



POLÍTICAS PÚBLICAS

Prof.^a Dr.^a Maria das Graças Rua



IGEPP
ONLINE

Carol WEISS (1998) → *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.*

Aponta as características da avaliação: a sistematicidade, referindo-se com isso à observância dos cânones metodológicos na pesquisa avaliativa; o foco da avaliação: o processo 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.

Avaliação → potente instrumento de gestão que deve ser integrada a todo o ciclo das políticas públicas

PORQUE subsidia →

- a identificação do problema**
- o levantamento das alternativas**
- o planejamento e a formulação**
- o acompanhamento da implementação e os ajustes a serem adotados**
- as decisões sobre sua manutenção, seu aperfeiçoamento, sua mudança de rumo ou sua interrupção.**

A avaliação

- não está circunscrita ao momento após a implementação de uma política pública.
- pode contribuir para a viabilização das atividades de controle interno e externo, por instituições públicas e pela sociedade → mais transparência e *accountability* da políticas públicas.
- pode induzir mais eficiência e eficácia dos processos de gestão pública
- é decisiva para o processo de aprendizagem institucional.
- contribui para a busca e a obtenção de ganhos nas ações governamentais em termos de satisfação dos usuários e de legitimidade social e política.

Duas dimensões da avaliação.

1. técnica → coleta e análise (de acordo com procedimentos reconhecidos) das informações que poderão ser utilizadas nas decisões relativas a qualquer política pública, programa ou projeto. → diz respeito à “pesquisa avaliativa”, que é um instrumento da avaliação.

2. valorativa → exame das informações obtidas, à luz de critérios específicos, com a finalidade de extrair conclusões acerca do valor da política pública, do programa ou do projeto.

Objetivo → não é classificar as intervenções como “boas” ou “más”, “exitosas” ou “fracassadas”.

→ É apoiar o aprendizado contínuo, em busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão

AVALIAÇÃO → compreende tanto a mensuração como a valoração → não pode ser considerada uma tarefa neutra.

Mas tem um reconhecido grau de confiabilidade porque se apoia em princípios e critérios, indicadores, e padrões.

Não são apreciações ao acaso, ao sabor das variadas preferências, ideologias e interesses de cada avaliador.

PESQUISA AVALIATIVA → é o conjunto de métodos e técnicas de coleta e análise de dados para apoiar a avaliação.

→ métodos de diagnóstico e análise

→ técnicas de coleta de dados, como “surveys”, observação, entrevistas em profundidade, individuais ou em grupos focais;

→ instrumentos como questionários, formulários, roteiros de observação, etc.

 A group of five students (three women and two men) are sitting at a table, looking at a laptop and papers, appearing to be in a collaborative learning environment. The image is overlaid with a semi-transparent purple filter.

POLÍTICAS PÚBLICAS



Casa Civil/IPEA (2018) estabeleceram que:

PRODUTOS (outputs) são os frutos diretos e quantificáveis das atividades da política, entregues imediatamente pela realização de suas atividades. 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.;

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;

“Produto” → tradução da palavra inglesa “*output*” – expressa uma saída (bens ou serviços) de um sistema que processou *inputs* ou insumos.

Produtos são designados como “objetivos”, ou (quando se define uma quantidade de um bem ou serviço a ser produzido em um espaço de tempo) “metas”.

Produtos, → obedecem a uma hierarquia de complexidade: produtos preliminares ou iniciais → serão insumos para a geração de produtos intermediários → que 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.

O produto final diferencia-se do “efeito” (outcome), que é a sua consequência: a mudança desencadeada na realidade pelo produto final. Vacinas aplicadas podem ter como efeito a redução da incidência de uma doença; livros distribuídos podem ter como efeito uma melhoria da capacidade de leitura;

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 gerais. Os objetivos gerais serão alcançados como resultado da consecução dos objetivos específicos.

Toda a atividade de gestão destina-se à obtenção de efeitos: a mudança desencadeada na realidade pelo produto final.

→ Gestores conduzem processos destinados a gerar produtos com a finalidade de produzir efeitos, ou seja, transformar a realidade. O “efeito” está diretamente relacionado ao produto final de uma intervenção (policy, programa ou projeto) e sempre exprime uma mudança em uma situação pré-existente. → “objetivos gerais”, ou seja: descrição clara de uma situação-problema resolvida.

→ Relacionada à obtenção dos efeitos, a palavra “efetividade” representa um dos mais importantes critérios de avaliação.

“Impacto” → conceito pouco preciso, frequentemente usado como sinônimo de efeito.

Dicionário da língua portuguesa

→ “efeito” é o resultado necessário ou fortuito de uma causa – portanto, guarda conexão direta com a causa.

→ “impacto” é o choque, impressão ou abalo forte ou profundo produzido por efeitos diversos.

Casa Civil/IPEA: IMPACTOS de uma política são mudanças de longo prazo promovidas sob 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.

IMPACTOS → São os “resultados dos resultados”

Público-alvo	É o conjunto de pessoas ao qual se destina uma intervenção. Também pode ser denominado <u>população-objetivo</u> , <u>população-meta</u> ou <u>grupo focal</u> .
Insumo	Os INSUMOS de uma política são os recursos necessários para a sua execução: financeiros, físicos (equipamentos, materiais, instalações), humanos (número, tipo, qualificação) ou outros, visando a realizar as metas e objetivos pretendidos.
Produto	São entregas diretas e quantificáveis, resultantes imediatas das atividades da política. Os produtos podem ser preliminares, intermediários ou finais.
Meta	São produtos expressos quantitativamente, contendo 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 ou partes dos objetivos específicos.
Objetivos	<p>Objetivo é a descrição clara e precisa de uma situação-problema resolvida.</p> <p><u>Objetivo superior</u> corresponde aos impactos pretendidos, que deverão ser atingidos mediante a consecução dos objetivos gerais.</p> <p><u>Objetivo geral</u> corresponde aos efeitos pretendidos(outcomes), que deverão ser alcançados mediante a consecução dos objetivos específicos.</p> <p><u>Objetivos específicos</u> correspondem aos produtos(outputs).</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 results 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.

 A group of five students (three women and two men) are sitting together, looking at a laptop screen and smiling. 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 study hall, engaged in a collaborative learning activity. 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.



POLÍTICAS PÚBLICAS



Abordagens da Avaliação: Teoria do Programa.

Parte da 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 procura identificar

- (i) a concepção lógica que preside a intervenção a ser avaliada (programa);
- (ii) recursos, atividades desenvolvidos no âmbito de um programa;
- (iii) os resultados que podem ser dela esperados;

E especifica a cadeia causal de premissas ligando tais elementos.

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).

Modelo Lógico é um recurso metodológico para sintetizar uma Teoria do Programa.

→ é um conjunto de hipóteses a respeito de como uma proposta de intervenção para lidar com uma situação-problema pode produzir mudanças e a alterar a realidade da maneira esperada, levando à consecução dos objetivos de uma política, programa ou projeto.

→ Modelo Lógico é um fluxo (passo a passo estruturado) para demonstrar a racionalidade de conexão entre componentes → insumos (recursos) e atividades geram produtos → que dão origem a resultados → que desencadeiam consequências (impactos).

Componentes do Modelo Lógico:

Insumos → Atividades → Produtos → Resultados → Impactos

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

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.

PRODUTOS (outputs) são os frutos diretos e quantificáveis das atividades da política, entregues imediatamente pela realização de suas atividades.

RESULTADOS são mudanças observáveis e mensuráveis observadas no curto prazo sobre indivíduos, grupos ou instituições, como resultado da intervenção realizada.

IMPACTOS

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.c

Abordagens da Avaliação: 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

Abordagens da Avaliação: Teoria da Mudança do Programa (Carol WEISS, 1998).

→ Combina as duas abordagens anteriores → Procura entender como os mecanismos de mudança (**aspecto proveniente da Teoria do Programa**) e as atividades do programa (**aspecto proveniente da Teoria da Implementação**) se articulam, formando uma sequência causal.

→ Teoria da Mudança do Programa → se as etapas ocorrerem como planejado, a avaliação possibilitará esclarecer como o programa funcionou em sua implementação, e como isso levou à consecução dos objetivos.

Pergunta central → como e em que medida as diversas etapas do programa em funcionamento se aproximam do que foi originalmente planejado, e trazem (ou não) os resultados esperados?

→ se a análise revelar que a implementação do programa se desviou em algum grau, do plano original, a avaliação possibilitará explicar em que ponto, etapa, ou processo o programa destoou do planejado e quais as consequências disso.



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.**

 A group of five students (three women and two men) are sitting together, looking at a laptop screen and smiling. The image is overlaid with a semi-transparent purple filter.

POLÍTICAS PÚBLICAS

