



LIVRO ELETRÔNICO

**Banco Nacional de Desenvolvimento
Econômico e Social (BNDES)**

**Políticas Públicas e Desenvolvimento
(Políticas Públicas)**

Analista

(Profissional Básico)

**Banco Nacional de Desenvolvimento
Econômico e Social (BNDES)**

**Importância do monitoramento e da
avaliação da
efetividade das políticas públicas
[Parte 01]**

**Autor(a):
Maria das Graças Rua (Dra.)**



CONTEÚDO

Sumário

.....	1
CONTEÚDO	2
1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	3
2. O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	5
3. CONCEITOS BÁSICOS: MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO, ACOMPANHAMENTO, PESQUISA AVALIATIVA. OBJETIVOS, METAS, PÚBLICO-ALVO, PRESSUPOSTOS, INSUMOS, PRODUTOS, PROCESSOS, EFEITOS, IMPACTOS	11
4. TIPOLOGIAS DE AVALIAÇÃO: EX ANTE, EX-POST, INTERMEDIÁRIA; DE CONFORMIDADE, FORMATIVA, SOMATIVA; INTERNA, EXTERNA, MISTA; CENTRADA EM OBJETIVOS, INDEPENDENTE DE OBJETIVOS; POR PARES OU ESPECIALISTAS, ADVERSÁRIOS OU PARTICIPANTES. ESCALA 23	
<i>Figura 1-Análise Sincrônico-Comparativa: Acompanhamento de Impactos</i>	36
S1: T1 ...X...Tn ----- S2: T1...Tn.....	36
<i>Figura 3-Análise Prospectiva: Controle e Previsão de Impactos</i>	37
5. QUESTÕES COMENTADAS	55
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68

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 a 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.

DIRETO DO CONCURSO

CESGRANRIO - 2024 - Técnico de Planejamento e Pesquisa (IPEA)/POLÍTICAS PÚBLICAS e AVALIAÇÃO

Sobre a análise de políticas públicas, considere o texto abaixo. Para a análise de políticas públicas, podem-se agrupar várias atividades, tendo como resultado um conjunto de processos político-administrativos. Surge um esquema de análise de políticas públicas que se atém aos processos e evita análises sobre a substância das políticas: pretende-se entender como as decisões são tomadas ou como deveriam ser tomadas, mais do que identificar quem ganha o quê e por quê. DYE, T. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas.

In: HEIDEMANN, F.; SALM, J. Políticas públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009. p. 103-104. Adaptado.

No conjunto de processos político-administrativos vinculados à política pública, identifica-se a atividade específica que visa estudar os programas governamentais, relatando os seus outputs, considerando os seus impactos sobre os grupos-alvo e sobre os outros grupos, além de propor mudanças e ajustes; trata-se de uma atividade funcional de mensuração e análise. Na análise de políticas públicas, essa atividade específica consiste na

- (A) avaliação de políticas
- (B) montagem da agenda
- (C) formulação de propostas
- (D) identificação de problemas
- (E) implementação de programa

GABARITO: **LETRA A**

COMENTÁRIO:

A avaliação de políticas públicas é uma atividade fundamental no processo de análise de políticas. Ela visa examinar e julgar o desempenho e os resultados das políticas implementadas, incluindo seus programas e intervenções específicas. No texto, a atividade mencionada envolve estudar os programas governamentais, relatar seus resultados (outputs), analisar seus impactos sobre os grupos-alvo e outros grupos e, por fim, propor mudanças e ajustes.

Casa Civil/IPEA (2018)¹ estabeleceram que:

¹ 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.

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;

Ainda, 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.

Portanto, considerando as características da atividade descrita no texto, a avaliação de políticas públicas é a opção mais adequada.

2. O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS 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

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.

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.

Desafio	Descrição
Definição de Marco Conceitual	Definir claramente os objetivos, resultados e relações causais que orientam a política pública. Sem essa clareza, torna-se difícil avaliar o desempenho.
Superação da Lacuna entre Quantitativo e Qualitativo	Criar complementaridade e sinergia entre metas e objetivos quantitativos e qualitativos, tanto na definição quanto na avaliação.
Identificação e Pactuação de Indicadores	Identificar e pactuar indicadores e informações relevantes, considerando o marco conceitual e as diversas perspectivas e interesses dos atores envolvidos.
Manejo Gerencial dos Fluxos de Informação	Definir e manejar os fluxos de informação gerados pelo processo avaliativo, aplicando-os na tomada de decisões e introduzindo estratégias para sua disseminação e incentivos ao uso da 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 projetos² 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 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,

²Uma política é executada por meio de programas e projetos; cada uma dessas instâncias pode ser considerada como uma unidade específica, em seu âmbito, para fins de avaliação.


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.

Função da Avaliação Formal	Descrição	Exemplos/Objetivos
Levantamento de Questões Básicas	Identificar os motivos de certos fenômenos e analisar relações de causa e efeito.	Exemplo: Por que, apesar dos programas de educação ambiental, persistem atitudes predatórias ao meio ambiente?
Acompanhamento de Políticas Públicas/Programas de Longo Prazo	Realizar avaliações em estágios-chave para fornecer dados confiáveis sobre impactos e identificar como podem ser mitigados ou explorados.	- Avaliações em diversos estágios - Dados sobre impactos - Medidas para mitigação ou exploração dos impactos
Avaliação ao Final de Programas/Projetos	Indicar o sucesso na consecução dos objetivos e avaliar a sustentabilidade dos resultados. 	- Sucesso na consecução dos objetivos - Sustentabilidade dos resultados - Permanência dos resultados ao longo 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 contínuo³ de insumos, atividades, processos, produtos, efeitos e impactos das ações realizadas, com a finalidade de otimizar a sua gestão⁴.

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

³Devido 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”.

⁴A 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)

monitoramento são aplicados no aperfeiçoamento do trabalho de equipe e na tomada de decisões, e ele deve propiciar a 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 (2018), 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*”⁵, que guarda clara diferença de “*output*”.

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.⁶ Toda a atividade de gestão destina-se à obtenção de determinados efeitos⁷. 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.

⁵*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.

⁶ 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.

⁷Segundo 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.

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 planejadas na realidade, é um “produto” (*output*)⁸. 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

⁸Para 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.

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 (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). <u>Objetivo geral</u> corresponde aos efeitos pretendidos(<i>outcomes</i>), que deverão ser alcançados mediante a consecução dos objetivos específicos. <u>Objetivos específicos</u> correspondem aos produtos(<i>outputs</i>).

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, FORMATIVA, 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 básicas⁹, os projetos podem envolver ainda custos adicionais do usuário e custos de oportunidade¹⁰. 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

⁹Os 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).

¹⁰ 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.

estimação 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 continuada¹¹) 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 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

¹¹ 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.

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 CASTRO¹², 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.

¹² Apresentação ppt, disponível em www.fee.rs.gov.br/site/fee/download/publicacoes/cota_base.../02.pdf, consultado em 16 mai.2024. Não paginado.

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 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".

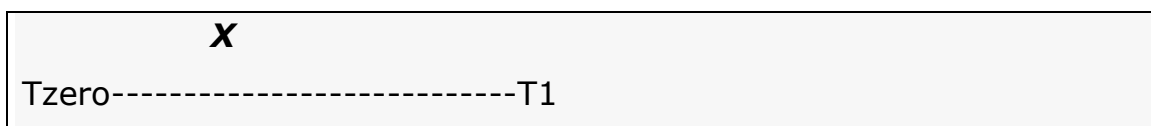
Figura 1-Análise Sincrônico-Comparativa: Acompanhamento de Impactos



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



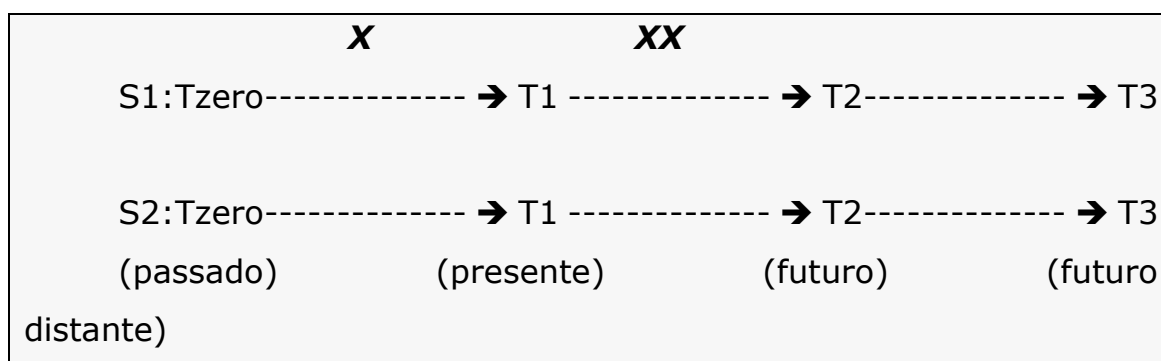
Fonte: adaptado de BURDGE, 1998.

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)

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 2 -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 implementação¹³. Não obstante as vantagens do distanciamento do 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.

¹³ Um exemplo são as avaliações feitas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI – dos programas do MDS.

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 3 – 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.

DIRETO DO CONCURSO

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

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: Letra E

Comentário:

A questão aborda as análises ex ante e ex post no contexto de políticas públicas. Vamos analisar as alternativas para determinar a correta:

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

ERRADA. A análise ex ante não se limita apenas à fase de elaboração da política pública, pois também pode ocorrer em outras fases, como na expansão ou no aperfeiçoamento da política pública.

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. A análise ex ante pode, sim, avaliar decisões que terão impacto orçamentário após a implementação da 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;

ERRADA. Embora a avaliação de impacto seja frequentemente associada à análise ex post, é possível 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;

ERRADA. Em geral, após a implementação, a análise que ocorre é a ex post. A análise ex ante é realizada antes da implementação para prever e planejar os resultados esperados.

E (X) 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.

CORRETA. De acordo com o "Guia Prático de Análise ex ante" da Casa Civil (2018, p. 14), a análise ex ante pode ser

recomendada quando uma política já passou por uma avaliação ex post e os resultados mostraram um desempenho insatisfatório, necessitando de reformulação.

Portanto, a alternativa correta é **E**.

São muitos conceitos. Vamos continuar praticando!

DIRETO DO CONCURSO

CESGRANRIO - 2024 - Técnico de Planejamento e Pesquisa (IPEA)/POLÍTICAS PÚBLICAS e AVALIAÇÃO

No ciclo de uma política pública, são estabelecidos vários procedimentos para racionalizar as suas etapas, do início, de comprovação da sua necessidade, até a apresentação de resultados e posterior revisão. Nesse sentido, verifica-se que

- (A) a análise ex ante não faz parte do ciclo de uma política pública, tendo em vista que ela já foi efetivamente desenhada.
- (B) a identificação do problema somente pode ser realizada ao longo da execução da política.
- (C) a avaliação da política deve ser planejada antes da sua execução, trazendo clara a definição de indicadores, ações e possíveis resultados esperados.
- (D) o monitoramento é uma etapa do ciclo definida temporalmente ao final da política, trazendo os resultados gerados pela política.
- (E) as estratégias de governança e accountability são realizadas apenas na etapa final do ciclo da política pública.

GABARITO: **LETRA C**

COMENTÁRIO:

(A) a análise ex ante ~~não~~ faz parte do ciclo de uma política pública, tendo em vista que ela já foi efetivamente desenhada.

Errada. A avaliação ex ante se inicia no momento em que se define o problema ou a necessidade que justifica a política pública, o programa ou o projeto.

No dizer da Casa Civil/IPEA (2018):

“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.”

(B) a identificação do problema ~~somente~~ pode ser realizada ao longo da execução da política.

Errada. A identificação do problema é, geralmente, uma etapa inicial do ciclo de uma política pública e ocorre antes da formulação da política.

Se fosse tirado o somente, a questão estaria errada ou correta?

Como argumenta Secchi (2019), o ciclo de políticas públicas, ainda que tenha utilidade heurística, raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política públicas. As fases geralmente se misturam, as sequências se alternam.

Wildavsky, citado pelo mesmo autor, por exemplo, sustentou que, em alguns contextos, a identificação do problema está mais relacionado ao fim do processo do que ao início.

De qualquer modo, o modelo do ciclo de políticas públicas apresenta uma inegável utilidade para fins de simplificação de um processo tão complexo como o do enfrentamento de problemas via formulação de programas governamentais.

(D) o monitoramento é uma etapa do ciclo definida temporalmente ao final da política, trazendo os resultados gerados pela política.

Errada.

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.

Por fim, a letra C, **a correta**.

(C) a avaliação da política deve ser planejada antes da sua execução, trazendo clara a definição de indicadores, ações e possíveis resultados esperados.

É ainda um desafio a institucionalização do processo de avaliação prévia à implementação. Mas é exatamente o que recomenda o Guia 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.

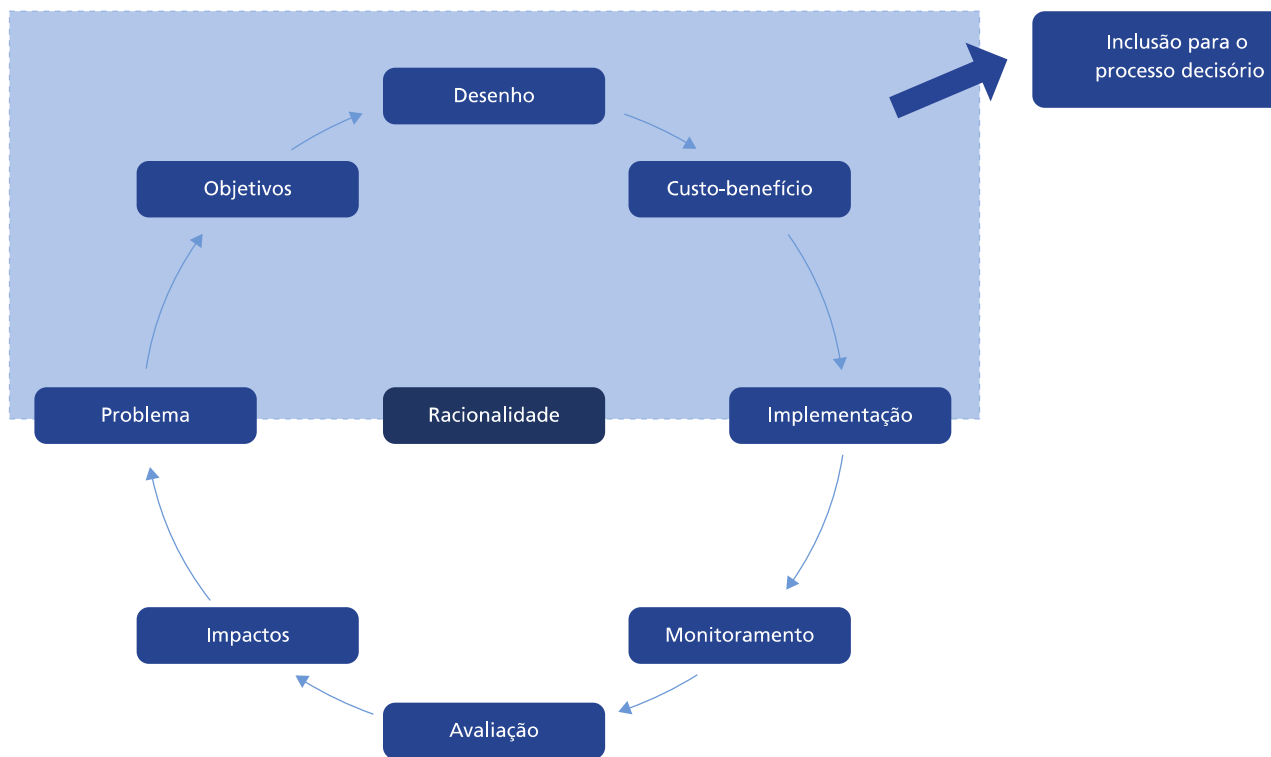
O Guia Ex Ante sugere que a avaliação das políticas públicas devem se iniciar logo na sua formulação, na sua concepção, por meio da análise ex ante. O objetivo é verificar se as políticas respondem a um problema bem delimitado e pertinente. Observa-se se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõe um desenho que efetivamente possa ser alcançado. 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. A análise ex ante é um instrumento para a priorização de políticas públicas e decisões alocativas do orçamento. Como a demanda da sociedade é crescente, o desafio do governo não é apenas conter a expansão do gasto público, mas também avaliar em que pontos é pouco produtivo, com o propósito de fazer mais com menos recursos, priorizando a efetividade e a eficiência das políticas públicas. A análise ex ante pode contribuir para que as decisões alocativas sejam orientadas por critérios mais claros e transparentes, baseados em análises técnicas. Partindo-se da identificação e caracterização de um problema que demanda a

intervenção do Estado, é necessário que sejam estabelecidos objetivos claros para a ação do governo em seu enfrentamento, bem como um desenho que efetivamente permita alcançar esses objetivos, considerando, por exemplo, os incentivos dos agentes envolvidos.

Antes de implementar a política, precisa-se estimar os custos e benefícios esperados, ainda que essa análise possa ser ponderada por fatores de difícil mensuração. Essa relação de custo-benefício deve ser apresentada aos tomadores de decisão e estar transparente para a sociedade como um todo. A qualidade das informações obtidas e das decisões tomadas na análise *ex ante* afeta profundamente o desenvolvimento do ciclo da política pública, afetando o nível e a qualidade de execução de suas ações. A figura 1 ilustra o papel da análise *ex ante* no ciclo da política pública como ferramenta de aperfeiçoamento da racionalidade da política e subsídio à tomada de decisão com base em dados e evidências.

Figura 1 – Racionalidade no Ciclo de Política Pública

ANÁLISE EX ANTE



Elaboração: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG)/Casa Civil.

Fonte: Guia de Análise Ex Ante (2018): 12

É importante que o monitoramento, a avaliação e o controle posteriores sejam elaborados e planejados antes da implementação da política pública, com a definição de quais indicadores e ações serão necessários, quem serão os responsáveis e quando e como essas ações serão desenvolvidas e seus resultados comunicados. Muitas políticas públicas são de difícil avaliação, ou, em muitos casos, sua execução é cara, pois os dados necessários não foram planejados e coletados *ex ante*, ou não foi definido quando da formulação da política a quem caberá essa avaliação.

5. QUESTÕES COMENTADAS

1. CESGRANRIO - 2024 - Técnico de Planejamento e Pesquisa (IPEA)/POLÍTICAS PÚBLICAS e AVALIAÇÃO

A avaliação de impacto de um programa ou de uma política

- (A) é desenhada sempre durante a implementação do programa.
- (B) é feita usualmente pela equipe gestora do programa.
- (C) tem sua temporalidade contínua.
- (D) traz sobretudo evidências descritivas.
- (E) traz evidências de que as mudanças foram provocadas pelo programa ou pela política.

GABARITO: **LETRA E**

COMENTÁRIO:

Avaliação de Impacto testa as hipóteses 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.

Ela emprega técnicas de análise comparativa, como experimentos aleatórios controlados ou métodos de pareamento, para atribuir

causalidade aos resultados observados. Por isso, a alternativa E é a correta.

Importante identificar porque as demais alternativas estão incorretas:

(A) Idealmente, a Avaliação de Impacto é Planejada no desenho da política, junto com seus indicadores e linhas de base). Portanto, essa afirmação é falsa.

(B) Embora a equipe gestora do programa possa estar envolvida na avaliação de impacto, ela não é a única responsável por conduzi-la. Muitas vezes, a avaliação de impacto é realizada por agências independentes ou especialistas externos. Portanto, essa afirmação também é falsa.

(C) O OBJETIVO da avaliação de impacto é quantificar os efeitos causais de determinada política. ELA TENDE A FOCALIZAR determinados PONTOS AO LONGO DO TEMPO, para medir efeitos antes, DURANTE e depois da implementação de políticas ou programas.

(D) A avaliação de impacto não se baseia apenas em evidências descritivas. Elas buscam ir além, utilizando-se de métodos rigorosos de análise estatística e econômica para determinar causalidade e identificar os efeitos diretos das políticas ou programas avaliados.

2. FGV - 2024 - Consultor Técnico Legislativo (CM SP)/Administração

Avaliação e governança de políticas públicas são aspectos fundamentais para garantir a eficácia, a eficiência e a transparência na implementação de ações governamentais.

Assinale a opção que apresenta uma atividade de análise ex-ante.

- A) Identificar o problema central.
- B) Avaliar o impacto da política pública.
- C) Analisar o aprendizado organizacional.
- D) Identificar os efeitos positivos.
- E) Avaliar o feedback e participação pública.

Gabarito: letra A

Vamos analisar cada alternativa:

A) Identificar o problema central.

Esta opção está correta. A análise ex-ante é realizada antes da implementação de uma política pública e envolve identificar problemas centrais para garantir que a política a ser desenvolvida abordará questões cruciais. Esta etapa é fundamental para assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficaz e eficiente.

B) Avaliar o impacto da política pública.

Esta atividade está associada à análise ex-post, que ocorre após a implementação da política pública. Avaliar o impacto implica analisar os resultados obtidos e verificar se os objetivos foram alcançados, o que não faz parte da análise ex-ante.

C) Analisar o aprendizado organizacional.

Esta também é uma atividade relacionada à análise ex-post. Analisar o aprendizado organizacional envolve avaliar as lições aprendidas durante e após a execução da política pública, para aprimorar futuros projetos e políticas, o que ocorre após a implementação.

D) Identificar os efeitos positivos.

Novamente, esta opção refere-se à análise ex-post. Identificar os efeitos positivos implica uma avaliação dos resultados já alcançados pela política pública, o que só pode ser feito após sua implementação.

E) Avaliar o feedback e participação pública.

Esta atividade se enquadra na análise ex-post. Avaliar o feedback e a participação pública envolve coletar opiniões e sugestões dos envolvidos e afetados pela política pública, o que ocorre durante e após a execução da política.

Lembre-se:

Análise Ex-Ante:

Identificação do problema central.
Verificação da viabilidade do projeto.
Projeções futuras.
Criação de indicadores.

Análise Ex-Post:

Avaliação do impacto da política pública.
Análise do aprendizado organizacional.
Identificação dos efeitos positivos.
Avaliação do feedback e participação pública.

Fonte: 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.

3. 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.

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

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 - 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)

06. 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.

07. 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 as 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.

6. 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.2024. 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.