

 A group of five students (three women and two men) are sitting at a table, looking at a laptop and papers. They appear to be in a classroom or study hall, engaged in a collaborative learning activity. The image is overlaid with a semi-transparent purple filter.

# POLÍTICAS PÚBLICAS



## Tipologias de avaliação.

→ conforme o **ponto do ciclo da política, do programa ou do projeto** : 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).

→ conforme a sua **função** classificam-se em: formativa, somativa e, para alguns, avaliação de conformidade.

→ conforme a **origem dos avaliadores** classificam-se em: externa, interna ou mista.

→ conforme os **envolvidos na avaliação**: pode ser avaliação por pares ou especialistas, por adversários, por participantes ou avaliação participativa.

→ 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..

→ conforme a **lógica que orienta sua concepção**: baseada na Teoria do Programa, na Teoria da Implementação ou na Teoria da Mudança do Programa.

→ conforme a **ênfase metodológica** classificam-se em: avaliação quantitativa ou qualitativa, etc.

**AVALIAÇÃO EX ANTE → 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.**

**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.”**

**Casa Civil/IPEA(2018) → a análise ex ante não se aplica somente às políticas “novas”, mas 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.**

A avaliação 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.

O que define 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.

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.

**Casa Civil/IPEA (2018) → avaliação *ex ante* deve contemplar diversas “etapas” (que, para outras abordagens, corresponderiam a diferentes tipos de avaliação):**

**“(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) análise do impacto orçamentário e financeiro.”**

**Itens (vii) e (viii) são estimativas prévias 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.**

 A group of five students (three women and two men) are sitting at a table, looking at a laptop and papers. They appear to be in a classroom or library setting, engaged in a collaborative learning activity. The image is overlaid with a semi-transparent purple filter.

# POLÍTICAS PÚBLICAS



## ***AVALIAÇÃO EX POST***

### **Perspectiva generalizada**

1-refere-se 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.

2-refere-se 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 continuada) **como as avaliações finais, de efeitos e de impactos.**

## AVALIAÇÃO *EX POST*

Perspectiva restrita → não se refere ao momento em que se pensa ou se planeja a avaliação.

**REFERE-SE ao 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.

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.

Pode-se 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.

**Casa Civil/IPEA(2018) → 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**

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

**1. 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

**2. Análise do Diagnóstico do Problema:** 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.

Conforme o resultado, pode-se justificar a continuidade da intervenção ou o seu encerramento, ou ainda, fundamentar outras alterações na intervenção em foco. Caso o diagnóstico demande uma atualização, isso poderá levar à reformulação da política.

**3.Avaliação de Desenho da Política** → é a revisão do desenho original da formulação da política, analisando seus pressupostos, suas 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.

→ compreende a revisão da teoria do programa, verificando a sua consistência lógica ou coerência interna para identificar a possibilidade de erros ou falhas no desenho e propor mudanças para superá-los.

**4.Avaliação da Implementação ou Avaliação de Processos:** verifica se a política é executada conforme o seu desenho; se os elos entre os insumos, os processos e os produtos estão condizentes com o esperado, ou se podem ser aprimorados.

→ contempla o levantamento e a descrição dos diferentes processos envolvidos na execução da política pública, necessários para a transformação dos insumos nos produtos pretendidos.

**5.Avaliação de Governança da Política Pública:** avalia se a implementação de políticas públicas está dotada de capacidades estatais adequadas ao nível de complexidade dos problemas que pretende solucionar. Capacidades estatais → duas dimensões interdependentes:

- i) técnico-administrativa → 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 → 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

**6.Avaliação de Retorno Econômico e Social** → destina-se a averiguar se a formulação da política pública considerou os custos e os benefícios de cada alternativa e se, do ponto de vista econômico e social, os benefícios da alternativa selecionada superam os seus custos.

**7.Avaliação de Custo-Benefício** → é um tipo de avaliação econômica que pode ser realizada como análise *ex ante* ou *ex post*.

A partir da definição de custos e benefícios, estabelecem-se os favorecidos diretos e indiretos do programa a ser adotado.

Para comparar os custos e os benefícios de diferentes alternativas é fundamental a identificação e a monetização dos itens estabelecidos como relevantes.

## 8. Avaliação de resultados → identifica:

i) se há variáveis de resultados e de impactos da política definidas, mensuráveis e disponíveis;

ii) se há evidências de que esses resultados estão sendo alcançados ao longo do tempo, conforme o planejamento da política.

Examina a qualidade dos indicadores utilizados para a construção das metas (se são relevantes, comparáveis, periódicos e desagregáveis).

Inclui a análise da percepção da população atendida e o seu nível de satisfação.

**9.Avaliação de Impactos** → testa as hipótese do Modelo Lógico de uma política, mediante a quantificação dos efeitos causais desta. Para isso é fundamental a **noção de contrafactual**.

O **contrafactual é uma hipótese que nega a ocorrência de um fato ou evento real para imaginar o que seria a realidade se tal evento não tivesse ocorrido.**

→ “Se “X” não tivesse acontecido, “Y” teria acontecido?”

Para calcular o impacto de uma política, é preciso observar, **ao mesmo tempo:**

i) o que aconteceu como resultado da implementação da política – “X”; e

ii) o que teria acontecido se esse resultado não tivesse acontecido – “Y”.

**IMPACTO DA POLÍTICA** → **É a diferença entre o que ocorreu nessas duas situações .**

**MAS** → **é impossível observar simultaneamente algo que aconteceu e que NÃO aconteceu.** Por isso **o contrafactual deve ser estimado para se calcular o efeito causal da política pública.** Existem diferentes estratégias empíricas para determinar como será estimado o contrafactual.

# CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - Avaliação X Monitoramento



Abrahão de CASTRO → Avaliação de impacto é aquela que procura constatar os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade. Ou seja: 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.

A principal ferramenta metodológica é o “método experimental”.

MAS → os procedimentos aleatórios próprios do método experimental, não são viáveis nas ciências sociais → adotaram-se procedimentos aproximados, que são conhecidos como “método quasi-experimental”.

“Método da diferença em diferença” (ou “dif-in-dif”) → caracteriza-se por efetuar observações dos grupos experimentais e dos grupos de controle nos momentos anterior e posterior a uma intervenção.

Esse método distingue as diferenças verificadas em cada grupo em Tzero (antes da intervenção), T1 e Tn (após a intervenção). As diferenças encontradas corresponderiam aos impactos da intervenção

## *O Guia Prático Casa Civil/IPEA (2018)*

*“ 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 group of five students (three women and two men) are sitting at a table, looking at a laptop and papers. They appear to be in a classroom or library setting, engaged in a collaborative study session. The image is overlaid with a semi-transparent purple filter.

# POLÍTICAS PÚBLICAS



De acordo com os objetivos da avaliação distinguem-se os seguintes tipos:

**1. Avaliação de Conformidade**, que examina a 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 na gestão da “coisa pública”.

Também chamada “avaliação de accountability”, tendo por finalidade averiguar “*em que medida um programa observa as diretrizes, regulamentos, padrões legais ou qualquer outra expectativa formal*”.

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

**2.Avaliação Formativa, também conhecida como “retroalimentadora”** é um recurso de apoio à tomada de decisão durante todo 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, suas modificações e revisões.

**3.Avaliação Somativa destina-se a subsidiar decisões finais, terminativas**, sobre a execução, a continuidade ou o encerramento de um programa ou um projeto associado à determinada política pública.

Representa tanto um instrumento de gestão como de responsabilização e, especialmente, de aprendizagem organizacional.

## MONITORAMENTO

→ é o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas → um processo contínuo, ao longo da implementação, realizado pelo próprio órgão responsável pela política pública.

→ informação mais simples e imediata sobre a operação e os efeitos da política.

→ objetivo: controlar a entrega de insumos, o calendário de trabalho e verificar se os produtos estão de acordo com as metas.

→ permite identificar problemas e falhas durante a execução que prejudicam as ações, os processos ou os objetivos da política pública → a fim de corrigir rumos ou ajustar os planos de implementação

→ retroalimentação do ciclo de ajustes de uma política e o seu plano de gestão de riscos → requer o monitoramento como rotina.

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.

→ **AVALIAÇÃO É O EXAME DISCRETO** - de processos, produtos, qualidade, efeitos e impactos das ações realizadas → **Envolve julgamento, atribuição de valor e mensuração da política**

→ **MONITORAMENTO É O EXAME CONTÍNUO** de insumos, atividades, processos, produtos, efeitos e impactos das ações realizadas, com a finalidade de otimizar a sua gestão. O monitoramento é uma função inerente à gestão dos programas; seus resultados são aplicados no aperfeiçoamento do trabalho de equipe e na tomada de decisões; deve propiciar aprendizagem organizacional.

**ACOMPANHAMENTO** → são 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.

Caracteriza-se pelas **atividades de supervisão, fiscalização e controle**. As informações obtidas tendem a ser formais e superficiais, e geralmente são apenas registradas e informadas, nem sempre sendo analisadas.

 A group of five students (three women and two men) are sitting at a table, looking at a laptop and papers. They appear to be in a classroom or study hall, engaged in a collaborative learning activity. The image is overlaid with a semi-transparent purple filter.

# POLÍTICAS PÚBLICAS



## AVALIAÇÃO → COMO MEDIR?

Mediante **INDICADORES** → unidades de medida que funcionam como sinais de alguma tendência, característica, resultado ou comportamento.

→ Indicadores sempre são variáveis, já que podem assumir diferentes valores.

→ Os indicadores devem ser definidos em termos operacionais, ou seja, mediante as categorias pelas quais se manifestam e podem ser medidos.

→ 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 ou parâmetros** a serem aplicados aos **indicadores de cada critério**. O padrão ou parâmetro designa o valor que o indicador deve atingir para que se possa considerar que o critério correspondente foi satisfeito.

**INDICES → consistem 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.**

Exemplo: o número de leitos hospitalares por grupo de 1.000 habitantes expressa a relação entre uma variável e uma constante.

Os **índices que expressam relações entre duas ou mais variáveis** contêm, em si mesmos, informações relevantes, ainda que a comparação possa enriquecer a análise .

Exemplo: O número de alunos aprovados dividido pelo número de alunos matriculados traz informação sobre o desempenho de uma classe, uma escola, um professor, uma metodologia, etc.

**Índices sintéticos ou Indicadores Multidimensionais:** são estruturados em várias dimensões (que são compostas por grupos de variáveis) cujo valor é ponderado. Exemplo: IDH, que inclui as dimensões de renda, escolaridade e saúde.

## PROPRIEDADES DOS INDICADORES

- a) **validade ou fidedignidade:** capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja mensurar e analisar.
- 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;
- g) **rastreabilidade:** capacidade de estabelecimento de séries históricas, que permitam comparações;
- h) **simplicidade:** facilidade de obtenção, construção, manutenção, comunicação, entendimento e reconhecimento pelo público em geral, interno ou externo;
- i) **auditabilidade ou transparência:** sua composição e sua estrutura lógica devem ser abertas ao público, sem fórmulas obscuras ou sujeitas à manipulação

Para usar os indicadores, é indispensável estabelecer sua linha de base (*baseline*).

**Linha de base** é um dado quantitativo ou qualitativo que fornece informações acerca de uma situação imediatamente antes que uma intervenção se inicie; ou no princípio do processo de uma intervenção ou, ainda, no princípio do monitoramento. Pode ser definida como o ponto de partida de uma séria histórica de um indicador.

Sem os valores da linha de base da realidade que a política pretende mudar, será impossível, no futuro, desenvolver qualquer avaliação relevante sobre a consecução dos seus objetivos.

**PORÉM** → A causalidade entre os componentes de uma intervenção não pode ser constatada somente pela diferença entre os valores dos indicadores pré e pós-intervenção.

## Critérios de Avaliação:

**Eficácia** é a capacidade de alcançar os objetivos estabelecidos. Os indicadores de eficácia demonstram se os produtos foram entregues no prazo fixado.

(OBSERVAÇÃO → A eficácia de um indicador resulta da sua capacidade de aferir o que se pretende.)

Produtividade refere-se às entregas de bens e/ou serviços (outputs) de um processo produtivo qualquer, .

Economicidade expressa 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.

→ **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".

## Critérios de Avaliação:

**Eficiência econômica** → relação entre inputs (recursos utilizados) e outputs (produtos). Os indicadores de eficiência dizem em que medida os recursos utilizados para gerar um produto estão sendo otimizados ou desperdiçados, por falha nos insumos ou nos processos

**Eficiência administrativa** → refere-se à observância de prescrições, ou seja, do nível de conformidade (compliance) da implementação frente às regras preestabelecidas.

**Efetividade** são 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)

**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.**



# POLÍTICAS PÚBLICAS

