



## 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 02]**

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



## CONTEÚDO

### Sumário

.....	1
<b>CONTEÚDO.....</b>	<b>2</b>
<b>1. A ESCALA DA AVALIAÇÃO.....</b>	<b>3</b>
<b>2. MODELOS OU CONCEPÇÕES DE AVALIAÇÃO: TEORIA DO PROGRAMA; TEORIA DA IMPLEMENTAÇÃO, TEORIA DA MUDANÇA DO PROGRAMA.....</b>	<b>5</b>
<b>3. AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE, AVALIAÇÃO CUSTO-BENEFÍCIO (ACB) E AVALIAÇÃO CUSTO-EFETIVIDADE (ACE).....</b>	<b>19</b>
<b>4. OS COMPONENTES DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO.....</b>	<b>26</b>
<b>5. O DESAFIO CONCEITUAL DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO.....</b>	<b>32</b>
<b>6. INDICADORES, LINHA DE BASE, PADRÕES (OU PARÂMETROS OU REFERÊNCIAS).....</b>	<b>37</b>
<b>7. DEFINIÇÃO OU DESENHO DA PESQUISA AVALIATIVA: CENSO, AMOSTRAGEM, AMOSTRA, INSTRUMENTOS. SEU TESTE E REVISÃO.....</b>	<b>50</b>
<b>8. EXECUÇÃO E APROPRIAÇÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO.....</b>	<b>54</b>
<b>9. A QUALIDADE DA AVALIAÇÃO.....</b>	<b>56</b>
<b>10. QUESTÕES COMENTADAS.....</b>	<b>58</b>
<b>11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>68</b>

## 1. A ESCALA DA AVALIAÇÃO

Além das tipologias apresentadas na parte 01 de nossa aula, E. COHEN & R.FRANCO (1993, p.115-117) chamam a atenção para a possibilidade de tipificar as avaliações segundo a escala da política, programa ou projeto. Assim, tomando por base o número de pessoas afetadas e a magnitude dos recursos investidos, os autores distinguem entre *a avaliação de projetos grandes* e *a avaliação de projetos pequenos*, sustentando haver algumas diferenças fundamentais entre os dois tipos.

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

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

A segunda distinção importante consiste na **lógica da avaliação**, que é dedutiva para os grandes projetos e indutiva para os pequenos. Ou seja, na avaliação de grandes projetos parte-se de um modelo causal a fim de verificar em que medida o projeto modificou a realidade em relação aos seus objetivos. Já a avaliação dos pequenos

projetos parte da observação da realidade para chegar ao julgamento do projeto como um todo, sem desagregá-lo em dimensões ou componentes.

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

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

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

Por fim, os **avaliadores** são distintos. Nas avaliações dos grandes projetos tem-se equipes centralizadas que operam mediante a análise de informações agregadas, sem necessariamente interagir com os envolvidos no projeto. Já nas avaliações de pequenos projetos o avaliador sem envolve diretamente com o projeto, interagindo diretamente – e às vezes, de modo prolongado – com o grupo que é objeto da avaliação

Nas Ciências Sociais, em geral, existe uma percepção do significado da escala em termos de complexidade. Ou seja, interações que são relativamente simples em contextos de pequena escala, assumem configurações completamente distintas em contextos de

larga escala porque as interações dos seus componentes não são simplesmente lineares e cumulativas, mas estruturais. Nesse sentido, fica evidente que os as estratégias, técnicas, objetivos e procedimentos aplicados em avaliações de larga escala, são diferenciados frente às avaliações de pequenas populações.

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

## 2. MODELOS OU CONCEPÇÕES DE AVALIAÇÃO: TEORIA DO PROGRAMA; TEORIA DA IMPLEMENTAÇÃO, TEORIA DA MUDANÇA DO PROGRAMA

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

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

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

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

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

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

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

As atividades são as ações e os serviços realizados sob o escopo da política, podendo ser • atividades diretas, aquelas que recaem sobre os beneficiários da política em si (treinamentos, distribuições de renda etc.); e • atividades indiretas, aquelas necessárias para garantir a realização da política (treinamento de funcionários, tarefas de gerenciamento, provisão de instalações etc.).

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

Os resultados (outcomes) de uma política são mudanças observadas no curto prazo sobre indivíduos, grupos ou instituições, como resultado da intervenção realizada, devendo ser observáveis e

mensuráveis, por serem os efeitos diretos da intervenção sobre os beneficiários.

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

## **DIRETO DO CONCURSO**

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

#### **DIGNIDADE MENSTRUAL**

Governo divulga critérios de distribuição de absorventes higiênicos no SUS

Serão beneficiadas pessoas matriculadas na rede pública e registradas no CadÚnico. Distribuição poderá ocorrer em escolas, unidades básicas de saúde, unidades de acolhimento do SUAS e sistema prisional.

O Governo Federal divulgou, nesta segunda-feira (19), uma portaria interministerial com alguns dos critérios práticos de funcionamento do Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual, que garante absorventes gratuitos a cerca de 24 milhões de pessoas em condição de vulnerabilidade social. O público-alvo é formado por pessoas registradas no Cadastro Único do Governo Federal e abrange pessoas em situação de rua ou de pobreza. Inclui ainda pessoas matriculadas na rede pública de ensino estadual, municipal ou federal, em todas as modalidades de ensino, que pertençam a famílias de baixa renda, assim como aquelas que estejam no sistema penal ou cumprindo medidas socioeducativas.

### **Distribuição**

Os absorventes poderão ser distribuídos em estabelecimentos da Atenção Primária à Saúde e escolas da rede pública, além de unidades da rede de acolhimento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, presídios, instituições para cumprimento de medidas socioeducativas e outros equipamentos que atendam as especificações do Programa.

### **Campanhas**

O Governo Federal prevê campanhas publicitárias para esclarecer o público sobre os temas relativos à dignidade menstrual, combater desinformações sobre o tema e produzir materiais gráficos para divulgar o programa.

### **Capacitação**

Estão previstas ações de capacitação de agentes públicos para disseminar informações e serviços sobre o tema, em forma de cursos de curta duração, de preferência a distância, e ações de educação coletiva, respeitando as realidades regionais.

### **Dignidade**

A dignidade menstrual é questão que envolve aspectos de saúde pública, educação, cidadania e autoestima. Há milhares de pessoas que menstruam sem acesso a absorventes. Em consequência, meninas deixam de frequentar aulas por vergonha, e mulheres usam formas inadequadas de contenção do fluxo, como papel higiênico e até miolo de pão.

### **Critérios**

Segundo o texto, as aquisições levam em conta normas de qualidade estabelecidas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a estimativa de ciclo menstrual mensal e de uso médio de unidades de absorventes estabelecidos pelo Ministério da Saúde.

*BRASIL. Ministério da Saúde. Governo divulga critérios de distribuição*

*de absorventes higiênicos no SUS. Saúde e Vigilância Sanitária. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 19 jun. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/governo-divulga-criterios-de-distribuicao-de-absorventes-higienicos-no-sus>. Acesso em: 2 jan. 2023. Adaptado.*

O texto mostra que a implementação de uma política envolve explicitar no seu desenho todas as decisões que devem ser tomadas, o público-alvo, os recursos empregados, as ações a serem feitas, seus resultados e suas possíveis revisões. Ou seja, por trás da elaboração de uma política ou programa está a utilização do modelo lógico.

Com base no texto e nos componentes do modelo lógico, conclui-se que:

- A) a carga horária de trabalho dos agentes de saúde para as ações de educação coletiva é contabilizada como parte das atividades.
- B) o Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual tem como produto a capacitação dos agentes públicos para disseminar as informações e os serviços sobre o tema.
- C) o Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual tem como insumo a distribuição de absorventes de forma gratuita para 24 milhões de pessoas.
- D) no Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual, tem-se como resultado uma caracterização qualitativa das meninas com dificuldades nessa área.
- E) um impacto esperado do Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual é a redução do absenteísmo escolar.

GABARITO: **LETRA E**

**COMENTÁRIO:**

Questão fundamentada principalmente no modelo lógico inserto no 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.

Há, comumente, muita confusão sobre o que significa “modelo lógico” de uma política pública. O modelo lógico enfatiza a explicitação da chamada *teoria do programa*, estrutura lógica que vincula as relações entre insumos e respectivos processos necessários à efetivação de produtos e resultados relacionados ao problema que se deseja combater (Guia Ex ante: 94).

A *teoria do programa* expressa como o programa incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo. A ‘teoria’ subjacente a um programa contém em sua formulação hipóteses sobre o que acontece se a política for implementada. Para desenhar o Modelo Lógico, o Guia Ex Ante prescreve que o gestor responda primeiramente ao checklist abaixo:

## **1. Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências**

---

**1.1 Qual problema ou necessidade a proposta visa solucionar?**

**1.2 Quais as causas que acarretam o problema?**

**1.3 Quais são as evidências da existência do problema na realidade brasileira?**

**1.4 Apresentar, se cabível, a comparação internacional do problema.**

**1.5 Quais as razões para que o governo federal intervenha no problema?**

**1.6 Apresentar breve levantamento de políticas anteriormente adotadas para combater o mesmo problema e as razões pelas quais foram descontinuadas, quando cabível.**

## **2. Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados**

---

**2.1 Qual o objetivo da proposta?**

**2.2 Quais são os resultados e os impactos esperados para a sociedade?**

**2.3 Quais são as ações a serem implantadas?**

**2.4 Quais são as metas de entrega dos produtos?**

**2.5 Apresentar a relação existente entre a(s) causa(s) do problema, as ações propostas e os resultados esperados.**

**2.6 Apresentar a existência de políticas públicas semelhantes já implantadas no Brasil ou em outros países, reconhecidas como casos de sucesso.**

### **3. Desenho, estratégia de implementação e focalização**

---

**3.1** Quais são os agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na proposta?

**3.2** Apresentar possíveis articulações com outras políticas em curso no Brasil.

**3.3** Apresentar possíveis impactos ambientais decorrentes da execução da proposta.

**3.4** Apresentar estimativa do período de vigência da proposta.

**3.5** Qual o público-alvo que se quer atingir?

**3.6** Apresentar características e estimativas da população elegível à política pública.

**3.7** Apresentar critérios de priorização da população elegível, definidos em função da limitação orçamentária e financeira.

**3.8** Descrever como será o processo de seleção dos beneficiários.

### **4. Impacto orçamentário e financeiro**

---

**4.1** Apresentar análise dos custos da proposta para os entes públicos e os particulares afetados.

**4.2** Se a proposta de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental implicar aumento de despesas ou renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia, apresentar:

1) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

2) se as medidas foram consideradas nas metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias;

3) se as medidas de compensação, no período mencionado, foram consideradas na proposta, ocasionando a renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia; e

4) demonstração da origem dos recursos para seu custeio quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.

**4.3** Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

**4.4** Quais são os potenciais riscos fiscais da proposta?

## 5. Estratégia de construção de confiança e suporte

---

5.1 O conjunto de cidadãos e cidadãs apoia a política proposta por confiar que ela é relevante e que as instituições responsáveis irão levá-la a cabo?

5.2 Quais são as razões ou as evidências de que há envolvimento dos interessados, que levem os agentes internos e externos à política a apoiarem a sua execução e a estarem alinhados?

5.3 Como os envolvidos participam ou se manifestam na elaboração da proposta?

5.4 A política proposta é uma prioridade das lideranças políticas? Já foram identificadas as lideranças que podem endossá-la?

5.5 Quais seriam as possíveis oposições ativas para a execução dessa política?

## 6. Monitoramento, avaliação e controle

---

6.1 A política pública poderia ser implementada a partir de projeto-piloto?

6.2 Como será realizado o monitoramento e quais serão os indicadores desse monitoramento ao longo da execução da política?

6.3 Posteriormente, como será realizada a avaliação dos resultados da política?

6.4 Como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política?

6.5 Quais serão os mecanismos de controle a serem adotados?

Fonte: Guia Ex Ante (2018): 17-20.

O modelo lógico é um passo a passo estruturado justamente de forma a demonstrar como recursos e atividades geram produtos, resultados e seus respectivos impactos.

**Figura 4 - Etapas do modelo lógico**



A análise do modelo lógico permite a identificação de falhas lógicas na concepção da intervenção, como redundâncias, atividades inconsistentes e/ou expectativas causais irrealistas.

O modelo lógico é composto por: **insumos, atividades, produtos, resultados e impactos**. Cada componente do modelo é logicamente conectado ao seguinte, assim não existe atividade se os insumos não foram previstos e disponibilizados. Não existe produto se insumos e atividades não foram plenamente realizados. Não há resultado sem produto, nem impacto sem resultados que persistem ao longo de um tempo de maturação.

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

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

- diretas, aquelas que recaem sobre os beneficiários da política em si (treinamentos, distribuições de renda etc.); e
- atividades indiretas, aquelas necessárias para garantir a realização da política (treinamento de funcionários, tarefas de gerenciamento, provisão de instalações etc.).

**Os produtos, por sua vez (outputs)** são os frutos diretos e quantificáveis das atividades, entregues, como por exemplo o número de funcionários treinados em uma atividade de capacitação profissional.

Já **os resultados** são mudanças observadas no curto prazo em razão direta da execução das atividades da política pública. Devem

ser observáveis e mensuráveis, por serem os efeitos diretos da intervenção sobre os beneficiários.

Os resultados esperados, bem como as metas previstas no desenho da política, representam referências iniciais, que precisam ser calibradas durante e após o processo de implantação da política.

Por fim, **os impactos de uma política** são mudanças de mais 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).

Assim, indo para as alternativas:

A) a carga horária de trabalho dos agentes de saúde para as ações de educação coletiva é contabilizada como parte das atividades.

**Errado.** Conforme o Guia indica, as horas de trabalho dos funcionários são consideradas como **insumos**, não como parte das atividades.

B) o Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual tem como ~~produto~~ a capacitação dos agentes públicos para disseminar as informações e os serviços sobre o tema.

**Errado.** A capacitação dos agentes seria considerada como uma **atividade**, não como produto.

C) o Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual tem como ~~insumo~~ a distribuição de absorventes de forma gratuita para 24 milhões de pessoas.

**Errado.** Trata-se de **produto**.

D) no Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual, tem-se como ~~resultado~~ uma caracterização qualitativa das meninas com dificuldades nessa área.

**Errado.** Trata-se de **insumo**, no caso dados para análise posterior.

E) um impacto esperado do Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual é a redução do absenteísmo escolar.

**CERTA.** O impacto esperado do Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual é a diminuição do absenteísmo escolar, uma vez que as meninas deixam de frequentar as aulas por vergonha devido à falta de acesso a absorventes. Essa diminuição nas faltas é uma mudança significativa, que pode ocorrer em um prazo médio a longo.

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

A segunda estratégia de avaliação desenvolvida pela literatura foi a **Teoria da Implementação**. Trata-se de um método de avaliação no qual não se questiona a racionalidade do desenho da intervenção, mas sim a lógica que preside a sua implementação e a consistência dessa com os resultados pretendidos, medida pela distância entre os resultados almejados, os procedimentos adotados e os resultados obtidos. A Teoria da Implementação baseia-se na premissa de que se as atividades do programa funcionarem como planejadas, com suficiente qualidade, intensidade, e fidelidade ao plano, os resultados

desejados serão integralmente alcançados. Sua pergunta central visa responder o que é necessário para transformar os objetivos programáticos em entregas à sociedade, isto é, como se dá o processo de implementação.

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

Por fim, a autora Carol WEISS (1998) concebeu a avaliação segundo uma perspectiva de maior complexidade, a **Teoria da Mudança do Programa**. Essa teoria nada mais é que a conjugação das duas estratégias anteriores. Ela procura entender como os mecanismos de mudança (aspecto proveniente da Teoria do Programa) e as atividades do programa (aspecto oriundo da Teoria da Implementação) se articulam, formando uma sequência causal. A pergunta central dessa abordagem destina-se a elucidar como e em que medida as diversas etapas do programa em funcionamento se aproximam daquilo que foi originalmente planejado e trazem os resultados esperados. Nessa direção, a Teoria da Mudança do Programa sugere que se as etapas ocorrerem como almejado, a avaliação possibilitará esclarecer como o programa funcionou em sua implementação, atingindo os seus objetivos. Entretanto, se a análise revelar que a implementação do programa se desviou em algum grau das intenções originais, a avaliação possibilitará explicar em que ponto, etapa, ou processo o programa destoou do planejado.

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

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

O Guia Referencial para Medição do Desempenho e Manual para a Construção de Indicadores do GESPÚBLICA, define Efetividade como os *“impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado, a transformação produzida no contexto em geral.”*(MPOG, 2009, p.19)

Segundo Jorge Abrahão de CASTRO<sup>1</sup>, a **Avaliação de Efetividade** tem como objetivo avaliar se uma política está realizando aquilo que deveria, comparando às metas estabelecidas inicialmente para determinar se o programa está atingindo os objetivos e/ou se os objetivos precisam ser revistos em função dos resultados concretos. O autor sustenta que esse tipo de avaliação é mais útil ao processo de produção de políticas, mas é mais difícil de ser realizada pois requer um nível de expertise mais alto do que os governos geralmente dispõem.

---

<sup>1</sup>Apresentação ppt, disponível em [www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/publicacoes/cota\\_base.../02.pdf](http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/publicacoes/cota_base.../02.pdf), consultado em 16 mai.2023. Não datado, não paginado.

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

Este tipo de avaliação busca estabelecer uma relação de causalidade entre tipo e conteúdo da política e as mudanças provocadas na realidade. Nas avaliações de efetividade, a maior dificuldade metodológica consiste em distinguir produtos de resultados, e assim demonstrar que os resultados encontrados (seja do sucesso ou do fracasso) estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política sob análise. Essa dificuldade ocorre por três ordens de motivos: 1) dificuldade operacional na obtenção de informações sobre programas e população que permitam mostrar a situação anterior e posterior à execução da política social avaliada; 2) dificuldade metodológica devido à impossibilidade de tratar a realidade social como associação de fenômenos dissociáveis, o que impede o avaliador de isolar a interferência das variáveis e estabelecer relação de causa e efeito; 3) dificuldade financeira e organizativa na realização de pesquisa avaliativa de campo, pois a realização de estudos de caso dificulta generalização e pesquisas com grandes amostras demandam longo tempo de observação, o que encarece e dificulta a realização da avaliação (ARRETCHE, 1998, p. 32-33).

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

Talvez a mais importante metodologia de avaliação de eficiência seja a avaliação de custo-benefício (ACB), que consiste na aplicação de uma regra muito simples: com base em valores monetarizados,

comparar os custos e os benefícios de uma proposta específica, a fim de verificar se os benefícios são maiores que os custos. Se existirem propostas alternativas, a ACB permitirá hierarquizá-los racionalmente, proporcionando ao gestor um critério de tomada de decisão: a eficiência. Se os projetos já estão em andamento, a ACB permitirá ao gestor estimar se os custos incorridos estão conduzindo aos resultados pretendidos, quando estes podem ser traduzidos a unidades monetárias. Assim, a ACB permite calcular a rentabilidade de um projeto, programa ou política, comparando os fluxos atualizados de benefícios e custos previstos em sua implementação. Nesse caso, proporcionará ao gestor um instrumento para rever suas decisões iniciais, efetuar ajustes, etc.(COHEN & FRANCO, 1993, P. 168)

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

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

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

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

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

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

O conceito de "preço-sombra"<sup>2</sup> corresponde ao "custo de oportunidade" de uma atividade, considerado como sendo o seu verdadeiro preço econômico. O "custo de oportunidade" significa o quanto se poderia ganhar com os mesmos recursos, caso fossem aplicados em outro investimento alternativo.

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

---

<sup>2</sup> COHEN e FRANCO (1993, p.182) citam que "o preço-sombra" pode ser definido como o preço que prevaleceria na economia se esta estivesse em perfeito equilíbrio em circunstâncias de competição."

disponíveis em um determinado projeto significará não aplicá-los em outro projeto.

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

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

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

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

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

É importante levar em consideração, nessa modalidade, que não se pode comparar alternativas que produzem resultados diferentes, mas apenas as que levam a resultados da mesma natureza. Por exemplo: "entre duas alternativas de investimento em segurança pública, a primeira consistindo em armas e equipamentos custando 30 (milhões de reais) e levando a uma redução de 15% do índice de mortes violentas; e a segunda consistindo em re-qualificação

profissional, custando 50 (milhões de reais) e levando a uma redução de 40% do índice de mortes violentas ponto, qual será mais vantajosa?” Na primeira alternativa, cada ponto percentual reduzido custará 2 unidades de valor; na segunda, cada ponto percentual reduzido custará 1,25 unidades de valor. Então, a melhor relação custo-efetividade estará na segunda e não na primeira alternativa.

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

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

## DIRETO DO CONCURSO

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

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

de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal.

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

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

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

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

As afirmativas são, respectivamente,

A)F, V e F.

B)F, V e V.

C)V, F e F.

D)V, V e F.

E)V, F e V.

**Gabarito: E) V, F e V**

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

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

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

recursos usados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço".

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

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

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

#### 4. OS COMPONENTES DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO

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

Existe uma perspectiva sintética, que reconhece, na avaliação, quatro grandes componentes:

1-**Concepção**, que compreenderia a identificação dos *stakeholders*; definição dos usuários da avaliação; estabelecimento dos objetivos da avaliação; seleção das perguntas avaliativas, dos critérios, dos indicadores e seus padrões ou referências.

2-**Planejamento**, que consistiria na escolha das estratégias e técnicas de pesquisa avaliativa; elaboração da amostra e dos instrumentos de coleta de dados; teste e revisão das estratégias e instrumentos de coleta de dados.

3-**Execução**, envolvendo a coleta, análise e interpretação dos dados primários e secundários e a elaboração dos informes e relatórios.

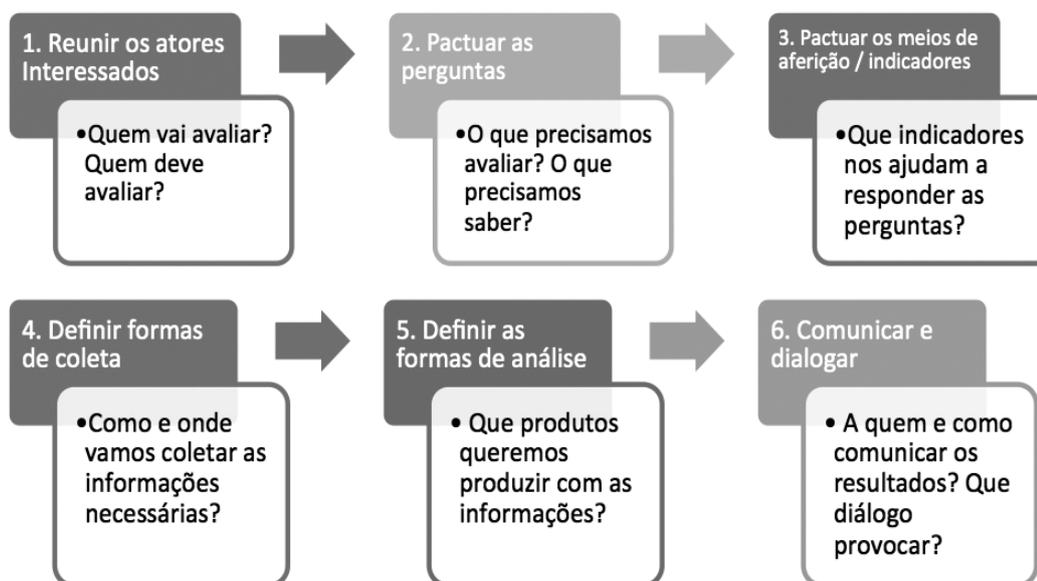
4-**Apropriação**, que reuniria o conjunto de atividades relativas à discussão e validação das conclusões e à disseminação e aplicação dos resultados.

Outros adotam uma concepção extensa: consideram que cada atividade dentro de cada um dos quatro componentes acima seria um componente em si, sendo necessário o seu detalhamento. Outros, ainda, preferem uma posição intermediária. Por exemplo, em obra dos anos 2000, publicada por dois grandes especialistas<sup>3</sup> em monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos, com o patrocínio do PNUD e da Confederação Nacional dos Municípios apresenta seis componentes da avaliação, como se observa na Figura 5, abaixo:

---

<sup>3</sup>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

**Figura 5: Componentes da Avaliação**



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

Cada política pública, programa ou projeto dispõe de uma estrutura política e social composta por indivíduos e grupos com funções e papéis definidos: são os *stakeholders*. Para efetuar a definição dos usuários de uma avaliação, será necessário identificar quem são os *stakeholders*. Estes serão não apenas os beneficiários ou usuários, mas também os não-beneficiários e até os que são percebidos como prejudicados por uma política. Além destes, incluem-se como *stakeholders* diversos outros atores como: gerentes, administradores, prestadores de serviços, fornecedores, financiadores, implementadores, comunidades políticas, membros do Legislativo,

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

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

O objetivo da avaliação não deve se confundir com o objetivo da política pública, do programa ou do projeto. Toda avaliação apresenta um ou vários objetivos próprios, a depender dos interesses dos usuários, do estágio de implementação da intervenção, do contexto político e social, etc. Formular os objetivos de uma avaliação de política pública, programa ou projeto não constitui tarefa simples e, muitas vezes, os objetivos enunciados não traduzem a verdadeira intenção da avaliação. O avaliador deve buscar saber quem quer a avaliação, o para quê e o porquê da avaliação. Não há receita pronta para tanto, contudo, recomenda-se examinar a origem dos documentos, entrevistar informantes-chave, entre outros procedimentos.

Os objetivos comuns a qualquer avaliação compreendem a melhoria da política, do programa ou do projeto, a transparência e a geração de conhecimentos. Porém, devem ser estabelecidos, claramente, os objetivos de cada avaliação específica. O objetivo de

uma avaliação define quais serão as perguntas avaliativas, bem como o tipo de avaliação e o seu método específico: somativa, formativa, Teoria do Programa, Teoria da Implementação, centrada em objetivos, experimental/quasi-experimental, etc.

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

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

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

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

c) **a concepção e sua estrutura organizacional**: a concepção do programa deve incluir o plano de operações, a lógica das atividades que vão fornecer os resultados – o porquê e o para quê da intervenção. Muitas vezes isso não está documentado e será necessário aos avaliadores levantar as informações a respeito, por meio do exame de documentos e de entrevistas preliminares com os gestores. Por vezes, quando um programa está em andamento, as ações rotineiras e operacionais distanciam os *stakeholders* da lógica e do objetivo do programa. Os avaliadores devem sempre trazer a concepção do programa à discussão e considerar sua estrutura organizacional (público-alvo, distribuição de serviços, parcerias, etc.), já que elas influem na avaliação. Se a estrutura organizacional for, por exemplo, mais complexa e descentralizada, será necessário ter uma equipe de avaliadores, o que se reflete em mais recursos e tempo. Além disso, torna-se mais fácil avaliar programas que compreendem atividades mais concretas com resultados diretos passíveis de interpretação. Em contraposição, as intervenções de natureza mais difusa e de longo prazo causam ambiguidades nos resultados e dificuldades na operacionalização tanto do programa quanto da avaliação.

Outro fator a ser ponderado na definição dos objetivos da avaliação são os recursos disponíveis. Mais objetivos impõem a necessidade de mais recursos. Na condução de uma avaliação, deve-se pensar não apenas em termos de seus recursos humanos e

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

Estando definidos os usuários e os objetivos da avaliação, deve-se passar à formulação das perguntas avaliativas. Como será visto a seguir, juntamente com os critérios, são elas que direcionam e fundamentam a avaliação. Sem as perguntas avaliativas, a avaliação perde seu foco. Por isso é preciso grande cuidado em sua formulação. Se perguntas importantes forem desprezadas ou se forem formuladas perguntas triviais, o tempo e os recursos financeiros serão gastos sem que a avaliação tenha cumprido sua função. O principal guia para a formulação das perguntas avaliativas são os objetivos da avaliação.

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

## 5. O DESAFIO CONCEITUAL DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

Uma das dificuldades mais recorrentes na avaliação de políticas públicas, programas e projetos tem sido a falta de um consenso

conceitual mínimo sobre os critérios a serem adotados. Em especial, os conceitos de “**eficácia**”, “**eficiência**” e “**efetividade**” suscitam dúvidas diversas, sendo-lhes aplicadas definições que nem sempre possuem poder discriminatório suficiente. Entre esses três conceitos, a maior imprecisão refere-se à linha demarcatória entre eficácia e efetividade. Há incerteza também sobre a possível relação existente entre os três conceitos ou sobre a sua total independência. Algumas dessas questões são tratadas a seguir.

Em trabalho sobre metodologias de avaliação de programas e projetos sociais, Tereza COTTA (1998) discutiu a avaliação baseada na eficiência (avaliação de custos) e na eficácia (avaliação de resultados e impactos), confrontando resultados previstos com resultados efetivamente obtidos. A autora tratou o conceito de eficiência como sendo a relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto. Quando ambos pudessem ser traduzidos em unidades monetárias, caberia a avaliação de custo-benefício. Existe uma zona de consenso bem estabelecida quanto ao conceito de eficiência.

A eficácia<sup>4</sup>, a seu turno, segundo alguns autores, diz respeito à análise da contribuição de um evento para o cumprimento dos objetivos almejados do projeto ou da organização. A visão de eficácia está vinculada não ao custo, mas sim ao alcance dos resultados pretendidos com um projeto, independentemente dos custos implicados. Em alguns casos, a eficácia equivale ao resultado imediato, relativamente esperado. Os outros efeitos de espectro mais amplo – chamados de secundários ou imprevistos ou colaterais (“*spillovers*”) – tocariam à efetividade. A maior imprecisão conceitual relaciona-se a esse termo.

---

<sup>4</sup>Em língua inglesa, pouco se usa a palavra “*efficacious*”, que é definida como: “*powertoproducedesiredresult*”. Na literatura estrangeira, em geral, são mais empregadas as palavras “*efficiency*” e “*effectiveness*”, pouco se utiliza *efficacious*.

Das discussões sobre esses conceitos emerge o entendimento de que uma organização ou uma política pública é eficaz quando gera os produtos e os resultados alinhados com sua missão, e é eficiente quando o faz com o menor custo possível. De acordo com Marta ARRETCHE (2001), essa diferenciação é basicamente um recurso analítico, proposto para separar aspectos distintos dos objetivos. A delimitação dos conceitos de eficácia e eficiência serve para caracterizar o que são as metas e/ou produtos propostos para uma política e discriminá-los dos resultados alcançados em termos de uma efetiva mudança nas condições prévias (efeitos e impactos nas populações atingidas pelo programa sob avaliação). ARRETCHE (2001, p. 100) expõe um exemplo para esclarecer a distinção entre eficácia e efetividade – *“Um programa de vacinação muito bem sucedido em termos de eficácia, vale dizer, da possibilidade de atingir uma quantidade satisfatória de suas metas de vacinação, por ex., vacinar x crianças num prazo dado (...). Isso não significa necessariamente que o programa seja bem sucedido do ponto de vista (...) de efetivamente reduzir a incidência da doença que se propunha erradicar ou diminuir substancialmente num horizonte de tempo”*.

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

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

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

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

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

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

As avaliações de políticas públicas podem empregar ainda outros critérios, agora atinentes a processos, como: **economicidade, celeridade, tempestividade**, etc. A **economicidade** pode ser

interpretada como a capacidade de reduzir custos de um processo de forma racional, sem desperdícios. São exemplos de economicidade: reciclagem de materiais, gestão do consumo de energia elétrica, gestão de recursos naturais, manutenção predial, manutenção de frotas, etc.

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

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

Critério	Definição	Exemplo
Eficácia	Capacidade de gerar os produtos esperados (metas e objetivos).	Vacinar 100.000 crianças em uma localidade em determinado período.
Eficiência	Relação entre custos (financeiros, recursos humanos, tempo) e benefícios.	Redução do custo por criança vacinada de R\$ 20,00 para R\$ 15,00 após adoção de nova tecnologia.
Efetividade	Capacidade de produzir ou maximizar efeitos e impactos na realidade.	Crianças vacinadas e imunizadas, resultando em menor prevalência da doença e melhor qualidade de vida.
Equidade	Contribuir para a redução de desigualdades e exclusão social.	Políticas que visam a redução das assimetrias sociais.
Sustentabilidade	Capacidade de uma intervenção de desencadear mudanças permanentes e manter ganhos.	Transferência de renda com condicionalidades, rompendo o ciclo da pobreza a longo prazo.
Economicidade	Capacidade de reduzir custos de forma racional, sem desperdícios.	Reciclagem de materiais, gestão de consumo de energia elétrica, manutenção predial.

O GESPÚBLICA, programa de qualidade do governo federal, refere-se aos SEIS “E”s do Desempenho, que correspondem a alguns dos critérios acima mencionados<sup>5</sup>. Nessa obra, diferenciam-se duas dimensões: Resultados e Esforço. Na primeira situam-se os primeiros três “E”s, que correspondem aos critérios de Eficiência (relação insumo-produto), Eficácia (entrega dos produtos ou *outputs*) e Efetividade (impactos ou *outcomes*). Na dimensão Esforço situam-se os critérios de: Execução (realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecidos); Economicidade (obtenção e utilização racional dos insumos – ou seja: com o menor custo possível, mantidos os requisitos de qualidade e quantidade necessários) e Excelência (observância de padrões de qualidade/excelência para a realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução e economicidade)

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

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

Tanto a tentativa de responder às perguntas avaliativas, como a aplicação dos critérios requer o uso de **indicadores**, que são unidades de medida e funcionam como sinais de alguma tendência, característica, resultado ou comportamento. Segundo PINHO (2011, slide 27), “*Indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno,*

---

<sup>5</sup>BRASIL:MPOG.GUIA REFERENCIAL PARA MEDIÇÃO DE DESEMPENHO E MANUAL PARA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES (2009) disponível em:[http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-05-24.1806203210/guia\\_indicadores\\_jun2010.pdf](http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-05-24.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf), consultado 16 mai.2024.

*problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade é traduzir, de forma mensurável, aspectos de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), a fim de tornar operacional a sua observação e avaliação”.*

De acordo com FERREIRA, CASSIOLATO E GONZALES (2009) *“indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado”.*

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

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

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

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

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

De uma maneira simplificada, pode-se dizer que os indicadores são unidades de medida<sup>6</sup> que representam ou quantificam um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, de um serviço, de um produto ou de uma organização como um todo. Como dito anteriormente, eles são capazes de sinalizar uma tendência,

---

<sup>6</sup>PINHO (2011, slide 33) estabelece as seguintes distinções: "Estatísticas Públicas: representam ocorrências ou eventos da realidade social, são produzidas e disseminadas pelas instituições que compõem o Sistema Estatístico Nacional e servem de insumos para a construção de indicadores. Indicadores de Desempenho: dentro de uma finalidade programática, permitem uma análise contextualizada e comparativa dos registros e estatísticas, no tempo e no espaço. Sistema de Indicadores: conjunto de indicadores que se referem a um determinado tema ou finalidade programática. São exemplos o sistema de indicadores do mercado de trabalho (MTE) e o sistema de indicadores urbanos (Nações Unidas)".

uma característica, um resultado ou um comportamento. Os indicadores quantitativos atribuem números a objetos, acontecimentos ou situações, de acordo com certas regras.

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

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

Existem várias tipologias de indicadores. Um indicador pode ser simples (decorrente de uma única medição) ou composto (decorrente da reunião de várias medições); direto ou indireto em relação à característica mensurada; específico (atividades ou processos específicos) ou global (resultados pretendidos pela organização como um todo); e direcionadores (indicam que algo pode ocorrer) ou resultantes (indicam o que aconteceu). Podem variar também conforme os critérios a que se relacionam: indicadores de eficácia, de efetividade, de eficiência, de celeridade, de tempestividade, de sustentabilidade, de equidade, etc<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> PINHO (2011, slide 42) divide os Indicadores Analíticos em "Simples: são valores numéricos que uma variável pode assumir e geralmente representam a quantidade de determinado produto ou serviço entregue à sociedade.

*Exemplos: número de crianças vacinadas e número de alunos matriculados no ensino fundamental.* Compostos: expressam a relação entre duas ou mais variáveis e podem ser: a) Razão: é o resultado da divisão de uma variável A por outra variável B, diferente e distinta de A. Exemplo: Densidade demográfica (população/superfície); b) Proporção (ou coeficiente): é

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

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

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

c) "**Ambientais**: demonstram o progresso alcançado na direção do desenvolvimento sustentável, que compreende, segundo as Nações Unidas, quatro dimensões: ambiental, social, econômica e institucional".

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

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

---

um tipo especial de Razão em que A e B pertencem à mesma categoria. Exprime a relação entre determinado número de ocorrências e o total dessas ocorrências. Exemplo: coeficiente de mortalidade (número de óbitos/total da população);c) Taxa: são coeficientes multiplicados por uma potência de 10 para melhorar a compreensão do indicador. Exemplo: taxa de mortalidade infantil (óbitos/1.000 habitantes);d) Porcentagem: tipo especial de taxa em que o coeficiente é multiplicado por 100".

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

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

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

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

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

Entre os indicadores, especial destaque é atribuído aos índices. Eles consistem, na realidade, em relações observáveis entre duas ou mais variáveis ou entre uma variável e uma constante, que assumem um formato padronizado, permitindo indexar os valores obtidos. Por exemplo, o número de analfabetos por grupos de 100 indivíduos é uma relação entre uma variável e uma constante; ou o número de leitos hospitalares por grupo de 1.000 habitantes; e assim por diante. A informação proporcionada por esse tipo de índice mostra-se mais útil quando é possível estabelecer comparações. Já os índices que expressam relações entre variáveis contêm, em si mesmos, informações relevantes, ainda que a comparação possa enriquecer a

análise . Por exemplo, a proporção de alunos aprovados sobre alunos matriculados expressa a relação entre duas variáveis e traz informação sobre o desempenho de uma classe, uma escola, um professor, uma metodologia, etc.; outro exemplo: o índice de prevalência de sarampo no ano  $x$  dividido pelo índice de prevalência de sarampo no ano anterior, etc.

Alguns dos trabalhos mais significativos no campo da avaliação de mudanças na situação social mundial foram empreendidos por agências da Organização das Nações Unidas (ONU), acarretando importantes avanços na construção de índices. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado por uma das agências especializadas da ONU, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), possui componentes referentes à saúde, à educação e ao poder aquisitivo, que são ponderados e conjugados com o propósito de possibilitar a comparação do nível de desenvolvimento dos indivíduos nos diversos países.

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

Cumpra esclarecer que PINHO (2011, slide 49) elenca as seguintes vantagens dos Indicadores Sintéticos: "*Simplicidade de entendimento. Sumarizam questões complexas facilitando a*

*mobilização e priorização de recursos. Permitam estabelecimento de ranking entre regiões, estados, países etc. Facilitam a comparação de performance”.*

O mesmo autor enumera as seguintes desvantagens da aplicação desses Indicadores: *“Mitificação do índice em detrimento do conceito original. Requer constructos conceitual e empiricamente consistentes (dimensões em geral têm dinâmicas e tratamentos próprios). Subjetividade na definição dos critérios de seleção e ponderação das dimensões envolvidas, pode assim ter a sua validade questionada. A simplificação pode induzir a decisões erradas. Ênfase demasiada no ranking”.*

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

Idealmente, os indicadores deveriam apresentar as seguintes propriedades:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Propriedade	Definição
Validade ou fidedignidade	Representa com precisão e ao longo do tempo a realidade que se deseja mensurar.
Confiabilidade	Alimentados por fontes confiáveis e metodologias reconhecidas e transparentes.
Mensurabilidade	Alcance e mensuração periódica com precisão e acurácia.
Sensibilidade	Reflete tempestivamente as mudanças na realidade, de uma intervenção ou não.
Desagregabilidade	Representa segmentações por grupos sociais, regionais, demográficos, etc.
Economicidade	Obtido a custos módicos, com uma relação custo-benefício favorável.
Estabilidade	Estabelece séries históricas para monitoramento e comparações (rastreadibilidade).
Simplicidade	Fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação, entendimento e reconhecimento.
Auditabilidade ou transparência	Composição e estrutura lógica abertas ao público, sem fórmulas obscuras.

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

Em regra, particularmente no monitoramento, deve-se buscar indicadores que tenham a característica da rastreabilidade, isto é, que sejam passíveis de acompanhamento no passado e no futuro. Porém, diante da precariedade dos registros administrativos, pode-se trabalhar com indicadores provisórios até que se tenha elaborado bases de dados que permitam operar com indicadores permanentes.

Ademais, na maior parte das vezes, não é possível obter indicadores com a precisão desejável. Nesses casos, costuma-se usar indicadores indiretos ou "*proxies*". Esses são unidades de medida que expressam indiretamente a característica mensurada e são utilizados quando houver disponibilidade dos dados destinados a alimentar o

indicador direto, ou quando não for possível coletar tais dados a intervalos regulares. É exemplo de *proxi*: o número de televisores (ou outro eletrodoméstico) ou de banheiros na residência como medida da renda familiar.

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

Os indicadores pré-determinados conferem diversas vantagens: podem ser utilizados em programas ou projetos de natureza similar; auxiliam a reduzir os custos de construção de múltiplos sistemas de monitoramento e de avaliação; padronizam a discussão dos resultados, permitindo comparar conclusões; favorecem o diálogo com financiadores, etc. Possuem desvantagens também: não se prestam ao exame de metas específicas de um país, não admitem desagregação em microunidades, não admitem a participação dos *stakeholders* na sua construção e, com frequência, agregam tantas variáveis com um sistema de ponderação tão complexo que a maioria das pessoas não sabe muito bem o que é que eles representam.

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

monitoramento. Pode ser definida como o ponto de partida de uma série histórica.

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

## **DIRETO DO CONCURSO**

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

Considere que, ao se realizar uma avaliação de uma política ou de um programa, são escolhidos indicadores quantitativos para calcular o impacto da política ou do programa. Esses indicadores devem ter determinadas qualidades, visto que eles devem

- (A) ser usados para estabelecer metas, e, nesse caso, apenas calculados para a fase final do programa da política.
- (B) ser capazes de traçar todas as características gerais do programa.
- (C) ser atemporais, não sendo influenciados pelo contexto quando calculados.
- (D) ser calculados sempre a partir de fontes de dados primárias.
- (E) especificar o que deve ser medido para se atingir uma meta/um resultado.

GABARITO: **LETRA E**

### **COMENTÁRIO:**

FERREIRA, CASSIOLATO E GONZALES (2009) apontem que *"indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado"*.

Para que a utilização dos indicadores permita chegar às conclusões necessárias, devem ser estabelecidos padrões ou parâmetros, a serem aplicados aos indicadores de cada critério.

O padrão ou parâmetro designa o valor que o indicador deve atingir para que se possa considerar que o critério correspondente foi satisfeito.

## PROPRIEDADES DOS INDICADORES

- a) validade ou fidedignidade: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja mensurar e analisar.
- b) confiabilidade: indicadores devem ser alimentados por fontes confiáveis, que adotem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta e processamento de dados;
- c) mensurabilidade: capacidade de alcance (periodicidade) e mensuração o mais atualizadas possível, com a maior precisão e acurácia possíveis;
- d) sensibilidade: capacidade que um indicador possui de refletir tempestivamente as mudanças na realidade, provenientes de uma intervenção, ou não;
- e) desagregabilidade: capacidade de representação segmentada por grupos sociais, regionais, demográficos, etc.;
- f) economicidade: possibilidade de o indicador ser obtido a custos módicos;
- g) rastreabilidade: capacidade de estabelecimento de séries históricas, que permitam comparações;
- h) simplicidade: facilidade de obtenção, construção, manutenção, comunicação, entendimento e reconhecimento pelo público em geral, interno ou externo;
- i) auditabilidade ou transparência: sua composição e sua estrutura lógica devem ser abertas ao público, sem fórmulas obscuras ou sujeitas à manipulação

A letra E, portanto, está correta.

As demais questões:

(A) Os indicadores não devem ser utilizados apenas para estabelecer metas, mas também para monitorar o progresso ao longo do programa ou política. Além disso, eles podem ser calculados em diferentes estágios do programa, não apenas na fase final. Portanto, esta opção está incorreta.

(B) Os indicadores devem ser capazes de capturar as características gerais do programa, mas não necessariamente todas elas. Eles devem ser selecionados com base nos objetivos e resultados esperados do programa. Portanto, esta opção está parcialmente correta, mas não abrange totalmente a função dos indicadores.

(C) Os indicadores devem ser sensíveis ao contexto e ao tempo. Eles devem refletir as mudanças no ambiente em que o programa é implementado e devem ser atualizados conforme necessário para garantir a relevância da avaliação. Portanto, esta opção está incorreta.

(D) Os indicadores podem ser calculados a partir de fontes de dados primárias ou secundárias, dependendo da disponibilidade e da qualidade dos dados. Não há uma exigência de que os indicadores sejam sempre derivados de fontes primárias. Portanto, esta opção está incorreta.

## **7. DEFINIÇÃO OU DESENHO DA PESQUISA AVALIATIVA: CENSO, AMOSTRAGEM, AMOSTRA, INSTRUMENTOS. SEU TESTE E REVISÃO.**

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

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

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

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

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

Na adoção de fontes primárias, a equipe avaliadora pode ter mais controle sobre os dados. Os instrumentos e os procedimentos de coleta deles devem ser rigorosos, mas resta nítido que a pesquisa avaliativa não possui a mesma natureza das pesquisas básica, nem se destina a produzir conhecimento científico. O objetivo da pesquisa avaliativa é proporcionar informação tempestiva para apoiar a gestão das políticas públicas, dos programas e dos projetos e subsidiar a tomada de decisão política.

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

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

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

Muitas vezes, a fim de reduzir os custos da pesquisa avaliativa, os responsáveis por uma avaliação usam estratégias de coleta de dados que podem prejudicar os resultados: a aplicação de instrumentos de livre retorno sem controle da devolução. São os chamados questionários auto-aplicados, cuja devolução atinge, no máximo, 30%. Frequentemente os pesquisadores tratam os dados assim obtidos como se fossem resultantes de uma amostra. Nesse caso, será uma amostra não-probabilística, porque não há como estimar com precisão a sua margem de erro<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Muitos pesquisadores utilizam cálculos estatísticos de ajustamento para argumentar que seria possível fazer inferência a partir desses dados. Mas há um problema: o fato de ninguém

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

Em se tratando de pesquisa qualitativa, a lógica diverge: buscam-se regularidades dentro de contextos que admitem as manifestações das diferenças entre os informantes. Nesses casos, o que interessa é aprofundar as informações, não estimar a magnitude dos eventos. Assim, os procedimentos aplicados são as entrevistas em profundidade, podendo ser não-estruturadas (sem perguntas previamente formuladas, tendo apenas a indicação de um tema a ser explorado), semi-estruturadas (reunindo perguntas amplas, que podem dar origem a questões outras no momento da entrevista) ou estruturadas (com todas as perguntas elaboradas com antecedência; não se indaga nada além do que está registrado no roteiro de entrevista). As entrevistas não estruturadas e estruturadas somente são realizadas individualmente. Já as entrevistas semi-estruturadas poderão ser realizadas individualmente ou em grupo, inclusive em grupos focais.

---

ter como saber sobre que características especiais teriam esses 30% que fizeram com que eles devolvessem os questionários- e não os demais 70% e qual a relevância dessas características para o resultado da pesquisa. Na realidade, esses dados teriam a característica de dados censitários incompletos e não de dados amostrais.

Pode-se mencionar alguns instrumentos de coleta de dados bastante utilizados no monitoramento e na avaliação: avaliação rápida (“*rapidassessment*”), grupos focais, estudos de caso, *surveys* pré e pós-intervenção, etc. As técnicas de coleta de dados podem ser inúmeras, a depender da natureza do que se avalia. Quaisquer que sejam as técnicas selecionadas, o rigor com os resultados da avaliação recomenda que nunca se permitam conclusões baseadas em uma só técnica. Elas devem ser combinadas e as conclusões devem ser submetidas a um processo de triangulação<sup>9</sup>.

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

## 8. EXECUÇÃO E APROPRIAÇÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

---

<sup>9</sup> Nas Ciências Exatas, triangulação refere-se a um método para determinar a posição de um ponto C, através da observação de dois pontos, A e B. Nas Ciências Sociais, desde a década de 1950-1960 passou-se a usar o conceito de triangulação para se referir à obtenção de dados de diferentes fontes e processos e à sua análise mediante estratégias distintas, a fim de melhorar a validade dos resultados. Segundo Norman DENZIN (1970), uma hipótese testada com o recurso a diferentes métodos pode ser considerada mais válida do que uma hipótese testada com o uso de um único método. DENZIN (1989) estabeleceu quatro protocolos ou categorias de triangulação: (1) Triangulação das fontes de dados: permite verificar se o que estamos estudando se mantém inalterado em circunstâncias diferentes. O autor propõe que se estude o fenômeno em tempos (datas – explorando as diferenças temporais), espaços (locais – tomando a forma de investigação comparativa) e com indivíduos diferentes. (2) Triangulação do investigador: consiste em outros investigadores observarem o mesmo fenômeno e apresentarem as observações (com ou sem a sua interpretação) proporcionando, através das interpretações alternativas, o debate. (3) Triangulação da teoria: consiste na utilização de múltiplas perspectivas, em vez de uma perspectiva simples em relação ao mesmo conjunto de objetos. Diferentes interpretações e significados alternativos podem ajudar a compreender o objeto de estudo. (4) Triangulação metodológica: consiste em utilizar várias abordagens, que permitem realçar ou invalidar algumas influências exteriores.

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

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

Independentemente do tipo de avaliação que tenha sido realizado, as descobertas daí advindas devem ser disseminadas aos patrocinadores, aos tomadores de decisão, à academia, à mídia; devem fornecer informações para outras pesquisas, e assim por diante. O alcance da divulgação e o escopo das informações a serem anunciadas, evidentemente, estão sujeitos a decisões de natureza ética e política<sup>10</sup>.

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

---

<sup>10</sup> Algumas vezes, o propósito de uma avaliação é apenas impressionar financiadores ou tomadores de decisão. Outras vezes, ela é contratada para justificar uma decisão já tomada ou o término de um programa, ou, ainda, para protelação tática, de forma a satisfazer os críticos e postergar decisões difíceis.

## 9. A QUALIDADE DA AVALIAÇÃO

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

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

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

c) definição dos objetivos da avaliação, claramente, de acordo com os usuários dela;

d) seleção do tipo e do método de avaliação adequados aos seus objetivos;

e) definição dos critérios de avaliação e dos indicadores consistentemente com os objetivos da avaliação;

f) identificação e inclusão dos *stakeholders* – quem é afetado pela política pública ou pelo programa, desde os gestores até os usuários finais – como interlocutores;

g) identificação da teoria que orienta a política pública ou o programa a ser examinado, e que indica as condições e as ações necessárias para a política ou o programa serem implementados adequadamente;

h) identificação e teste dos métodos de pesquisa avaliativa, que devem ser consistentes com os objetivos e com o tipo e o método de avaliação a ser realizada;

i) apresentação de recomendações práticas, nítidas, exequíveis; consistentes com os custos e benefícios esperados e com o nível e a esfera de autoridade dos usuários.

## 10. QUESTÕES COMENTADAS

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Gabarito: E**

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

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

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

exemplo: treinamento de funcionários, tarefas de gerenciamento, provisão de instalações etc.

As demais alternativas:

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

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

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

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

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

## **2. CEBRASPE (CESPE) - Analista Ministerial (MPE CE)/Administração/2020**

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

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

C-Certo

E-Errado

**Gabarito: CERTO**

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

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

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

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

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

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

B) de implementação consiste em uma análise aprofundada que identifica se a execução da política obedece ao desenho formulado e

atenta para a transformação de insumos em produtos para a população;

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

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

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

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

CORRETA, porque a avaliação de implementação, ou de processos, tem como objetivo avaliar se a política é executada conforme o seu desenho, identificando se os elos entre os insumos, os processos e os produtos estão condizentes com o esperado, ou mesmo se podem ser aprimorados.

Sobre as demais alternativas:

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

ERRADA, porque a avaliação de resultados destina-se a responder se há variáveis de resultados e de impactos da política definidas, mensuráveis e disponíveis e se há evidências de que esses resultados

estão sendo alcançados ao longo do tempo e se estão em linha com os planejamentos anteriormente estabelecidos pela política e pelos instrumentos de planejamento macro e setoriais

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

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

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

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

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

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

#### **4. FGV - Auditor de Controle Externo (TCE ES)/Auditoria Governamental/2023**

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

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

- A)devem ser inicialmente baseados na opinião do público-alvo da política pública;
- B)não apresentam eficácia quando aplicados em estudos de corte comparativos;
- C)não devem ser usados isoladamente para avaliar a efetividade de uma política pública;
- D)não podem ser propostos pelos atores responsáveis pela formulação da política pública;
- E)devem derivar principalmente de padrões de referência previamente definidos a partir de outros contextos.

**Gabarito: C**

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

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

Sobre as demais alternativas:

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

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

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

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

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

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

ERRADA. Os atores são todos aqueles que se envolvem diretamente ou indiretamente nos processos relacionados às diversas etapas das políticas públicas. Os atores responsáveis pela formulação de uma política estão numa posição vantajosa para propor indicadores, já que

por suposto, conhecem suficientemente dos efeitos pretendidos com aquela política., Portanto, não há impedimento a que proponham indicadores de efeitos ou de efetividade. “As partes interessadas podem: ser envolvidas na escolha para o objeto específico da avaliação da política pública, o cronograma e a metodologia; ser participantes ativos na avaliação; beneficiar-se dos relatórios provisórios e finais; ter um papel no processo de tomada de decisões pós-avaliação”.

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

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

## **5. FGV - Auditor do Estado (CGE SC)/Administração/2023**

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

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

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

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

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

As afirmativas são, respectivamente,

A) F, V e F.

B) F, V e V.

C) V, F e F.

D) V, V e F.

E) V, F e V.

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

(VERDADEIRA) A avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões (performance standards). A avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios (servem como base para escolhas ou julgamentos), indicadores (os critérios são operacionalizados por meio de indicadores...) e padrões (parâmetros ou performance standards), que, por sua vez, dão uma referência comparativa aos indicadores.

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

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

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

população. O critério que tem como referência os resultados obtidos é o da efetividade. O critério da Produtividade: refere-se às entregas (outputs) de um processo produtivo.

## **6. CEBRASPE (CESPE) - Analista de Planejamento e Orçamento (SEPLAN RR)/Planejamento e Orçamento/2023**

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

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

C) Certo

E) Errado

### **Gabarito: ERRADO**

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

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

## 11. 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](http://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](http://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.cedeps.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

KLIKSBURG, Bernardo. Gerenciamento Social: dilemas gerenciais e experiências inovadoras. In: KLIKSBURG, 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](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.