despendidos. Embora

⁹ O custo adicional do usuário é aquele que incide sobre a população-alvo. Por exemplo, no acesso a um serviço escolar pode haver um custo de deslocamento que, além do transporte, inclui o custo do tempo gasto esperando o transporte e viajando. O custo de oportunidade refere-se às oportunidades de ganho às quais se renuncia para investir em uma atividade. Por exemplo, pode-se investir o capital em qualquer atividade lucrativa em vez de alocá-lo a um projeto social; essa renúncia representa o custo de oportunidade.

¹⁰ A avaliação de meio-termo ocorre quando já existe algum tempo após a implementação de uma intervenção qualquer e seu intuito é verificar se a intervenção está caminhando na direção desejada. Ela pode incorrer sobre processos, produtos intermediários, qualidade ou satisfação.

usando os mesmos procedimentos de cálculo, na avaliação *ex-post*, os impactos são mensurados por meio da comparação entre a situação inicial da população-alvo (*baseline*) e a sua situação ao final de um período determinado de tempo. É possível também comparar os impactos observados com os impactos estimados na avaliação *ex ante*, a fim de verificar se a seleção de alternativas de intervenção foi ótima.

No dizer da Casa Civil, a avaliação *ex post* permite levantar evidências sobre o desempenho da política pública, sendo uma ferramenta fundamental para orientar a tomada de decisão durante – ou após – a execução da mesma. É importante diferenciar o monitoramento da avaliação de políticas públicas. A avaliação envolve julgamento, atribuição de valor e mensuração da política, no sentido de melhorar seus processos de tomada de decisão e ajustar as linhas de intervenção. Trata-se de informação aprofundada e detalhada sobre o funcionamento e os efeitos da política. O monitoramento é um processo contínuo ao longo da implementação - o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas - realizado pelo próprio órgão responsável pela política pública. Trata-se de informação mais simples e imediata sobre a operação e os efeitos da política. E tem como objetivo controlar a entrega de insumos, o calendário de trabalho e verificar se os produtos estão de acordo com as metas. O monitoramento permite identificar problemas e falhas durante a execução que prejudicam as ações, os processos ou os objetivos da política pública e, assim, reúne condições para corrigir rumos ou ajustar os planos de implementação. Com vistas a retroalimentar o ciclo de ajustes de uma política e o seu plano de gestão de riscos, o monitoramento deve ser realizado de forma rotineira. Tanto o monitoramento quanto a avaliação são funções de gestão indispensáveis que ajudam a fortalecer o planejamento dos programas e a melhorar a efetividade das ações. Em apoio ao

planejamento da política, a avaliação e o monitoramento são atividades contínuas e integradas, de forma a: i) medir continuamente; ii) comparar o resultado obtido e o previsto; e iii) tomar decisões sobre medidas corretivas que reduzam falhas e elevem a eficiência.

O Guia Prático de Avaliação de Políticas Públicas, em seu volume 2, distingue tipos de avaliação *ex post*:

A **Avaliação Executiva** é um tipo de avaliação rápida (no máximo 6 meses) que permite estabelecer o panorama geral acerca de determinada política pública para identificar claramente fragilidades relacionadas, especialmente, ao seu desenho, à sua gestão e implementação bem como seus pontos de aprimoramento e apontar a necessidade de eventual avaliação mais aprofundada de tópicos específicos. Compreende os seguintes passos: descrição geral da política; revisão do diagnóstico do problema; análise do desenho da política (considerando seu modelo lógico, portanto, a teoria do programa; incentivos existentes e formas de acesso à política); análise da implementação da política; análise da estrutura de governança da política; análise dos resultados mediante o exame dos indicadores qualitativos e da análise observacional dos indicadores quantitativos de resultados; exame dos impactos: a sistematização das evidências ou análise de viabilidade de avaliação de impacto da política; exame da execução das despesas orçamentárias e dos subsídios da União; insights sobre eficiência e economicidade do gasto; recomendações.

O Guia Prático aponta um conjunto de outras avaliações específicas:

Análise do Diagnóstico do Problema: quando realizado na etapa de execução da política pública destina-se a averiguar se o diagnóstico

que ensejou a criação dessa política estava correto e verificar se tal percepção se mantém atual. A partir disso, pode-se justificar a continuidade da intervenção ou o seu encerramento, bem como fundamentar outras alterações na intervenção em foco. Caso o diagnóstico demande uma atualização, isso poderá levar à reformulação da política.

Avaliação de Desenho da Política: na revisão do desenho original da formulação da política, analisando os pressupostos assumidos anteriormente, as evidências mais recentes – tanto para a performance do desenho atual quanto para desenhos alternativos experimentados em políticas similares –, os incentivos gerados, a população a ser focalizada e priorizada, etc. A avaliação de desenho compreende a revisão da teoria do programa, verificando a sua consistência e lógica, ou coerência interna a fim de averiguar a possibilidade de erros ou falhas no desenho e propor mudanças a fim de superá-los.

Avaliação da Implementação ou Avaliação de Processos: tem como objetivo avaliar se a política é executada conforme o seu desenho, identificando se os elos entre os insumos, os processos e os produtos estão condizentes com o esperado, ou mesmo se podem ser aprimorados. Seus objetivos são: i) verificar a correspondência do que foi ou está sendo executado com o que foi proposto, ou seja, verificar se a execução está ocorrendo conforme o desenho; e ii) definir subprocessos que não estão regulamentados no nível macro do desenho da política. A avaliação de implementação contempla o levantamento e a descrição dos diferentes processos envolvidos na execução da política pública, necessários para a transformação dos insumos nos produtos a serem entregues para a sociedade. A abordagem baseia-se na técnica da gestão de riscos, com a finalidade

de trazer para a avaliação os pontos mais relevantes que permitam o atingimento dos objetivos pretendidos da política.

Avaliação de Governança da Política Pública: Segundo o Guia Prático, governança pública é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017). A governança das políticas públicas envolve princípios e mecanismos que se entrelaçam formando uma complexa estrutura, composta por normativos, regulamentos, instituições e, principalmente, indivíduos, que são os gestores ou executores das políticas públicas. O Guia Prático sustenta que essa abordagem avalia se a implementação de políticas públicas está dotada de capacidades estatais adequadas ao nível de complexidade dos problemas que pretende solucionar. Tais capacidades estatais compreendem duas dimensões interdependentes: i) técnico-administrativa, que corresponde ao desenvolvimento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas de recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; e ii) político-relacional, que consiste na capacidade de incluir, dialogar e articular múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos), visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais

O Guia Prático recomenda avaliação de governança a todas as políticas públicas, sendo indispensável naquelas implementadas por redes de políticas públicas, como as políticas que envolvem uma pluralidade de atores governamentais e da sociedade civil (como saúde, educação e Bolsa Família); as políticas transversais, que envolvem mais de um órgão

e as políticas de execução descentralizada, envolvendo mais de uma esfera governamental. Destina-se a contribuir para melhorar a governança, ou seja, aprimorar a coordenação da execução da política pública, criando condições capazes de gerar e entregar resultados, de forma a melhor atender ao interesse público.

Avaliação de Retorno Econômico e Social: destina-se a demonstrar que a formulação da política pública considerou os custos e os benefícios de cada alternativa e que, do ponto de vista econômico e social, os benefícios da alternativa selecionada superam os seus custos. Existem ferramentas metodológicas que permitem a estimação desses custos e benefícios na análise *ex ante*. Na avaliação *ex post* a lógica segue sendo a mesma, com a diferença de que os custos e benefícios já são valores observados (ou estimados), e não meramente previstos.

Avaliação de Custo-Benefício, que pode ser realizada como análise *ex ante* ou *ex post*, é um tipo de avaliação econômica e compreende: i) definição de custos e benefícios relevantes; ii) seleção de programas alternativos; iii) catalogação e previsão quantitativa dos impactos; iv) monetização de custos e benefícios; v) desconto e cálculo do valor presente líquido do programa; e vi) análise de sensibilidade. A partir da definição de custos e benefícios, estabelecem-se os favorecidos diretos e indiretos do programa a ser adotado. A fim de que sejam comparáveis os custos e os benefícios de diferentes alternativas para uma correta ACB, é de fundamental importância a identificação e a monetização dos itens estabelecidos como relevantes.

Avaliação de Resultados: baseia-se no exame exploratório dos indicadores de resultados e impactos esperados com a política.

Segundo o Guia Prático, trata-se de metodologias quantitativas e qualitativas que verificam a evolução dos indicadores disponíveis, ou que estabelecem métodos de coleta de informações junto aos usuários ou aos envolvidos na execução da política pública. O levantamento do nível de satisfação dos usuários ou das possibilidades de aprimorar os resultados da política pode ser realizado, por meio de aplicação de entrevistas com amostra de beneficiários ou com grupos focais.

Avaliação de Impactos é a que procura verificar as hipóteses da teoria do modelo lógico de uma política, mediante a quantificação dos efeitos causais desta. A noção de contrafactual é fundamental para se compreender a avaliação de impacto. O contrafactual é a negação hipotética de um fato ou evento real a fim de imaginar o que seria a realidade e o mesmo evento não tivesse ocorrido. Para se calcular o impacto de uma política sobre um beneficiário, é preciso observar, ao mesmo tempo, o que aconteceu com ele ao ser atendido pela política e o que teria acontecido se não tivesse participado. A diferença entre o que ocorreu nessas duas situações é o que pode ser considerado como o efeito causado pela política, isto é, o seu impacto. No entanto, não é possível simultaneamente observar ambas as situações. Como não é possível observar diretamente o contrafactual, esse deve ser estimado para se calcular o efeito causal da política pública. Existem diferentes estratégias empíricas para determinar como será estimado o contrafactual.

A diferença entre a avaliação de resultados e a avaliação de impacto relaciona-se às metodologias utilizadas. A avaliação de resultado baseia-se na observação dos indicadores quantitativos, ou no uso de metodologias quantitativas exploratórias, e no levantamento de percepção dos resultados da política, segundo os seus usuários finais. Já a avaliação de impacto, com uso de metodologias estatísticas mais

sofisticadas e hipóteses sobre o comportamento dos beneficiários da política e dos não beneficiários que servirão de grupo de controle, pode estimar os efeitos causais da política tanto sobre os indicadores de resultados quanto de impactos, definidos no modelo lógico.

É importante ter claro que todo programa ou projeto pode apresentar resultados colaterais ou externalidades, que são consequências pretendidas ou não, e que podem ser benéficos ou prejudiciais. Esses correspondem aos impactos, e devem ser incluídos na análise avaliativa. De acordo com Jorge Abrahão de CASTRO¹¹, Avaliação de impacto é aquela que procura constatar os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública. Dois pressupostos orientam a avaliação de impacto: (i) Existe propósito de mudança social na política em análise; e (ii) Existe uma relação causal entre a política e a mudança social provocada.

Neste caso, deve-se constatar empiricamente mudanças, proceder à sua diferenciação, à sua quantificação e estabelecer a relação causa efeito entre estas e a ação pública realizada por meio da política. A principal ferramenta metodológica para isso foi emprestada das ciências naturais: o "método experimental". Destinado a identificar as relações causais entre um estímulo e uma resposta, o método experimental baseia-se na comparação dos resultados obtidos em um grupo experimental (que recebeu o estímulo ou a intervenção) e um grupo de controle (que não os recebeu, mas não está ciente desse fato), sendo ambos os grupos equivalentes em todos os aspectos relevantes. Trata-se de um método de difícil aplicação nas ciências

¹¹ Apresentação ppt, disponível em www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/publicacoes/cota_base.../02.pdf, consultado em 16 mai.2013. Não paginado.

humanas e, ainda mais, nas políticas públicas, devido aos obstáculos à aplicação de procedimentos rigorosos de seleção aleatória. Na impossibilidade de adoção dos procedimentos aleatórios próprios do método experimental, adotaram-se procedimentos aproximados, que são conhecidos como "método quasi-experimental".

Um dos grandes desafios da Avaliação de Impacto é conseguir isolar, em uma situação específica, as mudanças "naturais" – por assim dizer – das mudanças "provocadas", ou seja: i) resultantes de uma determinada intervenção, cujo impacto se pretende avaliar; e ii) resultantes de outras intervenções. Na tentativa de responder a esse desafio, podem ser adotados três procedimentos quasi-experimentais para avaliar impactos.

O primeiro fundamenta-se numa abordagem sincrônica. Significa, basicamente, identificar um conjunto de situações reais comparáveis (S), dotadas de características similares ou equivalentes, de acordo com as variáveis selecionadas para a análise de impacto. Em seguida, separam-se dois subconjuntos: o primeiro (S1), composto por situações nas quais se pretende realizar intervenções, correspondente ao grupo experimental; e o segundo (S2), constituído por situações nas quais isso não ocorre, correspondente ao grupo de controle. A seguir, tendo início as intervenções (X), acompanha-se, nos dois subconjuntos, comparativamente, o comportamento das variáveis selecionadas. Esse procedimento, de lógica sincrônico-comparativa, é também denominado "acompanhamento de impactos".

Figura 1-Análise Sincrônico-Comparativa: Acompanhamento de Impactos

S1: T1 ...X...Tn ----- S2: T1...Tn

Fonte: adaptado de BURDGE, 1998.

Outro procedimento envolve a abordagem diacrônica. Ela pressupõe identificar uma ou mais situações-objeto de intervenções. Realiza-se uma descrição/mensuração/ caracterização de cada uma das situações (diagnóstico) no momento imediatamente anterior à intervenção (Tzero), com base nas variáveis selecionadas para a análise de impacto. Esse diagnóstico equivale à caracterização da situação como "controle" ou "linha de base" (*baseline*) ou "marco zero" ou "tempo zero".

Figura 2-Análise Diacrônica: Diagnóstico de Impactos

X
Tzero-----T1

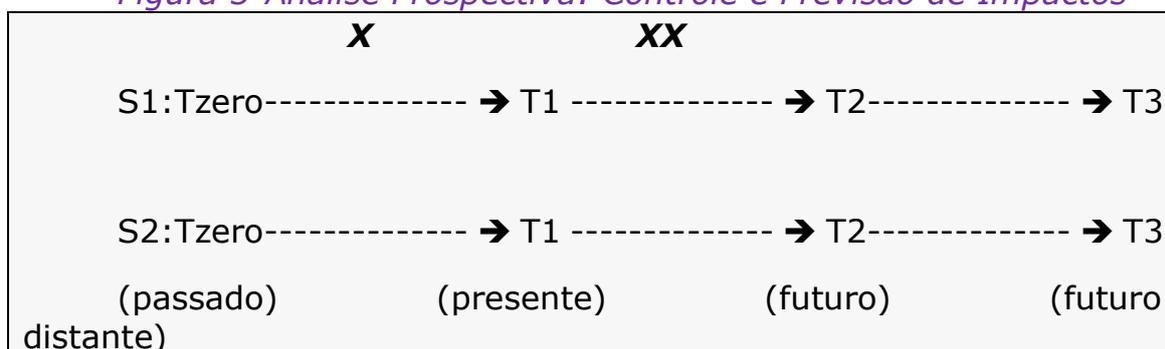
Fonte: adaptado de BURDGE, 1998.

Em seguida, examinam-se os diversos aspectos da intervenção (X). E, por fim, compara-se o comportamento das variáveis em Tzero (para fins de controle) com o seu comportamento em um momento dado, após a intervenção (T1). Nesse caso, é preciso capacidade de isolar outras intervenções que não aquela cujos impactos se pretende medir, de modo a evitar interveniências. Esse procedimento é conhecido como "diagnóstico de impactos". Destaca-se que a abordagem diacrônica, diferentemente das demais aqui expostas, não utiliza os grupos experimental e de controle, uma vez que o próprio grupo é o mesmo, variando apenas a sua situação (descrita mediante indicadores) em

Tzero, T1, Tn. A abordagem diacrônica é bastante adotada em avaliações realizadas no Brasil, em contraste com a análise sincrônica.

O terceiro procedimento quasi-experimental para avaliação de impactos equivale a uma combinação dos dois anteriores. Permite comparar situações similares para realizar previsões para o futuro. Se as situações examinadas compõem áreas relativamente próximas ou contíguas, possibilita avaliar o alcance (extensão no espaço) dos impactos. Ademais, possibilita reexaminar situações de intervenção para avaliar quais foram os impactos efetivos, medindo a consistência entre o impacto previsto e o impacto efetivo. É o que se intitula "análise de controle de impactos e análise prospectiva".

Figura 3-Análise Prospectiva: Controle e Previsão de Impactos



Fonte: adaptado de BURDGE, 1998.

A fim de obter maior precisão com a aplicação do método quasi-experimental nas avaliações de impacto, pode-se empregar o instrumento denominado "método da diferença em diferença" (ou "dif-in-dif")(GERTLER; MARTINEZ; PREMAND; RAWLINGS; VERMEERSCH, 2010). Esse originou-se da tentativa de solucionar algumas dificuldades relativas ao acompanhamento e à comparação de variáveis no método quasi-experimental.

O método da diferença em diferença caracteriza-se por efetuar observações do grupo experimental e do grupo de controle nos momentos anterior e posterior a uma intervenção. Além de registrar os comportamentos notados nessas fases nos dois grupos, como as análises quasi-experimentais sincrônica e prospectiva fazem, esse método distingue as diferenças verificadas em cada grupo em T0 (antes da intervenção), T1 e Tn (após a intervenção).

Calculadas essas diferenças no interior de S1 (grupo experimental) e de S2 (grupo de controle), chamadas aqui de "diferenças A e B"; são então computadas as diferenças de S1 com S2, nos períodos anterior e posterior à intervenção, são as denominadas, abaixo, "diferenças C e D". Nas diferenças "A" e "B" congelam-se os grupos, ao passo que nas diferenças "C" e "D" congela-se o tempo da análise .

Como resultante desse processo sequencial, emerge o produto de todas as diferenças – dentro de cada grupo e entre ambos os grupos, em ambos os tempos verificados. Daí seu nome: "diferença em diferença" (GERTLER; MARTINEZ; PREMAND; RAWLINGS; VERMEERSCH, 2010).

Figura 4-Análise pelo método da diferença em diferença

S1: T0 ...X...T1 →diferença A: T0S1 - T1S1 →diferença C: T0S1 - T0S2

S2: T0T1 →diferença B: T0S2 - T1S2 →diferença D: T1S1 - T1S2

Diferenças resultantes: diferença B - diferença A = (T0S2 - T1S2) - (T0S1 - T1S1)

diferença D - diferença C = (T1S1 - T1S2) - (T0S1 - T0S2)

Fonte: elaboração de Roberta Romanini.

Qualquer que seja o procedimento adotado para a Avaliação de Impacto de políticas públicas, a primeira tarefa, para os métodos experimental e quasi-experimental de avaliação, é, sempre, selecionar as situações a serem examinadas. Os critérios básicos de seleção são a similaridade e a comparabilidade. Esses critérios abrangem algumas dimensões essenciais a serem contempladas:

a) unidade socioespacial de análise (como município, assentamento, etc.), pois cada uma dessas unidades possui diversas características próprias; por exemplo, o grau de autonomia e de complexidade de um município é muito distinto do de um bairro, e assim por diante. Isso não significa que só se possa analisar um tipo de unidade, mas que devem ser selecionados vários exemplares de cada tipo, permitindo a comparação intra-tipos e entre-tipos;

b) características geográficas e socioculturais similares. Vale a mesma observação feita quanto às unidades de análise ;

c) projetos de magnitude, metodologia, tipo e finalidades (resultados) similares. Nota-se que se deve compatibilizar essa dimensão "c" com as dimensões "a" e "b". Como princípio metodológico, deve-se compor grupos homogêneos – tanto quanto

possível – de situações a serem analisadas, combinando-se essas três dimensões, que se referem à natureza da comunidade e do projeto.

As duas outras dimensões referem-se aos dados disponíveis para análise , sendo autoexplicativas:

d) bases de dados com datas similares (horizonte de tempo coberto);

e) fontes de dados comparáveis (variáveis e categorias compatíveis).

A segunda tarefa, na Avaliação de Impacto, é selecionar a(s) perspectiva(s) de análise , porque ela(s) estabelece(m) a referência para a elaboração e a seleção dos indicadores. Cabe assinalar que a clara definição da perspectiva de análise é fundamental, na medida em que os impactos sociais podem variar de acordo com diversas dimensões. Nesse sentido, os impactos podem variar quanto à escala. Por exemplo, uma determinada intervenção pode gerar 50 ou 1000 empregos; pode alterar a produtividade de um certo tipo de cultivo em 1% ou em 500%, etc. Isso exemplifica a variação de escala do impacto obtido.

Os impactos igualmente podem variar em intensidade. Por exemplo, uma intervenção pode transformar radicalmente os padrões de vida, os hábitos e os comportamentos de um grupo ou uma população, ou mudá-los apenas marginalmente.

Os impactos variam, também, consoante a extensão no espaço. Ou seja, determinadas intervenções têm impacto localizado, outras têm desdobramentos sobre áreas contíguas, mais ou menos amplas, alterando a distribuição da população, provocando migrações, etc.

Ademais, os impactos variam quanto à duração no tempo. Uma intervenção pode gerar empregos em uma área durante curto período de tempo, podendo atrair trabalhadores temporários, etc., até se esgotar. Já outras têm impacto de maior duração, pois geraram atividades econômicas dotadas de sustentabilidade, de maneira que, quando a intervenção se esgota, particularmente seus efeitos, produzem-se novos impactos, e assim por diante. Essa dimensão é sobremaneira delicada para a análise de impacto social em políticas públicas, havendo analistas que afirmam somente poderem ser efetivamente avaliados os impactos de curta duração, porquanto é impossível isolar os demais.

Os impactos variam, ainda, segundo a cumulatividade. Isso significa que podem expressar mudanças que se reforçam mutuamente ou, distintamente, que se neutralizam umas às outras. Por exemplo, sabe-se que renda e saúde interagem e geram impactos cumulativos sobre a qualidade de vida. Mas também se sabe que determinados programas de geração de emprego neutralizam os ganhos em saúde, haja vista conterem externalidades como atividades de risco, deterioração ambiental, etc., que geram efeitos negativos sobre a qualidade de vida.

Finalmente, os impactos variam de acordo com sua racionalidade. Nesse caso, inclui-se um componente de valor que é a desejabilidade

de um impacto frente aos seus custos, às suas possíveis consequências e à capacidade do planejador de prever essas últimas. Assim, há as seguintes possibilidades:

Quadro 3 -Tipos de Impactos

IMPACTOS	Desejáveis	Indesejáveis
Previstos	Atendem aos objetivos.	Custos e renúncias para atingir os objetivos.
Não Previstos	Ganhos em escala (excedem positivamente os objetivos).	Externalidades e efeitos perversos.

Fonte: elaboração de Maria das Graças Rua.

Quando o foco se transfere para a finalidade da avaliação ou a função desempenhada por ela, pode-se distinguir alguns tipos relevantes. Primeiramente, há a avaliação de conformidade, que corresponde ao exame da aderência à lei dos atos normativos da política pública, do programa ou do projeto e também dos atos do gestor na condução das suas atividades, inclusive, na gestão da “coisa pública”. Também é conhecida como avaliação de accountability, tendo por finalidade averiguar “em que medida um programa observa as diretrizes, regulamentos, padrões legais ou qualquer outra expectativa formal”. Uma abordagem comumente utilizada nesse tipo de avaliação é a análise de indicadores de desempenho. Esse tipo de avaliação predomina nas instituições de controle interno e externo, sendo seu objeto, precipuamente, o processo e não os resultados das políticas públicas. Em uma concepção alternativa, pode-se entender conformidade como a aderência da implementação da *policy* à sua concepção original, tanto em termos de procedimentos quanto em termos de orientação para os resultados previstos, público-alvo, etc.

A avaliação formativa, também conhecida como “retroalimentadora”, tem por função proporcionar informações úteis à equipe gestora da política pública, do programa ou do projeto, com o propósito de

aperfeiçoá-los durante o ciclo da execução; ou aos planejadores, com vistas a poderem realizar a atualização contínua dos programas ou projetos, de sorte a maximizar seus objetivos.

A avaliação formativa pode ocorrer como avaliação *ex ante* ou como avaliação intermediária. Sua finalidade é subsidiar a tomada de decisão que sucede durante o processo da política pública, em relação à estrutura ou ao desenho do programa ou projeto, aos ajustes necessários, às melhorias da gestão, etc. Tem a natureza de diagnóstico parcial e contextual e leva a decisões sobre o desenvolvimento do programa ou projeto, inclusive, modificações e revisões deles. Com a realização da avaliação formativa, o programa ou projeto passa constantemente por reformulações. Seus usuários são as equipes gestoras. E costuma ser realizada por avaliadores internos. Esse exame às vezes utiliza medidas ou dados informais em coletas de dados amiúdes. Suas perguntas são do tipo: O que tem funcionado? O que deve ser melhorado? Como podem ser realizados aperfeiçoamentos?

A avaliação somativa tem por função subsidiar decisões finais sobre a continuidade ou não de um programa ou um projeto associado à determinada política pública, como redimensionamento do público-alvo, mitigação de efeitos colaterais, etc. Pode ocorrer tanto como avaliação intermediária, desde que em estágios avançados, quanto na modalidade de avaliação final, *ex-post*, e costuma adotar a avaliação externa ou mista. Representa tanto um instrumento de gestão como de responsabilização e, especialmente, de aprendizagem organizacional. Leva a decisões terminativas sobre a execução, a continuidade ou o encerramento de um programa ou um projeto. Seus usuários são os administradores, os beneficiários, os financiadores e os supervisores, além da equipe gestora. Esse tipo de verificação adota

medidas válidas e confiáveis em coletas de dados pouco frequentes. As perguntas às quais a avaliação somativa deve responder são: Quais foram os resultados obtidos? Quanto custou? Quem foi beneficiado? Quais os índices de efetividade? Houve consequências inesperadas? Positivas ou Negativas? Que lições podem ser extraídas?

As avaliações se diferenciam ainda quanto à origem da equipe que as realiza, podendo ser internas, externas ou mistas.

As avaliações internas são aquelas em que a intervenção (política pública, programa ou projeto) é avaliada por uma equipe envolvida com sua implementação. Não se trata de auto-avaliação, que ocorre quando o objeto avaliado é o desempenho da equipe ou de seus membros. Na avaliação interna, o objeto avaliado é a intervenção, seus processos e seus produtos, a consecução dos objetivos e das metas, etc. A grande dificuldade da avaliação interna reside na distorção da perspectiva do avaliador devido à excessiva proximidade com o objeto, além de todos os possíveis vícios resultantes da endogeneidade. Em contrapartida, há familiaridade profunda dos avaliadores com o universo relacionado à gestão daquela temática ou área setorial.

As avaliações externas são aquelas realizadas por uma equipe que não possui envolvimento com a implementação da política pública, do programa ou do projeto. Podem ser consultores externos (independentes), agentes do controle interno (como a Controladoria Geral da União) ou do controle externo (como o Tribunal de Contas da União) e até mesmo equipes do próprio órgão responsável pela intervenção, desde que não estejam diretamente atuantes na implementação¹². Não obstante as vantagens do distanciamento do

¹² Um exemplo são as avaliações feitas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI – dos programas do MDS.

objeto examinado, a desvantagem principal desse tipo de avaliação está no fato de que quanto mais distantes da realidade da gestão, mais dificuldades têm os avaliadores externos para compreender em profundidade o objeto avaliado.

As avaliações mistas são aquelas conduzidas por uma equipe interna em parceria com outra, externa. As duas formulam o plano de avaliação e constroem os instrumentos avaliativos juntas. Em seguida, se separam para aplicar os instrumentos e analisar os dados. Depois, se unem novamente para comparar suas conclusões e chegar a um termo comum, mesmo que existam discrepâncias em seus achados. Esse tipo permite superar tanto as distorções próprias da avaliação interna quanto as dificuldades derivadas do distanciamento excessivo que é próprio da avaliação externa. As vantagens da avaliação mista estão na combinação de diferentes pontos de vista, na aprendizagem que ambas as equipes ganham e no relatório de avaliação ser bastante preciso. Todavia, ela só se aplica em situações nas quais seja necessária uma grande exatidão das conclusões, devido ao seu elevado custo de execução.

Quadro 2 – Tipologias e Tipos de Avaliação

CRITÉRIO	TIPO DE AVALIAÇÃO
Segundo o momento em que se realiza	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Avaliação <i>ex ante</i> (de situação e de projeto ou estrutura) ▶ Avaliação de meio-termo (de processos, de produtos, de qualidade) ▶ Avaliação <i>ex-post</i> (de efeitos e de impactos)
Segundo a procedência dos avaliadores	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Avaliação interna ▶ Avaliação externa ▶ Avaliação mista
Segundo o foco da Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Avaliação centrada em objetivos ▶ Avaliação independente de objetivos, entre outras.
Segundo os envolvidos na Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Avaliação centrada em especialistas ou por pares ▶ Avaliação centrada em adversários (equipes opostas) ▶ Avaliação centrada nos participantes ou avaliação participativa
Segundo a função da Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Avaliação de conformidade ou de accountability ▶ Avaliação somativa ▶ Avaliação formativa

Fonte: adaptado de WORTHEN, SANDERS e FITZPATRICK, 2004.

Há também a categorização de acordo com o foco ou objetivo da avaliação. Consoante esse aspecto, a avaliação pode ser, por exemplo: centrada no cliente, centrada na utilização, centrada na decisão, centrada em objetivos, independente de objetivos, centrada no consumidor, de custo-benefício, entre outras.

Nessa classificação, é importante ressaltar a avaliação centrada em objetivos, por ser a mais praticada no Brasil. Ela qualifica-se por possuir como ponto de partida a especificação dos objetivos e das metas da política pública, do programa ou do projeto, de maneira a apreciar se eles foram ou não atingidos e em que medida. Seu escopo pode ser tão pequeno quanto uma reunião de trabalho ou tão amplo quanto o plano estratégico de uma organização ou um plano plurianual de governo. Entretanto, na década de 1980, a academia começou a discutir as deficiências desse tipo avaliativo, uma vez que buscava ativamente os objetivos e ignorava todos os elementos de uma *policy* que não se expressassem como objetivos ou metas, que poderiam ser de grande significância.

Com base nessa crítica, originou-se a avaliação independente de objetivos, que se concentra em buscar os produtos, os efeitos e os impactos das intervenções, com base em uma metodologia que intencionalmente procura ignorar os objetivos da intervenção. O exame da política pública, do programa ou do projeto inicia-se não pela apreciação dos objetivos, mas sim pelas percepções de mudança produzidas pela intervenção na realidade nas vidas de *stakeholders*, agentes públicos, beneficiários ou usuários, e não-beneficiários ou não-usuários. Portanto, é muito mais ampla que a avaliação centrada em objetivos: pode observar externalidades (consequências imprevistas) negativas e positivas da intervenção. Ao chegar a um estágio no qual isso foi suficientemente pesquisado, elaboram-se indicadores e

comparam-se as alterações diagnosticadas pelos *stakeholders* aos objetivos da política pública.

Por fim, em relação ao critério de quem está envolvido na avaliação, é possível identificar três tipos.

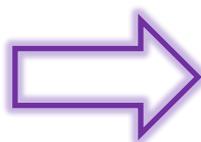
Na avaliação por pares ou por especialistas, os avaliadores fazem parte do universo do grupo encarregado pela implementação de uma política pública, um programa ou um projeto. Um exemplo são os comitês avaliadores dos programas de pós-graduação, que são compostos por professores doutores pertencentes a esses próprios programas de pós-graduação.

A avaliação centrada em adversários conforma modalidade em que as equipes avaliadoras se dividem em dois grupos – um deles busca aspectos positivos da intervenção e o outro procura aspectos negativos. Posteriormente, os dados conflitantes são contrastados e as equipes devem alcançar um acordo sobre a avaliação.

E a avaliação por participantes ou participativa, uma espécie avaliativa de mais complexidade. Ao contrário do que se imagina, ela não é aquela em que os beneficiários são consultados. A avaliação participativa diferencia-se por ser aquela em que os diversos *stakeholders* de uma política pública são incorporados ao planejamento da avaliação. Dessa maneira, eles definem, em conjunto com a equipe avaliadora, os critérios a serem utilizados, a dimensão da política a ser avaliada e os instrumentos de verificação a serem adotados, para citar alguns exemplos. Embora os *stakeholders* não participem da coleta e da análise dos dados, eles são chamados a debater os resultados com a equipe avaliadora, validando ou não suas conclusões.

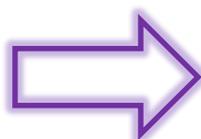
5. A ESCALA DA AVALIAÇÃO

Além dessas tipologias, E. COHEN & R.FRANCO (1993, p.115-117) chamam a atenção para a possibilidade de tipificar as avaliações segundo a escala da política, programa ou projeto. Assim, tomando por base o número de pessoas afetadas e a magnitude dos recursos investidos, os autores distinguem entre *a avaliação de projetos grandes* e *a avaliação de projetos pequenos*, sustentando haver algumas diferenças fundamentais entre os dois tipos.



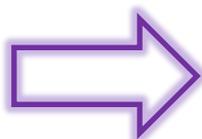
A primeira distinção a ser enfatizada tem a ver com a estratégia da avaliação. Nos grandes projetos adota-se uma estratégia analítica e objetiva, sendo a avaliação decomposta nas várias dimensões do projeto. Os autores mencionam a possibilidade de efetuar análises transversais, mediante avaliações parciais das diversas etapas, cujo foco seria a consecução dos objetivos intermediários. E mencionam também os cortes longitudinais, que permitiriam apreciar o avanço na busca de objetivos específicos, “assim como a articulação e encadeamento dos processos de diagnóstico, programação e implementação e o grau de adequação administrativa aos objetivos do projeto e os fluxos de e para o projeto.”

Já os pequenos projetos são avaliados a partir de uma estratégia qualitativa, cuja ênfase recai sobre a compreensão do conjunto e dos casos individuais que o integram. Apesar de ser possível operar mediante cortes transversais, a análise dimensional não é aplicável aos pequenos projetos.



A segunda distinção importante consiste na lógica da avaliação, que é dedutiva para os grandes projetos e

indutiva para os pequenos. Ou seja, na avaliação de grandes projetos parte-se de um modelo causal a fim de verificar em que medida o projeto modificou a realidade em relação aos seus objetivos. Já a avaliação dos pequenos projetos parte da observação da realidade para chegar ao julgamento do projeto como um todo, sem desagregá-lo em dimensões ou componentes.



A terceira diferença reside no roteiro de avaliação que assume, para os grandes projetos, característica dos modelos experimentais (grupo experimental versus grupo de controle), enquanto nos pequenos projetos se parte da realidade global para entender o projeto mediante as articulações que os indivíduos estabelecem na comunidade.

Variam também as técnicas de análise que tendem a ser quantitativas ou quanti-qualitativas quando se avaliam os grandes projetos; e inclinam-se a serem qualitativas e aproximadas das abordagens da antropologia, quando a avaliação tem como objeto pequenos projetos.

Do mesmo modo, os resultados das avaliações são diferentes: as avaliações dos grandes projetos desagregam etapas, dimensões, processos ou níveis e cabe estabelecer conclusões sobre suas particularidades. Os *stakeholders*, por sua vez, são tratados como categorias e não como indivíduos. Já as avaliações dos pequenos projetos analisam as individualidades, tanto no que é possível generalizar, quanto nos casos desviantes.

Por fim, os avaliadores são distintos. Nas avaliações dos grandes projetos tem-se equipes centralizadas que operam mediante a análise

de informações agregadas, sem necessariamente interagir com os envolvidos no projeto. Já nas avaliações de pequenos projetos o avaliador sem envolve diretamente com o projeto, interagindo diretamente – e às vezes, de modo prolongado – com o grupo que é objeto da avaliação

Nas Ciências Sociais, em geral, existe uma percepção do significado da escala em termos de complexidade. Ou seja, interações que são relativamente simples em contextos de pequena escala, assumem configurações completamente distintas em contextos de larga escala porque as interações dos seus componentes não são simplesmente lineares e cumulativas, mas estruturais. Nesse sentido, fica evidente que os as estratégias, técnicas, objetivos e procedimentos aplicados em avaliações de larga escala, são diferenciados frente às avaliações de pequenas populações.

As avaliações em larga escala servem para um grande conjunto de processos avaliativos, com diferentes formas, instrumentos, indicadores, etc. Geralmente são organizadas a partir de um sistema de avaliação baseado em instrumentos padronizados, aplicados e um grande número de informantes, geralmente diferenciados quanto aos seus papéis sociais e institucionais. Sua lógica é comparativa e longitudinal. Geralmente são feitas com amostras extensas (com substratos). No Brasil, um exemplo de avaliação em larga escala é o SAEB – Sistema nacional de Avaliação da Educação Básica.

6. MODELOS OU CONCEPÇÕES DE AVALIAÇÃO: TEORIA DO PROGRAMA; TEORIA DA IMPLANTAÇÃO, TEORIA DA MUDANÇA DO PROGRAMA.

A avaliação formal de políticas públicas não se limita a uma abordagem ou um modelo único ou específico, podendo adotar um entre vários, a

ser selecionado de acordo com o foco e o objetivo da avaliação, a natureza do objeto avaliado, as restrições de tempo e custo, entre outros critérios. Essas estratégias de avaliação referem-se à forma pela qual o objeto examinado é entendido. De fundamental importância para a análise das políticas públicas, os principais métodos ou abordagens de avaliação são explicitados em seguida.

A primeira abordagem a ser estudada é a Teoria do Programa. Seu ponto de partida é a proposição de que por trás de toda intervenção na realidade existe uma teoria a respeito das causas dos problemas e de quais os meios para solucioná-los. A Teoria do Programa busca, então, identificar recursos, atividades e possíveis resultados desejados por um programa, e especificar a cadeia causal de premissas ligando tais elementos. A pergunta central que essa estratégia visa responder é: Em que medida as atividades desencadeadas por uma política pública provocam um conjunto específico de resultados para seus atores e beneficiários? Desse modo, enfatiza a análise dos mecanismos que levam à mudança (e não das atividades de funcionamento da *policy*) e como essas atividades tendem a gerar benefícios ou não para o público-alvo daquela intervenção.

A Teoria do Programa procura identificar a concepção lógica que preside a intervenção a ser avaliada e os resultados que podem ser dela esperados. Por exemplo, existe uma tese de que a causa da evasão escolar é a necessidade de as crianças trabalharem precocemente para compor a renda de famílias empobrecidas. Nessa hipótese, a intervenção terá a configuração de um programa para retirada da criança do trabalho e sua reinserção na escola, e para isso serão definidos determinados incentivos e adotados determinados procedimentos.

A avaliação segundo a Teoria do Programa explora a consistência entre a teoria identificada, os procedimentos adotados e os resultados obtidos. Compreende tanto as teorias normativas (que descrevem o programa segundo a finalidade ou função que ele deve cumprir) quanto as teorias causais (que afirmam haver uma relação de causalidade direta entre um fenômeno e outro, de maneira que o programa deve ser elaborado com a finalidade de eliminar a causa do problema).

Aqui cabe uma observação sobre o Modelo Lógico e o seu papel na avaliação. O Modelo Lógico sintetiza uma Teoria do Programa, ou seja, um conjunto de hipóteses a respeito de como uma linha de intervenção para lidar com uma situação-problema pode chegar a produzir mudanças e a alterar a realidade da maneira esperada. Modelo Lógico é um passo a passo estruturado para demonstrar como recursos (insumos) e atividades geram produtos, os quais dão origem a resultados que desencadeiam consequências (impactos). Trata-se de um fluxo que demonstra a racionalidade de conexão entre os insumos e atividades propostas através da política e os objetivos que se pretende atingir.

Etapas do modelo lógico: Insumos → Atividades → Produtos → Resultados → Impactos

Os insumos de uma política são os recursos necessários para a sua execução, sejam financeiros, físicos (equipamentos, materiais, instalações), humanos (número, tipo, qualificação) ou outros.

As atividades são as ações e os serviços realizados sob o escopo da política, podendo ser:

- atividades diretas, aquelas que recaem sobre os beneficiários da política em si (treinamentos, distribuições de renda etc.); e

- atividades indiretas, aquelas necessárias para garantir a realização da política (treinamento de funcionários, tarefas de gerenciamento, provisão de instalações etc.).

Produtos (outputs) são os frutos diretos e quantificáveis das atividades da política, entregues imediatamente pela realização de suas atividades. Por norma, cada atividade deve contribuir para, no mínimo, um produto.

Os resultados (outcomes) de uma política são mudanças observadas no curto prazo sobre indivíduos, grupos ou instituições, como resultado da intervenção realizada, devendo ser observáveis e mensuráveis, por serem os efeitos diretos da intervenção sobre os beneficiários.

Os impactos de uma política são mudanças de mais longo prazo, também mensuráveis. Seriam resultados dos resultados de uma política, ou seja, as consequências geradas em um momento mais distante a partir dos resultados diretamente atribuídos a uma intervenção.

O Guia Prático assinala que “ a atribuição de mudanças observadas a uma intervenção é uma suposição que requer cuidado. Uma das formas de como isso pode ser feito é observar ou simular uma comparação dos beneficiários pós-intervenção em relação a um contrafactual, um caso ou um momento que represente a situação em que estariam caso não tivessem tido acesso à política. Essa é uma e não a única possibilidade de avaliação, sendo que a experiência internacional recomenda o uso de técnicas variadas, quantitativas e qualitativas, e em momentos diferentes de implementação – o que dá origem à distinção entre **avaliações formativas**, feitas durante a

implementação, e **somativas**, feitas quando a política já apresenta resultados palpáveis há algum tempo”.

A segunda estratégia de avaliação desenvolvida pela literatura foi a Teoria da Implementação. Trata-se de um método de avaliação no qual não se questiona a racionalidade do desenho da intervenção, mas sim a lógica que preside a sua implementação e a consistência dessa com os resultados pretendidos, medida pela distância entre os resultados almejados, os procedimentos adotados e os resultados obtidos. A Teoria da Implementação baseia-se na premissa de que se as atividades do programa funcionarem como planejadas, com suficiente qualidade, intensidade, e fidelidade ao plano, os resultados desejados serão integralmente alcançados. Sua pergunta central visa responder o que é necessário para transformar os objetivos programáticos em entregas à sociedade, isto é, como se dá o processo de implementação.

A Teoria da Implementação, que tem sido a estratégia de avaliação mais aplicada no Brasil, não lida com a análise dos processos intermediários entre os serviços do programa e os resultados alcançados, como a Teoria do Programa, porém, com a oferta de serviços pela política pública. Seus focos incidem sobre as atividades específicas geradas pelo programa quando do seu funcionamento e em que medida cada uma delas funciona como planejado. Além disso, focaliza a distância entre os resultados obtidos com certos procedimentos e certos valores de referência (parâmetros externos) relativos ao objeto da intervenção.

Por fim, a autora Carol WEISS (1998) concebeu a avaliação segundo uma perspectiva de maior complexidade, a Teoria da Mudança do Programa. Essa teoria nada mais é que a conjugação das duas estratégias anteriores. Ela procura entender como os mecanismos de

mudança (aspecto proveniente da Teoria do Programa) e as atividades do programa (aspecto oriundo da Teoria da Implementação) se articulam, formando uma sequência causal. A pergunta central dessa abordagem destina-se a elucidar como e em que medida as diversas etapas do programa em funcionamento se aproximam daquilo que foi originalmente planejado e trazem os resultados esperados. Nessa direção, a Teoria da Mudança do Programa sugere que se as etapas ocorrerem como almejado, a avaliação possibilitará esclarecer como o programa funcionou em sua implementação, atingindo os seus objetivos. Entretanto, se a análise revelar que a implementação do programa se desviou em algum grau das intenções originais, a avaliação possibilitará explicar em que ponto, etapa, ou processo o programa destoou do planejado.

7. AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE, AVALIAÇÃO CUSTO-BENEFÍCIO (ACB) E AVALIAÇÃO CUSTO-EFETIVIDADE (ACE)

A discussão acima chama a atenção para a possível disjuntiva entre a concepção e os objetivos de uma política, programa ou projeto e não somente a sua implementação, mas, sobretudo, as consequências da intervenção sobre o mundo real. Esse não é um questionamento recente. Já no debate entre os modelos de implementação, o desenvolvimento do Modelo *Bottom-Up* resultou exatamente da constatação de que não parecia haver relação entre a política como planejada, sua implementação e o que realmente ocorreu na vida real da sociedade. A “Avaliação de Efetividade” expressa a tentativa de sistematizar esse questionamento.

O Guia Referencial para Medição do Desempenho e Manual para a Construção de Indicadores do GESPÚBLICA, define Efetividade como

os "impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado, a transformação produzida no contexto em geral."(MPOG, 2009, p.19)

Segundo Jorge Abrahão de CASTRO¹³, a Avaliação de Efetividade tem como objetivo avaliar se uma política está realizando aquilo que deveria, comparando às metas estabelecidas inicialmente para determinar se o programa está atingindo os objetivos e/ou se os objetivos precisam ser revistos em função dos resultados concretos. O autor sustenta que esse tipo de avaliação é mais útil ao processo de produção de políticas, mas é mais difícil de ser realizada pois requer um nível de expertise mais alto do que os governos geralmente dispõem.

Para Marta ARRETCHE(1998), a avaliação de efetividade busca estabelecer a relação entre a implementação das políticas e/ou programas sociais e seus impactos e resultados, ou seja, busca averiguar seu sucesso ou fracasso em relação a uma efetiva mudança nas condições de vida da população atendida pela política avaliada.

Este tipo de avaliação busca estabelecer uma relação de causalidade entre tipo e conteúdo da política e as mudanças provocadas na realidade. Nas avaliações de efetividade, a maior dificuldade metodológica consiste em distinguir produtos de resultados, e assim demonstrar que os resultados encontrados (seja do sucesso ou do

¹³Apresentação ppt, disponível em www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/publicacoes/cota_base.../02.pdf, consultado em 16 mai.2013. Não datado, não paginado.

fracasso) estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política sob análise. Essa dificuldade ocorre por três ordens de motivos: 1) dificuldade operacional na obtenção de informações sobre programas e população que permitam mostrar a situação anterior e posterior à execução da política social avaliada; 2) dificuldade metodológica devido à impossibilidade de tratar a realidade social como associação de fenômenos dissociáveis, o que impede o avaliador de isolar a interferência das variáveis e estabelecer relação de causa e efeito; 3) dificuldade financeira e organizativa na realização de pesquisa avaliativa de campo, pois a realização de estudos de caso dificulta generalização e pesquisas com grandes amostras demandam longo tempo de observação, o que encarece e dificulta a realização da avaliação (ARRETCHE, 1998, p. 32-33).

Jorge Abrahão de CASTRO sustenta que *“Considerando que as avaliações de efetividade são difíceis de serem realizadas, as avaliações de eficiência figuram como a segunda melhor alternativa para os formuladores de políticas”*

Talvez a mais importante metodologia de avaliação de eficiência seja a avaliação de custo-benefício (ACB), que consiste na aplicação de uma regra muito simples: com base em valores monetarizados, comparar os custos e os benefícios de uma proposta específica, a fim de verificar se os benefícios são maiores que os custos. Se existirem propostas alternativas, a ACB permitirá hierarquizá-los racionalmente, proporcionando ao gestor um critério de tomada de decisão: a eficiência. Se os projetos já estão em andamento, a ACB permitirá ao gestor estimar se os custos incorridos estão conduzindo aos resultados pretendidos, quando estes podem ser traduzidos a unidades monetárias. Assim, a ACB permite calcular a rentabilidade de um projeto, programa ou política, comparando os fluxos atualizados de

benefícios e custos previstos em sua implementação. Nesse caso, proporcionará ao gestor um instrumento para rever suas decisões iniciais, efetuar ajustes, etc. (COHEN & FRANCO, 1993, P. 168)

Na ACB, após serem identificados, tantos os custos como os benefícios devem ser transformados em uma medida comum, geralmente uma unidade monetária. Evidentemente, há custos que são imensuráveis do ponto de vista ético. Porém, ainda assim é possível tentar transformá-los em medidas. Por exemplo, é sempre válido o esforço de estimar o custo da violência e/ou o custo da miséria, em termos objetivos, de forma a mostrar como são vantajosas as medidas para sua mitigação.

COHEN & FRANCO ensinam que a ACB pode ser realizada a partir de duas diferentes óticas: a avaliação privada e a avaliação social. A primeira examina o fluxo dos custos e receitas gerado por um projeto atribuindo-lhes valor em preços de mercado, ou seja, sem nenhuma correção. A avaliação social irá valorar os custos e os benefícios a *preços-sombra*, ou seja: preços sociais.

Os autores sustentam que existem dois elementos básicos da avaliação social de projetos que revelam a sua importância: (i) seu objetivo é maximizar a rentabilidade, a fim de incrementar o potencial de investimento futuro. (ii) ao buscar o máximo de benefícios para o conjunto da comunidade, avalia os bens e serviços produzidos e os insumos de um modo diferente do realizado pelo mercado.

A avaliação social focaliza o fluxo dos bens e serviços (recursos reais) utilizados e produzidos por um projeto, examinando a situação da sociedade à qual se refere aquele projeto **com versus sem** a execução do projeto.

A avaliação social considera os impostos e subsídios como pagamentos de transferência (o projeto transfere à sociedade para que o governo invista conforme prioridades nacionais) e os juros de capital não são deduzidos do rendimento bruto porque são parte da rentabilidade global do capital. Na avaliação privada todos esses fatores são considerados custos, exceto os subsídios que são considerados receitas.

Além disso a avaliação social considera também os custos e benefícios indiretos ou externalidades - que podem ser positivos ou negativos - porque, embora sejam produzidos fora do âmbito do projeto, podem alterar decisivamente a vida da população.

O conceito de "preço-sombra"¹⁴ corresponde ao "custo de oportunidade" de uma atividade, considerado como sendo o seu verdadeiro preço econômico. O "custo de oportunidade" significa o quanto se poderia ganhar com os mesmos recursos, caso fossem aplicados em outro investimento alternativo.

COHEN & FRANCO (1993, p.187-191) lembram em qualquer projeto, os custos e os benefícios não acontecem ao mesmo tempo. Para avaliá-los será preciso traduzir os custos de hoje e os benefícios futuros à mesma unidade de medida. A "taxa de desconto" é fixada sobre a base do "custo de oportunidade" e tem por objetivo traduzir a um valor presente os custos e os benefícios que resultarão do projeto no futuro. Nesse aspecto não há diferença entre a avaliação privada e a avaliação

¹⁴ COHEN e FRANCO (1993, p.182) citam que "o preço-sombra pode ser definido como o preço que prevaleceria na economia se esta estivesse em perfeito equilíbrio em circunstâncias de competição."

social, porque a lógica é a mesma: aplicar os recursos disponíveis em um determinado projeto significará não aplicá-los em outro projeto.

Para comparar custos e benefícios existem diversas formas de cálculo. As mais utilizadas são o "valor atual líquido" (VAL), a "taxa interna de retorno" (TIR) e a "relação custo-benefício".

De acordo com os autores, o Val mostra que um projeto é rentável se o valor atual do fluxo de receitas for maior que o valor atual do fluxo de custos ou saídas, utilizando a mesma taxa de desconto. Se VAL for >zero, o projeto é aceitável e vice-versa. O VAL, porém, não permite hierarquizar as alternativas (diferentes projetos).

A "taxa interna de retorno" (TIR) representa a rentabilidade média do dinheiro aplicado no projeto durante toda a sua duração.

A "relação custo-benefício" é calculada pela divisão do valor atual dos benefícios (VAB) pelo valor atual dos custos (VAC), devendo o resultado ser igual ou maior que 1 para que o projeto seja aceitável.

Uma variante da ACB é a avaliação de custo-efetividade (ACE), na qual somente os custos são estimados em unidades monetárias. A ACE possui a mesma lógica da ACB, mas diferencia-se por comparar os custos (em moeda) com objetivos não expressáveis em unidades de moeda, mas apenas em unidades naturais. Ou seja: os benefícios são expressos de alguma outra forma quantitativa. Por exemplo: num programa de distribuição de renda a famílias com crianças carentes, o custo-efetividade pode ser expresso da seguinte forma – "cada R\$ 1.000,00 despendidos pelo programa aumentam os níveis de escolaridade, na média, em 1 ano para cada 100 crianças".

É importante levar em consideração, nessa modalidade, que não se pode comparar alternativas que produzem resultados diferentes, mas apenas as que levam a resultados da mesma natureza. Por exemplo: “entre duas alternativas de investimento em segurança pública, a primeira consistindo em armas e equipamentos custando 30 (milhões de reais) e levando a uma redução de 15% do índice de mortes violentas; e a segunda consistindo em re-qualificação profissional, custando 50 (milhões de reais) e levando a uma redução de 40% do índice de mortes violentas ponto, qual será mais vantajosa?” Na primeira alternativa, cada ponto percentual reduzido custará 2 unidades de valor; na segunda, cada ponto percentual reduzido custará 1,25 unidades de valor. Então, a melhor relação custo-efetividade estará na segunda e não na primeira alternativa.

Apesar do nome referir-se à efetividade, a ACE também compara a eficiência das propostas alternativas quanto à relação entre custo e resultado. Para isso, as alternativas são analisadas conforme a mesma base de comparação. Exemplo: Para cada pessoa alfabetizada, qual projeto de alfabetização exige menor aplicação de dinheiro? Ou: Quanto custa cada pessoa alfabetizada?

Constata-se, então, que tanto a análise custo-benefício (ACB) quanto a análise custo-efetividade (ACE) se baseiam na mensuração da eficiência de diferentes alternativas. Portanto, ambas são procedimentos de comparação: primeiro, entre o custo e o resultado (benefício) de cada alternativa; depois entre custo e resultado (benefício) de diferentes alternativas de *policy*. E ambas destinam-se a subsidiar as decisões sobre um projeto, programa ou política mediante a comparação dos custos estimados de cada alternativa com respectivos os benefícios esperados.

8. OS COMPONENTES DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO

Como ocorre com várias temáticas das políticas públicas, entre elas os critérios de avaliação de políticas, programas e projetos com relação aos quais ainda não se estabeleceu no Brasil um consenso conceitual, o entendimento quanto aos componentes da avaliação também não é uma área pacificada.

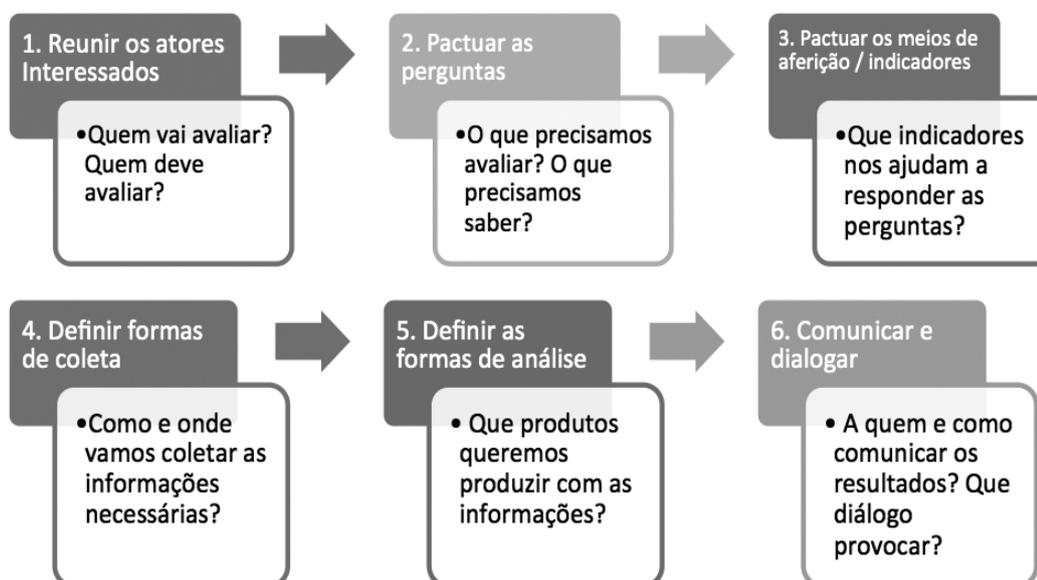
Existe uma perspectiva sintética, que reconhece, na avaliação, quatro grandes componentes: 1-Concepção, que compreenderia a identificação dos *stakeholders*; definição dos usuários da avaliação; estabelecimento dos objetivos da avaliação; seleção das perguntas avaliativas, dos critérios, dos indicadores e seus padrões ou referências. 2-Planejamento, que consistiria na escolha das estratégias e técnicas de pesquisa avaliativa; elaboração da amostra e dos instrumentos de coleta de dados; teste e revisão das estratégias e instrumentos de coleta de dados. 3-Execução, envolvendo a coleta, análise e interpretação dos dados primários e secundários e a elaboração dos informes e relatórios. 4-Apropriação, que reuniria o conjunto de atividades relativas à discussão e validação das conclusões e à disseminação e aplicação dos resultados.

Outros adotam uma concepção extensa: consideram que cada atividade dentro de cada um dos quatro componentes acima seria um componente em si, sendo necessário o seu detalhamento. Outros, ainda, preferem uma posição intermediária. Por exemplo, uma recente obra, publicada por dois grandes especialistas¹⁵ em monitoramento e

¹⁵JOPPERT, Márcia Paterno e SILVA, Rogério Renato. Guia Metodológico para Monitoramento e Avaliação Participativa de Ações Municipais / Confederação Nacional de Municípios – CNM e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/Brasil – Brasília: CNM/Pnud, 2012

avaliação de políticas, programas e projetos, com o patrocínio do PNUD e da Confederação Nacional dos Municípios apresenta seis componentes da avaliação, como se observa na Figura 5, abaixo:

Figura 5: Componentes da Avaliação



Fonte: JOPPERT, M.P. & SILVA, R.R., 2012.

Cada política pública, programa ou projeto dispõe de uma estrutura política e social composta por indivíduos e grupos com funções e papéis definidos: são os *stakeholders*. Para efetuar a definição dos usuários de uma avaliação, será necessário identificar quem são os *stakeholders*. Estes serão não apenas os beneficiários ou usuários, mas também os não-beneficiários e até os que são percebidos como prejudicados por uma política. Além destes, incluem-se como

stakeholders diversos outros atores como: gerentes, administradores, prestadores de serviços, fornecedores, financiadores, implementadores, comunidades políticas, membros do Legislativo, entidades públicas e privadas interessadas, etc. Outrossim, os atores presentes em uma avaliação possuem vínculos sociais e políticos que, por sua natureza, devem atrair a atenção dos avaliadores, uma vez que definem os interesses no processo de avaliação e nos resultados dela. A relação do avaliador com os *stakeholders*, usuários e patrocinadores é fundamental, pois é a partir daí que serão levantados os objetivos da avaliação, seus critérios, seus métodos, e se definirá o acesso dos avaliadores às informações necessárias.

A avaliação de uma política pública começa pela identificação dos seus usuários (frise-se: não os usuários do programa, mas os da própria avaliação). É preciso saber a quem interessa a avaliação. Uma mesma avaliação pode ter de produzir diversos relatórios especificamente voltados para as demandas, as necessidades e os objetivos de usuários diferenciados. Evidentemente, quanto maior o número de usuários da avaliação, mais complexa e mais onerosa (e talvez mais conflituosa) ela se torna. Os usuários da avaliação podem ser todos os *stakeholders* ou apenas alguns deles.

O objetivo da avaliação não deve se confundir com o objetivo da política pública, do programa ou do projeto. Toda avaliação apresenta um ou vários objetivos próprios, a depender dos interesses dos usuários, do estágio de implementação da intervenção, do contexto político e social, etc. Formular os objetivos de uma avaliação de política pública, programa ou projeto não constitui tarefa simples e, muitas vezes, os objetivos enunciados não traduzem a verdadeira intenção da avaliação. O avaliador deve buscar saber quem quer a avaliação, o

para quê e o porquê da avaliação. Não há receita pronta para tanto, contudo, recomenda-se examinar a origem dos documentos, entrevistar informantes-chave, entre outros procedimentos.

Os objetivos comuns a qualquer avaliação compreendem a melhoria da política, do programa ou do projeto, a transparência e a geração de conhecimentos. Porém, devem ser estabelecidos, claramente, os objetivos de cada avaliação específica. O objetivo de uma avaliação define quais serão as perguntas avaliativas, bem como o tipo de avaliação e o seu método específico: somativa, formativa, Teoria do Programa, Teoria da Implementação, centrada em objetivos, experimental/quasi-experimental, etc.

Se a avaliação possui o intuito de aperfeiçoar a política pública, o programa ou o projeto, deverá ser formativa. Se tiver como destino a prestação de contas, a responsabilização e mesmo as decisões sobre a continuidade ou a interrupção do programa, deverá ser realizada uma avaliação somativa, que fornecerá bases confiáveis para a validação dos resultados. Se o resultado pretendido for a geração de conhecimento e a aprendizagem organizacional, talvez o método a ser adotado deva ser a avaliação segundo a Teoria do Programa.

Na definição dos objetivos da avaliação, deve-se levar em conta a estrutura conceitual da política pública, do programa ou do projeto. Os programas, tomados como unidades de implementação genéricas, são sempre diferentes, mesmo que se comparem aqueles que fornecem um mesmo serviço. Nessa fase de preparação da avaliação, três aspectos devem ser considerados pelos avaliadores:

a) o estágio do desenvolvimento do programa: quando um programa qualquer está no seu início, os avaliadores devem examinar

com exatidão os objetivos, o público-alvo e os resultados esperados do programa. Devem decidir se o estágio no qual se encontra o programa admite a avaliação e de que tipo ela poderá ser. A avaliação de situação dos novos programas, por exemplo, dedica-se a proporcionar informações que contribuam para a sua melhor implementação, podendo ser muito bem-vinda. No caso de programas sociais, percebe-se que eles admitem abordagens muito distintas e, por isso, diferentes tipos de avaliação no decorrer da sua existência. Quando um programa é novo, não se tem muito claro qual será o seu resultado e, após algum tempo, há a necessidade de se fazer uma avaliação formativa para eventuais ajustes;

b) o contexto político e administrativo: o avaliador deve trabalhar em consonância com os patrocinadores, os tomadores de decisão e os demais *stakeholders*. Como esses atores configuram diferentes grupos, com diferentes expectativas, costumam surgir conflitos de interesse entre eles. Os avaliadores devem, então, mediar e interpretar o diálogo entre os *stakeholders*, de maneira a tentar focar as principais questões para a avaliação;

c) a concepção e sua estrutura organizacional: a concepção do programa deve incluir o plano de operações, a lógica das atividades que vão fornecer os resultados – o porquê e o para quê da intervenção. Muitas vezes isso não está documentado e será necessário aos avaliadores levantar as informações a respeito, por meio do exame de documentos e de entrevistas preliminares com os gestores. Por vezes, quando um programa está em andamento, as ações rotineiras e operacionais distanciam os *stakeholders* da lógica e do objetivo do programa. Os avaliadores devem sempre trazer a concepção do programa à discussão e considerar sua estrutura organizacional (público-alvo, distribuição de serviços, parcerias, etc.), já que elas

influem na avaliação. Se a estrutura organizacional for, por exemplo, mais complexa e descentralizada, será necessário ter uma equipe de avaliadores, o que se reflete em mais recursos e tempo. Além disso, torna-se mais fácil avaliar programas que compreendem atividades mais concretas com resultados diretos passíveis de interpretação. Em contraposição, as intervenções de natureza mais difusa e de longo prazo causam ambiguidades nos resultados e dificuldades na operacionalização tanto do programa quanto da avaliação.

Outro fator a ser ponderado na definição dos objetivos da avaliação são os recursos disponíveis. Mais objetivos impõem a necessidade de mais recursos. Na condução de uma avaliação, deve-se pensar não apenas em termos de seus recursos humanos e materiais, como também em recursos como o tempo disponível e aceitável da avaliação. O fator tempo se revela crucial, porque a avaliação deve ser empreendida no espaço temporal necessário para subsidiar a tomada de decisão. Muitas vezes, o cliente deseja adiantar os resultados de uma avaliação, o que pode prejudicar seu desenvolvimento. Isso sugere que os objetivos da avaliação terão de ser negociados, com o claro estabelecimento dos limites da análise. É recomendável, nas avaliações, separar as suas atividades e detalhá-las por etapas (de pessoal; material necessário e recursos financeiros; conhecimento e *expertise* dos avaliadores, pesquisadores, amostristas, analistas e de toda a equipe necessária).

Estando definidos os usuários e os objetivos da avaliação, deve-se passar à formulação das perguntas avaliativas. Como será visto a seguir, juntamente com os critérios, são elas que direcionam e fundamentam a avaliação. Sem as perguntas avaliativas, a avaliação perde seu foco. Por isso é preciso grande cuidado em sua formulação.

Se perguntas importantes forem desprezadas ou se forem formuladas perguntas triviais, o tempo e os recursos financeiros serão gastos sem que a avaliação tenha cumprido sua função. O principal guia para a formulação das perguntas avaliativas são os objetivos da avaliação.

Uma vez formuladas as perguntas avaliativas, deve-se passar negociação dos critérios de avaliação, um dos temas mais delicados no momento de avaliação. Os critérios são as lentes ou os valores por meio dos quais se enxergam os objetos avaliados. As conclusões de uma avaliação podem mostrar diferenças radicais, a depender dos critérios adotados pelos avaliadores.

9. O DESAFIO CONCEITUAL DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

Uma das dificuldades mais recorrentes na avaliação de políticas públicas, programas e projetos tem sido a falta de um consenso conceitual mínimo sobre os critérios a serem adotados. Em especial, os conceitos de “eficácia”, “eficiência” e “efetividade” suscitam dúvidas diversas, sendo-lhes aplicadas definições que nem sempre possuem poder discriminatório suficiente. Entre esses três conceitos, a maior imprecisão refere-se à linha demarcatória entre eficácia e efetividade. Há incerteza também sobre a possível relação existente entre os três conceitos ou sobre a sua total independência. Algumas dessas questões são tratadas a seguir.

Em trabalho sobre metodologias de avaliação de programas e projetos sociais, Tereza COTTA (1998) discutiu a avaliação baseada na eficiência (avaliação de custos) e na eficácia (avaliação de resultados e impactos), confrontando resultados previstos com resultados efetivamente obtidos. A autora tratou o conceito de eficiência como

sendo a relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto. Quando ambos pudessem ser traduzidos em unidades monetárias, caberia a avaliação de custo-benefício. Existe uma zona de consenso bem estabelecida quanto ao conceito de eficiência.

A eficácia¹⁶, a seu turno, segundo alguns autores, diz respeito à análise da contribuição de um evento para o cumprimento dos objetivos almejados do projeto ou da organização. A visão de eficácia está vinculada não ao custo, mas sim ao alcance dos resultados pretendidos com um projeto, independentemente dos custos implicados. Em alguns casos, a eficácia equivale ao resultado imediato, relativamente esperado. Os outros efeitos de espectro mais amplo – chamados de secundários ou imprevistos ou colaterais (*"spillovers"*) – tocariam à efetividade. A maior imprecisão conceitual relaciona-se a esse termo.

Das discussões sobre esses conceitos emerge o entendimento de que uma organização ou uma política pública é eficaz quando gera os produtos e os resultados alinhados com sua missão, e é eficiente quando o faz com o menor custo possível. De acordo com Marta ARRETICHE (2001), essa diferenciação é basicamente um recurso analítico, proposto para separar aspectos distintos dos objetivos. A delimitação dos conceitos de eficácia e eficiência serve para caracterizar o que são as metas e/ou produtos propostos para uma política e discriminá-los dos resultados alcançados em termos de uma efetiva mudança nas condições prévias (efeitos e impactos nas populações atingidas pelo programa sob avaliação). ARRETICHE (2001, p. 100) expõe um exemplo para esclarecer a distinção entre eficácia e

¹⁶Em língua inglesa, pouco se usa a palavra *"efficacious"*, que é definida como: *"power to produce desired result"*. Na literatura estrangeira, em geral, são mais empregadas as palavras *"efficiency"* e *"effectiveness"*, pouco se utiliza *efficacious*.

efetividade – *“Um programa de vacinação muito bem sucedido em termos de eficácia, vale dizer, da possibilidade de atingir uma quantidade satisfatória de suas metas de vacinação, por ex., vacinar x crianças num prazo dado (...). Isso não significa necessariamente que o programa seja bem sucedido do ponto de vista (...) de efetivamente reduzir a incidência da doença que se propunha erradicar ou diminuir substancialmente num horizonte de tempo”.*

Assim, se presume que a efetividade refere-se aos efeitos finais e gerais de uma intervenção qualquer na realidade.

Resumindo e atualizando o debate, é possível averiguar que, enquanto critérios de avaliação de políticas públicas, programas e projetos:

a) eficácia: é a capacidade de gerar os produtos iniciais, intermediários e finais esperados (metas e objetivos). Significa cumprir aquilo que se promete. É um critério bastante simples, pois apura apenas se o produto pactuado foi entregue. Por exemplo: a meta de 100.000 crianças vacinadas em uma localidade em determinado período;

b) eficiência: é a relação entre custos (como: custos financeiros, recursos humanos, tempo) e benefícios, que sempre se procura maximizar. Por exemplo: num determinado momento, o custo de cada criança vacinada era R\$20,00, porém após a adoção de uma nova tecnologia na área de saúde e a melhoria do processo de vacinação, o custo da mesma criança vacinada passou a ser R\$ 15,00.

c) efetividade: diz respeito à capacidade de produzir ou maximizar efeitos e impactos na realidade que se quer transformar, ou seja, mudanças reais e permanentes na sociedade. Por exemplo: 100.000 crianças não apenas vacinadas, mas também imunizadas, têm como efeito uma redução da prevalência da doença contra a qual se realizou a vacinação. Isso, por sua vez, produz diversas outras consequências sobre a educação das crianças, a renda das famílias e a qualidade de vida delas.

Pode-se acrescentar a esses critérios outros requisitos como equidade, sustentabilidade, etc. A equidade supõe a capacidade de contribuir para a redução de assimetrias comuns da sociedade, como desigualdades e exclusão social. E a sustentabilidade ressalta a capacidade de uma intervenção de desencadear mudanças permanentes, que persistem além dos investimentos realizados e que alteram o perfil da própria demanda por políticas públicas, de forma a retroalimentar o sistema político. Em poucas palavras, sustentabilidade é a capacidade de manter e/ou expandir os ganhos obtidos com uma intervenção, para além dela. É exemplo de política pública cuja concepção se rege pelo critério da sustentabilidade: a transferência de renda com condicionalidades, na qual a alocação da renda induz os beneficiários ao cumprimento das condicionalidades, por intermédio das quais é possível que – no longo prazo – se rompa o ciclo da pobreza.

As avaliações de políticas públicas podem empregar ainda outros critérios, agora atinentes a processos, como: economicidade, celeridade, tempestividade, etc. A economicidade pode ser interpretada como a capacidade de reduzir custos de um processo de forma racional, sem desperdícios. São exemplos de economicidade:

reciclagem de materiais, gestão do consumo de energia elétrica, gestão de recursos naturais, manutenção predial, manutenção de frotas, etc.

A celeridade denota que o ritmo dos processos ocasionados por determinado programa deve ter a duração razoável exigida por cada intervenção, sem demoras inexplicáveis e sem pretensões de resolução instantânea de problemas. Por exemplo: o atendimento de emergência de hospitais deve ser rápido; processos judiciais devem ser ágeis.

A tempestividade estabelece que as intervenções devem ser realizadas a tempo de servirem de insumo para o produto seguinte a ser originado pelo sistema político. Para isso, a intervenção precisa ocorrer no momento exato em que deve suceder, nem antes, nem depois. São exemplos de tempestividade: livros didáticos que chegam às escolas antes do início do ano letivo; créditos agrícolas concedidos na fase do plantio; etc.

O GESPÚBLICA, programa de qualidade do governo federal, refere-se aos SEIS “E”s do Desempenho, que correspondem a alguns dos critérios acima mencionados¹⁷. Nessa obra, diferenciam-se duas dimensões: Resultados e Esforço. Na primeira situam-se os primeiros três “E”s, que correspondem aos critérios de Eficiência (relação insumo-produto), Eficácia (entrega dos produtos ou *outputs*) e Efetividade (impactos ou *outcomes*). Na dimensão Esforço situam-se os critérios de: Execução (realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecidos); Economicidade (obtenção e utilização racional dos insumos – ou seja: com o menor custo possível, mantidos os requisitos de qualidade e quantidade necessários) e

¹⁷BRASIL: MPOG. GUIA REFERENCIAL PARA MEDIÇÃO DE DESEMPENHO E MANUAL PARA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES (2009) disponível em: http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-05-24.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf, consultado 16 mai.2013.

Excelência (observância de padrões de qualidade/excelência para a realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução e economicidade)

Os critérios podem ser identificados tanto tendo por base os objetivos da avaliação, quanto podem provir da literatura da área, das normas legais da sociedade, da orientação governamental, entre outros. Eles devem ser negociados com os usuários e, eventualmente, com outros *stakeholders*.

10. INDICADORES, LINHA DE BASE, PADRÕES (OU PARÂMETROS OU REFERÊNCIAS)

Tanto a tentativa de responder às perguntas avaliativas, como a aplicação dos critérios requer o uso de indicadores, que são unidades de medida e funcionam como sinais de alguma tendência, característica, resultado ou comportamento. Segundo PINHO (2011, slide 27), "*Indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade é traduzir, de forma mensurável, aspectos de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), a fim de tornar operacional a sua observação e avaliação*".

De acordo com FERREIRA, CASSIOLATO E GONZALES (2009) "*indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um*

recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado”.

Para que a utilização dos indicadores permita chegar às conclusões necessárias, devem ser estabelecidos padrões a serem aplicados aos indicadores de cada critério. O padrão designa o valor que o indicador deve atingir para que se possa considerar que o critério correspondente foi satisfeito. Ou seja: aponta um valor de referência aceitável próximo às metas ou objetivos do programa, permitindo ao avaliador julgar o resultado obtido. Por exemplo, se numa avaliação for empregado o critério da equidade de gênero, pode-se usar como indicador o percentual de mulheres com remuneração equivalente aos homens no exercício da mesma função. O padrão para concluir que a existência da equidade de gênero seria, por hipótese, 50%.

Os critérios e os padrões – ambos devem ser negociados com os usuários e *stakeholders*. Muitas vezes essa negociação se dá a partir de padrões pré-existentes ou externamente definidos, que podem ser aceitos ou não. Podem se basear, também, nas expectativas dos *stakeholders* quanto a resultados. Ou podem, simplesmente se referir à linha de base dos indicadores e ao planejamento das metas do programa.

Muitas vezes, as políticas públicas e os programas já contam com indicadores, porém, nem sempre eles são adequados à avaliação. Esse fato deve ser, inclusive, uma das preocupações do avaliador. Na acepção de PINHO (2011, slide 25), os indicadores servem para:

- *"Mensurar os resultados e gerir o desempenho.*
- *Atestar (ou não) o alcance de objetivos.*
- *Embasar a análise crítica dos resultados e do processo de tomada decisão.*
- *Contribuir para a melhoria contínua de planos, programas, processos e projetos.*
- *Facilitar o planejamento e o controle do desempenho.*
- *Viabilizar a análise comparativa do desempenho em áreas ou ambientes semelhantes".*

Há diversos conceitos de indicadores, expressando perspectivas sutilmente diferenciadas. Existem diferentes adjetivos adotados para caracterizar os indicadores: econômicos, sociais, gerenciais, de desempenho, de processo, de produto, de qualidade, de impacto, etc. – a depender do tipo de intervenção, do aspecto a ser avaliado, da metodologia de avaliação e do foco dela, entre outros elementos. No entanto, há um consenso na literatura de que todo tipo de monitoramento e de avaliação deve estar alicerçado no exame de indicadores.

De uma maneira simplificada, pode-se dizer que os indicadores são unidades de medida¹⁸ que representam ou quantificam um insumo, um

¹⁸PINHO (2011, slide 33) estabelece as seguintes distinções: "Estatísticas Públicas: representam ocorrências ou eventos da realidade social, são produzidas e disseminadas pelas instituições que compõem o Sistema Estatístico Nacional e servem de insumos para a construção de indicadores. Indicadores de Desempenho: dentro de uma finalidade programática, permitem uma análise contextualizada e comparativa dos registros e estatísticas, no tempo e no espaço. Sistema de Indicadores: conjunto de indicadores que se referem a um determinado tema ou finalidade programática. São exemplos o sistema de indicadores do mercado de trabalho (MTE) e o sistema de indicadores urbanos (Nações Unidas)".

resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, de um serviço, de um produto ou de uma organização como um todo. Como dito anteriormente, eles são capazes de sinalizar uma tendência, uma característica, um resultado ou um comportamento. Os indicadores quantitativos atribuem números a objetos, acontecimentos ou situações, de acordo com certas regras.

Enquanto unidades de medidas, eles referem-se às informações que, em termos conceituais, são mensuráveis, independentemente de sua coleta obedecer a técnicas ou abordagens qualitativas ou quantitativas. Privilegiam-se técnicas quantitativas quando importa mostrar a magnitude de um fenômeno e a informação se revela por intermédio de números. As técnicas qualitativas são escolhidas quando se pretende abordar fatores outros, que não sejam quantificáveis, como percepções, sentimentos e julgamentos subjetivos, para interpretar e atribuir significado ao caráter de um fenômeno.

Indicadores sempre são variáveis, já que podem assumir diferentes valores. Todavia, nem todas as variáveis são indicadores. Os indicadores devem ser definidos em termos operacionais, ou seja, mediante as categorias pelas quais se manifestam e podem ser medidos.

Existem várias tipologias de indicadores. Um indicador pode ser simples (decorrente de uma única medição) ou composto (decorrente da reunião de várias medições); direto ou indireto em relação à característica mensurada; específico (atividades ou processos específicos) ou global (resultados pretendidos pela organização como um todo); e direcionadores (indicam que algo pode ocorrer) ou

resultantes (indicam o que aconteceu). Podem variar também conforme os critérios a que se relacionam: indicadores de eficácia, de efetividade, de eficiência, de celeridade, de tempestividade, de sustentabilidade, de equidade, etc¹⁹.

PINHO (2011, slides 38-39 e 46) distingue os indicadores de acordo com alguns parâmetros relevantes. Para o autor, em relação à sua “natureza”, os indicadores podem ser:

a) “Econômicos: *primeiros a serem produzidos, possuem uma teoria geral mais consolidada e refletem o comportamento da economia. No setor governamental são utilizados na gestão das políticas fiscal, monetária, cambial, comércio exterior, desenvolvimento etc. No setor privado subsidiam decisões de planejamento estratégico, investimentos, contratações, concorrência, entrada/saída de mercados.*

b) Sociais: *são aqueles que apontam o nível de bem-estar geral e de qualidade de vida da população, principalmente em relação à saúde, educação, trabalho, renda, segurança, habitação, transporte, aspectos demográficos e outros.*

c) Ambientais: *demonstram o progresso alcançado na direção do desenvolvimento sustentável, que compreende, segundo as Nações*

¹⁹ PINHO (2011, slide 42) divide os Indicadores Analíticos em “Simples: são valores numéricos que uma variável pode assumir e geralmente representam a quantidade de determinado produto ou serviço entregue à sociedade.

Exemplos: número de crianças vacinadas e número de alunos matriculados no ensino fundamental. Compostos: expressam a relação entre duas ou mais variáveis e podem ser: a) Razão: é o resultado da divisão de uma variável A por outra variável B, diferente e distinta de A. Exemplo: Densidade demográfica (população/superfície); b) Proporção (ou coeficiente): é um tipo especial de Razão em que A e B pertencem à mesma categoria. Exprime a relação entre determinado número de ocorrências e o total dessas ocorrências. Exemplo: coeficiente de mortalidade (número de óbitos/total da população); c) Taxa: são coeficientes multiplicados por uma potência de 10 para melhorar a compreensão do indicador. Exemplo: taxa de mortalidade infantil (óbitos/1.000 habitantes); d) Porcentagem: tipo especial de taxa em que o coeficiente é multiplicado por 100”.

Unidas, quatro dimensões: ambiental, social, econômica e institucional”.

Quanto à área temática, os indicadores classificam-se em: “saúde, educação, mercado de trabalho, demográficos, habitacionais, segurança pública, infraestrutura, renda, pobreza etc.”.

Em relação à complexidade, PINHO observa que: “*indicadores simples podem ser combinados de forma a obter uma visão ponderada e multidimensional da realidade. Podem ser:*

a) Analíticos: *retratam dimensões sociais específicas como as taxas de promoção, repetência e evasão escolar;*

b) Sintéticos: *ou índices, sintetizam diferentes conceitos da realidade empírica, ou seja, derivam de operações realizadas com indicadores analíticos e tendem a retratar o comportamento médio das dimensões consideradas. Diversas instituições nacionais e internacionais divulgam indicadores sintéticos; Exemplos: IDH – índice de Desenvolvimento Humano (multidimensional); IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Unidimensional); IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social; IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbano”.*

A última categoria tipificada por esse autor remete à “objetividade: *denota o caráter quantitativo ou qualitativo de um indicador”.* Desse modo, os indicadores dividem-se em:

a) *"Objetivos: referem-se a eventos concretos da realidade social, são indicadores em geral quantitativos, construídos a partir de estatísticas públicas ou registros administrativos;*

b) *Subjetivos: são indicadores qualitativos utilizados para captar percepções, sensações ou opiniões, utilizam técnicas do tipo pesquisas de opinião, grupos focais ou grupos de discussão".*

Entre os indicadores, especial destaque é atribuído aos índices. Eles consistem, na realidade, em relações observáveis entre duas ou mais variáveis ou entre uma variável e uma constante, que assumem um formato padronizado, permitindo indexar os valores obtidos. Por exemplo, o número de analfabetos por grupos de 100 indivíduos é uma relação entre uma variável e uma constante; ou o número de leitos hospitalares por grupo de 1.000 habitantes; e assim por diante. A informação proporcionada por esse tipo de índice mostra-se mais útil quando é possível estabelecer comparações. Já os índices que expressam relações entre variáveis contêm, em si mesmos, informações relevantes, ainda que a comparação possa enriquecer a análise. Por exemplo, a proporção de alunos aprovados sobre alunos matriculados expressa a relação entre duas variáveis e traz informação sobre o desempenho de uma classe, uma escola, um professor, uma metodologia, etc.; outro exemplo: o índice de prevalência de sarampo no ano x dividido pelo índice de prevalência de sarampo no ano anterior, etc.

Alguns dos trabalhos mais significativos no campo da avaliação de mudanças na situação social mundial foram empreendidos por agências da Organização das Nações Unidas (ONU), acarretando importantes avanços na construção de índices. O Índice de

Desenvolvimento Humano (IDH), criado por uma das agências especializadas da ONU, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), possui componentes referentes à saúde, à educação e ao poder aquisitivo, que são ponderados e conjugados com o propósito de possibilitar a comparação do nível de desenvolvimento dos indivíduos nos diversos países.

A maior parte dos índices multidimensionais enfrenta várias dificuldades. Uma delas é estabelecer a ponderação para cada uma das dimensões. Sintetizar a informação sobre vários aspectos da vida humana em um único índice (isto é, criar um indicador sintético) exige a definição de uma regra que atribua peso específico a cada uma dessas dimensões. Um índice sintético como o IDH, por exemplo, deve combinar indicadores de escolarização, Renda Nacional Bruta (RNB) e expectativa de vida para gerar um resultado (número) único. Inevitavelmente, a aplicação da fórmula a situações complexas pode resultar em distorções mais ou menos graves. Entretanto, dada a sua facilidade de alimentação e a possibilidade de estabelecer comparações sincrônicas e diacrônicas – indexando ou ordenando os resultados numa sequência –, o IDH enseja um instrumento bastante útil.

Cumpra esclarecer que PINHO (2011, slide 49) elenca as seguintes vantagens dos Indicadores Sintéticos: *"Simplicidade de entendimento. Sumarizam questões complexas facilitando a mobilização e priorização de recursos. Permitam estabelecimento de ranking entre regiões, estados, países etc. Facilitam a comparação de performance"*.

O mesmo autor enumera as seguintes desvantagens da aplicação desses Indicadores: *"Mitificação do índice em detrimento do conceito*

original. Requer constructos conceitual e empiricamente consistentes (dimensões em geral têm dinâmicas e tratamentos próprios). Subjetividade na definição dos critérios de seleção e ponderação das dimensões envolvidas, pode assim ter a sua validade questionada. A simplificação pode induzir a decisões erradas. Ênfase demasiada no ranking”.

Os indicadores constituem elemento essencial ao monitoramento e à avaliação. É por intermédio dos indicadores que se torna possível reconhecer quando uma meta ou um objetivo são atingidos, ou não. Na linguagem cotidiana fala-se muito em indicadores de resultados ou de desempenho. Eles se referem aos objetivos e às metas. Um indicador de resultado exprime uma unidade de medida numérica específica capaz de apontar o progresso de uma intervenção em direção ao resultado a ser atingido. Um indicador de resultado não é idêntico ao próprio resultado, por isso, cada resultado que se pretenda aferir requer um ou mais indicadores. Por esse motivo, o processo de seleção dos indicadores inspira cuidados.

Idealmente, os indicadores deveriam apresentar as seguintes propriedades:

a) validade ou fidedignidade: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja mensurar e analisar. Um indicador deve ser preciso em relação ao está sendo medido e deve manter essa precisão ao longo do tempo;

b) confiabilidade: indicadores devem ser alimentados por fontes confiáveis, que adotem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta e processamento de dados;

c) mensurabilidade: capacidade de alcance (periodicidade) e mensuração o mais atualizadas possível, com a maior precisão e acurácia possíveis;

d) sensibilidade: capacidade que um indicador possui de refletir tempestivamente as mudanças na realidade, provenientes de uma intervenção, ou não;

e) desagregabilidade: capacidade de representação segmentada por grupos sociais, regionais, demográficos, etc.;

f) economicidade: possibilidade de o indicador ser obtido a custos módicos; a relação entre os custos de obtenção e os benefícios advindos deve ser a mais favorável possível;

g) estabilidade: capacidade de estabelecimento de séries históricas, que permitam monitoramento e comparações (rastreadabilidade);

h) simplicidade: indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação, entendimento e reconhecimento pelo público em geral, interno ou externo;

i) auditabilidade ou transparência: significa que a sua composição e sua estrutura lógica devem ser abertas ao público, sem fórmulas obscuras ou sujeitas à manipulação.

Muito raramente um indicador apresenta todas essas propriedades. Assim, segundo Paulo JANNUZZI (2005), a seleção deve fundamentar-se numa apreciação crítica das propriedades, pesando principalmente a validade, a confiabilidade e a mensurabilidade do indicador.

Em regra, particularmente no monitoramento, deve-se buscar indicadores que tenham a característica da rastreadabilidade, isto é, que sejam passíveis de acompanhamento no passado e no futuro. Porém, diante da precariedade dos registros administrativos, pode-se

trabalhar com indicadores provisórios até que se tenha elaborado bases de dados que permitam operar com indicadores permanentes.

Ademais, na maior parte das vezes, não é possível obter indicadores com a precisão desejável. Nesses casos, costuma-se usar indicadores indiretos ou "*proxies*". Esses são unidades de medida que expressam indiretamente a característica mensurada e são utilizados quando houver disponibilidade dos dados destinados a alimentar o indicador direto, ou quando não for possível coletar tais dados a intervalos regulares. É exemplo de *proxi*: o número de televisores (ou outro eletrodoméstico) ou de banheiros na residência como medida da renda familiar.

Em algumas áreas de intervenção, além dos indicadores específicos para uma determinada política pública, um programa ou um projeto, podem ser adotados indicadores pré-definidos. São os indicadores estabelecidos independentemente do contexto de qualquer país ou de qualquer organização e que se emprega como parâmetro para avaliar o desempenho. Por exemplo: mortalidade infantil, número de leitos por 1.000 habitantes, número de mortes violentas por 100.000 habitantes, etc. Muitos deles são índices sintéticos como o IDH, e a maioria provêm de agências de cooperação multilateral: PNUD, BIRD, FMI, etc.

Os indicadores pré-determinados conferem diversas vantagens: podem ser utilizados em programas ou projetos de natureza similar; auxiliam a reduzir os custos de construção de múltiplos sistemas de monitoramento e de avaliação; padronizam a discussão dos resultados, permitindo comparar conclusões; favorecem o diálogo com financiadores, etc. Possuem desvantagens também: não se prestam ao exame de metas específicas de um país, não admitem desagregação em microunidades, não admitem a participação dos *stakeholders* na

sua construção e, com frequência, agregam tantas variáveis com um sistema de ponderação tão complexo que a maioria das pessoas não sabe muito bem o que é que eles representam.

Com a finalidade de que o monitoramento e a avaliação possam extrair dos indicadores as informações necessárias, cumpre estabelecer sua linha de base (baseline). Uma linha de base é um dado quantitativo ou qualitativo que fornece informações acerca de uma situação no princípio do processo de uma intervenção ou imediatamente antes que ela se inicie, ou, ainda, no princípio do monitoramento. Pode ser definida como o ponto de partida de uma série histórica.

Adota-se a linha de base para: a) aprender sobre o desempenho prévio do indicador, inclusive seus padrões, caso haja séries de dados; b) planejar ou revisar metas; e c) medir o desempenho de uma política, um programa ou um projeto. Ao se tratar de indicadores novos, o desafio repousa sobre pensar como obter dados para compor a linha de base dos indicadores selecionados com vistas a expressar cada resultado ou desempenho.

11. DEFINIÇÃO OU DESENHO DA PESQUISA AVALIATIVA: CENSO, AMOSTRAGEM, AMOSTRA, INSTRUMENTOS. SE TESTE E REVISÃO.

Vencidas todas essas etapas – definição dos usuários, dos objetivos e da metodologia; formulação das perguntas orientadoras da avaliação; estabelecimento de critérios e padrões; seleção ou formulação dos indicadores –, inicia-se a fase de definição ou concepção da pesquisa avaliativa, coleta de dados primários e/ou secundários. Para responder as perguntas avaliativas, alimentar indicadores, aplicar critérios, são precisos dados, que podem ser primários ou secundários.

As fontes de dados são as pessoas, as instituições, os documentos ou os repositórios (bases de dados) que oferecem os dados ao pesquisador. Essas fontes podem ser primárias ou secundárias.

As fontes primárias referem-se aos dados coletados diretamente pelos interessados (a equipe de avaliadores, no caso) com o intuito específico de alimentar aqueles indicadores ou de obter informação para o monitoramento ou a avaliação. O uso de fontes primárias requer pesquisa de campo: por meio de levantamentos, observação direta ou entrevistas. Os informantes podem ser os *stakeholders* em geral, o público mais amplo, os observadores treinados, entre outros.

Nem sempre é necessária a coleta de dados primários. Existem situações em que é possível utilizar dados coletados por outras pessoas ou instituições para outras finalidades. As fontes secundárias compreendem bancos de dados de instituições de pesquisa, sistemas corporativos, registros administrativos (dados de atendimento ao público, atas de reuniões, correspondências internas, estatísticas internas, etc.). Podem ser dados escritos em papel ou em meio eletrônico, documentos oficiais, medidas e testes, etc.

Recomenda-se, sempre, muito cuidado com o manuseio de dados secundários: o enunciado das perguntas que deram origem às estatísticas deve ser conhecido; os procedimentos de coleta devem ser descritos; se houver procedimento amostral, deve-se conhecer o tamanho da amostra, as margens de erro e o método de seleção das unidades de informação. Ou seja: é importante efetuar a crítica dos dados secundários antes de sua utilização.

Na adoção de fontes primárias, a equipe avaliadora pode ter mais controle sobre os dados. Os instrumentos e os procedimentos de coleta deles devem ser rigorosos, mas resta nítido que a pesquisa avaliativa

não possui a mesma natureza das pesquisas básica, nem se destina a produzir conhecimento científico. O objetivo da pesquisa avaliativa é proporcionar informação tempestiva para apoiar a gestão das políticas públicas, dos programas e dos projetos e subsidiar a tomada de decisão política.

À medida que o universo dos *informantes (ou população)* se estender, pode ser útil o emprego de amostras – uma porção retirada de um universo analisado. Em raciocínio contrário ao das amostras, o censo, outra forma de se examinar componentes de um universo, supõe que a totalidade das unidades do universo foram consultadas, e não apenas parcelas dele.

Quanto às amostras, dividem-se em duas classes: amostras probabilísticas e amostras não probabilísticas. Uma amostra é probabilística quando se calcula seu tamanho de modo a representar fielmente a população envolvida e a seleção dos seus integrantes é aleatória, ou seja: é realizada segundo processos pelos quais cada elemento do universo tem a mesma chance dos demais de ser inserido na amostra. As amostras probabilísticas compreendem diversas modalidades, entre as quais sobressaem as “amostras aleatórias simples”, “amostras estratificadas” e “amostras por *cluster*”.

Uma amostra não probabilística é aquela que ou não possui tamanho representativo, ou não adota seleção aleatória, ou ambos os fatores. Entre as amostras não probabilísticas, para fins de avaliação, aceita-se estritamente o uso de “amostras intencionais”, quando a natureza das fontes justificar essa seu uso (por exemplo: grupos de elite, ou grupos desviantes, entre outros); e/ou “amostras por quotas”.

Muitas vezes, a fim de reduzir os custos da pesquisa avaliativa, os responsáveis por uma avaliação usam estratégias de coleta de dados que podem prejudicar os resultados: a aplicação de instrumentos de livre retorno sem controle da devolução. São os chamados questionários auto-aplicados, cuja devolução atinge, no máximo, 30%. Frequentemente os pesquisadores tratam os dados assim obtidos como se fossem resultantes de uma amostra. Nesse caso, será uma amostra não-probabilística, porque não há como estimar com precisão a sua margem de erro²⁰.

A lógica da pesquisa quantitativa, por amostragem ou por censo implica a análise de magnitudes. Para tanto, a complexidade dos fenômenos deve ser reduzida a padrões uniformizados. Isso se faz mediante a utilização de recursos que padronizam as perguntas e as respostas possíveis: os questionários, que são caracterizados por terem perguntas fechadas (com alternativas pré-determinadas). Podem ser questionários autoaplicáveis (enviados por correio, e-mail, ou ainda na modalidade “*clinicalresearch*” – quando todos os respondentes são reunidos em um só local para preencher os questionários) ou aplicados por um entrevistador (pessoalmente ou por telefone).

Em se tratando de pesquisa qualitativa, a lógica diverge: buscam-se regularidades dentro de contextos que admitem as manifestações das diferenças entre os informantes. Nesses casos, o que interessa é aprofundar as informações, não estimar a magnitude dos eventos. Assim, os procedimentos aplicados são as entrevistas em

²⁰ Muitos pesquisadores utilizam cálculos estatísticos de ajustamento para argumentar que seria possível fazer inferência a partir desses dados. Mas há um problema: o fato de ninguém ter como saber sobre que características especiais teriam esses 30% que fizeram com que eles devolvessem os questionários- e não os demais 70% e qual a relevância dessas características para o resultado da pesquisa. Na realidade, esses dados teriam a característica de dados censitários incompletos e não de dados amostrais.

profundidade, podendo ser não-estruturadas (sem perguntas previamente formuladas, tendo apenas a indicação de um tema a ser explorado), semi-estruturadas (reunindo perguntas amplas, que podem dar origem a questões outras no momento da entrevista) ou estruturadas (com todas as perguntas elaboradas com antecedência; não se indaga nada além do que está registrado no roteiro de entrevista). As entrevistas não estruturadas e estruturadas somente são realizadas individualmente. Já as entrevistas semi-estruturadas poderão ser realizadas individualmente ou em grupo, inclusive em grupos focais.

Pode-se mencionar alguns instrumentos de coleta de dados bastante utilizados no monitoramento e na avaliação: avaliação rápida (“*rapidassessment*”), grupos focais, estudos de caso, *surveys* pré e pós-intervenção, etc. As técnicas de coleta de dados podem ser inúmeras, a depender da natureza do que se avalia. Quaisquer que sejam as técnicas selecionadas, o rigor com os resultados da avaliação recomenda que nunca se permitam conclusões baseadas em uma só técnica. Elas devem ser combinadas e as conclusões devem ser submetidas a um processo de triangulação²¹.

²¹ Nas Ciências Exatas, triangulação refere-se a um método para determinar a posição de um ponto C, através da observação de dois pontos, A e B. Nas Ciências Sociais, desde a década de 1950-1960 passou-se a usar o conceito de triangulação para se referir à obtenção de dados de diferentes fontes e processos e à sua análise mediante estratégias distintas, a fim de melhorar a validade dos resultados. Segundo Norman DENZIN (1970), uma hipótese testada com o recurso a diferentes métodos pode ser considerada mais válida do que uma hipótese testada com o uso de um único método. DENZIN (1989) estabeleceu quatro protocolos ou categorias de triangulação: (1) Triangulação das fontes de dados: permite verificar se o que estamos estudando se mantém inalterado em circunstâncias diferentes. O autor propõe que se estude o fenômeno em tempos (datas – explorando as diferenças temporais), espaços (locais – tomando a forma de investigação comparativa) e com indivíduos diferentes. (2) Triangulação do investigador: consiste em outros investigadores observarem o mesmo fenômeno e apresentarem as observações (com ou sem a sua interpretação) proporcionando, através das interpretações alternativas, o debate. (3) Triangulação da teoria: consiste na utilização de múltiplas perspectivas, em vez de uma perspectiva simples em relação ao mesmo conjunto de objetos. Diferentes interpretações e significados alternativos podem ajudar a compreender o objeto de estudo. (4) Triangulação metodológica: consiste em utilizar várias abordagens, que permitem realçar ou invalidar algumas influências exteriores.

O componente seguinte é o teste e revisão dos instrumentos e da estratégia de coleta de dados, que deve ser realizado numa situação empírica real, tão similar quanto possível às situações que serão objeto de avaliação.

12. EXECUÇÃO E APROPRIAÇÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

Seguem-se as atividades relativas à Execução: a coleta, análise e interpretação dos dados primários e secundários e a elaboração dos informes e relatórios, que se regem pelas prescrições da academia para a prática da pesquisa avaliativa.

Finalmente, tem-se o que seria o componente mais negligenciado no Brasil: a discussão e validação das conclusões e recomendações, a incorporação dos achados da avaliação ao processo de decisão e gestão das políticas, programas e projetos e a disseminação das lições aprendidas.

Independentemente do tipo de avaliação que tenha sido realizado, as descobertas daí advindas devem ser disseminadas aos patrocinadores, aos tomadores de decisão, à academia, à mídia; devem fornecer informações para outras pesquisas, e assim por diante. O alcance da divulgação e o escopo das informações a serem anunciadas, evidentemente, estão sujeitos a decisões de natureza ética e política²².

²² Algumas vezes, o propósito de uma avaliação é apenas impressionar financiadores ou tomadores de decisão. Outras vezes, ela é contratada para justificar uma decisão já tomada ou o término de um programa, ou, ainda, para protelação tática, de forma a satisfazer os críticos e postergar decisões difíceis.

De acordo com Márcia JOPPERT (2009), malgrado o país concentre muitos conhecimentos a respeito da área de avaliação de políticas públicas, grande parcela das experiências realizadas está restrita a universidades, institutos de pesquisa e consultores individuais. Devido a esse fato, o conhecimento sobre os resultados das avaliações nem sempre chega à sociedade. Com efeito, ainda hoje, muito do que se realiza como avaliação de políticas, programas e projetos fica restrito às gavetas nos gabinetes governamentais ou limita-se à discussão acadêmica.

13. A QUALIDADE DA AVALIAÇÃO

A experiência vem ensinando que a avaliação ganha precisão ao recorrer a dados quantitativos e qualitativos, combinando abordagens em extensão e em profundidade. Por outro lado, a mesma experiência tem mostrado que há alguns cuidados imprescindíveis à qualidade das avaliações:

a) incorporação da avaliação ao processo regular de planejamento da política pública, sendo assumida com disciplina pelos gestores;

b) análise prévia de avaliabilidade ou exame de avaliabilidade. Essa sugestão foi elaborada por WHOLEY (1977). Trata-se de um estudo exploratório a ser efetuado antes de começar a avaliação e parte do pressuposto de que nem todos os programas ou projetos estão prontos para ser avaliados. O objetivo desse estudo é decidir se uma política pública, um programa ou um projeto possui condições de ser avaliado; determinar o que precisa ser mudado para preparar o programa para ser avaliado; identificar os aspectos ou as questões que requerem atenção; e especificar se a avaliação poderá contribuir para melhorar o desempenho do programa;

- c) definição dos objetivos da avaliação, claramente, de acordo com os usuários dela;
- d) seleção do tipo e do método de avaliação adequados aos seus objetivos;
- e) definição dos critérios de avaliação e dos indicadores consistentemente com os objetivos da avaliação;
- f) identificação e inclusão dos *stakeholders* – quem é afetado pela política pública ou pelo programa, desde os gestores até os usuários finais – como interlocutores;
- g) identificação da teoria que orienta a política pública ou o programa a ser examinado, e que indica as condições e as ações necessárias para a política ou o programa serem implementados adequadamente;
- h) identificação e teste dos métodos de pesquisa avaliativa, que devem ser consistentes com os objetivos e com o tipo e o método de avaliação a ser realizada;
- i) apresentação de recomendações práticas, nítidas, exequíveis; consistentes com os custos e benefícios esperados e com o nível e a esfera de autoridade dos usuários.

14. EXERCÍCIOS COMENTADOS: QUESTÕES DE CONCURSOS ANTERIORES

1. FGV - Auditor Federal de Finanças e Controle (CGU)/Auditoria e Fiscalização/Geral/2022

A análise de políticas públicas pode ser entendida como a atividade orientada para a geração e a sistematização de conhecimentos aplicados à resolução de problemas públicos. Para tanto, se faz necessário compreender as diferentes formas de avaliar e identificar ineficiências antes, durante e depois da implementação de políticas públicas. Essa avaliação, quando feita de forma preliminar à tomada de decisão, é denominada *ex ante*.

Essa metodologia ocorre:

A-em momento de elaboração e proposição de políticas públicas e visa ao monitoramento da política pública em andamento;

B-em momento de elaboração e proposição de políticas públicas e visa a orientar a decisão para que a política pública formulada seja a mais efetiva, eficaz e eficiente;

C-após o momento de elaboração e proposição de políticas públicas e visa a produzir propostas de melhoria de políticas públicas já instituídas;

D-após o momento de elaboração e proposição de políticas públicas e visa a avaliar os impactos de políticas públicas após sua implementação;

E-após o momento de elaboração e proposição de políticas públicas e visa a avaliar o custo-benefício da política pública implementada.

Gabarito: B

b) Está correta porque a análise ex ante ocorre...“em momento de elaboração e proposição de políticas públicas e visa a orientar a decisão para que a política pública formulada seja a mais efetiva, eficaz e eficiente;”

A avaliação, quando feita de forma preliminar à tomada de decisão, destinada a subsidiá-la, é denominada ex ante. O próprio “Guia prático de análise ex ante” da Casa Civil (2018, p. 11) afirma que o fundamento da análise ex ante é orientar a decisão para que ela recaia sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente. E afirma que tal metodologia é aplicada “em momento de ELABORAÇÃO e PROPOSIÇÃO de políticas públicas e visa a orientar a decisão para que a política pública formulada seja a mais efetiva, eficaz e eficiente”

Portanto, não é antes da implementação, após a decisão estar tomada, nem durante a implementação (análise concomitante - in itinere), mas sim no momento de ELABORAR, de formular, a política pública – por isso, é uma análise prévia (ex ante).

As demais alternativas estão INCORRETAS :

a) em momento de elaboração e proposição de políticas públicas e visa ao monitoramento da política pública em andamento. Está errada porque a avaliação ex ante não se destina ao monitoramento. A metodologia para essa finalidade é a análise concomitante – in itinere.

c) após o momento de elaboração e proposição de políticas públicas e visa a produzir propostas de melhoria de políticas públicas já instituídas. Está errada porque a análise posterior à elaboração e proposição de uma política, ou que se realiza quando esta já foi instituída, será a análise ex post ou a análise concomitante – in itinere.

d) após o momento de elaboração e proposição de políticas públicas e visa a avaliar os impactos de políticas públicas após sua implementação. Está errada porque posteriormente à implementação de uma política aplica-se a análise ex post.

e) após o momento de elaboração e proposição de políticas públicas e visa a avaliar o custo-benefício da política pública implementada. Está errada porque, se uma política pública foi implementada, já não cabe a análise ex ante, mas apenas a análise ex post.

Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018.

2. FGV - Auditor Federal de Finanças e Controle (CGU)/Auditoria e Fiscalização/Geral/2022

Uma forma de imprimir racionalidade ao processo de formulação e viabilizar a posterior avaliação das políticas públicas é a utilização do modelo lógico, uma importante ferramenta para identificar e descrever os componentes do desenho, da operação e dos resultados esperados de uma política pública durante sua elaboração. O modelo lógico é formado por cinco componentes: insumos, atividades, produtos, resultados e impactos.

Sobre os componentes do modelo lógico, é correto afirmar que:

A-resultados são os efeitos de longo prazo observados nos indivíduos ou instituições em decorrência da intervenção realizada;

B-produtos são os recursos necessários à realização da intervenção ou implementação da política;

C-insumos são os frutos diretos e quantificáveis da política pública;

D-impactos são os efeitos imediatos da intervenção ou política pública, nem sempre mensuráveis;

E-atividades são as ações e os serviços realizados no escopo da política pública.

Gabarito: E

O enunciado diz: sobre os componentes do modelo lógico, é correto afirmar que...

E) atividades são as ações e os serviços realizados no escopo da política pública.

Segundo o próprio “Guia prático de análise ex ante” da Casa Civil (2018, p. 95), o modelo lógico é, basicamente, um passo a passo (um fluxo) estruturado como forma de demonstrar que recursos e atividades geram produtos, resultados e impactos. E as ATIVIDADES são as ações e os serviços realizados sob o escopo da política. Por exemplo: treinamento de funcionários, tarefas de gerenciamento, provisão de instalações etc.

As demais alternativas:

A-resultados são os efeitos de longo prazo observados nos indivíduos ou instituições em decorrência da intervenção realizada. Está errada porque os RESULTADOS são mudanças observáveis e mensuráveis observadas no curto prazo sobre indivíduos, grupos ou instituições, como resultado da intervenção realizada.

B-produtos são os recursos necessários à realização da intervenção ou implementação da política. Está errada porque os PRODUTOS (outputs) são os frutos diretos e quantificáveis das atividades da política, entregues imediatamente pela realização de suas atividades.

C-insumos são os frutos diretos e quantificáveis da política pública. Está errada porque a palavra “fruto” expressa resultado, enquanto os INSUMOS de uma política são os recursos necessários para a sua execução, sejam financeiros, físicos (equipamentos, materiais, instalações), humanos (número, tipo, qualificação) ou outros;

D-impactos são os efeitos imediatos da intervenção ou política pública, nem sempre mensuráveis. Está errada porque os IMPACTOS, como regra, não são efeitos imediatos.

Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018.

3. CEBRASPE (CESPE) - Analista Ministerial (MPE CE)/Administração/2020

Com relação a planejamento e avaliação nas políticas públicas, julgue o item subsecutivo.

Modelo lógico é uma metodologia de formulação de políticas públicas composta pelos seguintes elementos: insumos, atividades, produtos, resultados e impactos.

C-Certo

E-Errado

Gabarito: CERTO

O enunciado diz o seguinte: modelo lógico é uma metodologia de formulação de políticas públicas composta pelos seguintes elementos: insumos, atividades, produtos, resultados e impactos.

O Modelo Lógico é uma ferramenta de formulação, planejamento e avaliação de políticas públicas que define que recursos (*insumos*) serão necessários para realizar uma ou várias *atividades* específicas, a fim de gerar tais *produtos*, os quais deverão originar tais *resultados* esperados, os quais, por sua vez, desencadearão tais *impactos* pretendidos. O enunciado enumera, de maneira correta e completa, os elementos componentes do Modelo Lógico.

4. FGV - Consultor Legislativo (SEN)/Assessoramento em Orçamentos/Orçamento e Análise Econômica/2022 (e mais 23 concursos)

A avaliação ex ante é um trabalho de investigação das possíveis consequências de cada alternativa com objetivo de trazer informações que ajudem o processo decisório de política pública. Existem duas tradições de avaliação ex ante: a análise racionalista e a análise argumentativa.

Sobre a avaliação ex ante, assinale (V) para a afirmativa verdadeira e (F) para a falsa.

() A análise racionalista privilegia a investigação de evidências quanto aos custos e benefícios de maneira estruturada.

() A análise argumentativa utiliza prevalentemente projeções e predições.

() A análise racionalista usa método de conjecturas para a avaliação ex ante de alternativa de política pública.

As afirmativas são, respectivamente,

A) F, V e F.

B) F, V e V.

C) V, F e F.

D) V, V e F.

E) V, F e V.

Gabarito: C) V, F e F

A banca utilizou a classificação de Leonardo Secchi (2016). Para o autor, a análise de política pública apresenta duas abordagens:

A abordagem racionalista tem como pressuposto a adequação dos meios aos fins desejados; envolve a projeção/predição de resultados; busca recomendar a política pública que gere maior bem-estar social; é estruturada (compara alternativas quanto ao custo-benefício, por exemplo); e enfatiza a competência técnica.

A abordagem argumentativa propõe a participação e a discursividade; o ajuste mútuo e a harmonização dos interesses dos atores políticos; o seu intuito é chegar a políticas públicas coletivamente construídas; em geral baseia-se em conjecturas, suposições.

(V) A análise racionalista privilegia a investigação de evidências quanto aos custos e benefícios de maneira estruturada. VERDADEIRO

(F) A análise argumentativa utiliza prevalentemente projeções e predições. Está errado, pois este é um recurso da análise racionalista. FALSO

(F) A análise racionalista usa método de conjecturas para a avaliação ex ante de alternativa de política pública. Conjecturas são um recurso da análise argumentativa. FALSO

SECCHI, L. Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

5. FGV - Consultor Legislativo (SEN)/Assessoramento em Orçamentos/Orçamento e Análise Econômica/2022 (e mais 23 concursos)

A avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões (performance standards). Os critérios são mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos. Os critérios se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal.

Com relação aos critérios usados para avaliações de políticas públicas, assinale (V) para a afirmativa verdadeira e (F) para a falsa.

() Economicidade refere-se ao nível de recursos utilizados (inputs).

() Eficiência administrativa trata da relação entre produtividade (outputs) e recursos utilizados (inputs).

() Efetividade corresponde aos resultados sociais (outcomes) com a redução do problema e a geração de valor para a população.

As afirmativas são, respectivamente,

A) F, V e F.

B) F, V e V.

C)V, F e F.

D)V, V e F.

E)V, F e V.

Gabarito: E) V, F e V

A banca utilizou a conceituação de Leonardo Secchi (2019), reproduzindo literalmente os enunciados do autor.

(V) Economicidade refere-se ao nível de recursos utilizados (inputs).

VERDADEIRA. A economicidade é uma relação entre a quantidade de recursos de todo tipo utilizados para produzir um dado bem ou serviço, portanto o seu o custo, comparado com os parâmetros de custos utilizados para avaliação. De acordo com a NBASP 9020 - Avaliação de Políticas Públicas, Resolução IRB 04/21, "o princípio da economicidade significa minimizar os custos dos recursos. Os recursos usados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço".

(F) Eficiência administrativa trata da relação entre produtividade (outputs) e recursos utilizados (inputs).

FALSA. Porque, de acordo com SECCHI (2019), a "Eficiência econômica trata da relação entre outputs (produtividade) e inputs (recursos utilizados)". A Eficiência administrativa, por sua vez, refere-se à observância de prescrições, ou seja, do nível de conformidade (compliance) da implementação frente às regras preestabelecidas.

(V) Efetividade corresponde aos resultados sociais (outcomes) com a redução do problema e a geração de valor para a população.

VERDADEIRA. No dizer de SECCHI (2019) "Efetividade corresponde aos resultados sociais (outcomes) com a redução do problema e a geração de valor para a população".

6. FGV - Auditor Federal de Finanças e Controle (CGU)/Auditoria e Fiscalização/Geral/2022

As avaliações de desempenho das políticas públicas são peça essencial para o aperfeiçoamento dos programas, com vistas à racionalização do gasto público e à maximização dos benefícios à população. É, portanto, fundamental tanto para gestores quanto para decisores entender como as diferentes formas de avaliação impactam as políticas públicas. Diferentes métodos de análise focam em diferentes componentes da intervenção estatal e produzem insumos que permitem avaliar e aprimorar os programas.

Sobre as diversas linhas de análise de políticas públicas, é correto afirmar que o método de avaliação:

A) de resultados consiste no confronto dos pressupostos assumidos na formulação do programa com as evidências mais recentes, enfatizando quais insumos, processos ou produtos são mais eficazes para alcançar as metas pretendidas;

B) de implementação consiste em uma análise aprofundada que identifica se a execução da política obedece ao desenho formulado e atenta para a transformação de insumos em produtos para a população;

C) de desenho se debruça sobre os indicadores utilizados para construção das metas do programa para compreender se os efeitos estão alinhados com o planejamento inicial;

D) econômica lida com o conceito de escassez de recursos públicos e visa encontrar maneiras mais eficientes de aplicá-los por meio de sofisticadas técnicas estatísticas;

E) de eficiência busca compreender a relação entre os custos e os benefícios das políticas públicas por meio da comparação de programas já em execução.

Gabarito: B) de implementação consiste em uma análise aprofundada que identifica se a execução da política obedece ao desenho formulado e atenta para a transformação de insumos em produtos para a população;

CORRETA, porque a avaliação de implementação, ou de processos, tem como objetivo avaliar se a política é executada conforme o seu desenho, identificando se os elos entre os insumos, os processos e os

produtos estão condizentes com o esperado, ou mesmo se podem ser aprimorados.

Sobre as demais alternativas:

A) de resultados consiste no confronto dos pressupostos assumidos na formulação do programa com as evidências mais recentes, enfatizando quais insumos, processos ou produtos são mais eficazes para alcançar as metas pretendidas;

ERRADA, porque a avaliação de resultados destina-se a responder se há variáveis de resultados e de impactos da política definidas, mensuráveis e disponíveis e se há evidências de que esses resultados estão sendo alcançados ao longo do tempo e se estão em linha com os planejamentos anteriormente estabelecidos pela política e pelos instrumentos de planejamento macro e setoriais

C) de desenho se debruça sobre os indicadores utilizados para construção das metas do programa para compreender se os efeitos estão alinhados com o planejamento inicial;

ERRADA, porque este enunciado é próprio da avaliação de resultados. A avaliação de desenho consiste na análise da teoria do programa, verificando a sua consistência e lógica, ou coerência interna. Trata-se de um processo analítico para identificar a existência de erros ou falhas no desenho e propor mudanças a fim de superá-los

D) econômica lida com o conceito de escassez de recursos públicos e visa encontrar maneiras mais eficientes de aplicá-los por meio de sofisticadas técnicas estatísticas;

ERRADA, porque a avaliação econômica consiste na análise dos custos e os benefícios de uma proposta (se for avaliação ex ante) ou de uma política implementada (se for avaliação ex post), mostrando que, do ponto de vista econômico e social, os benefícios superam os custos.

E) de eficiência busca compreender a relação entre os custos e os benefícios das políticas públicas por meio da comparação de programas já em execução.

ERRADA, porque a análise de eficiência utiliza metodologias estatísticas e econométricas para mensurar a eficiência técnica dos gastos setoriais e temáticos.

7. FGV - Auditor Federal de Finanças e Controle (CGU)/Auditoria e Fiscalização/Geral/2022

Sobre as análises ex ante e ex post, é correto afirmar que:

A) a análise ex ante ocorre apenas durante a fase de elaboração da política pública, sendo toda análise posterior considerada ex post;

B) a análise ex ante não deve avaliar decisões que ocasionem impacto orçamentário após a implementação da política pública, devendo tais considerações ser objeto de análise ex post;

C) a avaliação de impacto da política pública deve ser objeto de análise ex post, pois é inviável projetar o impacto da política na fase ex ante;

D) a análise ex ante continua sendo apropriada após a implementação da política pública e inclui a fase de monitoramento;

E) a análise ex ante pode ser empregada após o resultado de uma análise ex post determinar que a política pública teve desempenho insatisfatório e deve ser reformulada.

Gabarito: E

e) a análise ex ante pode ser empregada após o resultado de uma análise ex post determinar que a política pública teve desempenho insatisfatório e deve ser reformulada.

A alternativa E está correta porque o objetivo primordial da análise ex ante é proporcionar elementos para a melhoria da qualidade das decisões na formulação e na reformulação das políticas públicas. A análise ex ante pode acontecer na criação de uma política pública; na expansão de política pública; no aperfeiçoamento de uma política pública. Segundo o "Guia prático de análise ex ante" da Casa Civil (2018, p. 14), outro caso em que se recomenda a execução de uma análise ex ante é quando a política já passou por uma avaliação ex post, e os resultados mostraram que o desempenho da política foi baixo

ou insatisfatório e que há a necessidade de a política ser REFORMULADA em um ou mais dos seus elementos.

Sobre as demais alternativas:

a) a análise ex ante ocorre apenas durante a fase de elaboração da política pública, sendo toda análise posterior considerada ex post. Está errada porque a análise ex ante por ocorrer também na reelaboração da política, seja para sua expansão ou redesenho/aperfeiçoamento.

b) a análise ex ante não deve avaliar decisões que ocasionem impacto orçamentário após a implementação da política pública, devendo tais considerações ser objeto de análise ex post. Errada porque não há motivo para excluir a variável impacto orçamentário nas ocasiões de expansão ou reformulação de uma política pública.

c) a avaliação de impacto da política pública deve ser objeto de análise ex post, pois é inviável projetar o impacto da política na fase ex ante. Está errada porque não somente é possível, mas recomendável a avaliação ex ante de impactos de uma política.

d) a análise ex ante continua sendo apropriada após a implementação da política pública e inclui a fase de monitoramento. Está errada porque após a implementação de uma política o que se aplica é a análise ex post.

8. FGV - Auditor de Controle Externo (TCE ES)/Auditoria Governamental/2023

Uma perspectiva importante e em crescimento no âmbito das atividades realizadas pelos tribunais de contas refere-se à avaliação de políticas públicas. Uma das referências para esse tipo de trabalho é dada pela NBASP 9020 - Avaliação de Políticas Públicas, a qual orienta que uma entidade envolvida na avaliação de políticas públicas pode dispor de um painel amplo de instrumentos para realizar avaliações.

Indicadores quantitativos ou qualitativos dos efeitos de uma política pública constituem um instrumento comum nesse tipo de trabalho, e sobre os quais considera-se que:

A)devem ser inicialmente baseados na opinião do público-alvo da política pública;

B) não apresentam eficácia quando aplicados em estudos de corte comparativos;

C) não devem ser usados isoladamente para avaliar a efetividade de uma política pública;

D) não podem ser propostos pelos atores responsáveis pela formulação da política pública;

E) devem derivar principalmente de padrões de referência previamente definidos a partir de outros contextos.

Gabarito: C

c) não devem ser usados isoladamente para avaliar a efetividade de uma política pública;

CERTA. As Normas de Auditoria do Setor Público (NBASP) do Instituto Rui Barbosa (IRB) estabelecem que “Todos os métodos quantitativos de avaliação de políticas públicas podem ser utilizados e aplicados nas bases de dados existentes – cuja confiabilidade deve ser avaliada, caso necessário: análise estatística de probabilidade e econométrica; entretanto, deve ser ressaltado que a efetividade de uma política não pode ser deduzida apenas com base em indicadores isolados, isto requer um contrafactual.”.

Sobre as demais alternativas:

Observe-se que o comando da questão refere-se especificamente aos **Indicadores quantitativos ou qualitativos dos efeitos** de uma política pública

a) devem ser inicialmente baseados na opinião do público-alvo da política pública;

ERRADA. O público-alvo de uma política pública pode e deve ser ouvido sobre os seus efeitos; mas não é a opinião desse grupo ou de qualquer outro serve de base para os indicadores quantitativos ou qualitativos dos efeitos da política avaliada. “A mensuração tanto dos “efeitos objetivos”, quanto dos “efeitos percebidos” também implica que a posição e as opiniões das partes interessadas na política pública, tais como administrações e entidades públicas relacionadas, beneficiários potenciais e terceiras partes envolvidas (organizações e pessoas) devem ser descritas e avaliadas.” Em nenhum momento está dito que devem ser a base dos indicadores.

b) não apresentam eficácia quando aplicados em estudos de corte comparativos;

ERRADA. Eficácia é a capacidade de alcançar os objetivos estabelecidos. A eficácia de qualquer indicador resulta da sua capacidade de aferir o que se pretende. No caso, indicadores dos efeitos devem ser capazes de informar precisamente sobre os efeitos da política em questão. Essa capacidade deriva da qualidade dos indicadores utilizados e não do tipo de estudos aos quais são aplicados. Segundo a NBASP 9020, estudos de corte comparativos permitem desenvolver testes contrafactuais da efetividade da política avaliada e devem complementar a análise baseada em indicadores.

d) não podem ser propostos pelos atores responsáveis pela formulação da política pública;

ERRADA. Os atores são todos aqueles que se envolvem diretamente ou indiretamente nos processos relacionados às diversas etapas das políticas públicas. Os atores responsáveis pela formulação de uma política estão numa posição vantajosa para propor indicadores, já que por suposto, conhecem suficientemente dos efeitos pretendidos com aquela política., Portanto, não há impedimento a que proponham indicadores de efeitos ou de efetividade. “As partes interessadas podem: ser envolvidas na escolha para o objeto específico da avaliação da política pública, o cronograma e a metodologia; ser participantes ativos na avaliação; beneficiar-se dos relatórios provisórios e finais; ter um papel no processo de tomada de decisões pós-avaliação”.

e) devem derivar principalmente de padrões de referência previamente definidos a partir de outros contextos.

ERRADA. A NBASP 9020 afirma que dependendo das questões de avaliação a abordagem da avaliação envolve (entre outros): “Uma comparação internacional ou pelo menos um padrão de referência criado a partir de missões ao exterior ou mediante entrevistas ou por meio de subcontratados (especialistas, membros da universidade, etc.). A Norma não estabelece que os indicadores derivem desses padrões de referência.

9. FGV - Analista Técnico (AGENERSA)/2023

Políticas públicas são as ações e os programas desenvolvidos pelo Estado para colocar em prática direitos positivados na Constituição Federal de 1998 ou em leis, de modo a garantir o bem-estar da população. Acerca das políticas públicas, assinale a opção que apresenta o tipo de avaliação que é realizada de forma simultânea à implementação do programa.

- A) Somativa.
- B) Formativa.
- C) Ex ante.
- D) Ex post.
- E) De impacto.

Gabarito: B) Formativa. Esta é a modalidade de avaliação que é realizada ao longo da implementação de uma política ou programa, a fim de retroalimentar o próprio processo de implementação, identificar a necessidade e as oportunidades de ajustes e assim favorecer resultados mais efetivos.

Sobre as demais alternativas:

A) Somativa: é um tipo de avaliação ex post, que ocorre após algum tempo de implementação do programa

C) Ex ante: é a avaliação que é realizada na fase de formulação da política pública ou do programa, a fim de subsidiar as decisões que estão sendo tomadas.

D) Ex post: é a avaliação realizada após a implementação do programa

E) De impacto: seu foco são os impactos, podendo estes ser pretendidos (e no caso, estimados em avaliações ex ante) ou observados (aferidos após a implementação da política ou programa)

10. FGV - Auditor do Estado (CGE SC)/Administração/2023

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes.

Com relação à avaliação de políticas públicas, assinale (V) para a afirmativa verdadeira e (F) para a falsa.

() A avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões (performance standards).

() O critério da eficiência administrativa corresponde ao nível de conformidade (compliance) da implementação a regras preestabelecidas.

() O critério de produtividade corresponde aos resultados sociais (outcomes) com a redução do problema e a geração de valor para a população.

As afirmativas são, respectivamente,

A) F, V e F.

B) F, V e V.

C) V, F e F.

D) V, V e F.

E) V, F e V.

Gabarito: D (As afirmativas são, respectivamente: V, V e F).

(VERDADEIRA) A avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões (performance standards).

A avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios (servem como base para escolhas ou julgamentos), indicadores (os critérios são operacionalizados por meio de indicadores...) e padrões

(parâmetros ou performance standards), que, por sua vez, dão uma referência comparativa aos indicadores.

(VERDADEIRA) O critério da eficiência administrativa corresponde ao nível de conformidade (compliance) da implementação a regras preestabelecidas.

Diferentemente do critério de eficiência econômica, que se refere à relação custo-benefício de uma atividade qualquer, o critério da eficiência administrativa, trata da observância de prescrições, ou seja, do nível de conformidade (compliance) da implementação em relação às regras preestabelecidas.

(FALSA) O critério de produtividade corresponde aos resultados sociais (outcomes) com a redução do problema e a geração de valor para a população. O critério que tem como referência os resultados obtidos é o da efetividade. O critério da Produtividade: refere-se às entregas (outputs) de um processo produtivo.

11. CEBRASPE (CESPE) - Analista de Planejamento e Orçamento (SEPLAN RR)/Planejamento e Orçamento/2023

No que se refere aos conceitos de planejamento e avaliação nas políticas públicas, julgue o próximo item.

Caso um técnico da Prefeitura Municipal de Boa Vista, durante o processo de avaliação dos serviços públicos de limpeza, proponha como um dos indicadores para a avaliação de programas e projetos o volume de lixo retirados das ruas, esse indicador será caracterizado como um indicador de insumo.

C) Certo

E) Errado

Gabarito: ERRADO

Indicadores de Insumo referem-se aos recursos a serem alocados para que uma atividade seja realizada e seus objetivos sejam alcançados. Por exemplo: No exemplo, insumos seriam, por exemplo, os gastos com a coleta de lixo, os trabalhadores dedicados à coleta ou processamento do lixo, etc

O volume de lixo retirado das ruas seria o resultado da aplicação dos insumos para a atividade de coleta do lixo, portanto, seria um indicador de produto e não de insumos.

12. CEBRASPE (CESPE) - Analista de Planejamento e Orçamento (SEPLAN RR)/Planejamento e Orçamento/2023

No que se refere à formulação e à avaliação de programas, julgue o item subsequente.

A classificação de uma avaliação de política pública em função do seu período de execução divide-se exclusivamente em avaliação inicial (ex ante) e avaliação de resultados (ex post).

C) Certo

E) Errado

Gabarito: ERRADO

A avaliação ex ante se realiza durante a formulação, portanto, antes do investimento e da implementação da política pública. Destina-se a subsidiar a tomada de decisão. Ela permite estimar tanto os custos como os impactos para, assim, escolher caminhos alternativos, selecionar estratégias e tomar a decisão de implementar ou não determinada política;

Avaliação concomitante (in itinere): é uma avaliação que ocorre DURANTE a implementação;

A avaliação ex post (posterior) ocorre quando a política pública já está sendo implementada durante algum tempo e precisa ser revista. Outro aspecto a destacar é sobre o conceito de resultados, que são mudanças observáveis e mensuráveis observadas no curto prazo sobre indivíduos, grupos ou instituições, como resultado da intervenção

realizada. A avaliação ex post não se restringe à análise dos resultados, mas também dos impactos da política pública.

Portanto, a avaliação de política pública não se restringe às modalidades ex ante e ex post. E a avaliação ex post não se restringe a resultados.

13. IADES - Professor (UnDF)/Antropologia/2022

Avaliação refere-se ao conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento, em perspectiva interdisciplinar, para desenho ex ante, implementação e validação ex post de programas e projetos sociais, por meio das diferentes abordagens metodológicas da pesquisa social, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos de programas e de projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade) e a custos condizentes com a escala e com a complexidade da intervenção (eficiência). JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. Estudos em Avaliação Educacional, v. 25, n. 58, 2014, p. 26, com adaptações.

A respeito dessa temática, no que se refere à avaliação ex ante de políticas públicas, assinale a alternativa correta.

A)A avaliação observa os impactos da política pública com o objetivo de julgamento do mérito das ações governamentais e, ainda, com relação aos próximos caminhos a serem percorridos, caso haja continuidade ou descontinuidade da política pública.

B)Quanto às informações em relação ao andamento do programa, a avaliação pondera os resultados parciais com o objetivo de verificar o cumprimento do que foi estabelecido inicialmente para as ações governamentais, subsidiando possíveis alterações.

C)A avaliação é realizada quando os problemas de gestão e de execução da política pública já foram resolvidos, avaliando a eficiência, a eficácia e a efetividade. Com isso, fornece conhecimento para programas futuros.

D)Na etapa da decisão acerca da implementação ou não da ação governamental há, necessidade da avaliação para estimar os custos e

os benefícios esperados com a política pública. A relação de custo-benefício deve ser informada aos tomadores de decisões e estar publicizada para toda a sociedade.

E)A avaliação analisa se a cobertura do público-alvo foi adequada, bem como a qualidade dos serviços prestados e a dificuldades na operação da política pública.

Gabarito: D)Na etapa da decisão acerca da implementação, ou não, da ação governamental há, necessidade da avaliação para estimar os custos e os benefícios esperados com a política pública. A relação de custo-benefício deve ser informada aos tomadores de decisões e estar publicizada para toda a sociedade.

CORRETA. Caracteristicamente a avaliação ex ante destina-se a subsidiar as decisões sobre que alternativas de política adotar, os benefícios que se espera obter e a que custo. Portanto, uma avaliação que ocorre na fase da formulação e decisão sobre a política pública.

a) A avaliação observa os impactos da política pública com o objetivo de julgamento do mérito das ações governamentais e, ainda, com relação aos próximos caminhos a serem percorridos, caso haja continuidade ou descontinuidade da política pública. Muito claramente esta alternativa refere-se a uma avaliação que tem como foco um momento posterior à implementação de uma política, quando as ações governamentais já foram realizadas e já produziram impactos. Trata-se de uma avaliação ex post.

B)Quanto às informações em relação ao andamento do programa, a avaliação pondera os resultados parciais com o objetivo de verificar o cumprimento do que foi estabelecido inicialmente para as ações governamentais, subsidiando possíveis alterações. O enunciado afirma que o programa ou a política já está sendo implementado, já obteve resultados parciais, portanto, seria uma avaliação concomitante, não ex ante.

C)A avaliação é realizada quando os problemas de gestão e de execução da política pública já foram resolvidos, avaliando a eficiência, a eficácia e a efetividade. Com isso, fornece conhecimento para programas futuros. Novamente, trata-se de uma avaliação ex post, pois refere-se a problemas já solucionados e em aprendizados para programas futuros.

E)A avaliação analisa se a cobertura do público-alvo foi adequada, bem como a qualidade dos serviços prestados e a dificuldades na operação da política pública. O enunciado refere-se ou a uma avaliação concomitante ou avaliação ex post, já que a política está sendo implementada.

15. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em Direção Às Melhores Práticas de Avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out/dez. 2000.

ARRETCHE, Marta. TENDÊNCIAS NO ESTUDO SOBRE AVALIAÇÃO IN RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate". São Paulo, Cortez, 1998

BOZZI, Sonia Ospina. Evaluación de la Gestión Pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 52, n. 1, p. 25-55, jan./mar. 2001.

BURDGE, Rabel J. (Org.). *A Conceptual Approach to Social Impact Assessment: collection of writings by Rabel J. Burdge and colleagues*. Middleton, Wisconsin: Social Ecology Press, 1998.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Guia Referencial para Medição do Desempenho e Manual para a Construção de Indicadores do GESPÚBLICA, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenação de Documentação e Informação – Brasília: MP, 2012.

BRASIL, Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018.

BRASIL, Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Avaliação de Políticas Públicas. Apresentação ppt, disponível em www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/publicacoes/cota_base.../02.pdf, consultado em 16 mai.2023. Não paginado.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e impacto. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 2, p. 103-124, abr./jun. 1998.

DENZIN, N. K. (1989). *The Research Act*. Englewood Cliffs N. J.: Prentice Hall.

FERREIRA ,Helder ; CASSIOLATO , Martha & GONZALES, Roberto. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo .Texto para Discussão No 1369. Brasília: IPEA, 2009

GERTLER, P. J.; MARTINEZ, S.; PREMAND, P.; RAWLINGS, L. B.; VERMEERSCH, Christel M. J. *Impact Evaluation in Practice*: ancillary material. The World Bank, Washington, DC, 2010. Disponível em: <www.worldbank.org/ieinpractice>. Acesso em: 28 mai. 2023.

HARTZ, Zulmira M. A. *Avaliação em Saúde*: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

HARTZ, Zulmira M. A. Institucionalizando a Avaliação de Programas e Políticas de Saúde: culinária e corte-costura nas lições francesas. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 229-260, abr./jun. 1999.

HARTZ, Zulmira M. A.; POUVOURVILLE, Gérard de. Avaliação da Eficiência em Saúde: a eficiência em questão. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 68-82, 1998.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público 920- Avaliação de Políticas Públicas. Instituto Rui Barbosa, Resolução 04/2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160 abr/jun. 2005. Disponível em: <<http://www.cedepeps.com.br/wp-content/uploads/2011/02/INDICADORES-SOCIAIS-JANUZZI.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 25, n. 58, 2014.

JOPPERT, Márcia Paterno. Novas Institucionalidades em Avaliação de Políticas Públicas: o papel da sociedade civil. *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Salvador, Bahia, 27 a 30 out. 2009.

JOPPERT, Márcia Paterno e SILVA, Rogério Renato. Guia Metodológico para Monitoramento e Avaliação Participativa de Ações Municipais / Confederação Nacional de Municípios – CNM e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/Brasil – Brasília: CNM/Pnud, 2012

KLIKSBERG, Bernardo. Gerenciamento Social: dilemas gerenciais e experiências inovadoras. In: KLIKSBERG, Bernardo. (Org.). *Pobreza: uma questão inadiável: novas respostas a nível mundial*. Brasília: ENAP, 1994, p. 127-146.

MERIGO, Janice; ANDRADE, Marlene Muniz de. *Questões Iniciais para a Discussão do Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas*. Slides. Curso Pós-Graduação em Gestão Social de Políticas Públicas, 2010. Disciplina: Monitoramento, informação e avaliação de políticas sociais. Não paginado. Disponível em: <<http://www.egem.org.br/arquivosbd/basico/>>

0.131488001256814614_2._politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2023.

MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, p. 165-179, fev. 1984.

MOKATE, Karen Marie. Convirtiendo el “Monstruo” en Aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-134, jan/mar. 2002.

PINHO, Carlos Tadeu Assumpção. O Desafio da Informação para Formulação, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Oficina 12. *VIII Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas*. Brasília: ESAF, mar. 2011.

RUA, Maria das Graças; ABRAMOVAY, Miriam. *Evaluation of Preventive Actions against STDs/AIDS and Drug Abuse in Elementary and High Schools in Brazilian Capitals*. Brasília: UNESCO/UNDCP, 2001.

RUA, Maria das Graças. O Uso dos Indicadores para o Monitoramento e Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Públicos. In: SMAAS – Secretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte. *Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social de Belo Horizonte: sistema de indicadores*. Belo Horizonte, 2007.

SECCHI, L. Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos 3. ed. São Paulo, SP: Cengage, 2019.

SILVA, Maria Ozanira. *Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática* (org). São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcos André B. de. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. In: *Caderno nº*

48 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da UNICAMP. Campinas, 2000.

SOUSA, Marconi Fernandes de. Modelo lógico. CGIN/DECON/SENARC/SEDS/MC Novembro 2019.

THOENIG, Jean-Claude. A Avaliação Como Conhecimento Utilizável Para Reformas de Gestão Pública. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 51, n. 2, p. 54-70, abr/jun. 2000.

VAITSMAN; Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. *Policy Papers 17*. Brasília: UNESCO, 2006.

WALKER, Robert K. *Impacting Social Problems – writing and evaluating international development projects*. Brasília: EMAD, 2000.

WEISS, Carol H. *Evaluation: methods for studying programs and policies*. New Jersey: Prentice Hall, 1998. Reedição da versão de 1972.

WHOLEY, J. S. Evaluability Assessment. In: RUTMAN, L. (Ed.). *Evaluation Research Methods: a base guide*. Beverly Hills, California: SAGE, 1977. p. 41-56.

WORTHEN, Blaine R.; FITZPATRICK, Jody L.; SANDERS, James R. *Avaliação de Programas: concepções e práticas*. São Paulo: Editora Gente, 2004.

