

Guia 3

**Guia para
monitoramento &
avaliação de Políticas,
Planos, Programas e Projetos
de Desenvolvimento Regional**

Guia 3

**Guia para
monitoramento &
avaliação de Políticas,
Planos, Programas e Projetos
de Desenvolvimento Regional**



PNUD

PUBLIX

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Guia 3 [livro eletrônico] : guia para monitoramento & avaliação de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional / Gilberto Porto...[et al.]. -- Brasília, DF : Instituto Publix, 2023.
PDF

Outros autores: Jéssica Moraes de Moura, Lucas Lima Moreno, Isadora Ernesto Silva Quaresma, Euciana Amanda de Azevedo Ferreira.

Vários colaboradores.

Bibliografia.

ISBN 978-85-63133-24-3

1. Amazônia - Aspectos ambientais
 2. Desenvolvimento regional
 3. Monitoramento ambiental - Amazônia
 4. Políticas públicas
- I. Porto, Gilberto. II. Moura, Jéssica Moraes de. III. Moreno, Lucas Lima. IV. Quaresma, Isadora Ernesto Silva. V. Ferreira, Euciana Amanda de Azevedo.

23-186722

CDD-304.209811

Índices para catálogo sistemático:

1. Amazônia : Meio ambiente : Preservação : Ecologia
304.209811

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129



AGRADECIMENTOS

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)

Comissão de Avaliação
Benedito Barros Caldas
Sérgio Felipe Melo da Silva
Luis Eduardo da Silva Monteiro
Adilton Pereira Ribeiro

Demais Colaboradores:

Érika de Almeida Leite
João Nepomuceno de Faria Pereira
Rodrigo Portugal da Costa
Admilson Fernando de Oliveira Monteiro
Taciâne Almeida de Oliveira
Keppler João Assis Da Mota Junior
Márcio Bastos Guerra
Narda Margareth Carvalho Gomes de Souza
Neyvan Borges de Lima
Vilmara Ferreira Salgado

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Katyna Argueta
Carlos Arboleda
Maristela Baioni
leva lazareviciute
Thalita Torres Viana Cavalcante de Holanda
Kassyá Cylene Assunção Fernandes

Instituto Publix

Elaboração do texto
Gilberto Porto
Jéssica Morais de Moura
Lucas Lima Moreno
Isadora Ernesto Silva Quaresma
Euciana Amanda de Azevedo Ferreira

Revisão do texto
Jane Graciele da Silva

Projeto Gráfico e Diagramação
João Baptista de Miranda Bisneto

SUMÁRIO

Apresentação	6
Noções gerais sobre o Monitoramento e Avaliação de políticas públicas	10
Estabelecendo conceitos de Monitoramento e Avaliação	11
A evolução do Monitoramento e Avaliação de políticas públicas no Brasil	15
A dimensão do desempenho no Monitoramento e Avaliação	28
Principais desafios do Monitoramento e da Avaliação de políticas públicas	39
Metodologias, técnicas e ferramentas de Monitoramento e Avaliação	48
Propósito e Objetos do M&A	50
O Processo de M&A	51
Promoção e uso do M&A	54
Como as organizações podem sistematizar seus processos de M&A?	68
Experiências de Monitoramento e Avaliação de políticas públicas	72
Experiências de M&A em políticas públicas	77
Experiências de M&A em políticas de desenvolvimento regional	86
Lições e Boas práticas	92
Modelo para Monitoramento e Avaliação de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional	96
Premissas	97
Sistemática para o Monitoramento	103
Sistemática para uma Avaliação de Implementação	115
Ferramentas e sistemas de apoio ao monitoramento e avaliação	125
Plano de Comunicação	129
Considerações Finais	134

1 Apresentação

A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apresentam o guia para monitoramento e avaliação de políticas públicas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional, concebido como instrumento de apoio aos processos que tenham como foco o território da Amazônia Legal.

Esta publicação é parte do esforço de fortalecimento da capacidade institucional da Sudam, com vistas ao cumprimento da sua missão de promover o desenvolvimento includente e sustentável da região Amazônica. Tendo como ênfase o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), o guia foi desenvolvido em colaboração com o Instituto Publix e estrutura elementos do monitoramento e avaliação de políticas públicas, permitindo criar uma sistemática que traga estratégias úteis sobre como realizar esses processos.

As etapas de monitoramento e avaliação implicam na geração de informações relevantes e qualificadas, orientando a tomada de decisão e permitindo mensurar o desempenho e o valor público gerado a partir dos investimentos realizados na região. Esses aspectos direcionam para a necessidade de incorporar as informações geradas no processo decisório, visando o aprendizado, a transparência e a responsabilização. Trata-se, portanto, de instrumentos que favorecem o controle social, na medida em que permitem disseminar informações para a sociedade sobre o desempenho do governo.

Publicações anteriores já abordaram aspectos relativos à formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional, sendo esta a terceira publicação de um ciclo que enfatiza todo o processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, tomando como base de exemplo a estruturação do PRDA.

A construção do documento se deu de maneira colaborativa, sendo analisada a experiência da Sudam e outras práticas que tratam das etapas de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Além disso, foram realizadas investigações sobre normativos e manuais do Governo Federal (leis, decretos, portarias, instruções normativas) e análise de experiências sobre gestão e governança de políticas públicas. Como resultado dessas análises, apresenta-se uma proposta que considera meios para o monitoramento e avaliação de processos, produtos, resultados e impactos de ações realizadas, possibilitando a atribuição de valor e mensuração do desempenho alcançado com as políticas públicas de desenvolvimento regional com foco na Amazônia Legal.

O guia está dividido em seis seções, incluindo esta apresentação, que aborda informações gerais acerca da produção do material, seus objetivos e forma de construção. Na segunda seção, há uma introdução ao tema do monitoramento e avaliação de políticas públicas, sendo feita uma reflexão sobre a evolução dessa área e o conceito de desempenho. A seção contempla ainda uma análise dos principais desafios que impactam essa etapa do ciclo, considerando também a experiência do PRDA 2020-2023 e a sistematização de importantes aspectos a serem considerados na nova sistemática. A seção três apresenta um balanço de metodologias, técnicas e ferramentas que circundam os processos de monitoramento e avaliação, destacando elementos relacionados ao propósito de monitorar e avaliar, os processos envolvidos nessa fase e a importância de promover e disseminar os produtos do monitoramento e avaliação. É apresentada ainda uma análise dos métodos quantitativos e qualitativos que podem respaldar os estudos avaliativos, sendo apresentado um balanço sobre os principais métodos adotados em avaliações sobre os instrumentos da PNDR. Na seção quatro são abordadas experiências de monitoramento e avaliação observadas em diversas políticas brasileiras, sendo apresentadas estratégias e instrumentos utilizados por organizações públicas e que auxiliam na definição de um

modelo de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Considerando esse arcabouço, a seção cinco apresenta uma proposta de modelo de monitoramento e avaliação de políticas públicas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional, adotando o PRDA como objeto de estruturação. Essa seção traz premissas, sistemáticas, atores, ferramentas e estratégias a serem utilizadas no processo. Em seguida, apresentam-se as considerações finais, destacando que há inúmeras formas de realizar o monitoramento e avaliação de políticas públicas e as organizações devem estruturar seus processos considerando as suas diferentes capacidades de execução.

O guia é mais um esforço no sentido de construir uma proposta que auxilie nas etapas de monitoramento e avaliação de políticas públicas de desenvolvimento regional e, portanto, está longe de esgotar todos os instrumentos e possibilidades que podem influenciar esse processo. O material sistematizado possibilita mobilizar os agentes envolvidos, congregando esforços simultâneos e recursos em prol da mensuração do desempenho de políticas públicas, tornando-se um aliado para todos os atores envolvidos no desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal.

2

Noções gerais sobre o Monitoramento e Avaliação de políticas públicas

As organizações governamentais enfrentam um desafio significativo ao implementar políticas públicas: a **dificuldade em monitorar e avaliar suas ações de maneira sistemática**. Essa ideia é resumida na famosa frase atribuída a Peter Drucker, um renomado estudioso, que argumenta que “se você não pode medir, não pode gerenciar”. Isso destaca a importância de instituições públicas não apenas estabelecerem suas prioridades, como também adotarem práticas de monitoramento e avaliação (M&A) que permitam mensurar os resultados gerais alcançados.

No contexto de estabelecer métricas e avaliar o desempenho de suas ações, as organizações enfrentam mudanças na maneira como operam. Isso ocorre porque, pressionadas pela sociedade e diante da escassez de recursos, buscam aprimorar suas práticas de gestão, criando um ambiente que proporcione a medição de resultados obtidos pelas políticas públicas, primando por critérios de eficiência e transparência. Nessa perspectiva, o uso de sistemas e técnicas de monitoramento e avaliação para mensurar os resultados das ações governamentais se torna fundamental, como aponta Jannuzzi (2011).

Nesse paradigma da Gestão por Resultados, recomenda-se priorizar uma estratégia de desenvolvimento que requer a integração das perspectivas das diversas partes interessadas, com o objetivo de criar valor para a sociedade de maneira sustentável. Em outras palavras, gerir e mensurar os resultados obtidos com as políticas públicas implica em **definir** metas e objetivos por meio de um planejamento abrangente e colaborativo, **alcançá-los** por meio de processos claros de implementação, **monitorá-los e avaliá-los** por meio de controles, acompanhamento e ajustes necessários (MARTINS E MARINI, 2010).

Nessa lógica, os modelos de gestão precisam ser reinventados numa perspectiva de geração de valor público, estando voltados para a qualidade na prestação de serviços, com a adoção de instrumentos que permitam o monitoramento e a avaliação do desempenho de políticas públicas. Isso implica em utilizar uma sistemática que envolve atores e instrumentos para melhorar a qualidade da informação e subsidiar o ambiente de tomada de decisão. Todos esses aspectos perpassam pelas etapas de M&A das políticas públicas, sendo tais conceitos abordados em detalhe na sequência.

Estabelecendo conceitos de Monitoramento e Avaliação

Monitoramento e Avaliação (M&A) compreendem etapas do ciclo de políticas públicas que tratam da geração de informações relevantes sobre o desempenho e o valor público de determinado objeto. Tal atividade deve ser realizada sistematicamente, de maneira qualificada e voltada aos públicos de interesse. O M&A tem como objetivo servir de instrumento para o controle social, na medida em que permite disseminar informações para a sociedade sobre o desempenho do governo. Assim, faz parte de um contexto maior e pode ser inserido no modelo de Gestão Matricial para Resultados ou Governo Matricial (MARTINS E MARINI, 2010).

Como componentes do ciclo da política pública (**Figura 1**), o M&A possibilitam o acompanhamento da implementação de políticas, planos, programas e políticas em relação a seus objetivos e metas, permitindo determinar se uma ação pública tem realmente valor para a sociedade. Por isso, é uma atividade instrumental para manutenção, ajuste ou extinção das próprias políticas públicas (SECCHI, 2014).

A etapa do monitoramento já inicia durante a fase de implantação da política pública, de modo que possíveis problemas possam ser identificados e sanados tempestivamente, além de ser possível recolher dados e insumos para a etapa de avaliação. Na avaliação, que pode ocorrer em distintos momentos do ciclo, são respondidas perguntas sobre desempenho, além de serem identificadas lições aprendidas e recomendações para a produção de políticas públicas cada vez mais efetivas, eficazes e eficientes.

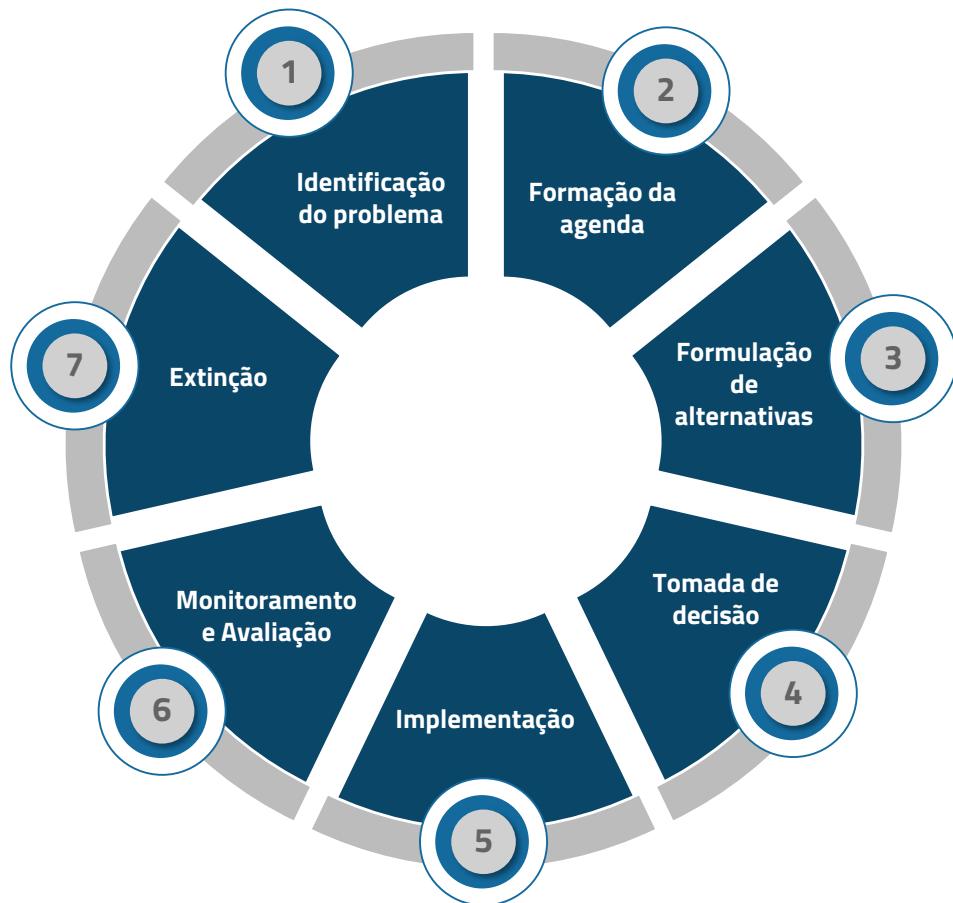


Figura 1. Ciclo da política pública

É importante reforçar que o ciclo de políticas públicas deve ser entendido de forma sistêmica, de modo que as etapas são complementares e interdependentes. Nesse sentido, no momento de formulação de uma política pública, por exemplo, recomenda-se que já sejam pensadas questões a serem respondidas em sua avaliação. Do mesmo modo, a fase de concepção deve contemplar questões de monitoramento, sendo nesse momento prevista a sistemática necessária para a coleta de dados e informações úteis sobre o desempenho da ação.

Em termos conceituais, o M&A são definidos como processos analíticos que estão intrinsecamente ligados, complementando-se ao longo do tempo, com o objetivo de fornecer ao gestor público informações sintéticas e atualizadas sobre o funcionamento de uma política pública. Essas informações são resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento. Além disso, são obtidas informações analíticas por meio de pesquisas de avaliação, que buscam entender, em profundidade, o desempenho e o impacto do programa. Não há oposição entre o monitoramento e a avaliação, e sim a complementaridade de esforços na produção de informações e conexão com os resultados alcançados.

Embora sejam conceitos afins utilizados como binômio, monitoramento e avaliação são momentos distintos no modelo e atuam num circuito lógico onde a ordem dos fatores faz toda a diferença. O correto é falar monitoramento e avaliação, nessa sequência e não ao contrário, pois o que se avalia é aquilo que se monitorou ao longo do tempo. As duas dimensões e momentos estão diretamente conectados. Não há avaliação que possa ser feita a contento se o monitoramento não gerar as informações necessárias para se chegar às conclusões mais precisas e assertivas. O monitoramento antecede a avaliação e fornece a matéria-prima para o trabalho avaliativo (LASSANCE, 2023, p. 7).



É comum que o monitoramento se refira a um processo de acompanhamento contínuo das realizações, que compara o planejado (as entregas esperadas no período intermediário) com o desempenho efetivamente alcançado, buscando a identificação antecipada de problemas a serem solucionados e a proposição de ações voltadas à correção de rumo e à manutenção da tendência positiva de alcance de metas institucionais. Já a avaliação se refere ao olhar para o ciclo do desempenho com o objetivo de identificar o que funcionou e não funcionou no período, suas principais razões e relações de causalidades (Movimento Pessoas à Frente, 2021).

Esses conceitos também foram sistematizados por Gertler *et al.* (2016), que destaca o termo monitoramento como o acompanhamento contínuo das principais informações sobre implementação, desempenho e custos. Já a avaliação, se refere a uma análise realizada pontualmente para uma política ainda em fase de elaboração, em andamento ou já finalizada.

A partir de uma analogia, pode-se entender o monitoramento como um filme, retratando o andamento do objeto em um período, e a avaliação como uma foto, retratando a situação pontual do objeto em um momento específico no tempo.



Aprofundando esse debate, o guia produzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU)¹ reforça que uma política pública deve ter uma rotina de acompanhamento de suas ações para aferir resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos da política. Isso significa adotar procedimentos para que as operações inerentes à política pública sejam constantemente monitoradas e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental.

Quanto à etapa de **monitoramento**, o guia esclarece que esse é um processo que envolve a coleta de informações relevantes sobre os recursos, atividades, produtos e circunstâncias relacionados à implementação efetiva de uma política. Por meio dessas informações, são analisados e verificados continuamente o cumprimento do planejado em relação aos recursos e atividades, bem como o alcance ou não de resultados. Além disso, o monitoramento identifica as razões para eventuais falhas ou insucessos, fornecendo as informações e sugestões necessárias à gerência da política para avaliar o progresso da imple-

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014. p. 91. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>. Acesso em: 08 de mai. de 2023.

mentação e tomar decisões apropriadas, visando ao cumprimento ou ajuste das metas estabelecidas, se necessário.

Já a **avaliação** é entendida como um processo que ocorre antes, durante e/ou após a implementação de uma política, com o objetivo de fazer a análise de seu valor ou mérito, considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance desses objetivos e metas, a eficiência no uso dos recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção *etc.* A avaliação desempenha várias funções, incluindo: (i) examinar criticamente a lógica e a justificativa do programa em relação à adequação de seus objetivos e estratégias; (ii) comparar o alcance de metas estabelecidas e alcançadas, identificando as razões para o sucesso ou insucesso; (iii) avaliar a eficiência dos procedimentos de execução do programa e a qualidade do desempenho gerencial; (iv) determinar a eficiência econômica do programa; (v) traçar a relação de causa e efeito dos impactos do programa; e (vi) identificar lições aprendidas e propor recomendações para fortalecer os pontos positivos e, se necessário, ajustar objetivos, estruturas organizacionais e recursos disponíveis (TCU, 2014).

O **Quadro 1** apresenta as principais características das etapas de monitoramento e da avaliação:

Monitoramento	Avaliação
Clarificar os objetivos da política, plano, programa ou projeto	Analizar a obtenção ou ausência dos dados esperados
Pactuar as atividades e seus recursos em relação aos objetivos	Avaliar as contribuições causais específicas de cada atividade
Traduzir os objetivos em indicadores de desempenho e fixar metas	Examinar o processo de implementação
Coletar dados rotineiramente acerca de indicadores, comparando os resultados alcançados com as metas	Explorar os resultados não esperados
Relatar aos gerentes os progressos e alertá-los quanto aos possíveis problemas	Proporcionar lições, destacar resultados significativos ou potenciais do programa e oferecer recomendações para melhorias

Quadro 1. Características do monitoramento e da avaliação

Em síntese, pode-se afirmar que tanto o monitoramento quanto a avaliação são componentes essenciais da gestão, que contribuem para fortalecer as políticas públicas e aprimorar a eficácia das ações governamentais. Essas atividades são fundamentais para apoiar o planejamento de políticas, sendo realizadas de forma contínua e integrada, com o objetivo de: i) fazer medições constantes; ii) comparar resultados alcançados e esperados; e iii) tomar decisões para corrigir falhas e aumentar a eficiência das ações.

Avaliar e Monitorar: o que e por quê?

De acordo com guia produzido pela Fundação João Pinheiro (2021), as ações ou atividades desenvolvidas em uma política, plano, programa ou projeto não podem ser um fim em si mesmas. Isso significa que a finalidade última da ação governamental é criar valor público, ou seja, gerar mudanças para a coletividade, resolver problemas da população e atender aos interesses da sociedade.

Além disso, o monitoramento e a avaliação demonstram a responsabilidade do gestor pelo uso dos recursos públicos, já que ao executar essas etapas de M&A é possível analisar os rumos da política pública e adotar contramedidas para melhorar o alcance de resultados.



Acesse aqui ou pelo QR Code:

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Políticas Públicas. Avaliação de políticas públicas: por onde começar? um guia prático da metodologia do marco lógico. Belo Horizonte: FJP, 2021.



A evolução do Monitoramento e Avaliação de políticas públicas no Brasil

Nos últimos anos, as metodologias de monitoramento e avaliação têm sido cada vez mais discutidas no ambiente acadêmico e utilizadas pelas organizações, configurando-se como um assunto que está em ascensão. No Brasil, tem havido um aumento na institucionalização das atividades de M&A nas ações governamentais, com crescimento acentuado a partir da década de 1990. Esse movimento ocorre devido à expansão do escopo e da abrangência das políticas públicas, além do aumento da qualificação de técnicos e gestores que atuam nas esferas do setor público.

Além disso, atualmente, há um reconhecimento crescente, em todos os países, da necessidade de concentrar esforços na implementação efetiva de ferramentas de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Isso visa aprimorar o planejamento das políticas, acompanhar sua implementação e realizar avaliações regulares dos custos e benefícios sociais das intervenções realizadas nos territórios.

Miranda *et al.* (2021) destacam que o Brasil vem avançando significativamente no processo de institucionalização da avaliação de políticas públicas, apontando aprimoramentos na base normativa e de governança em âmbito federal.

Como resultado dos avanços no tema, em 2019 foi instituído, por meio do Decreto nº 9.834, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) como instância superior para avaliar políticas públicas por meio de comitês, além de monitorar a implementação de alterações recomendadas pelo Conselho. As políticas avaliadas são selecionadas anualmente por critérios previamente determinados, a partir de Programas Finalísticos do Plano Plurianual.

Recentemente, o Decreto nº 11.558 de 13 de junho de 2023 atualizou as disposições sobre a atuação do CMAP, instituindo as seguintes diretrizes: a promoção da eficácia, efetividade e eficiência de políticas públicas para que obtenham melhores resultados para seus usuários e sociedade; a prática e a promoção do monitoramento e avaliação como processos

de aprendizagem institucional; a busca pelo aprimoramento de políticas públicas com o apoio e a colaboração dos respectivos órgãos gestores; a articulação entre a avaliação de políticas públicas e o processo de planejamento e orçamento federal; e a ampliação da capacidade da administração pública federal, por meio da produção de subsídios.

Embora seja um assunto cada vez mais pautado nas organizações públicas, a realidade é desafiadora, sobretudo quando são consideradas as diferentes capacidades dos entes subnacionais brasileiros. Estudo realizado pelo Instituto Jones dos Santos Neves (2018), instituição governamental do Governo do Espírito Santo, atesta que, em linhas gerais, o que se observa é que o monitoramento e avaliação de políticas públicas no Governo Federal é uma atividade consolidada e relevante dentro de diversos ministérios e órgãos. Contudo, ocorre de maneira descentralizada no planejamento do Executivo como um todo. Já em âmbito estadual as iniciativas são incipientes e, se concentram em avaliar políticas estratégicas de maneira mais centralizada

Há diversas pesquisas com análises sobre os sistemas de monitoramento e avaliação de programas governamentais da administração pública. Como resultado geral, há um conjunto de esforços direcionados em duas áreas-chave que agregam valor à informação: a primeira é a produção e organização de dados mais específicos para a área setorial da política, na qual se observa um maior empenho; e a segunda trata da realização de pesquisas avaliativas para medir os resultados e impactos dos programas.

Como exemplo de estudos em evidência, destacam-se os guias produzidos pelo Governo Federal, intitulados de: "Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise *ex ante*" e "Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise *ex post*", publicados em 2018 com o objetivo de fornecer um conjunto de boas práticas para orientar os processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. O trabalho é resultado de um esforço de várias organizações que compilaram referências com base em experiências nacionais e internacionais. Os guias fornecem recomendações a gestores no processo contínuo de avaliação de políticas públicas, tornando-se documentos referenciais de apoio às diversas organizações.

Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise *ex ante*



O Guia de Avaliação do Governo Federal é um documento que fornece uma introdução acessível ao tema da avaliação *ex ante* de políticas, tornando-se uma ferramenta adicional aos gestores que estão na ponta da implementação de políticas públicas e que precisam de um roteiro básico de tópicos a serem refletidos e respondidos nos momentos de formulação expansão ou reformulação de uma política.

O conteúdo desta publicação traz informações sobre os principais estágios da construção de políticas, envolvendo o diagnóstico do problema a ser enfrentado, a caracterização da política – objetivos, público-alvo e resultados esperados – além de seu próprio desenho. Outras etapas consistem em apresentar estratégias de construção de legitimidade, implementação, monitoramento, avaliação e controle. Finalmente, elementos sobre o impacto orçamentário e financeiro das políticas desenhadas e a análise prévia de seus custos e benefícios também são detalhados.

Acesse aqui ou pelo QR Code:



BRASIL (2018a). Presidência da República. Casa Civil. Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise *ex ante*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018. Volume 1

Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex post



Ao lado do Guia prático de análise ex ante, a publicação sobre a análise ex post completa o tão almejado referencial metodológico sobre o processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas no Governo Federal. É fruto da busca por maior racionalidade no subsídio à tomada de decisão com base em evidências e na condução das políticas públicas, e extremamente necessário ao avanço de uma agenda coordenada e padronizada de avaliação da qualidade do gasto público.

O documento fornece referências às avaliações a serem implementadas no âmbito do Governo Federal, disseminando abordagens, conceitos e boas práticas de avaliação aos gestores das várias esferas governamentais, permitindo a melhor padronização das rotinas de monitoramento e avaliação de políticas públicas.



Acesse aqui ou pelo QR Code:

BRASIL (2018b). Presidência da República. Casa Civil. Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex post. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018. Volume 2.

A principal questão levantada com essas publicações é que se recomenda que o processo de avaliar uma política pública tenha início no seu nascituro, isto é, na sua etapa de formulação, quando deve-se verificar se a política pública em questão está respondendo a um problema bem estruturado e pertinente, delimitando um objetivo claro de atuação do Estado. Esse aspecto é associado ao termo de “análise *ex ante*” para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados, evitando a detecção posterior de erros de formulação e de desenho. Com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, tais falhas poderiam ter sido previstas e eliminadas.

Os guias esclarecem ainda que o monitoramento compreende o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas, sendo a articulação de informações mais simples e imediatas sobre a operação e os efeitos da política. Já a avaliação envolve julgamento, atribuição de valor e mensuração da política, no sentido de melhorar seus processos de tomada de decisão e ajustar as linhas de intervenção, compreendendo informações mais aprofundadas e detalhadas sobre o funcionamento e os efeitos da política.

Nesse sentido, são sistematizadas algumas questões norteadoras que devem ser pensadas, permitindo melhor padronização das rotinas de monitoramento e avaliação, tais como:

- A política pública poderia ser implementada a partir de um projeto-piloto?
- Como será realizado o monitoramento e quais serão os indicadores ao longo da execução da política?
- Posteriormente, como será realizada a avaliação dos resultados?
- Como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política?
- Quais serão os mecanismos de controle a serem adotados?



Independentemente da qualidade da análise e do planejamento realizado na execução da política pública, deve-se monitorar e avaliar a intervenção para garantir que os impactos esperados ocorram sobre o problema identificado. É importante que o monitoramento, a avaliação e o controle posteriores sejam elaborados e planejados antes da implementação da política pública, com a definição de quais indicadores e ações serão necessários, quem serão os responsáveis e quando e como essas ações serão desenvolvidas e seus resultados comunicados. Muitas políticas públicas são de difícil avaliação ou, em muitos casos, sua execução é cara, pois os dados necessários não foram planejados, coletados ou não está definido a quem caberá essa avaliação (BRASIL, 2018a, p. 12).

Classificações e tipologias de avaliação

Além desses aspectos e considerando o guia *ex post*, especificamente, são estabelecidas diretrizes para a realização de avaliações de políticas, planos, programas e projetos após a fase de implementação. Nesse documento, a avaliação *ex post* é uma ferramenta fundamental para orientar a tomada de decisão durante ou após a execução de uma política. Esse tipo de avaliação abrange diversas abordagens que permitem uma análise detalhada do processo e dos resultados da política implementada.

Em termos conceituais, as avaliações são classificadas em duas abordagens principais, a depender do seu propósito: formativa ou somativa. Lassence (2023), sintetiza a vasta literatura do tema, apontando que quando a avaliação se debruça sobre a implementação, é formativa. Quando os resultados e impactos são seu objeto, a avaliação é somativa. As avaliações somativas também podem ser consideradas como sinônimos de avaliações de efetividade ou de impacto (**Figura 2**).

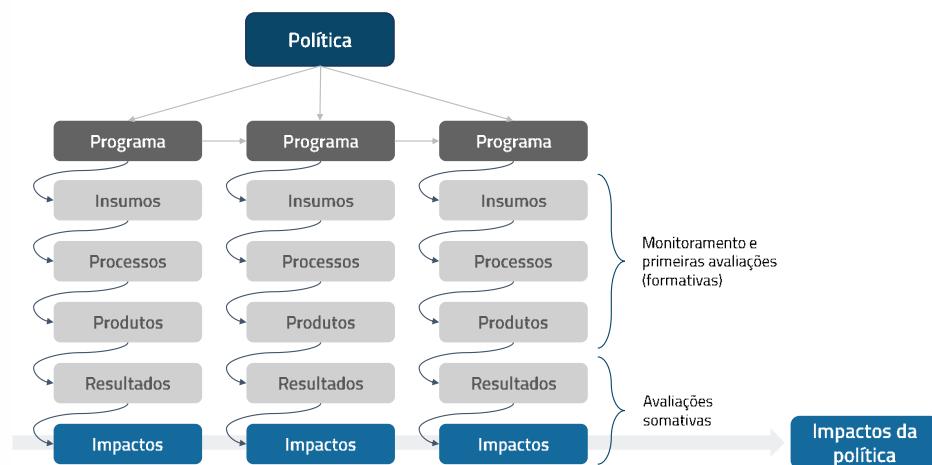


Figura 2. Abordagens de avaliação formativa e somativa

Fonte: LASSENCE, 2023.

Independente da sua classificação conceitual, a avaliação de políticas públicas é executada como um processo sistemático, integrado e institucionalizado, que tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, resultados e gestão (BRASIL, 2018b).

Avaliar e Monitorar: o que e por quê?

O artigo “O Estado da Arte da Avaliação de Políticas Públicas: Conceitos e Exemplos no Brasil” aborda a importância da avaliação como etapa crucial no planejamento estatal e destaca seu crescente papel nas pesquisas acadêmicas. O texto apresenta uma análise sistemática e analítica sobre a relevância dos processos de avaliação, abordando aspectos conceituais e o estado atual dos estudos e práticas avaliativas em diferentes esferas de governo. O artigo discute definições, tipos e usos da avaliação, bem como suas tendências no Brasil e no mundo. Além disso, também aponta desafios e necessidades para o aprimoramento da atividade de avaliação de políticas públicas. É uma leitura essencial para entender o debate sobre a eficácia e o impacto das políticas públicas em diversas áreas e contribuir para aprimorar as práticas avaliativas no contexto brasileiro.



Acesse aqui ou pelo QR Code:

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. Revista de administração pública, v. 46, p. 1271-1294, 2012.



Visando cumprir esse propósito, existem variados tipos de avaliação de uma política pública, partindo desde aqueles que desejam realizar uma análise global da política, traçando conclusões e recomendações para o seu aprimoramento ou para o debate de priorização dos recursos públicos na sua execução, até aqueles que são desenvolvidos aprofundando-se em um determinado componente da política, como em seus efeitos sobre a realidade. O guia *ex post* apresenta uma sistematização dos tipos de avaliação, destacando que a avaliação executiva é a porta de entrada para realização de outras abordagens. A **Figura 3** apresenta um esquema que elenca 9 tipos principais de avaliação:



Figura 3. Tipos de avaliação

Fonte: BRASIL, Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise *ex post*, 2018.

Não é objeto da presente publicação explorar de maneira aprofundada cada um desses tipos de avaliação. Por isso, é apresentado a seguir um quadro-síntese dos principais elementos que caracterizam essas diferentes tipologias. Sua elaboração considerou as informações apresentadas no guia *ex post*.

Tipo de Avaliação	Descrição
Avaliação executiva	Permite estabelecer o panorama geral acerca de determinada política pública, o que possibilita que, ao final do processo, haja a identificação clara de pontos de aprimoramento na execução da política, bem como a necessidade de eventual avaliação mais aprofundada de tópicos específicos. Para incidir tempestivamente na implementação da política, a avaliação executiva é uma abordagem mais rápida, realizada em um período de quatro a seis meses. Esse tipo de avaliação permite recomendar a avaliação aprofundada de abordagem focada em analisar o componente do modelo lógico que apresentar maior fragilidade.
Análise de diagnóstico do problema	A análise de diagnóstico do problema, na etapa de execução da política pública, tem como finalidade assegurar que o diagnóstico que ensejou a criação dessa política estava correto e verificar se tal percepção se mantém atualmente. A partir disso, pode-se justificar a continuidade da intervenção ou o seu encerramento, bem como fundamentar outras alterações que sejam avaliadas como pertinentes na intervenção em foco. Caso o diagnóstico demande uma atualização, isso poderá recair sobre a reformulação da política. Como pergunta central que se coloca é: a política em avaliação, que representou a solução proposta, é adequada para provocar mudanças, ou seja, ela consegue afetar o problema a ser enfrentado?
Avaliação de desenho	É um processo que visa analisar a formulação da política pública, garantindo que os mecanismos adequados estejam presentes para resolver ou mitigar o problema que a política pretende abordar. Nessa etapa ex post, é realizado um exame minucioso do desenho estabelecido durante a formulação da política, considerando os pressupostos assumidos, as evidências mais recentes, os incentivos gerados e a população-alvo. A avaliação de desenho envolve a análise da teoria do programa, buscando identificar a consistência e lógica interna da política. Esse processo analítico visa identificar falhas no desenho e propor mudanças para superá-las. Durante a avaliação, são revisados o modelo lógico, os indicadores e a teoria do programa. Ao final, são apresentadas recomendações para aprimorar o desenho da política pública.
Avaliação de implementação	É voltada para analisar se a política pública está sendo executada de acordo com o pactuado, ou seja, verificar se a execução está ocorrendo conforme o desenho. A avaliação de implementação permite aferir se os recursos são geridos de forma econômica e eficiente, e se os produtos são entregues com a qualidade, quantidade e tempestividade adequadas aos beneficiários previamente definidos. Também é objetivo desse tipo de avaliação compreender o que está ou não dando certo, quais grupos conseguem obter o produto esperado e sob que circunstâncias isso ocorre, oportunizando a implementação de melhorias na política avaliada. A execução da avaliação de implementação, em muitos casos, antecede a realização da avaliação de impacto, pois isso mitiga a possibilidade de se despender recursos e esforços para mensurar os impactos de uma política que pode estar com falhas graves na sua implementação, como a não entrega do produto ou serviço previsto em seu desenho, ou a entrega fora dos padrões de qualidade esperados.
Avaliação de governança	Busca analisar a estrutura de governança da política e identificar se contribui de forma satisfatória para alcançar os objetivos desejados. É recomendada para todas as políticas, especialmente aquelas que envolvem múltiplos atores governamentais e da sociedade civil, transversais e políticas executadas em diferentes esferas governamentais. A avaliação de governança permite verificar como a liderança, a estratégia e o controle da política contribuem para o alcance dos seus objetivos. Essa abordagem avalia se a implementação de políticas públicas está dotada de capacidades estatais adequadas ao nível de complexidade dos problemas que pretende solucionar. Para se avaliar a governança de uma política pública não cabe um modelo genérico e universal, de modo que cada abordagem deve ser flexível, com adequações e particularizações que podem ser incorporadas às especificidades da política pública em análise.

Tipo de Avaliação	Descrição
Avaliação de resultados	<p>Examina os indicadores de resultados e impactos esperados de uma política pública. Utiliza metodologias quantitativas e qualitativas para verificar a evolução dos indicadores e coletar informações dos usuários e envolvidos na execução da política. A avaliação de resultados contribui para analisar o cumprimento das metas da política, identificar fatores que favoreceram ou desfavoreceram o seu alcance e avaliar o nível de satisfação dos usuários. Essa avaliação se diferencia do monitoramento ao abordar uma visão mais ampla da população beneficiária e permitir a análise de indicadores indiretamente relacionados à política. O objetivo é conhecer a percepção dos beneficiários e como interagem com a política, considerando possíveis mudanças não planejadas em seu comportamento.</p>
Avaliação de impacto	<p>Busca quantificar os efeitos causais de uma política pública. Seu objetivo é determinar se os benefícios da política superam seus custos, por meio de uma análise de custo-benefício ou outros indicadores de viabilidade econômica. Identificar o impacto causal de uma política específica não é uma tarefa estatística simples e requer estratégias empíricas para isolá-lo dos fatores externos. A avaliação de impacto verifica as hipóteses do modelo lógico da política, que estabelece que determinados insumos e atividades geram produtos específicos que, por sua vez, geram resultados (efeitos de curto e médio prazos) e impactos (efeitos de longo prazo) no público-alvo ou na sociedade como um todo. É por meio dessa avaliação que se verifica se de fato a política está gerando os resultados e impactos esperados, conforme definido no âmbito da política, em seus normativos e no modelo lógico. A avaliação de impacto é essencial para garantir a perenidade da política em diferentes contextos econômicos e políticos.</p>
Avaliação econômica	<p>É uma das formas disponíveis para se responder sobre o retorno econômico e social da política, ou seja, se os benefícios estimados justificam a sua execução ou até mesmo a sua expansão. Visa responder à pergunta: o projeto valeu a pena? Além de analisar os custos e impactos de um projeto, é necessário comparar esses valores com outras alternativas de uso dos recursos. A análise de custo-benefício é uma técnica que torna essa comparação possível. Nessa avaliação, são esperadas informações precisas sobre os custos contábeis e econômicos, bem como que as estimativas dos benefícios estejam disponíveis.</p>
Análise de eficiência	<p>Se concentra na relação entre insumos e produtos em um processo de produção de bens ou serviços. Essa análise busca identificar maneiras de ser mais eficiente na utilização de insumos, seja reduzindo sua quantidade sem comprometer a qualidade do produto ou serviço, seja aumentando a quantidade ou a qualidade dos produtos e serviços com os mesmos insumos. A análise de eficiência acrescenta um elemento importante à avaliação de políticas públicas: o uso total de recursos na oferta dessas políticas. Em um contexto de recursos escassos, quando diferentes políticas ou entidades governamentais apresentam níveis semelhantes de eficácia na entrega de produtos, a análise de eficiência pode ajudar os gestores a tomar decisões mais econômicas e a identificar fatores que geram ineficiências na oferta de serviços públicos. Em comparação com a análise de retorno econômico e social, a análise de eficiência identifica as melhores referências na execução de uma ação pública ou função de uma política setorial, enquanto a análise de retorno econômico e social avalia se a implementação da política é viável em termos econômicos e sociais.</p>

Quadro 2. Descrição geral dos tipos de avaliação

Fonte: Adaptado do guia prático de análise *ex post* (BRASIL, 2018b).

Considerando as experiências das organizações, pode-se observar que não há um modelo único pré-definido, de modo que o tipo de avaliação será definido a partir da pergunta

central que deseja ser respondida. Ademais, destaca-se que muitas avaliações acabam por produzir dados diversos, permeando distintos aspectos das tipologias existentes e, muitas vezes, não sendo possível categorizá-las numa única dimensão. Para fins de exemplificação, a seguir, apresenta-se uma síntese de algumas experiências de avaliações realizadas por organizações públicas no Brasil, considerando os exemplos do guia *ex post* e outras referências de avaliação de políticas públicas:

- **Avaliação Executiva do Programa Criando Oportunidades – Qualificação Social e Profissional do Trabalhador Cearense:** produzida pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), esta avaliação buscou fornecer um retrato do desempenho do Programa Criando Oportunidades – Qualificação Social e Profissional do Trabalhador Cearense em várias áreas, apresentando um panorama geral acerca do desenho, da sua gestão e da implementação da ação. A avaliação foi realizada mediante a aplicação de um questionário, orientando a análise por um conjunto de questões, organizadas em 5 eixos, a saber: Propósito e Concepção, Planejamento, Execução e Gerenciamento, Resultados e Percepção dos beneficiários. O estudo considerou 5 etapas, passando pela preparação da avaliação, a coleta de evidências, elaboração de relatórios e devolutivas. Como resultado geral, foi percebida a necessidade de criação de um banco de dados que permita acompanhar os indicadores e metas do programa, de modo a serem obtidas evidências da sua atuação. A equipe de avaliação destacou no relatório que não encontrou medidas de resultado adequadas, existindo apenas o índice de execução física e sendo sugerida a construção de indicadores de eficiência capazes de mensurar a boa utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) em relação às atividades e resultados atingidos, ou seja, alcançar resultados com o menor comprometimento de recursos, prezando pela qualidade.
- **Avaliação de desenho do Programa de Financiamento Estudantil (Fies):** instituído pela Lei nº 10.260/2001, o Fies tem o objetivo de financiar a graduação de estudantes em instituições de ensino superior (IES) privadas que não conseguem acesso ao mercado de crédito privado para cursar o ensino superior (ES). É gerido pelo Ministério da Educação (MEC), em conjunto com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e diante da necessidade de promover alterações no programa, buscou-se avaliar a consistência e a coerência do desenho que o Fies apresentava no início de 2015, considerando que esse foi o período em que o desenho vigorou de foi mais ou menos constante. A avaliação desenvolvida considerou a revisão crítica do modelo lógico e dos indicadores para acompanhamento, sinalizando aspectos de ajustes dos insumos, processos, produtos, resultados e impactos da política. Além disso, a avaliação considerou uma lista de indicadores que deveriam ser acompanhados no âmbito da gestão do Fies, sendo que a maioria desses indicadores não eram acompanhados até então. Quanto à identificação de falhas e erros no desenho da política, a avaliação realizada detectou desafios que decorrem do desenho original do Fies, o qual não criou mecanismos que incentivasse os agentes envolvidos a agirem em linha com as regras de mercado, de modo a minimizar os riscos de crédito e, com isso, garantir a sustentabilidade fiscal da política no longo prazo. Outro ponto demarcado, por exemplo, é que o critério de elegibilidade adotado era bastante amplo, sendo necessário avaliar se a focalização proposta é a mais adequada para atingir, com o menor custo orçamentário, o objetivo da política. Relativo ao ambiente institucional, o desenho do Fies apresentava falhas de coordenação e governança entre os órgãos de governo que prejudicava o orçamento destinado ao programa. Ademais, a gestão do Fies no desenho vigente até 2015 não contava com indicadores capazes de auxiliar adequadamente o monitoramento e a avaliação para aperfeiçoamentos no programa. Diversas recomendações foram postas que implicam no ajuste do desenho

do programa, sendo uma delas a necessidade de planejamento das vagas do Fies de forma plurianual.

- **Avaliação de Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** criado pela Lei nº 10.696/2003, o PAA consiste em promover o acesso à alimentação e o incentivo à agricultura familiar, por meio de ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários provenientes da agricultura familiar a pessoas em situação de segurança alimentar. A avaliação do PAA realizada pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) se concentrou na dimensão de economicidade, buscando examinar se os pagamentos foram feitos por serviços efetivamente prestados no âmbito do PAA e a valores adequados (iguais aos da proposta de participação), além de se analisar a dimensão de eficácia, especificamente no que tange ao atingimento do público-alvo. Foram estabelecidas 6 questões de avaliação e definidos critérios de performance, além de se trabalhar com uma amostragem dos contratos do programa. Para levantamento dos dados, foram utilizadas diversas técnicas e instrumentos de avaliação, tais como fiscalização *in loco*, análise documental, entrevistas com amostra dos agricultores beneficiários, entre outras.
- **Avaliação de Implementação e de Resultados do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf):** o Pronaf consiste num programa que tem como finalidade a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído por agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda. A iniciativa foi instituída pelo Decreto nº 1.946/1996 e se materializa com a concessão de financiamentos pelos agentes financeiros aos beneficiários qualificados da política pública, de modo que a sua execução está assentada em um conjunto de instrumentos normativos eiais editados pelo gestor da política pública e pelo Banco Central do Brasil, em articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) realizou a avaliação do Programa, combinando as tipologias de avaliação de implementação e de resultados e adotando técnicas de coleta e análise de dados que buscaram responder as seguintes questões de partida: i) Os recursos aplicados no âmbito do Pronaf (subvenção, incluindo bônus e rebates, e remuneração dos agentes financeiros) vêm sendo apurados e pagos em conformidade com a legislação aplicável?; ii) Qual a influência que as linhas do Pronaf exercem sobre a diversificação produtiva?; e iii) Quais são as causas da redução contínua das contratações no Pronaf? Os resultados da avaliação foram sistematizados em um relatório, bem como num boletim e num documento contendo recomendações para melhoria do programa.
- **Avaliação de Governança do Programa Bolsa Família (PBF):** considerando o estudo de Escobar (2008), foi realizada uma avaliação sobre a governança em rede do Programa Bolsa Família a fim de auxiliar os tomadores de decisão do programa a identificarem os aspectos bem-sucedidos, assim como as falhas nas ações e, a partir daí, incrementar ou inovar estratégias que busquem aperfeiçoar sua gestão. Foram estabelecidos critérios para definição dos níveis bom, neutro e a avaliação foi realizada a partir da aplicação de diversas técnicas em que os tomadores de decisão foram questionados a expressar numericamente a atratividade dos níveis de impacto no intervalo que vai de 0 a 100. Os resultados da avaliação indicaram ajustes a serem realizados nas áreas de capital social, institucionalização, sustentabilidade, controle, atores, comunicação, informação, cognição e coordenação do programa, sendo sistematizados pontos fortes e fracos a serem ajustados.

- **Avaliação de Resultados do Programa Minha Casa Minha Vida:** o guia *ex post* apresenta informações sobre a avaliação de resultados do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), modalidade Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), realizada pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Considerando os beneficiários com renda entre zero e três salários mínimo, a avaliação de resultados abordou a perspectiva de satisfação dos beneficiários, buscando averiguar os resultados e os impactos proporcionados e, efetivamente, percebidos pelos beneficiários atendidos. Pode ser caracterizada por uma pesquisa de satisfação que partiu da seguinte questão norteadora: As unidades habitacionais construídas e a infraestrutura estão compatíveis com as especificações previstas no projeto ou com as alterações aprovadas? A avaliação foi realizada sob parâmetros amostrais, considerando 203 empreendimentos, perfazendo o total de 54.657 unidades habitacionais, localizadas em 116 municípios em 20 estados da Federação. Foram realizadas entrevistas para apurar diretamente os problemas na unidade habitacional e na infraestrutura do empreendimento e o seu nível de satisfação com relação ao programa.
- **Avaliação de Resultados do Programa Minha Casa Minha Vida:** o guia *ex post* apresenta informações sobre a avaliação de resultados do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), modalidade Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), realizada pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Considerando os beneficiários com renda entre zero e três salários mínimo, a avaliação de resultados abordou a perspectiva de satisfação dos beneficiários, buscando averiguar os resultados e os impactos proporcionados e, efetivamente, percebidos pelos beneficiários atendidos. Pode ser caracterizada por uma pesquisa de satisfação que partiu da seguinte questão norteadora: As unidades habitacionais construídas e a infraestrutura estão compatíveis com as especificações previstas no projeto ou com as alterações aprovadas? A avaliação foi realizada sob parâmetros amostrais, considerando 203 empreendimentos, perfazendo o total de 54.657 unidades habitacionais, localizadas em 116 municípios em 20 estados da Federação. Foram realizadas entrevistas para apurar diretamente os problemas na unidade habitacional e na infraestrutura do empreendimento e o seu nível de satisfação com relação ao programa.
- **Avaliação de Impacto do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger):** desenvolvida por Corseuil, Foguel e Russo e publicada pelo Ipea (2021), a avaliação considera o impacto do Proger sobre o emprego formal, a folha salarial e os desligamentos sem justa causa. O programa foi instituído em 1994 pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e foi concebido como um instrumento de política pública, com o objetivo de gerar emprego e renda por meio da concessão de financiamentos a empresas de menor porte no país. Foram utilizadas duas fontes de dados que disponibilizam informações sobre os contratos de empréstimo do programa, e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), que contém informações sobre o total de empresas formais e seus empregados no país. A avaliação se concentrou nas empresas que tomaram crédito pelo programa uma única vez e a metodologia empregada foi fundamentada no método de diferença-em-diferenças, na qual procura-se levar em consideração algumas importantes características do Proger e de seus potenciais impactos, a saber: i) a possibilidade do programa iniciar em diferentes momentos para grupos distintos de unidades tratadas; ii) a disponibilidade de dados para diversos períodos pré-programa e pós-programa para os diferentes grupos de unidades tratadas e não tratadas; e iii) os impactos do programa poderem ser heterogêneos tanto entre os distintos grupos de unidades tratadas quanto ao longo do tempo. Em geral, os resultados mostram impactos positivos e estatisticamente significativos sobre o emprego, a folha salarial e os desligamentos sem justa causa para a maior parte dos grupos de tratamento.

- **Avaliação da satisfação de usuários com os serviços da Lei Aldir Blanc (LAB):** o estudo foi desenvolvido por Brandão (2022) e publicado na Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação RBMA, tendo como objetivo avaliar a satisfação de usuários dos serviços relacionados à Lei Aldir Blanc (LAB) em Pernambuco. Institucionalizada pela Lei nº 14.017/2020, a iniciativa é direcionada para ofertar ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública, visando amenizar os impactos da pandemia de Covid-19 no setor cultural do país. A avaliação foi um estudo de caso realizado mediante a aplicação de pesquisa quantitativa e qualitativa que considerou a aplicação de um questionário com 596 participantes, estruturados em perguntas fechadas e perguntas abertas, ensejando a verificação de opiniões e sugestões dos participantes da pesquisa. Os resultados mostraram-se positivos com relação ao nível de satisfação dos usuários e com relação às dimensões consideradas, inclusive no tocante ao processo administrativo. Como limitação geral da avaliação, por se tratar de um estudo de caso realizado em nível subnacional, especificamente relacionado ao Estado de Pernambuco, o estudo reflete apenas a opinião dos participantes da pesquisa, não servindo como uma generalização acerca da LAB no âmbito nacional.
- **Avaliação de efetividade do Núcleo Ciência pela Infância (NPCI):** o estudo foi desenvolvido por Paim *et al.* (2022) e publicado na Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação RBMA, tendo com objeto a atuação do NPCI, o qual consiste numa iniciativa de impacto coletivo que produz, traduz e divulga conhecimentos e estratégias do desenvolvimento da primeira infância baseados em conhecimento científico, para informar e influenciar políticas públicas, programas e serviços eficazes, com foco no impacto em escala para as crianças brasileiras que enfrentam adversidades. Fundado em 2011 pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV) e contando com várias organizações parceiras, foi identificada a necessidade de realizar uma avaliação institucional de caráter externo que pudesse investigar a efetividade do núcleo. Realizada entre agosto de 2020 e maio de 2021, a avaliação utilizou métodos mistos, considerando a avaliação análises bibliométricas, análise de mídias sociais, estudo de sociogênese, painel com especialistas, aplicação de *surveys*, entrevistas individuais e análises documentais, com vistas a responder quatro perguntas avaliativas. Foram produzidos diversos relatórios síntese sobre a iniciativa, gerando insumos para o seu redesenho, inclusive de partes de sua governança.
- **Avaliação de efetividade de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico da componente de ciência, inovação e instrumentos econômicos apoiados pelo Fundo Amazônia/BNDES:** considerando a atuação do Fundo Amazônia, foi realizada da contratação de uma equipe de consultores independentes para realizar a avaliação de efetividade *ex post* de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico da componente 4 "Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos" apoiados pelo Fundo Amazônia/BNDES, denominados: "Biodiversidade", "Compostos Bioativos da Amazônia", "Florestas de Mangue", "Ilhas de Belém" e "Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia". A avaliação foi produzida a partir de métodos mistos, que incluiu o levantamento de dados secundários, a realização de entrevistas e observações durante as missões de campo, a aplicação de um questionário *online* qualitativo e quantitativo, e realização de uma rodada de consulta para verificação dos resultados preliminares. O propósito principal da realização desta avaliação foi medir os resultados alcançados, seus efeitos e a sustentabilidade das mudanças geradas pela sua implementação, sendo formuladas as seguintes perguntas-chave: i) Os projetos conseguiram mobilizar os insumos necessários? ii) Os projetos foram eficientes no uso dos insumos? iii) As ações foram eficazes? Os produtos esperados foram realizados? iv) Os impac-

tos esperados dos produtos realizados foram alcançados? vi) Como esses impactos contribuem para o objetivo de recuperação, conservação e uso sustentável do Bioma Amazônia? vi) Houve impactos não intencionais (positivos e negativos)? vii) Qual a sustentabilidade dos investimentos e do impacto gerado? Como resultado geral, a equipe identificou que os projetos agem de forma a alcançar o objetivo específico do Fundo Amazônia, gerando impactos positivos sobre as políticas públicas das esferas municipal, estadual e federal, e sobre a mudança de mentalidade acerca do desenvolvimento econômico e sustentável.



Cada tipo de avaliação contribui de maneira única para fornecer informações valiosas que podem subsidiar a tomada de decisão e aprimorar o desenvolvimento e implementação de políticas públicas. Para se aprofundar em cada um dos tipos de avaliação, considerando o passo a passo para sua realização e a apresentação de exemplos, consulte o Guia de Avaliação ex post do Governo Federal.

É diante desse contexto que os estudos sobre o avanço do monitoramento e avaliação nas organizações públicas no Brasil destacam sua relevância na busca por uma gestão mais eficiente e eficaz, aprimorando a prestação de serviços públicos e a tomada de decisões baseada em evidências.

Em geral, as pesquisas publicadas evidenciam a importância do M&A no acompanhamento contínuo e sistemático de políticas públicas, auxiliando na identificação de problemas, deficiências e oportunidades de melhoria. Isso contribui para aprimorar a eficiência, a transparência e a prestação de contas das organizações públicas.

A ótica do desempenho também é destacada, já que os processos de M&A devem fornecer informações objetivas e confiáveis sobre o desempenho e os resultados das políticas públicas, possibilitando a tomada de decisões, o direcionamento de recursos de forma mais eficiente e a promoção de ajustes necessários nas políticas em curso.

Outro ponto que vem sendo cada vez mais colocado em evidência se refere à prestação de contas, já que o M&A são capazes de promover a transparência ao disponibilizar informações sobre o desempenho das organizações públicas, permitindo que a sociedade acompanhe e avalie a efetividade das políticas implementadas. Além disso, a avaliação dos resultados também ajuda a responsabilizar os gestores públicos pela entrega dos resultados esperados.

Há uma ampla discussão sobre o uso de sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil. Os sistemas de M&A são estruturas em processos organizados que permitem a coleta, análise e utilização sistemática de informações sobre o desempenho e os resultados das políticas públicas. No geral, os sistemas de M&A utilizam indicadores e metas para medir o desempenho e os resultados das políticas públicas; envolvem a coleta sistemática de dados relevantes, podendo incluir a coleta de dados primários por meio de pesquisas, entrevistas, observações, bem como a análise de dados secundários provenientes de fontes diversas; e promovem o acompanhamento contínuo do desempenho das políticas públicas ao longo do tempo, possibilitando identificar tendências, desvios e padrões de desempenho, facilitando a detecção precoce de problemas e a tomada de medidas corretivas.

Os sistemas de monitoramento e avaliação de políticas governamentais passam, portanto, a se constituírem num: (...) conjunto de atividades – articuladas, sistemáticas e tecnicamente orientadas – de registro, produção, organização, acompanhamento e análise crítica de informações resultantes da gestão de políticas públicas, para identificação de demandas sociais, desenho, seleção, implementação e avaliação de soluções para essas, com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão de técnicos e gestores envolvidos nas diferentes etapas do ciclo de vida ou maturação das políticas e de seus programas (JANNUZZI, 2013, p. 8).



Embora o uso de sistemas de M&A de políticas públicas possa ser considerado fundamental para promover a transparência, a prestação de contas e a melhoria contínua na gestão governamental, é válido destacar que as organizações não devem atribuir ao uso de uma ferramenta o peso da atividade de monitorar e avaliar as políticas públicas. Isso significa que o sistema, sozinho, não irá produzir os resultados desejados, sendo fundamental que as organizações operem uma lógica de M&A que envolva as pessoas, os processos e os sistemas.

Com base no exposto, é importante destacar a importância atribuída as metodologias de monitoramento e avaliação, sobretudo no contexto da gestão pública para resultados. Além de possibilitar um registro da informação, subsidiando a análise da execução das ações governamentais e permitindo a adoção de eventuais contramedidas, tais metodologias também “se destinam a produzir conhecimento sobre os impactos das políticas e programas, bem como seus custos de produção” (JANNUZZI, 2013, p. 9). Significa, portanto, instituir um paradigma inovador na gestão pública que, a partir de métodos claros, sistemas informatizados de controle e apoio governamental, sejam capazes de garantir maior transparência na utilização de recursos públicos, subsidiando decisões estratégicas sobre a execução de projetos com maior relevância social.

Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão

O trabalho de Jannuzzi (2013) aborda a estruturação de sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) de programas sociais, desmistificando conceitos e enfatizando a importância da adequação do desenho do M&A às necessidades dos usuários. Discute a natureza das perguntas respondidas pelo sistema, o envolvimento dos gestores e técnicos e a capacitação básica necessária. O texto destaca o esforço do setor público brasileiro na compilação e organização de dados para a gestão de políticas e programas sociais. Apesar das lacunas, há uma tendência de estruturação de processos de informação e conhecimento. O artigo revela a existência de reflexão crítica e conhecimento especializado na formulação e gestão de políticas públicas no país.



Acesse aqui ou pelo QR Code:

JANNUZZI, Paulo de Martino. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. Revista Brasileira de Avaliação, v. 5, p. 4-27, 2013.

Uma investigação dos sistemas de avaliação de programas da administração federal direta no Brasil

A pesquisa de Bastos e Serpa (2013) apresenta o resultado do estudo sobre os sistemas de monitoramento e avaliação de programas governamentais da administração pública federal. Os resultados apontaram a disseminação de sistemas informatizados de monitoramento e um volume expressivo de avaliações de programa, embora ainda não se possa afirmar que o desenvolvimento da capacidade avaliativa nos órgãos setoriais tenha evoluído nessa mesma proporção.



Acesse aqui ou pelo QR Code:

BASTOS, Glória Maria Merola da Costa; SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha. Uma investigação dos sistemas de avaliação de programas da administração federal direta no Brasil. Revista do TCU, n. 128, p. 30-39, 2013.

Sistemas de Informação Governamental para Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas: quadro de desafios e perspectivas de avanços

O estudo de Cintrão e Bizelli (2020) aborda os desafios enfrentados pelas organizações governamentais na melhoria de seus sistemas de monitoramento e avaliação, visando mensurar o desempenho de suas intervenções e fornecer informações confiáveis à sociedade. Examina os avanços desses instrumentos na produção de conhecimentos para a tomada de decisão dos agentes públicos, destacando a importância de informações confiáveis e atualizadas. O texto enfatiza a necessidade de modernização da capacidade informacional do Estado e discute a incorporação de sistemas de monitoramento e avaliação nas práticas administrativas governamentais. Uma leitura essencial para compreender os desafios e perspectivas de aprimoramento dos sistemas de informação governamental.



Acesse aqui ou pelo QR Code:

CINTRÃO, Luciano Pezza; BIZELLI, José Luis. Sistemas de Informação Governamental para Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas: quadro de desafios e perspectivas de avanços. Revista Brasileira de Avaliação, v. 5, p. 48-59, 2020.

A dimensão do desempenho no Monitoramento e Avaliação

As diretrizes de gestão pública recomendam a realização do M&A das ações governamentais prioritárias para assegurar o cumprimento dos objetivos das políticas públicas. O processo de M&A possibilita a análise do progresso das metas estabelecidas antecipadamente e avalia o desempenho de cada iniciativa, fornecendo informações para tomar medidas corretivas, se necessário.

De acordo com a abordagem adotada pelo Instituto Publix, o monitoramento e a avaliação envolvem a geração de informações sobre o desempenho de diversos elementos, como

planos, políticas, programas, projetos e indivíduos. O objetivo é compreender esse desempenho, identificando fatores que possam promovê-lo ou inibi-lo. Essas informações são utilizadas no processo de tomada de decisão do objeto em questão, visando a busca de aprendizado, transparência e responsabilização.

Especificamente sobre o conceito de desempenho, destaca-se que este é fundamental em qualquer definição de gestão, sendo um conceito em constante expansão que representa um conjunto de esforços voltados para alcançar resultados que agregam valor.

A literatura ressalta que o termo desempenho é suscetível a inúmeras variações semânticas e conceituais, embora haja alguns consensos predominantes em relação à sua definição. Um desafio significativo reside nas imprecisões nas definições e nas variações semânticas do termo, o que dificulta a compreensão e a aplicação prática do conceito.

De acordo com uma abordagem ampla, o desempenho pode ser compreendido como esforços empreendidos na direção de resultados a serem alcançados. A equação simplificada é: desempenho = esforços + resultados; ou desempenho = esforços resultados (PALVARINI, 2011).

Essa ideia de mensurar o desempenho vem sendo refletida nos diferentes paradigmas da gestão pública. Documento elaborado pelo Movimento Pessoas à Frente (2021) reforça que, inicialmente, dentro da lógica da administração burocrática, acreditava-se que o simples cumprimento de regras e procedimentos seria suficiente para obter os resultados desejados. A ideia era fortalecer as instituições, moldando-as no formato de uma burocracia (uma organização racional-legal, impessoal e meritocrática), e fornecer os recursos necessários (como orçamento, equipe, mandatos e competências institucionais) para que os resultados se concretizassem.

Com o passar dos anos, a perspectiva da nova gestão pública colocou o conceito de desempenho em destaque, reposicionando-o como um elemento mediador entre o desenvolvimento de capacidades/qualidades institucionais e a geração de valor público. Isso representa uma trajetória de expansão que considera múltiplas dimensões, podendo ser visto por uma perspectiva de esforço (economicidade, excelência e execução), assim como por uma perspectiva de resultados (eficiência, eficácia e efetividade).

Nessa perspectiva, a mensuração tem um papel fundamental em um modelo de gestão do desempenho. No entanto, não se trata apenas de capturar, de forma estrita, os esforços e resultados por meio de indicadores, valores ou medidas. Um sistema de mensuração deve ir além da simples geração de indicadores, sendo reforçado por Palvarini (2011) que ele deve permitir os seguintes elementos:

- a geração de indicadores em diferentes dimensões de esforços e resultados, atribuindo pesos distintos a eles, considerando que representam medidas de importância variada; e
- a atribuição de uma pontuação para cada indicador (o que requer não apenas a medição do valor do indicador no momento da avaliação, mas também a comparação desse valor com uma meta, seja uma meta específica ou um *benchmark*), que represente uma medida relativa (a medida atual em relação a uma medida “ideal”).

Tais aspectos implicam em uma mensuração agregada e ponderada, permitindo a geração de uma medida sintética do desempenho, uma pontuação global que, de certa forma, inclui um componente avaliativo (comparando o desempenho real com um ideal).



Essa perspectiva vai na contramão do que é observado em muitas organizações, as quais assumem a premissa de que um “bom desempenho seria uma decorrência “natural” apenas de uma boa liderança e de pessoas qualificadas” (MOVIMENTO PESSOAS A FRENTE, 2021, p. 3).

Nesse contexto, recomenda-se que o escopo da mensuração do desempenho seja a partir das atividades/esforços, entregas (produtos), impactos e valor público. Tais objetos devem ser definidos considerando as múltiplas perspectivas de análise.

Mota, Cançado e Martins (2020)² dialogam sobre esse assunto, apontando que a abordagem do processo de gestão da performance pode ser desdobrada em três subprocessos. Os autores defendem que essa abordagem estruturada pretende criar uma estratégia de gestão com desempenho, em que os líderes da organização precisam “fazer funcionar” e, de forma concomitante, efetuar ajustes, correções e melhorias em busca de um desempenho superior. Dentro da linha lógica do modelo de M&A (**Figura 4**), os indicadores são ferramentas que possibilitam a definição e a mensuração do desempenho, para que seja possível melhorá-lo.





Figura 5. Dimensões e subdimensões de Desempenho

A seguir são apresentadas as duas dimensões (esforços e resultados) e a definição de cada uma de suas subdimensões:

Dimensões de Esforço

- **Economicidade** pode ser compreendida como o processo de captação e uso de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e da quantidade de insumos exigida (recursos, pessoas, tempo). Exemplo: comprar materiais de escritório por um menor preço.
- **Execução** refere-se à realização de processos e atividades segundo os prazos e requisitos estabelecidos. Exemplo: porcentagem de construção de determinada obra.
- **Excelência** caracteriza-se pela conformidade aos critérios e padrões de qualidade, com vistas à realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução, eficiência e eficácia; é, assim, um elemento transversal à cadeia de valor. Exemplo: organização que adquire a certificação ISO 9001, que atesta que ela segue padrões de qualidade em seus procedimentos.

Dimensões de Resultado

- **Eficiência** caracteriza-se como a relação entre os produtos gerados (*outputs*) e os insumos empregados na busca do melhor desempenho dos processos, atividades e projetos com relação ao custo envolvido e ao tempo destinado. Exemplo: quanto de recurso foi gasto para construção de uma estrada, em quanto tempo.
- **Eficácia** é compreendida como a quantidade e a qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário (beneficiário direto dos produtos e serviços da organização); é envolvida pelos critérios de excelência e influenciada pela eficiência da organização.

Exemplo: quantidade de bolsas que foram fornecidas no programa Ciência Sem Fronteiras.

- **Efetividade** caracteriza-se como os impactos gerados por produtos, processos ou projetos. Exemplo: indicador que verifica a diminuição do tempo de deslocamento entre duas cidades a partir da construção de uma ponte.

O desempenho ótimo é aquele que atende tanto às dimensões de esforço quanto às dimensões do resultado. Embora haja precedência da dimensão efetividade, por melhor capturar o resultado alcançado, a ausência de qualquer uma dessas dimensões impõe padrões menos desejáveis (subótimos) de desempenho.

Nessa perspectiva, recomenda-se que a sistemática de M&A possibilite uma atuação de forma integrada sobre os determinantes do desempenho com o objetivo de minimizar ou evitar possíveis falhas de implementação de políticas públicas. Sugere-se que esse processo seja norteado pela abordagem do PDCA que considera as etapas de *plan*, *do*, *check* e *act* (planejar, executar, checar e agir corretivamente) (SHEWHART e DEMING, 1986)³, sendo utilizada para resolver problemas, implementar mudanças e aprimorar processos (**Figura 6**).

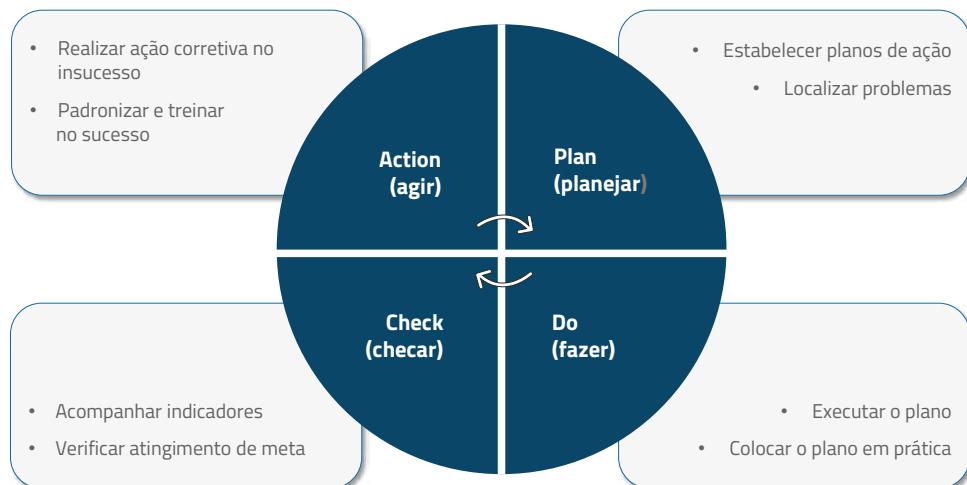


Figura 6. Ciclo do PDCA aplicado ao monitoramento e avaliação

O uso de indicadores para mensurar o desempenho

Para mensurar o desempenho, as organizações devem estabelecer seus indicadores, sendo esses definidos como medidas que expressam ou quantificam um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, serviço, produto ou organização. Assim, o processo de aperfeiçoamento de políticas públicas, visando à melhoria da prestação de serviços à sociedade, perpassa, necessariamente, por modelos de monitoramento e avaliação baseados em indicadores que estabeleçam critérios para avaliação da política.

Esses modelos podem compreender indicadores a serem analisados sob múltiplos aspec-

3 SHEWHART, Walter Andrew; DEMING, William Edwards. Statistical method from the viewpoint of quality control. Courier Corporation, 1986.

tos, tais como: a natureza econômico-financeira, social, ambiental; o fluxo de implementação (insumo, processo, produto, resultado e impacto); o desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade); bem como outros aspectos que envolvem a equidade, satisfação do usuário, sustentabilidade, custo-benefício, eficiência, eficácia *etc.*

Ao considerar o ciclo das políticas públicas, os indicadores podem ser utilizados em diversos momentos, tais como: i) *ex ante*, quando fundamentam o diagnóstico de situação para subsidiar a definição do problema, o desenho de uma política e a fixação das referências que se deseja modificar; ii) *in curso*, sendo utilizado para monitoramento e avaliação da execução, revisão do planejamento e correção de desvios; e iii) *ex-post*, considerando a sua utilização para avaliação de alcance de metas, resultados para o público-alvo e impactos verificados na sociedade.

De maneira geral, os indicadores a serem utilizados devem possibilitar a comparação em relação a uma dada série histórica, um parâmetro ou referencial de desempenho, um compromisso assumido e uma meta de desempenho.

Especificamente no processo de M&A, os indicadores têm duas funções básicas: i) Função Descritiva, que consiste em aportar informação sobre uma determinada realidade empírica, situação social ou ação pública; e ii) Função Valorativa, também conhecida como avaliativa, que implica em agregar informação de juízo de valor à situação em foco, a fim de avaliar a importância relativa de determinado problema ou verificar a adequação do desempenho de uma política pública.

Nesse sentido, os indicadores não devem ser entendidos apenas como números, se configurando em atribuições de valor a objetivos, acontecimentos ou situações, que permitem analisar os resultados obtidos. Esses indicadores servem para embasar a análise crítica e comparativa do desempenho, subsidiando o processo de tomada de decisão. Ademais, todo indicador tem um método de cálculo que descreve como mensurar de forma precisa e prática, seguindo um padrão universal.

Nessa lógica, é recomendado que os indicadores estejam diretamente associados aos elementos do Modelo Lógico: insumos alocados, atividades executadas, produtos e resultados da intervenção, bem como seus impactos pretendidos. Esses dados são utilizados para rastrear mudanças de desempenho ao longo do tempo, identificar tendências e padrões, adaptar estratégias e embasar decisões.

Há uma vasta literatura que aponta para a necessidade de escolher adequadamente os indicadores para mensurar os efeitos das políticas públicas, sendo importante observar aquilo que não está sob total governabilidade da organização, mas que, de certa forma, tem uma relação de impacto, sendo relevante medir e observar seus resultados. Esses indicadores fornecem uma visão ampla dos fatores externos que influenciam o alcance dos objetivos estabelecidos e sinalizam as áreas que afetam e são afetadas, direta ou indiretamente, pelo trabalho executado.

Seguindo as etapas mencionadas do Modelo Lógico, os indicadores podem ser classificados com base nas dimensões em que buscam mensurar, conforme **Quadro 3**.

Fase do Modelo Lógico	Descrição
Insumos	Os indicadores relacionados aos insumos medem a quantidade (ou a qualidade dos recursos financeiros e humanos) existentes para desenvolver as atividades ligadas à política pública. Por exemplo, em um programa de provisão de serviços para melhoria da saúde infantil, indicadores de insumos podem medir a quantidade de materiais, equipamentos e funcionários disponíveis.
Atividades	Os indicadores relacionados às atividades medem o esforço e as ações realizadas para, utilizando os insumos disponíveis, serem obtidos os produtos planejados. Em outras palavras, os indicadores de atividades medem a utilização dos insumos. Exemplos de indicadores de atividades incluem, ainda no contexto do programa de saúde, as horas trabalhadas pelos médicos e enfermeiros.
Produtos	Os indicadores relacionados aos produtos medem a quantidade ou a qualidade dos bens e serviços criados ou ofertados. São medidas do alcance das metas baseadas no número de produtos e serviços entregues aos beneficiários da política. Por exemplo, o número de consultas e de exames realizados são indicadores de produtos.
Resultados	Os indicadores relacionados aos resultados medem a quantidade ou a qualidade dos resultados intermediários alcançados. Considerando um programa de serviços para melhoria da saúde infantil. Exemplos de indicadores de resultados incluem as taxas de incidência das doenças identificadas nas faixas etárias atendidas
Impactos	Os indicadores relacionados aos impactos medem, de forma quantitativa ou qualitativa, os efeitos de longo prazo (ou seja, os impactos) da política, alcançados após a devida maturação dos resultados intermediários. A taxa de mortalidade infantil pode ser um exemplo de indicador de impacto de um programa que tenha como objetivo melhorar a saúde daquele público.

Quadro 3. Classificação dos indicadores

Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves, 2018.

Embora seja ideal selecionar os indicadores antes do início da implementação de uma política, é importante reconhecer que a seleção pode ser ajustada ao longo do tempo. Esses ajustes devem ser baseados em uma análise cuidadosa das necessidades e compreensão aprimorada dos desafios envolvidos. A flexibilidade na seleção de indicadores permite que o processo de monitoramento forneça informações relevantes e atualizadas para orientar ajustes e melhorias contínuas.

Propriedades dos indicadores a serem consideradas

Num sistema de M&A é fundamental que os indicadores utilizados atendam às seguintes propriedades:

- Validação: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar.
- Confiabilidade: origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação.
- Simplicidade: fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público em geral, interno ou externo.
- Passível de comparação: permitir que sejam realizadas comparações periódicas dos resultados obtidos.
- Quantificável: mensuráveis e traduzidos de forma quantitativa ou qualitativa.
- Consultável: possuir disponibilidade de fontes de informação;
- Atingível: metas atreladas aos indicadores passíveis de alcance.
- Tempestivo: mensuração dentro do prazo necessário para análise do alcance das metas.
- Relevante: referência de aspectos necessários à análise do alcance de metas estabelecidas.
- Periodicidade: quando o monitoramento contínuo é necessário, deve ser obtido em períodos determinados para acompanhamento das metas.
- Prazos: estabelecimento de prazos de mensuração e acompanhamento de modo a não comprometer a tempestividade.



Visando orientar as organizações no seu processo de definição de indicadores de desempenho, a Secretaria de Gestão da Presidência da República, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública, desenvolveu o “Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores” (2021).

Conforme apresentado no guia, são sistematizados dez passos para a construção de indicadores, sendo ressaltado que não se deve começar o processo de construção de um sistema de medição de desempenho questionando “Quais indicadores minha organização deve monitorar” e sim, respondendo à pergunta “Quais objetivos minha organização tem que atingir”. Além disso, o processo enfatiza a importância de se ter tanto indicadores de esforço quanto de resultado.

Sistemas de Informação Governamental para Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas: quadro de desafios e perspectivas de avanços

- 1º passo: sondagem e pré-diagnóstico;
- 2º passo: identificação do objetivo da mensuração;
- 3º passo: estabelecimento de indicadores;
- 4º passo: validação preliminar dos indicadores com as partes interessadas;
- 5º passo: construção de fórmulas;
- 6º passo: estabelecimento de metas;
- 7º passo: definição de responsáveis;
- 8º passo: definição da forma coleta de dados;
- 9º passo: validação final dos indicadores com as partes interessadas; e
- 10º passo: mensuração do desempenho.



Saiba mais aqui ou pelo QR Code:

BAHIA, Leandro Oliveira. Guia referencial para construção e análise de indicadores. Brasília: Enap, 2021.

Um aspecto que merece ser destacado é que os indicadores utilizados no processo de formulação de políticas, planos, programas e projetos, geralmente, estão associados aos objetivos estabelecidos para essa ação governamental, buscando dimensionar os esforços e resultados que são empregados para o alcance desse objetivo. Contudo, para os processos de monitoramento e avaliação, é necessário que, além dos indicadores utilizados para mensurar os objetivos da política pública, sejam definidos outros indicadores de desempenho interessados em medir aspectos relativos à implementação dessa política pública, considerando as suas variadas dimensões.

Isso significa que o processo de M&A deve considerar outras métricas que permitam compreender como se encontra a implementação do plano como um todo, seja na dimensão da execução, excelência, economicidade, eficácia, eficiência ou efetividade.

Visando instruir as organizações na definição desses indicadores de avaliação de políticas públicas, o Tribunal de Contas da União (TCU) produziu um manual orientador que estabelece que os indicadores quase sempre são compostos por variáveis provenientes de um dos seguintes grupos: custo, tempo, quantidade e qualidade. Nessa ótica, são identificados os seguintes benefícios para utilização de indicadores de desempenho no processo de monitoramento e avaliação:

- Possibilita a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho global da política pública;
- Permite o acompanhamento e a avaliação do desempenho ao longo do tempo e ainda a comparação entre: desempenho anterior x desempenho corrente; desempenho corrente x padrão de comparação; desempenho planejado x desempenho real;
- Possibilita enfocar as áreas relevantes do desempenho e expressá-las de forma clara, induzindo um processo de transformações estruturais e funcionais que permite elimi-

nar inconsistências na política pública;

- Ajuda o processo de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazos;
- Melhora o processo de coordenação organizacional, a partir da discussão fundamentada dos resultados e o estabelecimento de compromissos entre os diversos atores envolvidos;
- Possibilita a incorporação de sistemas de reconhecimento pelo bom desempenho.

Para construir e analisar indicadores de desempenho é importante que a organização siga um roteiro estruturado, que considere as fases apresentadas na **Figura 7**.

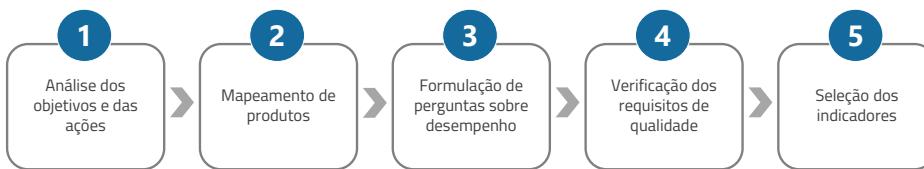


Figura 7. Etapas para construção de indicadores de desempenho

Esse modelo considera que o primeiro passo é a análise dos objetivos e das ações, sendo nesse momento que a equipe deve se preparar para examinar criticamente a política pública com relação aos objetivos estabelecidos ou resultados esperados e as ações planejadas para alcançá-la. Alguns aspectos a serem considerados envolvem: o problema a ser enfrentado ou os objetivos a serem alcançados; os executores das ações; os resultados esperados (finais e intermediários); como se pretende alcançar os resultados (as ações e a explicitação do vínculo de causa e efeito entre elas e os resultados pretendidos); a delimitação da população a qual se visa atender (público-alvo); a região de abrangência; quanto custarão as ações e quais as respectivas fontes de recursos. As respostas a essas perguntas são importantes para definir o que medir e com qual periodicidade.

No segundo passo, aplica-se a técnica de mapeamento de produtos, sendo nesse momento em que são identificados os possíveis produtos finais, os intermediários e os insumos da política pública. Essa técnica é aplicada visando obter um quadro claro sobre os objetivos da política pública e mostrar as relações de dependência entre os diversos produtos, permitindo ainda identificar os atores responsáveis e estabelecer as bases para o trabalho subsequente de elaborar indicadores de desempenho. Destaca-se que como resultado desse passo, é possível identificar produtos que não são críticos, produtos que não necessitam de monitoramento regular; e produtos cujo acompanhamento deve ser efetuado no nível operacional e não no nível gerencial.

O terceiro passo consiste na formulação de perguntas sobre desempenho relacionadas com os produtos-chave, sendo essa uma etapa crucial. Recomenda-se realizar oficinas com as equipes de M&A envolvidas com a política pública, sugerindo-se que os participantes da oficina sejam instruídos para que se coloquem no lugar dos gestores da organização e do cidadão interessado e formulem as perguntas para as quais gostariam de obter respostas. Essas são as questões que realmente interessam a respeito dos produtos. Algumas questões norteadoras envolvem saber se a política pública está atendendo seu público alvo; se os projetos estão seguindo o cronograma previsto; se os beneficiários



É importante destacar que são necessários poucos indicadores, já que um número excessivo poderá sobrecarregar a instituição na obtenção de informação necessária ao seu cálculo. Assim, é preciso que os indicadores cubram os produtos-chave e forneçam informações de economicidade, eficiência e eficácia.

Após o processo de construção dos indicadores, o passo quatro considera que é necessário verificar o atendimento dos requisitos de qualidade. Isso significa selecionar os indicadores mais relevantes, sendo proposta a seguinte questão norteadora: "Se os gestores necessitarem de resposta a esta pergunta, este indicador de desempenho fornecerá a resposta esperada?". Em alguns casos, será necessário revisar os indicadores, especialmente em situações onde não existam medições diretas nem facilidade para obtenção de informações

Por fim, no passo cinco, as equipes definem os indicadores a serem acompanhados. Ressalta-se que não existe uma regra para definir a quantidade de indicadores, já que ela depende da complexidade do resultado a ser medido e da disponibilidade de recursos para monitoramento e avaliação. A orientação geral é que os indicadores de desempenho estabelecidos para o M&A da política pública devem ser úteis para a administração e para os cidadãos interessados.

O **Quadro 4** apresenta exemplos de indicadores de desempenho construído para algumas políticas públicas.

Exemplo/Dimensão	Economicidade	Eficiência	Eficácia	Efetividade
Programa de Vacinação	Custo de aquisição das vacinas, consideradas as opções de mercado	Custo de uma criança vacinada em relação às estimativas iniciais ou nº de crianças vacinadas por vacinador	Nº de crianças vacinadas como um percentual das metas programadas	Percentual da população que contraiu a doença em relação ao período anterior
Manutenção de Rodovias	Custo dos serviços de manutenção, em relação aos preços de mercado.	Custo de manutenção de um km de rodovia em relação a padrões preestabelecidos	Extensão de rodovias em boas condições de uso como percentagem das metas planejadas	Nº de acidentes fatais, em relação ao período anterior Tempo médio de viagem, em relação ao período anterior
Qualificação Profissional de Trabalhadores Desempregados	Custo das atividades de treinamento, em relação às alternativas de mercado	Custo de treinar um trabalhador desempregado em relação a outros programas de treinamento e/ou Qualificação profissional	Nº de trabalhadores treinados como percentual das metas planejadas	Percentual dos trabalhadores treinados e empregados, em razão do treinamento recebido

Exemplo/Dimensão	Economicidade	Eficiência	Eficácia	Efetividade
Ensino à Distância	Custo de elaboração dos programas, em relação às alternativas de mercado	Tempo médio de titulação do aluno em relação a anos anteriores	Nº de estudantes formados em relação às metas programadas	Taxas de evasão escolar, antes e depois da implementação do programa Percentagem de pessoas com nível médio de escolaridade, antes e depois da implementação do programa

Quadro 4. Exemplos de indicadores de desempenho

Fonte: TCU, 2000.

Principais desafios do Monitoramento e da Avaliação de políticas públicas

O monitoramento e a avaliação de políticas, planos, programas e projetos representam um desafio significativo para a gestão pública. Nesse sentido, destaca-se a importância de compreender e enfrentar esses desafios de modo a garantir a efetividade e eficiência das políticas públicas implementadas.

Não há modelos perfeitos em termos de escopo, metodologia e *timing*. O melhor modelo é aquele que foi possível implementar e está sendo aperfeiçoado. É impossível (inviável) avaliar todos os objetos possíveis em uma organização, sem limitações e nos momentos certos. Exigiria altos esforços e seria muito dispendioso realizar uma avaliação nesses moldes (baixo custo-benefício).

Nesse caso, o modelo de M&A precisa passar por um processo de aculturamento na organização para ser operacionalizado, a partir do envolvimento de servidores e tomadores de decisão com o processo, assim como a apropriação do modelo em que a lógica da mensuração faça sentido para os envolvidos. Somente a partir desse momento o modelo de M&A poderá ser operado a contento.

Devido às restrições que se apresentam em qualquer modelo, é importante a existência de uma meta-avaliação, ou seja, a avaliação do modelo de monitoramento e avaliação. A meta-avaliação é importante para garantir que as informações geradas tenham abrangência, significância e coerência. É um componente primordial aos modelos de M&A, sendo abordado de forma ativa, propiciando minimizar limitações e promover melhorias em bases sustentáveis.

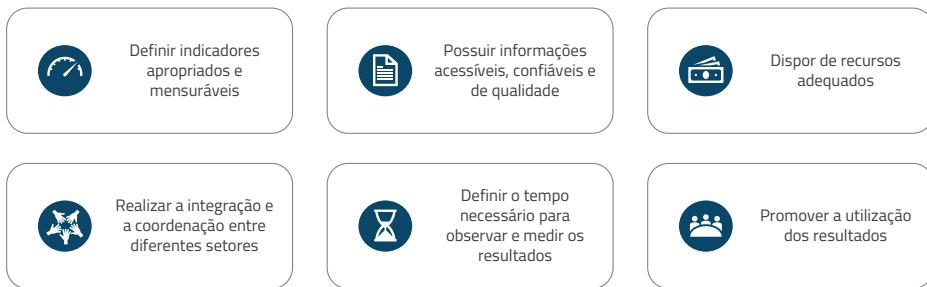
Para realizar esse processo, existem seis quesitos a serem analisados, conforme demonstrado no **Quadro 5**, a seguir:

Quesitos
Existe uma estrutura interna (área) responsável por monitorar e avaliar o cumprimento dos esforços (iniciativas e ações) e dos resultados (objetivos e metas).
Há uma definição clara do processo de monitoramento e avaliação a partir do estabelecimento da forma e do <i>timing</i> como os dados serão obtidos, tratados e, principalmente, disponibilizados.
Existe um processo de comunicação definido com a concepção de painéis de controle (<i>webpages</i> , <i>dashboards</i> , <i>banners</i> , monitores, <i>displays</i> , cartazes e/ou sistemas informatizados) para disponibilização de um conjunto relevante de informações necessárias sobre o desempenho e que possam ser repassadas às partes interessadas.
Existem critérios e procedimentos institucionalizados que são aplicados para analisar e corrigir o descumprimento dos esforços e resultados.
As avaliações são utilizadas para a tomada de decisão e empregadas na reformulação dos programas estratégicos.
As informações de monitoramento, a avaliação dos objetivos e metas e os relatórios de avaliação estão à disposição dos cidadãos na internet e em outros meios.

Quadro 5. Quesitos de Avaliação de M&A

Os quesitos listados acima dizem respeitos aos vários aspectos da sistemática de M&A. São abordados diversos ângulos da estrutura interna responsável por realizar o monitoramento e a avaliação, os processos organizacionais estabelecidos, os instrumentos e processos de comunicação do desempenho, os critérios e procedimentos para analisar e corrigir o descumprimento de esforços e resultados, além da transparência das informações repassadas para a sociedade e outras partes interessadas.

Diante desse contexto, existem desafios envolvidos na institucionalização e operacionalização dos processos de M&A, sendo importante refletir sobre essas questões com vistas a obter lições que podem ser aplicadas em diversas organizações que desejam instituir e fortalecer suas práticas de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

**Figura 8.** Desafios do monitoramento

Um dos principais desafios no monitoramento de políticas públicas é a **definição de indicadores apropriados e mensuráveis**, que permitam avaliar de forma objetiva os resultados e impactos das políticas em questão. Recomenda-se que esses indicadores sejam capazes de traduzir a complexidade das ações governamentais em dados quantitativos e qualitativos, possibilitando a análise de desempenho e a tomada de decisões embasadas pelos gestores públicos.

Os indicadores são medidas quantitativas ou qualitativas que permitem avaliar o progresso e o impacto das políticas analisadas. No entanto, selecionar os indicadores corretos pode ser uma tarefa complexa. A seguir, são listados alguns orientadores para essa fase:

- **Clareza e compreensibilidade:** os indicadores devem refletir os objetivos da política pública de forma precisa e inequívoca. Para isso, é necessário definir os resultados esperados e as metas a serem alcançadas. A clareza na definição dos indicadores facilita a comunicação entre os envolvidos no monitoramento e permite que todos entendam o que está sendo medido e porquê.
- **Mensurabilidade** os indicadores devem ser quantificáveis ou observáveis de alguma forma, de modo que seja possível coletar dados sobre eles. Isso requer a definição de critérios objetivos para sua, além do estabelecimento de fontes confiáveis. Por exemplo: se o indicador estiver relacionado à redução da pobreza, é necessário determinar como ela será medida e quais dados serão utilizados.
- **Relevância:** os indicadores devem estar diretamente ligados aos objetivos e resultados esperados da política pública, fornecendo informações significativas sobre seu desempenho. É importante evitar o uso de indicadores que não capturem adequadamente os aspectos essenciais da política em avaliação, considerando somente a facilidade de medição.
- **Viabilidade:** os indicadores devem ser factíveis de serem medidos e atualizados regularmente, sem demandar recursos excessivos. Isso implica em considerar a disponibilidade de dados existentes, a capacidade técnica para coletar novos dados, bem como os custos envolvidos na manutenção do sistema de monitoramento.
- **Acompanhamento:** é importante que os indicadores sejam consistentes e comparáveis ao longo de diferentes períodos, de modo a permitir a análise de tendências e mudanças. Por isso, é necessário estabelecer metodologias e padrões de coleta de dados que possam ser aplicados de forma consistente.
- **Seleção participativa:** a colaboração de diferentes partes interessadas na escolha dos indicadores pode contribuir para sua abrangência, refletindo as preocupações e prioridades dos diversos atores envolvidos, além de promover a maior aceitação e legitimidade do processo de monitoramento.

Outro desafio importante está relacionado à coleta e análise de dados. A **qualidade, a acessibilidade e a confiabilidade das informações** são essenciais para um monitoramento eficiente. A falta de dados precisos e atualizados pode comprometer a avaliação das políticas e, consequentemente, a implementação de melhorias e correções de rumo. A seguir, são apresentados alguns dos riscos que permeiam a coleta de dados confiáveis:

- **Falta de sistemas robustos de coleta de dados:** muitas vezes, os sistemas existentes não são adequados para capturar as informações necessárias para o monitoramento de políticas públicas. Isso pode ocorrer devido à ausência de mecanismos formais de coleta de dados, à falta de padronização e estruturação dos dados disponíveis ou à inadequação dos sistemas de informação existentes.
- **Falta de capacidade técnica:** a coleta de dados pode exigir habilidades específicas, como a aplicação de técnicas estatísticas, a realização de pesquisas de campo ou a análise de grandes conjuntos de dados. Assim, observa-se a necessidade de investi-

mentos no treinamento e capacitação dos profissionais envolvidos no monitoramento de políticas públicas, garantindo que eles tenham as habilidades necessárias para lidar com os desafios técnicos relacionados à coleta de dados.

- **Disponibilidade de fontes confiáveis de dados:** é necessário identificar e acessar fontes de dados confiáveis e atualizadas, que possam fornecer informações relevantes para o monitoramento das políticas públicas. Isso pode incluir dados estatísticos oficiais, pesquisas acadêmicas, relatórios de órgãos governamentais, entre outros. A falta de acesso a fontes confiáveis de dados pode levar à lacunas na informação disponível e comprometer a qualidade do monitoramento.
- **Qualidade dos dados coletados:** os dados podem estar sujeitos a erros, imprecisões ou vieses, o que pode comprometer a sua utilidade e confiabilidade. É necessário estabelecer mecanismos de controle de qualidade para garantir a precisão e a consistência dos dados coletados. Isso pode envolver a realização de verificações de validade, a padronização dos procedimentos de coleta de dados e a revisão por pares.
- **Confidencialidade e proteção dos dados coletados:** É necessário estabelecer protocolos e medidas de segurança adequadas para garantir a privacidade dos dados, especialmente, quando são informações sensíveis ou pessoais, em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis.
- **Periodicidade da coleta de dados:** o monitoramento eficaz requer a coleta regular e consistente de informações ao longo do tempo. No entanto, a frequência da coleta de dados pode variar dependendo da política pública em questão e das necessidades de avaliação. É necessário estabelecer um cronograma adequado, levando em consideração a periodicidade necessária para a análise e a avaliação.

A **disponibilidade de recursos adequados** é um dos desafios significativos enfrentados no monitoramento de políticas públicas. O monitoramento efetivo requer recursos financeiros, pessoal qualificado e tecnologia apropriada. A falta desses recursos pode limitar a capacidade de realizar monitoramentos abrangentes, sistemáticos e de alta qualidade. A seguir, destacam-se alguns aspectos relacionados a esse desafio:

- **Financiamento adequado:** o monitoramento de políticas públicas exige recursos financeiros para o desenvolvimento e a manutenção dos sistemas de coleta de dados, análise, divulgação dos resultados e a implementação de ações corretivas. O financiamento insuficiente pode resultar em lacunas na coleta de dados, além da falta de pessoal capacitado e investimentos em tecnologias necessárias.
- **Pessoal qualificado:** o monitoramento de políticas públicas requer pessoal qualificado, com conhecimentos técnicos e habilidades analíticas. É necessário ter especialistas capacitados em coleta de dados, análise estatística, métodos de pesquisa, interpretação de resultados e elaboração de relatórios. A falta de pessoal competente pode comprometer a qualidade e a precisão das análises realizadas.
- **Tecnologia apropriada:** é fundamental para facilitar a coleta, o armazenamento, o processamento e a análise de dados no monitoramento de políticas públicas. Ferramentas e sistemas eficientes podem agilizar os processos, melhorar a qualidade dos dados e fornecer análises mais rápidas e precisas. No entanto, a falta de acesso às tecnologias adequadas pode prejudicar a eficácia do monitoramento. É necessário investir em infraestrutura tecnológica e garantir o acesso a ferramentas apropriadas para o monitoramento.

- **Capacidade institucional:** também é um fator-chave. As instituições devem ter estruturas organizacionais sólidas, processos bem definidos e recursos adequados para realizar o monitoramento de forma efetiva. Isso inclui a definição clara de papéis e responsabilidades, a colaboração entre diferentes departamentos e agências, a coordenação interinstitucional e o estabelecimento de parcerias relevantes.
- **Sustentabilidade:** O monitoramento de políticas públicas é um processo contínuo, que requer recursos a longo prazo. É necessário garantir a sustentabilidade dos esforços de monitoramento para que não sejam interrompidos ou enfraquecidos ao longo do tempo. Isso envolve o planejamento estratégico, a alocação de recursos de forma consistente e a integração do monitoramento no ciclo de formulação e implementação de políticas.

A integração e a coordenação entre diferentes setores e níveis governamentais também são desafios relevantes. Políticas públicas muitas vezes envolvem a atuação conjunta de diferentes atores governamentais, e a falta de cooperação ou comunicação adequada entre eles pode dificultar a implementação e o monitoramento das ações propostas. Nesse sentido, é fundamental promover a articulação e a cooperação entre os diversos órgãos e entidades envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas. A seguir, são abordados alguns aspectos relacionados a esse desafio:

- **Compartilhamento de informações:** para um monitoramento efetivo, é necessário o compartilhamento de informações entre as instituições envolvidas. Isso inclui dados relevantes, relatórios de progresso, resultados de avaliações e outros documentos relacionados. O acesso às informações pertinentes é fundamental para uma avaliação completa e precisa do desempenho das políticas públicas. A falta de compartilhamento de informações pode resultar em lacunas na análise, gerando uma visão fragmentada dos resultados.
- **Cooperação:** o monitoramento de políticas públicas requer a coleta de dados de diferentes fontes e setores. A cooperação entre as instituições é fundamental para garantir a coleta consistente e abrangente. Isso pode envolver a definição de diretrizes e padrões, com a harmonização de metodologias e a troca de informações sobre as fontes de dados disponíveis. A falta de cooperação nessa etapa pode levar à lacunas e inconsistências, comprometendo a qualidade do monitoramento.
- **Coordenação na análise e avaliação:** requer a integração entre as instituições envolvidas, incluindo a definição de indicadores comuns, a padronização das metodologias de análise, a realização de revisões conjuntas dos resultados e a discussão de achados e recomendações. A coordenação na análise e avaliação permite uma visão mais integrada e abrangente dos impactos das políticas públicas, evitando duplicação de esforços e inconsistências nas conclusões.
- **Gestão de conflitos de interesse:** a cooperação e coordenação interinstitucional podem ser desafiadas por interesses divergentes entre as instituições envolvidas. Diferentes agências governamentais podem ter prioridades distintas, objetivos conflitantes ou perspectivas diferentes sobre o monitoramento. É fundamental gerenciar e resolver esses conflitos de interesse, estabelecendo canais abertos de comunicação, promovendo o diálogo e buscando um entendimento comum sobre os objetivos e métodos de monitoramento.

- **Participação das partes interessadas:** a contribuição ativa de cidadãos, grupos da sociedade civil e especialistas, é essencial para o monitoramento de políticas públicas. A cooperação e a coordenação interinstitucional devem incluir a participação dessas partes interessadas, permitindo que suas vozes sejam ouvidas e incorporadas ao processo de monitoramento, trazendo perspectivas adicionais, conhecimentos especializados, além da promoção de transparência e *accountability* no processo de monitoramento.

Há, ainda, desafios relacionados à consideração do **tempo necessário para observar e medir os resultados** das políticas implementadas, bem como a importância da continuidade do monitoramento ao longo do tempo.

- **Observação de resultados a longo prazo:** o monitoramento de políticas públicas requer tempo suficiente para que seus efeitos e resultados sejam observados e medidos. Muitas vezes, as políticas têm impacto a médio e longo prazos, sendo necessário um período adequado para que esses efeitos sejam percebidos e analisados. A pressão por resultados imediatos pode comprometer a compreensão completa dos impactos das políticas e a tomada de decisões embasadas.
- **Avaliação de políticas em diferentes estágios de implementação:** as políticas públicas passam por diversas fases de concretização, desde sua concepção até a fase de plena operacionalização. O monitoramento contínuo permite avaliar o progresso em cada estágio e identificar eventuais desafios e obstáculos que podem surgir durante o processo.
- **Continuidade e consistência:** o monitoramento de políticas públicas deve ser realizado de forma a evitar interrupções ou lacunas na coleta de dados e análise. A continuidade do monitoramento ao longo do tempo garante a atualização das informações, a detecção de mudanças e a compreensão de tendências, permitindo uma avaliação mais precisa e confiável.

No que tange à **utilização dos resultados**, destacam-se os desafios relacionados à aplicação e utilização efetiva dos produtos obtidos por meio do monitoramento de políticas públicas. Embora o monitoramento seja essencial para acompanhar o desempenho e o impacto das políticas, o verdadeiro valor dessa atividade reside na capacidade de utilizar os resultados para informar e aprimorar a formulação e a implementação de políticas. Abaixo estão alguns dos desafios encontrados nessa área:

- **Comprometimento dos tomadores de decisão:** um dos principais desafios é garantir o efetivo engajamento dos tomadores de decisão para levar em consideração os resultados do monitoramento. Muitas vezes, os resultados podem revelar áreas em que as políticas não estão alcançando os objetivos desejados ou onde ajustes são necessários. Os tomadores de decisão precisam estar dispostos a ouvir e levar em conta essas informações, estando abertos à mudanças e adaptações com base nos dados apresentados.
- **Capacidade de resposta às descobertas:** é essencial que os responsáveis pela formulação de políticas tenham a capacidade de responder às descobertas do monitoramento de forma ágil e eficaz. Isso requer flexibilidade e agilidade na implementação de mudanças e ajustes nas políticas, com base nos resultados e nas recomendações derivadas do monitoramento. A falta de capacidade de resposta pode resultar na não utilização dos resultados do monitoramento e na continuidade de políticas ineficazes.

- Comunicação efetiva:** os resultados do monitoramento devem ser comunicados de maneira clara, acessível e compreensível para os diferentes públicos interessados, incluindo formuladores de políticas, *stakeholders* e o público em geral. A comunicação efetiva ajuda a garantir que os resultados sejam adequadamente compreendidos e utilizados na tomada de decisões. A apresentação visual dos dados, resumos executivos e relatórios simplificados pode ajudar a facilitar a compreensão e o uso dos resultados do monitoramento.

Desafios de Avaliação

A seguir serão discutidos alguns dos desafios que podem surgir ao longo da fase de avaliação de uma política, plano, programa e projeto.

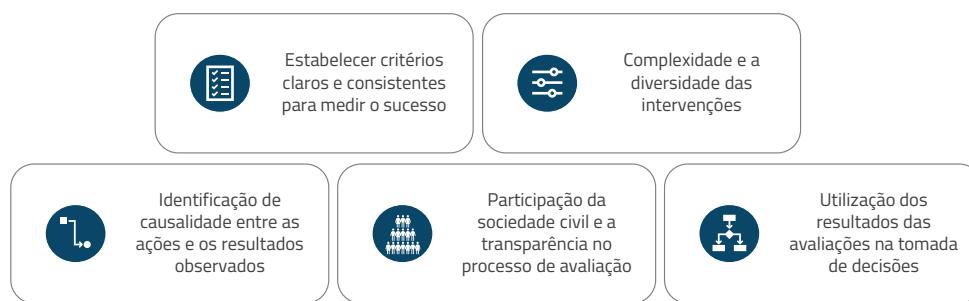


Figura 9. Desafios da avaliação

A avaliação de políticas, planos, programas e projetos é uma etapa crucial para a gestão pública eficiente e eficaz. É fundamental abordar esses obstáculos para garantir a qualidade e a efetividade das intervenções governamentais.

Um dos principais desafios na avaliação de políticas públicas é **estabelecer critérios claros e consistentes para medir o sucesso e o impacto das intervenções**. Sugere-se que esses critérios sejam alinhados aos objetivos das políticas e refletir as expectativas dos diversos *stakeholders* envolvidos. A definição de critérios inadequados ou inconsistentes pode levar a avaliações equivocadas e comprometer a capacidade do governo de identificar e implementar melhorias.

Outras dificuldades na avaliação de políticas públicas são a **complexidade e a diversidade das intervenções governamentais**. Políticas, planos, programas e projetos podem variar significativamente em termos de escopo, abordagem e resultados esperados, exigindo metodologias de avaliação adaptadas a cada contexto específico. Desenvolver e aplicar essas metodologias, de forma eficiente e eficaz, pode ser um desafio especialmente quando se lida com recursos limitados e capacidades técnicas restritas.

Além disso, a **identificação de causalidade entre as ações governamentais e os resultados observados** é outro desafio relevante na avaliação de políticas públicas. Muitas vezes, os efeitos podem ser influenciados por fatores externos ou indiretos, tornando difícil estabelecer uma relação clara entre a intervenção e o resultado. Isso exige o uso de técnicas de avaliação rigorosas e robustas, capazes de isolar os efeitos das políticas públicas e atribuir corretamente os impactos observados.

Estratégias para isolar os resultados de uma política

Afirmar que um resultado é causado por uma política específica não é uma tarefa simples. Diversas estratégias empíricas podem ser utilizadas para isolar o efeito de uma dada política da influência de outros fatores que também podem afetar o resultado analisado. Assim, este é um processo que exige cautela e planejamento da equipe.

Nesse sentido, para isolar os resultados de uma política pública e identificar seu efeito específico, é necessário empregar estratégias empíricas que levem em consideração outros fatores que possam influenciar o resultado analisado. Abaixo estão algumas estratégias comumente utilizadas:

- ▪ Grupo de Controle: Uma estratégia eficaz é criar um grupo de controle que não seja exposto à política em análise. O grupo de controle deve ser similar em características relevantes ao grupo que recebe a política, exceto pelo fato de não ser exposto a ela. Comparar os resultados entre o grupo de controle e o grupo exposto permite estimar o efeito da política, assumindo que quaisquer diferenças observadas são atribuíveis à política em questão. Por exemplo, em um programa de incentivo à educação, um grupo de estudantes não participantes do programa pode ser utilizado como grupo de controle.
- ▪ Análise de Séries Temporais: Essa estratégia consiste em analisar a variação dos resultados ao longo do tempo, antes e depois da implementação da política. Se houver um aumento ou diminuição abrupta no resultado após a implementação da política, isso pode indicar que a política teve um efeito específico. Por exemplo, ao avaliar o impacto de uma política de redução de impostos sobre o crescimento econômico, pode-se comparar a taxa de crescimento antes e depois da implementação da política.
- ▪ Métodos de Pareamento: Esses métodos buscam identificar um grupo de comparação adequado dentro do grupo exposto à política. O objetivo é encontrar indivíduos ou unidades similares em características relevantes que não foram expostos à política, para que possam ser comparados com os que foram expostos. Essa abordagem reduz o viés de seleção e permite isolar o efeito da política. Por exemplo, ao avaliar o impacto de uma política de saúde em um determinado grupo populacional, pode-se usar métodos de pareamento para selecionar indivíduos semelhantes em termos de idade, sexo, condições de saúde prévias, entre outros.
- ▪ Experimentos Aleatórios Controlados: Esse método é considerado o padrão ouro na avaliação de políticas públicas. Envolve a realização de experimentos controlados, nos quais os indivíduos são aleatoriamente designados para um grupo exposto à política (grupo de tratamento) ou um grupo não exposto (grupo de controle). Isso garante que quaisquer diferenças observadas nos resultados sejam atribuíveis exclusivamente à política em análise. Um exemplo seria um estudo que avalia o impacto de um programa de treinamento no emprego, no qual os participantes são selecionados aleatoriamente para receber o treinamento ou não.

É importante destacar que a escolha da estratégia dependerá do contexto específico da política e das restrições existentes. Em algumas situações, pode ser necessário combinar várias estratégias para obter resultados mais robustos e confiáveis. Além disso, é fundamental que a equipe de avaliação planeje cuidadosamente o processo, definindo claramente os objetivos, identificando os grupos de comparação adequados e coletando dados de forma adequada e sistemática.



A **participação da sociedade civil e a transparência no processo de avaliação** também são desafios importantes. A inclusão de diferentes perspectivas e o engajamento dos beneficiários das políticas públicas podem enriquecer a análise e contribuir para a legitimidade das avaliações. Contudo, garantir a participação efetiva e a representatividade dos diversos atores envolvidos pode ser complexo e demandar recursos e esforços adicionais.

Por fim, a **utilização dos resultados das avaliações na tomada de decisões e na formulação de políticas públicas** é outro desafio a ser enfrentado. Muitas vezes, os resultados das avaliações não são adequadamente incorporados ao processo decisório, limitando seu potencial de promover melhorias e ajustes necessários nas políticas públicas. É fundamental garantir que as avaliações sejam utilizadas como ferramentas de aprendizado e apoio à tomada de decisões, de forma a maximizar seu impacto na gestão pública.

Os desafios no monitoramento e avaliação podem representar obstáculos significativos para as organizações. É fundamental ter especial atenção para evitar que esses problemas se proliferem e prejudiquem a eficácia do processo.



3 Metodologias, técnicas e ferramentas de Monitoramento e Avaliação

O processo de monitorar e avaliar políticas públicas deve ser fundamentado em metodologias, técnicas e ferramentas que permitam a adequada execução dessas atividades. Nesse entendimento, é fundamental transformar dados em informações e conhecimento, delimitando quais atores, atividades e ferramentas estarão envolvidos.

Partindo da premissa de que monitorar e avaliar são processos que envolvem custos financeiros e organizacionais, é fundamental examinar preliminarmente formas de otimizar ao máximo as tarefas administrativas regulares, com fontes para a obtenção automatizada de dados, que possam ser transformados em informações e conhecimento.

Existe uma lógica causal de análise sobre os níveis hierárquicos da informação no processo decisório de uma política pública, de modo que quando os dados são estruturados, organizados, processados, contextualizados e interpretados, permite-se a geração de informação. Quando a informação inclui contexto, reflexão, síntese ou análise, ela pode se tornar conhecimento, que é uma informação valiosa sobre o desempenho das políticas públicas.



Lassance (2023) destaca que o processo de estruturar modelos para o M&A implica em entender que a condução de uma política pública não pode ser feita apenas com a avaliação de resultados, sendo necessário que os fatos geradores sejam monitorados para que, sobre eles, seja possível exercer a crítica, a correção ou a confirmação. Assim, é essencial acompanhar a chegada de insumos, a execução de processos, a entrega dos primeiros produtos, a geração de resultados e a consolidação dos impactos.

Nesse contexto, a estrutura do processo de monitoramento e avaliação pode variar de acordo com as necessidades e recursos da organização. Alguns elementos comuns, que podem ser considerados, incluem a definição de indicadores-chave de desempenho, a determinação de responsabilidades e papéis das partes envolvidas, a criação de um plano de coleta de dados e a definição de métodos e ferramentas de análise. Essa estrutura pode ser adaptada de acordo com as características específicas da organização.

Sinteticamente, esse modelo de M&A envolve os seguintes aspectos: as definições sobre os objetos que serão monitorados e avaliados; os prazos e procedimentos de coleta, tratamento e disponibilização de dados e informações; os sujeitos envolvidos; e os instrumentos e formas de divulgação das informações geradas. Esses aspectos se aplicam a objetos diversos: políticas, planos, programas e projetos; em diferentes domínios da ação pública e em espaços geográficos de abrangência variável.

O **Quadro 6** sistematiza os elementos de um modelo de M&A e cada um desses elementos é discutido de maneira detalhada a seguir.

1. Propósito e Objeto	Para que monitorar e avaliar? O que monitorar e avaliar?
2. Processo	Quem são os atores (partes interessadas)? Qual é o corte temporal, que período ou momento? Que informações são necessárias (o que se quer saber sobre o(s) objeto(s))? Como será possível coletar as informações? Como analisar as informações/indicadores? Qual é o produto da avaliação?
3. Promoção & Uso	Como promover o bom uso das informações, de modo que os envolvidos as utilizem para melhorar a intervenção? Como comunicar os resultados e em que espaços dialogar, aprender e tomar decisões que corrijam os rumos da intervenção?

Quadro 6. Elementos de um Modelo de M&A

Propósito e Objetos do M&A

Robert Behn (2003) comenta que existem oito diferentes propósitos para realizar o monitoramento e a avaliação de objetos na administração pública. São eles:

1. Avaliar o desempenho das organizações públicas;
2. Controlar as ações/atividades desenvolvidas pelos funcionários/servidores públicos;
3. Definir para quais políticas, programas, projetos *etc.* deve-se destinar o orçamento;
4. Motivar as partes interessadas (*staff*, gerentes intermediários, colaboradores, sociedade, entre outros) com vistas à melhoria do desempenho;
5. Convencer políticos, legisladores, partes interessadas e os cidadãos de que determinada organização ou intervenção tem obtido êxito nas metas estabelecidas;
6. Celebrar conquistas alcançadas;
7. Aprender o que está dando certo e o que não está; e
8. Melhorar o desempenho em áreas que não estão obtendo os resultados esperados;

Van Dooren, Bouckaert e Halligan (2015) reconhecem as oito funções descritas por Robert Behn e afirmam que, em última instância, o objetivo do M&A é proporcionar aprendizado e melhoria do desempenho (7º e 8º propósitos descritos). Dessa forma, os seis propósitos iniciais listados existem para possibilitar que o sétimo e o oitavo sejam realizados.

Sendo assim, percebe-se, segundo Lemos *et al.* (2020), que um dos grandes propósitos da medição é gerar informações acerca do desempenho obtido em determinado objeto com vistas a potencializá-lo. A mensuração pode ter vários objetivos, por isso, é importante definir primeiramente qual é o propósito específico de mensuração para cada situação a ser analisada pelos atores envolvidos.

Além da definição dos propósitos e do objetivo da sistemática de M&A, é fundamental priorizar o que se quer medir. Na literatura que trata sobre o tema de M&A é comum se dizer que qualquer aspecto de uma organização pode ser medido, mesmo que seja por aproximações. Entretanto, não é possível medir tudo, já que esse processo envolve restrições importantes como gastos financeiros e uma quantidade relativa de tempo dos servidores responsáveis por essa função.

O Processo de M&A

O processo de M&A pode ser compreendido como toda a sistemática que envolve atores, definições, procedimentos e sistemas que serão adotados pelas organizações. A seguir, cada um desses aspectos é detalhado.

I) Atores (partes interessadas): São todos os envolvidos e/ou afetados pela intervenção da política pública que está sendo objeto do M&A. Dessa forma, deve-se ter o entendimento de quais agentes estão envolvidos no processo e os seus papéis. Recomenda-se que tais elementos sejam definidos no modelo de M&A a ser utilizado, sendo considerados o envolvimento dos atores que explicitam suas necessidades de informação, operacionalizam efetivamente o modelo, utilizam os dados, informações e conhecimentos gerados para a tomada de decisão e, ao final do processo, são impactados pelos benefícios das melhorias.

A importância de instituir e estruturar unidades nas organizações que tenham a competência de executar as atividades de M&A

Ao estabelecer uma unidade específica para o M&A, a organização demonstra um compromisso claro com a medição e o aprimoramento contínuo desses processos. Essa abordagem contribui para a obtenção de resultados mais consistentes, a identificação de áreas de melhoria e a maximização do valor gerado pelas operações de M&A.

Não existe um modelo, nomenclatura ou estrutura única para a unidade responsável pelo monitoramento e avaliação de políticas públicas. Cada organização adequa uma estrutura específica, mas, recentemente, tem sido promovida a prática de instituir Escritórios de Gerenciamento de Projetos.

Dentre as principais atribuições de uma unidade de M&A destacam-se:

- Coleta e análise de dados: a unidade é encarregada de coletar dados relevantes para o monitoramento e avaliação das políticas públicas, seja por meio de pesquisas, levantamentos, relatórios ou outras fontes de informação. Esses dados são analisados para identificar tendências, progresso e resultados alcançados.
- Monitoramento do desempenho: a unidade monitora regularmente o desempenho das políticas públicas em relação aos indicadores estabelecidos. Isso envolve acompanhar o progresso, identificar possíveis problemas e fazer ajustes necessários para garantir a eficácia das políticas.
- Avaliação de políticas: a unidade realiza avaliações para analisar os efeitos das políticas públicas sobre a sociedade, a economia e o meio ambiente. Essas avaliações ajudam a determinar se os objetivos propostos foram alcançados e se as políticas estão produzindo os resultados esperados.

A unidade de M&A também desempenha um papel central no fornecimento de suporte técnico e capacitação para os gestores de políticas públicas, auxiliando-os na definição de metas, no estabelecimento de indicadores adequados e na interpretação dos resultados das avaliações. Além disso, conteúdos e materiais podem ser compartilhados para outras unidades.



II) Corte temporal e períodos de avaliação: Existe uma diferenciação entre o monitoramento e a avaliação quando se analisa o aspecto do corte temporal. Como destacado, o monitoramento pode ser comparado ao filme, apresentando a característica peculiar de continuidade no curto, médio e longo prazos. A avaliação, por sua vez, é comparada à foto (a qual retrata um momento específico), existindo quatro tipos possíveis:

- ***Ex ante ou anterior:*** realizada antes do início da iniciativa. Subsidia os decisores a seguir em frente ou não (análise de viabilidade, custo/benefício);
- **Intermediária:** analisa o processo de implementação; afere os resultados alcançados num determinado momento da implantação e analisa as tendências do alcance dos objetivos. Recomenda revisões no desenho e nas estratégias;
- **De término:** ao final da iniciativa, consolida as informações do monitoramento, verificando o alcance dos objetivos;
- ***Ex post:*** realizada após um determinado período ou conclusão da iniciativa (o tempo suficiente para os efeitos surgirem). O objetivo dessa avaliação é analisar os resultados alcançados, identificar os impactos e os efeitos causados pela iniciativa avaliada, bem como avaliar a efetividade e a eficiência das ações governamentais. Subsidia a decisão sobre a manutenção ou a reformulação de uma iniciativa.

Além da distinção entre os tipos de avaliação, essas podem ainda ser realizadas por meio do cruzamento de dados e informações com os atores envolvidos no M&A. Do ponto de vista dos atores, existem quatro tipos de avaliação:

- **Interna:** realizada pela própria equipe executora (autoavaliação) ou especialistas de outras áreas da mesma organização;
- **Externa:** realizada por profissionais que não participaram de nenhuma fase do ciclo da iniciativa;
- **Mistas:** realizada por equipes compostas de elementos externos e internos à intervenção;
- **Participativas:** realizadas com o envolvimento do público-alvo.

III) Coleta de dados e informações necessárias (o que se quer saber sobre os objetos): É o momento em que se definem as informações desejadas acerca dos objetos de mensuração e como serão coletadas. Antes de reunir as informações, é fundamental identificar as fontes (locais em que é possível encontrar os dados necessários), bem como definir quem são os responsáveis por proceder com essa coleta.

Em alguns casos é necessário definir uma rede de coleta, que corresponde a múltiplos atores interconectados que produzem e reúnem informações acerca do objeto estudado. A partir da capilaridade alcançada por essa rede, maior do que a alcançada por um único ator, é possível coletar todas as informações importantes para o processo de M&A.

IV) Coleta das informações: Para cada fonte/tipo de dado a ser coletado, utiliza-se um instrumento diferenciado. Os instrumentos de coleta são os meios que permitem o levantamento de dados, os quais podem ser: sistemas informatizados, entrevistas, formulários, questionários, autorrelatos, observação direta *etc.* (MOREIRA e MONTEIRO, 2010).

Os procedimentos são entendidos como a forma de utilização do instrumento de coleta. Ou seja, como será o processo de inserção dos dados reunidos nos sistemas informacionais utilizados ou como serão realizadas as entrevistas com os atores relevantes para a intervenção.

Por fim, é importante existir a etapa de verificação da robustez dos dados coletados. Eles precisam ter a qualidade e consistência adequadas, além de serem fiéis à realidade. Caso os dados utilizados como *inputs* (insumos) para o processo de M&A não estejam condizentes com a realidade, os resultados e, em última instância, as decisões tomadas também estarão em discordância com a verdade.

V) Análise de informações/indicadores: Nesse momento procede-se com o tratamento e análise dos dados obtidos, de forma a possibilitar a geração de informações consistentes para embasar a tomada de decisão qualificada.

A análise pode ser feita de forma quantitativa e/ou qualitativa. As análises qualitativas são realizadas a partir do conhecimento, subjetividade e intuição do ator que está analisando os dados. Esse tipo de análise é utilizado quando os dados obtidos não podem ser quantificados.

A análise quantitativa está preocupada com os significados e os valores dos dados que são obtidos, considerando a objetividade. Essa análise pode ser feita a partir da utilização de ferramentas estatísticas como a descritiva, por exemplo, que aplica técnicas para representar e sumarizar um conjunto de dados. Também é possível desenvolver análises a partir da visão da estatística multivariada.

Como os fenômenos analisados (objetos) envolvem uma série de variáveis, é importante a coleta de dados referentes a cada uma delas. Compreender a relação entre as diversas variáveis envolve cálculos matemáticos mais complexos do que as análises desenvolvidas na estatística descritiva.

Para que a análise apresente maior credibilidade, é possível realizar comparações entre outras realidades semelhantes. A partir do entendimento de situações correlatas é possível entender o comportamento do objeto estudado, o nível de desempenho obtido, bem como realizar previsões/inferências quanto a possíveis comportamentos futuros.

É importante que existam instâncias validadoras dos dados coletados e das informações geradas, a fim de garantir sua fidedignidade e robustez, sendo responsáveis por autenticar as informações antes que elas sejam comunicadas às partes interessadas.

V) Produto do monitoramento e avaliação: Após a análise dos dados, sugere-se que as informações geradas sejam sistematizadas em produtos que estarão condizentes com os públicos-alvo determinados em etapa anterior. A forma como o desempenho chegará à alta administração precisa ser diferente da maneira que essa mesma informação será levada à mídia ou grupos de interesse.

É importante se perguntar quem utilizará a informação e qual é a melhor ferramenta (mídia) de entrega. Diversas são as formas (mídias) utilizadas atualmente para reportar o desempenho, tais como: publicações oficiais como relatórios, *briefings* (conjunto de informações resumidas sobre determinado objeto), cartilhas, *folders*, entre outros.

As informações podem ser levadas aos públicos de interesse de forma visual, a partir de painéis de controle, sistemas informatizados de M&A e *webpages* destinadas ao objetivo de comunicar o desempenho.

Como apresentar as informações do Monitoramento e Avaliação?

O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) utiliza diferentes modelos de relatórios para documentar suas avaliações, tais como:



Boletins: São relatórios concisos, normalmente com 2 ou 3 páginas, que apresentam um histórico da política, plano, programa ou projeto avaliado, os atores envolvidos na avaliação, os aspectos avaliados (implementação, resultados, impacto), a metodologia utilizada, os achados da avaliação, recomendações e a resposta do órgão gestor da política pública.



Relatórios de Avaliação: São mais abrangentes, detalhados e apresentam informações aprofundadas sobre o histórico, a metodologia, a análise de dados, os resultados obtidos e as fundamentações teóricas para as informações apresentadas. Utilizam diversos gráficos para apresentar os resultados da avaliação realizada.



Relatórios de Recomendações: Contêm um sumário executivo da política pública avaliada e são estruturados com base em perguntas definidas para a avaliação, apresentando os achados, as conclusões e as recomendações. Esses relatórios são mais concisos, proporcionando uma visão geral dos principais aspectos avaliados e as propostas de melhorias.

Saiba mais em: [Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas \(CMAP\)](#)

Esses modelos de relatórios fornecem diferentes níveis de detalhes e abrangência, permitindo uma comunicação efetiva dos resultados das políticas públicas para os gestores, tomadores de decisão e demais interessados.

Promoção e uso do M&A

De nada adianta desenvolver a sistemática de M&A sem propiciar o consumo da informação por parte dos atores interessados. Caso a informação não seja consumida, não será possível tomar decisões com base em evidências geradas em períodos anteriores de mensuração. As questões relacionadas à promoção e uso das informações de M&A são:

- A construção de uma estratégia de comunicação é necessária para que as informações sobre o desempenho sejam comunicadas aos atores adequados;

- Os usuários, por sua vez, precisam receber informações úteis nos temas considerados relevantes por eles;
- As informações precisam ser condizentes com a necessidade do público. Também é fundamental saber quando e como serão entregues;
- Recomenda-se que essas informações sejam apresentadas a tempo para que sejam úteis e, também, precisam estar em uma linguagem acessível ao seu público-alvo. As informações só serão utilizadas caso sejam bem compreendidas e apropriadas pelos diversos atores.

Dessa forma, a construção e implementação da estratégia de uso e incorporação das informações de desempenho se mostram fundamentais para o sucesso da sistemática de monitoramento e avaliação. Assim, a estratégia pode ser construída a partir do **Quadro 7**.

Atores	Objetivos	O que comunicar	Quando comunicar	Ferramentas (como?)
Quem são os públicos de interesse?	Qual é o objetivo de comunicação para cada público (para que comunicar)?	Que informações precisam?	Com que frequência, em que momento? momento?	Quais meios, formatos e linguagem influem no acesso, confiabilidade etc.?

Quadro 7. Delineamento da Estratégia de Comunicação e Mobilização

Esse quadro pode ser desdobrado na matriz que relaciona todos os atores envolvidos com o processo (público-alvo) e os meios de comunicação utilizados.

É importante comunicar sete vezes e de sete formas diferentes (KAPLAN e NORTON, 1997)⁴. Um processo de comunicação bem-feito influencia a geração de outros resultados para a instituição.

O **Quadro 8** apresenta um exemplo de matriz a ser criada para desenvolver o processo de comunicação do desempenho.

Matriz de Estratégias de Comunicação X Público	Meios de Comunicação						
	Cartaz	Sistemas de Intranet	Eventos periódicos de integração (troca de experiências, aprendizados)	Reuniões programadas das chefias	Seminários/ workshops internos	Jornal interno (eletrônico)	Relatórios executivos
Públicos internos							
Nível Estratégico		x		x		x	x
Nível Tático		x		x	x	x	
Nível Operacional	x	x	x		x	x	

Quadro 8. Exemplo de Matriz de Estratégias de Comunicação X Público

⁴ KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. A estratégia em ação: Balanced Scorecard. Gulf Professional Publishing, 1997.

É possível visualizar que existem meios de comunicação específicos para determinados grupos. O nível estratégico, por exemplo, são os únicos a receberem os relatórios executivos. É necessário proceder uma análise de qual melhor canal de comunicação a ser utilizado para cada grupo de ator.

Como exemplo de meios e formatos de comunicação a serem utilizados, a **Figura 10** apresenta o Boletim do Programa Conecte SUS, sendo esse um instrumento utilizado para publicização dos avanços do Programa, tendo como principais objetivos gerar registros que acompanhem a linha do tempo do Programa e também engajar os atores envolvidos na elaboração para fortalecer a sinergia entre as partes envolvidas.

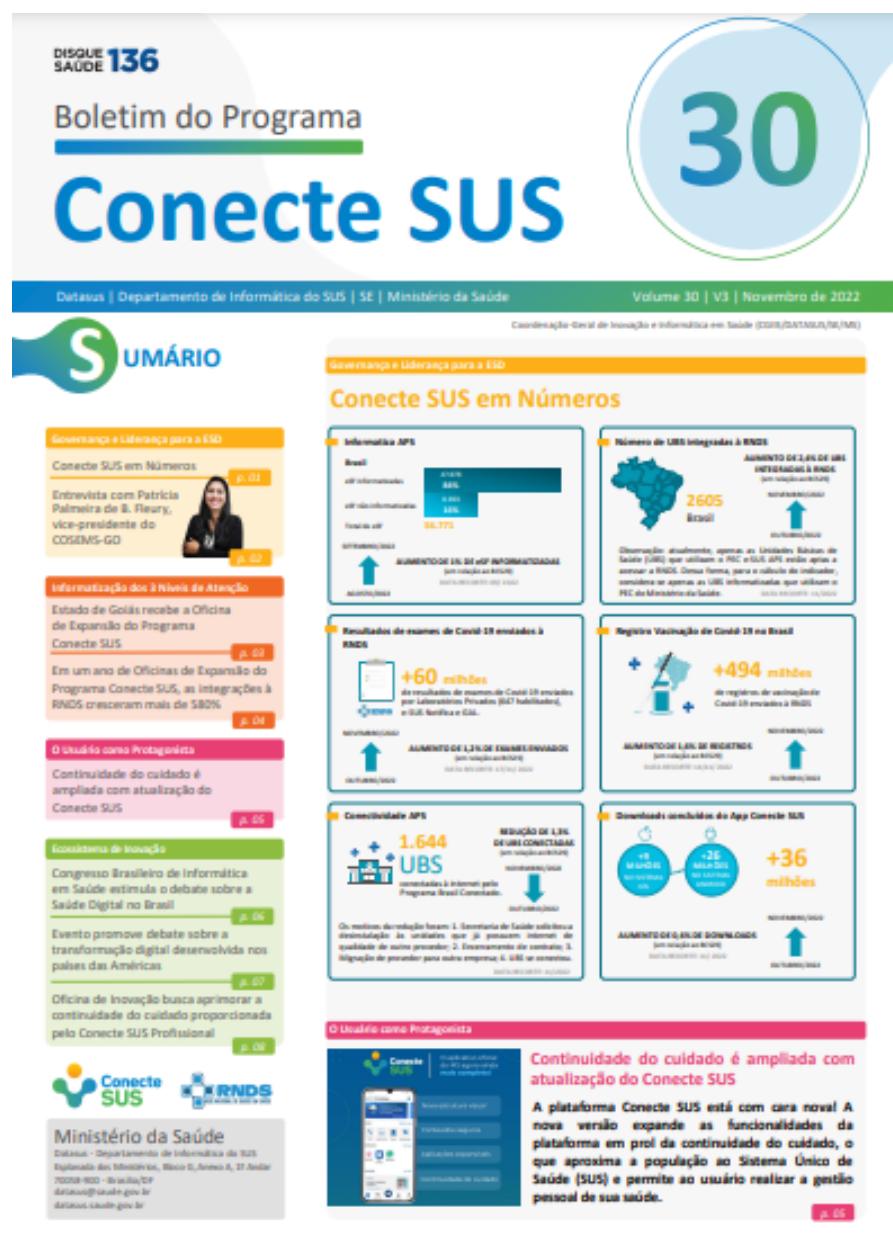


Figura 10. Exemplo de Boletim do Programa Conecte SUS
Fonte: Ministério da Saúde, 2023

A **Figura 11** também representa uma forma visual de sintetizar informações de M&A, sendo um exemplo do painel síntese de acompanhamento dos projetos estratégicos Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

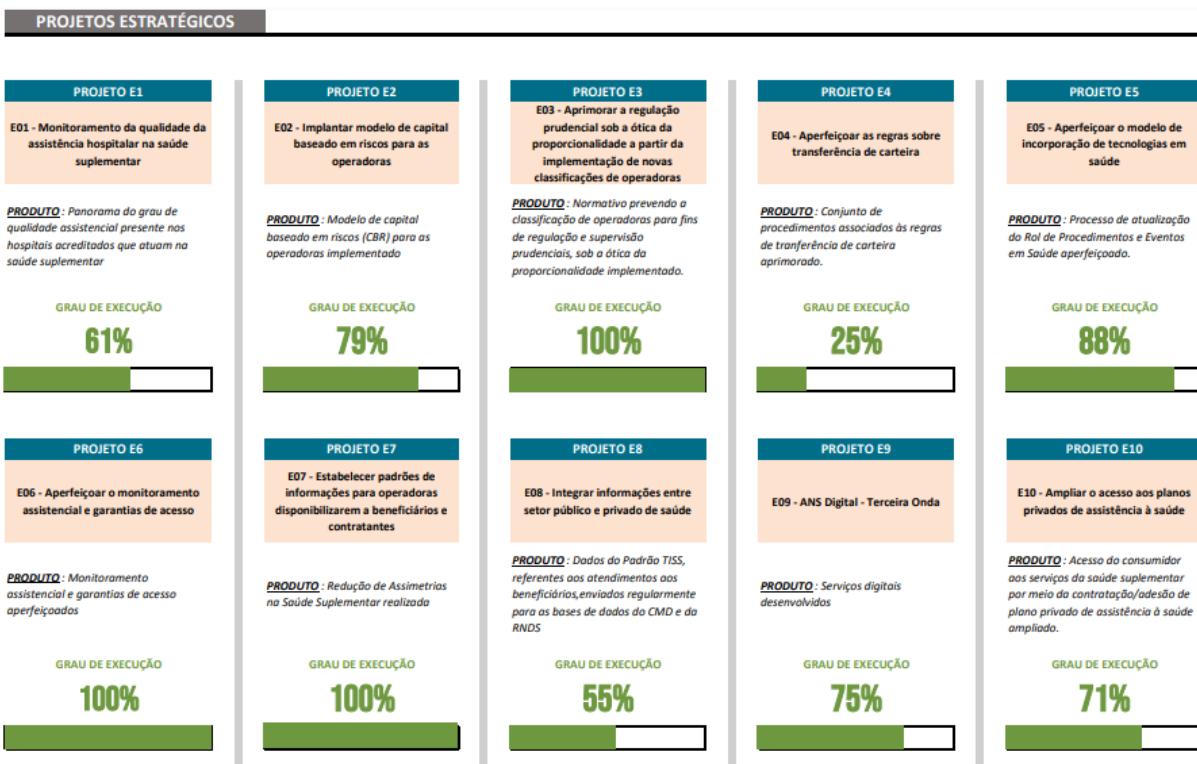


Figura 11. Exemplo de painel síntese de acompanhamento dos projetos da ANS

Fonte: ANS, 2023.

Uma ferramenta relevante para monitorar o desempenho é a adoção de um painel de controle. A partir dessa ferramenta, é possível comunicar o desempenho com a transmissão de informações relevantes no tempo adequado (tempestividade).

O painel de controle permite a visualização rápida de um conjunto relevante de indicadores relativos à agenda estratégica e às estruturas implementadoras. São expostos sob a forma de gráficos e tabelas com sinalizadores, de forma que as informações sejam prontamente absorvidas em seus processos decisórios. Assim sendo, os dois principais requisitos críticos de um painel de controle são:

- **Forma e disposição:** informações amigáveis aos usuários e agrupadas segundo suas necessidades e formas de compreensão; e
- **Acesso e tempestividade:** usuários devem receber os dados e informações necessários a tempo e, eventualmente, interagir por meio da fácil inserção de dados

A **Figura 12**, a seguir, apresenta ilustração de um painel de controle visualização.



Figura 12. Exemplo de Painel de Controle

A partir dos esforços empreendidos em prol do alcance dos resultados definidos na agenda estratégica e/ou na pactuação de resultados desenvolvida, é possível proceder com a coleta de dados que serão processados na área com função específica de monitoramento e avaliação. As informações são encaminhadas para os tomadores de decisão (Executivo Principal), assim como para a mídia, a sociedade, entre outros atores do M&A. Considerando o posicionamento desses atores, haverá *feedbacks* com relação à agenda estratégica e às unidades/organizações componentes da estrutura implementadora, o que suscitará alterações visando à melhoria.

Métodos quantitativos e qualitativos de M&A

O monitoramento e a avaliação devem ser fundamentados em evidências coletadas, sistematizadas e analisadas através de métodos e técnicas de pesquisa. Adotar políticas públicas baseadas em evidências significa reduzir o espaço para intuições e estabelecer um processo decisório a partir de dados e análises consistentes.

Nesse contexto, é necessário estabelecer a metodologia ou técnica a ser utilizada na avaliação de políticas públicas, já que é nesse processo de avaliação dos produtos, resultados, efeitos e impactos que se poderá averiguar o sucesso da política implementada.

É importante destacar que não existe uma metodologia e uma abordagem única para a avaliação de políticas públicas. Para cada tipo de avaliação, haverá a combinação de um conjunto de métodos que poderá fornecer respostas relevantes sobre os resultados da ação governamental em questão.

A literatura teórica sobre metodologias empregadas e experiências avaliativas já executadas ainda é escassa. Sobre esse assunto, Vianna e Amaral (2014) destacam que a metodologia escolhida para a avaliação de uma política deve se adequar às possibilidades de medição que o objeto-alvo oferece e as informações obtidas precisam ser rigorosamente tratadas em sua abrangência e significância. Além da validade e confiabilidade dos dados, é necessário se atentar aos princípios de representatividade quantitativa e/ou qualitativa que virão a embasar a análise, as conclusões, as recomendações e os encaminhamentos dados à política. Assim, para ter legitimidade, a avaliação deve garantir que certos requisitos metodológicos sejam cumpridos, especialmente os relativos à validade e à confiabilidade.

Em geral, os métodos utilizados nas avaliações de políticas públicas dividem-se em dois tipos principais: quantitativos e qualitativos.

A escolha do método depende dos objetivos específicos almejados pelo avaliador. As informações quantitativas (dados) e qualitativas são complementares e não rivais. Ademais, é importante que o processo de M&A combine métodos e técnicas quantitativas e qualitativas para obter conclusões mais abrangentes e aprofundadas sobre a política pública em questão.



Metodologia quantitativa

A metodologia quantitativa é eficaz e relevante quando se pretende conhecer os resultados ou consequências de ações que têm objetivos quantificáveis. Nesse sentido, os modelos estatísticos são relevantes, sendo utilizados frequentemente para revelar a relação entre variáveis com alguma importância na análise de políticas públicas ou na tomada de decisão.

Um método quantitativo utiliza dados que são habitualmente tratados estatisticamente e apresentados em termos descritivos, considerando parâmetros de frequências, médias, modas, medianas, desvios padrões, percentil etc. Há também técnicas e modelos estatísticos mais sofisticados, que também podem ser utilizados na avaliação de políticas públicas.

Essas abordagens estatísticas avançadas têm como objetivo fornecer uma análise mais detalhada e robusta dos efeitos e impactos de uma política ou intervenção. Geralmente, esses modelos são aplicados nas avaliações de impactos e buscam medir os efeitos do programa sobre a população-alvo, buscando estabelecer uma relação de causalidade entre a aplicação da política e as alterações nas condições sociais.

Há um amplo conjunto de métodos que vem sendo utilizado para realizar avaliações de impacto em diversas áreas da política pública. Em geral, esses métodos são divididos em

dois grandes subconjuntos: experimentais e não-experimentais, diferindo-se entre si no que diz respeito às hipóteses nas quais se baseiam, ao grupo de comparação a ser utilizado e à forma como de fato são comparados os grupos de tratamento.

O método experimental pode ser utilizado no caso específico em que a seleção de beneficiários da política pública em análise se dá a partir de um processo de aleatorização (sorteio). Já os métodos não experimentais são utilizados quando os critérios para a seleção de beneficiários tomam outras formas, como seleção com base em características observáveis (exemplo: renda, condição de emprego, escolaridade) ou desempenho em um indicador específico para o qual exista um ponto de corte bem definido (exemplo: desempenho em exame de admissão).

A seguir, apresenta-se um panorama geral dos modelos quantitativos que podem ser utilizados nas avaliações de impacto, adotando as informações que estão presentes do guia *ex post*:

Método experimental



É baseado na aleatorização da participação na política. Esse modelo experimental exige a conformação de dois grupos: o que recebe a política (grupo experimental) e o que não é submetido a essa intervenção (grupo controle). Nesse método, todas as características são controladas (fixadas), de forma que os grupos sejam o mais parecidos possível, para que a única variável (diferença) entre eles seja o fato de um ter recebido a política a ser avaliada e o outro não. Fundamentando-se na seleção aleatorizada, o ponto central para realizar uma avaliação de impacto confiável é dispor de um grupo não afetado pela intervenção que forneça o contrafactual para o grupo que dela participou. Quando bem realizada, a aleatorização é capaz de criar um grupo de tratamento e um grupo de controle com características observáveis e não observáveis balanceadas. A avaliação de impacto baseada na aleatorização permite, então, inferir que quaisquer diferenças significativas nos indicadores de resultados entre os dois grupos foram causadas pela intervenção. É por essa razão que o método de seleção aleatorizada é considerado uma referência na área de avaliação de impacto. Contudo, muitas vezes não é possível empregá-lo para definir os grupos de tratamento e controle.

Exemplo: o guia ex post apresenta os resultados da avaliação dos efeitos de recursos públicos empregados em creches na cidade do Rio de Janeiro, considerando o desenvolvimento infantil e a inserção dos membros adultos, do domicílio das crianças, no mercado de trabalho. Os resultados do estudo mostram que, vários anos após a aleatorização, houve impacto positivo sobre uma série de indicadores acerca do peso e altura das crianças participantes.

Métodos não-experimentais

É formado por uma variedade de métodos que não separam os grupos de tratamento e controle por meio da aleatorização. Nessa abordagem, a população-objeto não é comparada com um grupo controle, sendo utilizadas alternativas para minimizar a análise dos efeitos exteriores não atribuíveis à política avaliada. Os métodos não experimentais são utilizados para construir um grupo de controle em que a seleção para participação em uma intervenção baseia-se em características observáveis ou não observáveis. Cada método não experimental faz uso de hipóteses para construir um grupo de controle que represente o contrafactual desejado, sendo que a aplicabilidade de cada é altamente dependente do contexto específico da política avaliada. A seguir, apresenta-se a síntese dos principais métodos, conforme guia ex post:



Diferença em Diferenças:

Essa denominação significa que o efeito da política é estimado mediante uma dupla diferença. A hipótese central por trás do método é que o grupo de controle representa o que teria ocorrido ao longo do tempo com o grupo de tratamento após a política, caso este grupo não tivesse sido tratado.

Exemplo: Um exemplo de aplicação do método é a avaliação do impacto do Benefício Variável Jovem (BVJ), que foi introduzido em 2007 no bojo do Programa Bolsa Família (PBF) e passou a conceder transferências monetárias às famílias elegíveis com jovens de 16 ou 17 anos, sob a condição de que eles frequentassem a escola. Os resultados mostram que o BVJ aumentou a frequência escolar em 5 pontos percentuais (p.p.), sendo que houve um efeito mais elevado nas áreas rurais.



Controle sintético:

É utilizado para avaliar o impacto de intervenções que tipicamente ocorrem no nível de unidades agregadas, tais como municípios, estados ou setores de atividade. O método faz uso de informações do período pré-intervenção nas unidades tratadas e não tratadas, incluídas as características observáveis das unidades e do indicador de resultado para o qual se quer estimar o efeito de interesse.

Exemplo: Estudo desenvolvido por Possebom (2017), que avalia os efeitos da Zona Franca de Manaus (ZFM), demonstrando que, após sua criação, os impactos sobre o PIB per capita e a produção per capita do setor de serviços foram positivos do ponto de vista estatístico, mas negativos sobre a produção agrícola per capita e não significativos estatisticamente sobre a produção per capita do setor industrial.



Pareamento:



É utilizado quando a seleção para participação na intervenção em análise baseia-se em características observáveis, exclusivamente. Nesse método, selecionam-se, dentre as unidades não beneficiadas pela política, aquelas que apresentam características observáveis pré-intervenção mais semelhantes às das unidades beneficiadas para compor o grupo de comparação. Essas unidades não beneficiadas selecionadas são utilizadas para estimar o contrafactual, ou seja, aquilo que teria acontecido com as unidades beneficiadas na ausência da política. O método requer que estejam disponíveis informações pré-tratamento e que os grupos sejam grandes para que se possam adotar os procedimentos econometricos.

Exemplo: Avellar e Botelho (2016) usam o método de pareamento por escore de propensão para avaliar o impacto de uma gama de instrumentos de fomento à inovação sobre o esforço inovativo das pequenas empresas brasileiras. Os resultados apontam que, enquanto os programas de apoio financeiro se mostram efetivos para aumentar os gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) nas pequenas empresas da indústria brasileira, não se pode dizer o mesmo quanto ao regime de incentivo fiscal associado à Lei do Bem.

Regressão descontínua:



Pode ser utilizado quando a seleção para participação na política pública em análise é baseada em um índice contínuo, utilizado para classificar os indivíduos ou unidades, com um ponto de corte bem definido, de modo que todos os indivíduos ou unidades com desempenho acima/abaixo dele são considerados elegíveis/inelegíveis ao tratamento. A ideia de descontinuidade vem do fato de que a chance de um agente participar do tratamento muda de forma brusca ao redor do referido valor de corte. A estratégia usada para estimar o impacto nesse modelo é bastante intuitiva. Se a variável de resultado também apresentar uma mudança brusca de valor em torno da descontinuidade, atribui-se à política em questão essa diferença de resultado entre agentes ao redor do valor de corte.

Exemplo: o estudo de Burgess, Costa e Olken (2018) usa o método de regressão descontínua para avaliar o impacto do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Os resultados indicam um impacto significativo do PPCDAm na redução do desmatamento em áreas privadas ou de posse indefinida na Amazônia Legal.

No que trata especificamente ao tema da política de desenvolvimento regional, Resende, da Silva e da Silva Filho (2017), reforçam a importância de se produzir estudos que se concentrem em verificar a eficácia dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), mensurando seus efeitos e suas repercussões sobre o território. Nessa ótica, os autores defendem que diversidade de ferramentas de econometria espacial permitem averiguar esses fenômenos e propõem um estudo para avaliar quais efeitos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) sobre o crescimento do PIB per capita nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Por que utilizar técnicas de econometria espacial para realizar avaliações de políticas de desenvolvimento regional?

A econometria espacial é uma área da econometria que se dedica a analisar e modelar as relações econômicas que ocorrem em diferentes locais geográficos. Ela combina métodos estatísticos e econômicos para entender como fatores espaciais influenciam variáveis econômicas.

Resende, da Silva e da Silva Filho (2017) apontam que a avaliação de impacto utiliza instrumental estatístico para estimar o efeito de um programa ou uma política sobre seus beneficiários, permitindo verificar se o programa alcançou ou não suas metas iniciais e qual a magnitude deste efeito.

Para se atingir este objetivo, é necessário ter indicadores diretos e mensuráveis que permitam a aferição do desempenho da política pública sob investigação. Nessa ótica, os autores defendem que as ferramentas oriundas da econometria espacial podem trazer informações mais robustas ao utilizarem modelos em painel espacial, superando as avaliações que possuem apenas caráter descritivo.

Nesse sentido, a econometria espacial permite considerar a dependência espacial e as interações entre as unidades geográficas ao avaliar os impactos de políticas de desenvolvimento regional. Essas técnicas permitem capturar efeitos indiretos e externos, levando em conta as relações espaciais entre as regiões. Isso é particularmente relevante em contextos nos quais as políticas implementadas podem ter impactos que se propagam de forma não localizada. Assim, o emprego das técnicas ajuda a fornecer informações robustas e embasadas em evidências, contribuindo para a formulação e implementação de políticas mais eficazes e bem direcionadas.



Corroborando com esse tema da utilização de métodos estatísticos em avaliações com foco no desenvolvimento regional, estudo desenvolvido por Portugal (2017)⁵ aponta que a partir da instituição da primeira versão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dos seus fundos constitucionais, foram produzidas diversas avaliações que utilizaram os mais variados métodos buscando mensurar impactos dos instrumentos dessa política sobre emprego, renda, produtividade, impostos, desmatamento, desigualdades regionais, entre outros aspectos. A partir do estudo desenvolvido pelo autor, foram sistematizadas as seguintes constatações sobre os métodos empregados nessas avaliações:

- O foco da maioria das avaliações esteve direcionado sobre os fundos constitucionais, sendo destacado que as avaliações sobre os outros instrumentos explícitos ainda são incipientes, sobretudo pela fragilidade da própria PNDR enquanto política de Estado. Além disso, as avaliações se concentram sobretudo em resultados econômicos, não capturando outras dimensões da PNDR.
- Foi observado que nos estudos de avaliação produzidos, o Marco Lógico e os 6Es de desempenho são metodologias mais abrangentes, sendo utilizadas para caracterizar os dados, e geralmente, as avaliações se debruçaram sobre uma das dimensões do desempenho, enfatizando, por exemplo, a efetividade e eficácia;
- Os métodos que utilizam regressões estatísticas são mais recorrentes para medir os

⁵ PORTUGAL, Rodrigo. O QUE DIZEM AS AVALIAÇÕES DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL?. Revista Econômica do Nordeste, v. 48, n. 3, p. 157-170, 2017. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/419>. Acesso em: 04 de jul. 2023.

impactos dos fundos, pois eles isolam o efeito específico da variável independente sobre uma variável que a política queira afetar;

- A análise descritiva foi utilizada para verificar o nível de concentração intra e inter-regional dos instrumentos da política de desenvolvimento regional, permitindo organizar, resumir e descrever aspectos importantes dos dados e compará-los com os resultados das regressões;
- Quanto aos métodos mais utilizados para analisar de eficácia dos fundos constitucionais, o estudo aponta a utilização do *Propensity Score Matching (PSM)*, do *Propensity Score Generalizado (PSG)*, da Primeira Diferença e do *Spillover*; sendo essas abordagens utilizadas em avaliações produzidas por bancos, universidades e também pelo Instituto de Pesquisa Economia Aplicada (Ipea) para avaliar o impacto dos fundos de desenvolvimento regional sobre a renda, emprego e massa salarial. Esses métodos foram apontados como mais recorrentes, embora algumas avaliações tenham utilizados outros métodos para mensurar o desempenho dos fundos e outros aspectos do desenvolvimento regional, tais como o método dos momentos generalizados (MMG), a Análise Fatorial e a Produtividade Total dos Fatores (PTF), a análise de convergência, a Matriz Insumo Produto (MIP), os Modelos Interregionais de Equilíbrio Geral Computável (IEGC). O **Quadro 9** apresenta uma síntese desses métodos.

Método	Descrição
<i>Propensity Score Matching (PSM)</i>	Envolve a comparação de indivíduos que possuem características semelhantes, separados em dois grupos: aqueles que recebem desembolsos do fundo (grupo de tratamento) e aqueles que não recebem (grupo de controle). As avaliações que utilizam esse método buscam determinar o impacto dos desembolsos dos fundos sobre os indivíduos que os recebem.
<i>Propensity Score Generalizado (PSG)</i>	Compara dois conjuntos de grupos similares, mas examina os efeitos de diferentes níveis de tratamento, ou seja, o efeito da dose. Um exemplo são as avaliações que analisam o impacto da geração de empregos com base no valor dos empréstimos fornecidos pelos fundos constitucionais de desenvolvimento regional.
Primeira Diferença	Calcula, por meio de uma diferença matemática, a alteração nas médias das variáveis (como emprego, renda e massa salarial) durante um período após a implementação de uma política, em diferentes níveis. Esse método foi utilizado para examinar os efeitos dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional no Produto Interno Bruto (PIB) per capita de municípios, micro e mesorregiões.
<i>Spillover</i>	Refere-se à análise dos efeitos de uma intervenção ou política em uma determinada região e sua influência em regiões adjacentes, como a mudança que os desembolsos dos fundos constitucionais causam na cidade onde foram aplicados e nas cidades próximas. Esse método é frequentemente utilizado em regressões de dados para medir tanto os efeitos diretos quanto os indiretos da política.

Método	Descrição
Método dos momentos generalizados (MMG)	Utilizado para estimar os parâmetros desconhecidos de um modelo econômico, considerando variáveis dependentes e independentes correlacionadas. Como exemplo, o método foi aplicado para examinar se os níveis de produtividade do trabalho nas firmas beneficiadas com os fundos de desenvolvimento regional são influenciados por variáveis como capital humano, infraestrutura e crédito.
Análise Fatorial	Identifica a estrutura subjacente ou os padrões de covariância entre um conjunto de variáveis observadas, sendo estimados os coeficientes de carga dos fatores, que indicam a força da relação entre cada variável observada e cada fator latente. O método foi aplicado para medir a eficácia do FNO, criando um Índice de Eficácia Geral (IEG).
Produtividade Total dos Fatores (PTF)	Busca quantificar a eficiência com que os recursos são utilizados na produção de bens e serviços. Ela considera não apenas a quantidade de fatores de produção utilizados, mas também sua qualidade e combinação adequada. Relacionado a produtividade dos fundos constitucionais, o método foi aplicado para avaliar o desempenho econômico ao analisar se os fatores de produção existentes, como capital físico, humano, social e natural, estão operando no limite de sua produtividade e contribuindo para o crescimento econômico.
Análise de convergência	Investiga a tendência de redução das disparidades econômicas entre diferentes regiões ou grupos ao longo do tempo. O objetivo principal é determinar se as diferenças de renda, produtividade ou outros indicadores estão se estreitando ou convergindo entre as unidades analisadas. No caso dos Fundos Constitucionais, as avaliações se concentraram em examinar se ocorreu uma convergência entre os fatores de produção da terra e trabalho no setor agropecuário, comparando períodos anteriores posteriores à implementação da política.
Matriz Insumo Produto (MIP)	Descreve as relações econômicas entre os setores de uma economia, mostrando como eles compram e vendem insumos uns dos outros. Possibilita identificar os setores-chave em uma determinada região, ou seja, aqueles que têm maior impacto na produção, geração de empregos, renda e arrecadação tributária.
Modelos Interregionais de Equilíbrio Geral Computável (IEGC)	Medem os impactos dos setores econômicos sobre as economias regionais e permitem considerar as variações nos preços relativos e nas substituições dos fatores de produção e produtos. Isso representa uma melhoria em relação à Matriz Insumo-Produto (MIP), na qual os preços e os fatores de produção são fixos. Por exemplo, os modelos IEGC podem considerar mudanças na quantidade de mão de obra empregada ao longo do tempo, o que torna a análise mais realista.

Quadro 9. Métodos utilizados para avaliar os instrumentos da PNDR

Fonte: elaborado a partir de Portugal, 2017.

Metodologia qualitativa

A metodologia qualitativa é mais utilizada quando se deseja obter, além do impacto, informações sobre as consequências mais amplas das ações desenvolvidas. Esse tipo de metodologia busca uma compreensão mais particular daquilo que se estuda, não se preocupando com generalizações populacionais. O interesse maior está voltado para o processo, quais são seus estados e mudanças, além da maneira pela qual o objeto avaliado opera (VIANNA e AMARAL, 2014).

A pesquisa qualitativa se define por um amplo leque de métodos, ferramentas, práticas e habilidades, cuja escolha deve levar em consideração as características do objeto a ser avaliado, as informações a serem produzidas e o tipo de fonte de dados acessível. Geralmente, é empregada em situações em que variáveis relevantes e/ou seus efeitos não são aparentes ou quando o número de sujeitos e/ou dados possíveis de serem investigados são insuficientes para uma análise estatística.

Nesse sentido, métodos qualitativos oferecem oportunidades para a formulação de descrições aprofundadas de contextos, processos e mecanismos que permitem explicar os resultados obtidos a partir das características e circunstâncias de operação de programas e projetos.

No entanto, uma de suas maiores limitações está na impossibilidade de interpretar os resultados quantitativamente, com o objetivo de embasar uma decisão, já que a amostra não é estatisticamente representativa e, portanto, não permite generalizações.

É importante realizar a avaliação de satisfação do usuário e/ou beneficiário da política pública. Essa abordagem é essencial para compreender a efetividade e o impacto das políticas implementadas. Por meio dela é possível capturar a percepção e o *feedback* dos participantes em relação aos serviços, programas ou iniciativas governamentais. As técnicas, ferramentas e metodologias utilizadas para realizar essa avaliação são fundamentais para obter *insights* relevantes e embasar decisões quanto à adoção melhorias das políticas públicas.

De acordo com a pesquisa de Viana e Amaral (2014), existem técnicas qualitativas amplamente empregadas na avaliação de políticas públicas, sendo que as entrevistas em profundidade e os grupos focais são as mais comumente utilizadas. Ao adotar essas abordagens, é necessário levar em consideração dois aspectos importantes. O primeiro é garantir que haja um número adequado de grupos ou entrevistas para que se alcance a saturação das informações coletadas, ou seja, o ponto em que novas informações relevantes deixam de surgir. O segundo aspecto é a seleção criteriosa dos participantes ou informantes, de forma a possibilitar a compreensão das similaridades e diferenças existentes entre eles.

A seguir, apresentam-se algumas técnicas, ferramentas e metodologias frequentemente utilizadas na avaliação da satisfação do usuário e/ou beneficiário:

- **Pesquisas de Satisfação:** são uma das principais ferramentas utilizadas para coletar dados sobre a percepção e a opinião dos usuários e/ou beneficiários. Podem ser realizadas por meio de questionários estruturados, entrevistas individuais ou em grupo, além de plataformas *online*. Geralmente, essas pesquisas incluem perguntas sobre a qualidade dos serviços, a acessibilidade, a eficiência, a eficácia e a relevância das políticas públicas.

- **Entrevistas Qualitativas:** são abordagens mais aprofundadas, que permitem a compreensão detalhada da experiência a partir da percepção dos usuários e/ou beneficiários. Por meio de entrevistas individuais ou em grupo, é possível explorar questões específicas, entender os desafios enfrentados pelos participantes e identificar oportunidades de melhoria.
- **Grupos Focais:** são encontros com um grupo selecionado de usuários e/ou beneficiários, com o qual são realizadas discussões em moderadas por um facilitador. Essa abordagem permite obter perspectivas diferentes, estimular a troca de ideias e identificar questões que podem não ser evidentes em entrevistas individuais. Os grupos focais são particularmente úteis para explorar temas complexos e entender as percepções coletivas dos usuários e/ou beneficiários.

É importante ressaltar que a escolha das técnicas, ferramentas e metodologias adequadas dependerá do contexto da política pública, dos recursos disponíveis e dos objetivos específicos da avaliação. A combinação de diferentes abordagens pode fornecer uma visão mais completa e confiável em relação aos níveis de satisfação do usuário e/ou beneficiário, permitindo a tomada de decisões informada, com o aprimoramento contínuo das políticas públicas.

Na perspectiva da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), algumas avaliações foram produzidas fundamentando-se na metodologia qualitativa, tal como estudo desenvolvido pelo Ipea que, a partir de entrevistas semiestruturadas buscou captar as percepções dos ofertantes, demandantes e atores locais sobre a PNDR e os fundos constitucionais.

Nessa ótica, destaca-se o estudo desenvolvido por Magalhães *et al.* (2017) que apresentou os principais resultados da avaliação qualitativa da PNDR e de seus instrumentos. A avaliação foi realizada a partir da aplicação de questionário com atores locais relevantes para o alcance dos objetivos da PNDR, abordando os objetivos, premissas e instrumentos de política utilizados pela PNDR. De maneira geral, a avaliação realizada analisou a capacidade do Estado brasileiro em reduzir as desigualdades inter e intrarregionais brasileiras, abordando a intenção da PNDR de articular políticas setoriais entre os ministérios e associar as políticas estaduais e municipais às políticas federais para a transformação da dinâmica regional brasileira mediante a institucionalização do território como foco central das políticas públicas federais. Dentre os principais resultados do estudo, foi verificado que a maior parte dos atores não conhece a PNDR.

Independentemente do método adotado para estimar o impacto de uma política pública, é fundamental adotar os parâmetros estatísticos que permitam a confiabilidade da avaliação, devendo-se atentar para os critérios de amostra, testes de hipóteses e a forma como os dados serão coletados.

Nesse sentido, caso a avaliação de impacto preveja o uso de dados de fontes primárias, é preciso planejar e executar sua coleta. Nesse contexto, é necessário desenhar um instrumento de coleta, planejar e implementar a pesquisa de campo e estabelecer diretrizes para a sistematização das informações coletadas.

Como as organizações podem sistematizar seus processos de M&A?

À luz do exposto, existem várias possibilidades para estruturar o processo de monitoramento e avaliação. A forma como uma organização decide abordar essas etapas depende de vários fatores, como sua intenção, capacidade, estrutura e periodicidade.

Assim, ao desenvolver um processo de monitoramento e avaliação, é importante que a organização leve em consideração seus objetivos e finalidades específicos. Isso inclui identificar quais informações e dados são relevantes para acompanhar e avaliar o progresso em relação a esses objetivos. Além disso, é fundamental considerar a capacidade da organização de coletar, analisar e utilizar esses dados de forma eficaz.

A periodicidade do monitoramento e avaliação também deve ser considerada. Alguns processos podem ser realizados com regularidade trimestralmente ou anualmente, enquanto outros podem ser conduzidos de forma contínua ao longo do tempo. A escolha da periodicidade dependerá da natureza das atividades da organização, dos objetivos do monitoramento e avaliação e dos recursos disponíveis.

Em resumo, a abordagem para estruturar o processo de monitoramento e avaliação deve ser adaptada às necessidades e características da organização. É importante considerar a intenção, capacidade, estrutura e periodicidade, a fim de desenvolver um processo que seja relevante, eficaz e sustentável para a organização.

Outro aspecto fundamental a ser considerado reside no âmbito normativo-legal, de modo que se recomenda que as organizações observem se existe algum aspecto formal que forneça direcionamento sobre como monitorar e avaliar políticas públicas.

É fundamental compreender que processos de M&A efetivos devem partir de modelos lógicos de intervenção que reflitam fielmente o desenho do programa. A partir desses modelos, torna-se possível selecionar indicadores-chave que utilizem os dados gerados durante a operação e as atividades do próprio programa, integrados aos sistemas de gestão (JANNUZZI, 2013, p. 13).

Ademais, a construção de uma sistemática de M&A pressupõe que a gestão adequada dos projetos permite aprimorar as ações desenvolvidas pelo governo, atendendo de maneira mais eficiente e transparente às demandas da sociedade. Ao relacionar esse princípio com a adoção de um sistema informatizado de M&A, o Guia PMBOK (2004) esclarece que a ausência de sistemas orientados a projetos normalmente dificulta o gerenciamento desses projetos. Em alguns casos, organizações não baseadas em projetos podem possuir departamentos ou subunidades que operam como organizações baseadas em projetos, com sistemas de suporte específicos. Recomenda-se que a equipe de gerenciamento de projetos esteja ciente de como a estrutura e os sistemas da organização afetam o projeto (Guia PMBOK, 2004, p. 27).

Para garantir um processo de monitoramento e avaliação sólido e abrangente é essencial seguir as etapas que fornecem uma base para análise e tomada de decisões informadas. As etapas do processo de M&A estão descritas na **Figura 13**.



Figura 13. Etapas do processo de M&A

A primeira etapa essencial do M&A é o **planejamento**, que envolve estabelecer objetivos claros e mensuráveis, definir indicadores apropriados e determinar as metodologias e ferramentas adequadas para coletar e analisar os dados. A **coleta de dados** é outra etapa crucial, que inclui identificar e obter informações relevantes por meio de pesquisas, entrevistas, análise documental e outras fontes de dados qualitativos e quantitativos. Após a coleta de dados, vem a **análise**, em que os dados são processados e interpretados para identificar tendências, padrões e resultados alcançados pela política pública. Em seguida, ocorre a **avaliação** da política pública, buscando determinar se os objetivos estabelecidos foram alcançados e se a política teve o efeito desejado na sociedade. Por fim, a **comunicação e disseminação dos resultados** são fundamentais para compartilhar as informações de maneira clara e acessível.

Análise das etapas de M&A previstas no PRDA 2020-2023

Realizada a apresentação dessa sistemática, cabe uma análise específica sobre como o PRDA 2020-2023 estruturou esse processo, identificando o que pode ser extraído como lição e diretrizes orientadoras para reprodução dessa prática em demais políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional.

Enquanto instrumento que tem como objetivo a diminuição das desigualdades regionais, o PRDA sistematiza um conjunto de projetos que estão voltados para a criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.

No processo de elaboração desse instrumento, realizado em 2019, foi apontada a importância de realizar as etapas de monitoramento e avaliação, que têm como objeto o acompanhamento da implementação de programas, ações e/ou atividades com vistas a identificar, tempestivamente, os problemas com potencial de comprometer os resultados esperados. Nesse âmbito, ao realizar os processos de M&A é possível, a partir de critérios pré-estabelecidos, mensurar o desempenho alcançado com a política pública analisada.

No documento que apresenta o plano, há um capítulo específico que descreve o processo de monitoramento e avaliação, é conduzido pela própria Sudam por meio de relatórios anuais. O respaldo legal dessa atividade está contido no art. 14 da Lei Complementar nº 124/2007.

Art. 14. A Sudam avaliará o cumprimento do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia por meio de relatórios anuais, submetidos e aprovados pelo seu Conselho Deliberativo e encaminhados à Comissão Mista referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal e às demais comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, obedecido o mesmo prazo de encaminhamento do projeto de lei orçamentária da União.



Na sistemática de monitoramento, o processo é pautado pelo acompanhamento dos indicadores utilizados em cada programa e que constam na contextualização, acompanhando a realidade e os avanços do plano e seus instrumentos. O resultado final desses processos está sistematizado na chamada “avaliação da efetividade”, que, conforme contido no PRDA, recomenda-se que seja realizada no seguinte formato:



A avaliação da efetividade, por sua vez, ocorrerá da seguinte forma: a) ao final de sua vigência – a cada quadriênio – com base no acompanhamento da tendência do IDHM mediano dos estados da Amazônia Legal e da sua amplitude em relação ao índice do Brasil e, b) ao final da visão estratégica (2031) com base na amplitude entre o IDHM mediano da região e o do Brasil, que deverá ser inferior a 0.05 (amplitude considerando duas casas decimais).

Ao buscar mais informações junto à equipe da Sudam sobre como é realizado o processo de M&A do PRDA, foram destacadas algumas dificuldades para monitoramento e avaliação do plano, com destaque para o efetivo repasse de informações sobre as ações que vêm sendo realizadas.

Embora enfrente esse problema, com o intuito de comunicar esses esforços, a equipe da Sudam elaborou o primeiro relatório de avaliação do PRDA em 2022, adotando o biênio 2020-2021 como referência para descrever o que até então havia sido realizado no âmbito do plano.

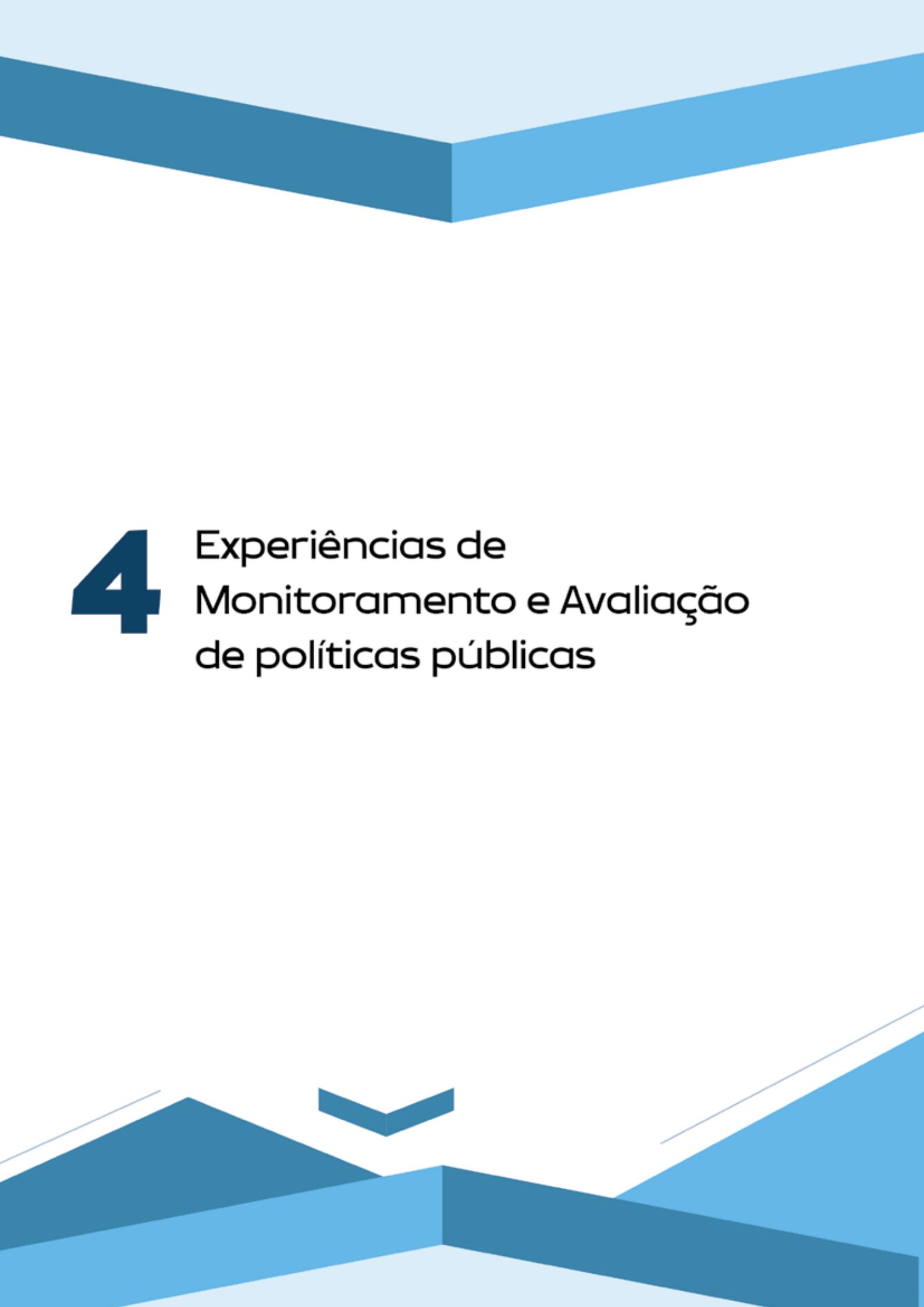
Conforme identificado nesse documento, foi a primeira vez na história da Sudam que houve a publicação de um relatório de avaliação do PRDA, sendo esse um marco importante, que dá cumprimento ao comando legal delimitado pelo art. 14 da Lei Complementar nº 124/2007, e possibilita a compreensão de alguns dos resultados dessa política e suas intervenções.

No relatório apresentado, a equipe deixa claro o esforço e a maturidade necessários para a realização de uma avaliação, apontando diversos elementos que precisam ser melhor estruturados para que de fato se consiga alcançar os resultados desejados com o PRDA, bem como operacionalizar uma satisfatória sistemática de monitoramento e avaliação do plano. Dentre os aspectos listados, destaca-se que é imprescindível estabelecer uma estratégia para a obtenção formal de dados e informações de outros agentes que atuam e têm investimentos aplicados na região abarcada pelo PRDA. A obtenção dos dados facilita o monitoramento e o relatório de cumprimento do plano. Nesse caso, é necessário estruturar e seguir um processo de intercâmbio de informações com os atores envolvidos, sendo esse um avanço esperado para o próximo relatório de avaliação.

Outro aspecto importante direciona para a necessidade de estruturação de um sistema que permita o acompanhamento das ações do PRDA, utilizando a tecnologia da informação para melhor analisar os indicadores do plano, as entregas de projetos estratégicos e o montante de recursos executados.

À luz do exposto, embora tenha se constituído num importante esforço de avaliação, a prática não permitiu ter informações sobre o percentual de execução do plano ou mesmo o volume de recursos investidos diretamente na carteira de projetos prioritários. Assim, o próprio relatório aponta para a necessidade de evidenciar informações mais detalhadas de alguns projetos, sobretudo, aqueles de maior valor como os enquadrados no programa de infraestrutura, por terem maior potencial de impacto.

Por outro lado e de maneira positiva, o documento apresentado pode se configurar num passo importante da Sudam no processo de estabelecer uma sistemática de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Um dos destaques se refere a ênfase dada a perspectiva territorial como abordagem central para a compreensão dos dados. Nesse sentido, foram identificadas várias análises que relacionam a implementação de determinada ação com a distribuição por faixas de renda da Tipologia da PNDR, sendo esse um aspecto fundamental no processo de avaliação de ações que têm como ênfase o combate às desigualdades regionais.



4 Experiências de Monitoramento e Avaliação de políticas públicas

No contexto das práticas governamentais, o monitoramento e a avaliação têm se destacado como uma tendência crescente, com maior disseminação nos órgãos governamentais. Com base nessas considerações, esta seção aborda as experiências relacionadas ao M&A de políticas públicas, permitindo sistematizar um conjunto de lições aprendidas e boas práticas advindas dessas experiências.

Para levantamento dessas iniciativas foram consideradas práticas empreendidas por diversas organizações, tanto em âmbito nacional quanto internacional. Além disso, foram consideradas experiências de monitoramento e avaliação específicas para políticas públicas de desenvolvimento regional, analisando como esse tema vem sendo tratado.

A área de M&A vem crescendo, sendo difundidas experiências desenvolvidas por diversas organizações. Organismos internacionais vêm apoioando e fortalecendo os esforços das capacidades organizacionais nesse tema, sendo destaque, nesse contexto, que o ano de 2015 foi instituído pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o Ano Internacional da Avaliação. Com esse marco, as organizações são desafiadas a posicionarem a avaliação na arena política, desenvolvendo e incorporando sistemas de M&A nas suas estruturas.

Dentre organizações que vem se destacando nesse processo de apoiar processos avaliativos, cabe destacar, em âmbito internacional, a *Global Evaluation Initiative* (GEI), que é uma rede global de organizações e especialistas que apoiam governos de países no desenvolvimento e fortalecimento do monitoramento, avaliação e uso de evidências para respaldar políticas públicas.

A organização foi criada em 2020 e reúne especialistas na área de monitoramento e avaliação para ajudar os países a melhorar seus sistemas de M&A. Como fatores que justificam a atuação da organização, destaca-se que embora haja interesse e demanda dos países por funções robustas de monitoramento e avaliação em todos os níveis de governo, há uma variedade de obstáculos que impedem que isso aconteça, tais como a ausência de um ambiente legal e regulamentação favorável para o M&A; capacidades insuficientes para obter, fornecer e usar avaliações; atitudes negativas sobre o papel do monitoramento e avaliação nas políticas públicas; e mecanismos fracos de responsabilização pelo uso de evidências, entre outros desafios.

Global Evaluation Initiative (GEI)

Essa organização trabalha para abordar o contexto dinâmico e interconectado do monitoramento, avaliação e uso de evidências, fornecendo soluções personalizadas e colaborando com uma variedade de participantes do sistema. Seu objetivo é melhorar a capacidade dos países em desenvolvimento de usar evidências para tomar decisões informadas, alcançar metas de desenvolvimento e promover a resiliência.

Um dos objetivos é somar a expertise global, regional e local dos parceiros da rede, de modo a alavancar a expertise uns dos outros e compartilhar recursos, identificar sinergias e ampliar as intervenções e abordagens que estão funcionando. A diversidade da rede contribui para identificar e fornecer suporte informado por sucessos globais, mas adaptado às necessidades e contextos específicos de cada país.

A GEI busca superar obstáculos, como a falta de capacidades organizacionais e atitudes negativas em relação à avaliação, por meio de parcerias e do fortalecimento dos sistemas de M&A.



Acesse aqui ou pelo QR Code.



Em âmbito nacional, a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) é uma das organizações que desempenham papel fundamental para apoiar experiências de monitoramento e avaliação de políticas públicas. A organização é uma iniciativa que busca fortalecer a cultura de avaliação no Brasil, oferecendo espaços para troca de conhecimentos e experiências entre os diversos atores envolvidos nesse campo.

A RBMA foi fundada em 2008, no entanto, até o ano de 2014, a atuação, apesar de reconhecida por vários atores, funcionava como uma iniciativa informal. Durante o VI Seminário da Rede, realizado em Porto Alegre em novembro de 2014, foi realizada uma Assembleia Geral, formalizando a organização como uma associação sem fins lucrativos. Atualmente, são produzidas e compartilhadas diversas informações pela rede, abrangendo assuntos ligados à teoria da avaliação e experiências diversas de governos na prática do M&A.

Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA)

A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) foi fundada em novembro de 2008, com o apoio da Fundação João Pinheiro, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial. Em 2014 foi aprovado o Estatuto da Rede, tornando-a uma Associação sem Fins Lucrativos.

A rede oferece diversos recursos para os interessados em monitoramento e avaliação. Uma Biblioteca Virtual exclusiva sobre o tema é constantemente atualizada, fornecendo acesso a uma ampla gama de materiais. Além disso, a RBMA possui sua própria revista que publica artigos sobre o assunto e promove a formação na área de monitoramento e avaliação.

Uma das características mais importantes da RBMA é a interação com a comunidade de interessados em monitoramento e avaliação. A rede possui diversos grupos conectados com o tema, onde os membros podem trocar experiências e conhecimentos. Além disso, os indivíduos têm a oportunidade de criar seus próprios grupos e participar mesmo sem serem especialistas no assunto.



Acesse aqui ou pelo QR Code.

O site da RBMA apresenta uma biblioteca virtual que reúne diversos materiais sobre o monitoramento e avaliação de políticas públicas, incluindo manuais e estudos produzidos por diversas organizações (**Figura 14**).

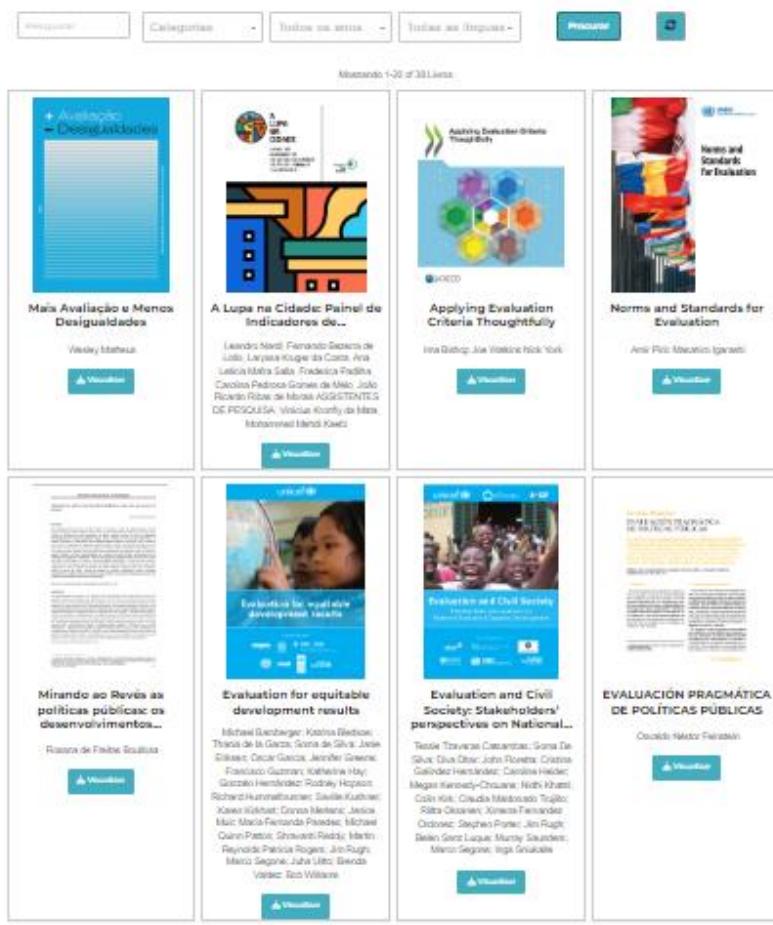


Figura 14. Biblioteca Virtual da RBMA

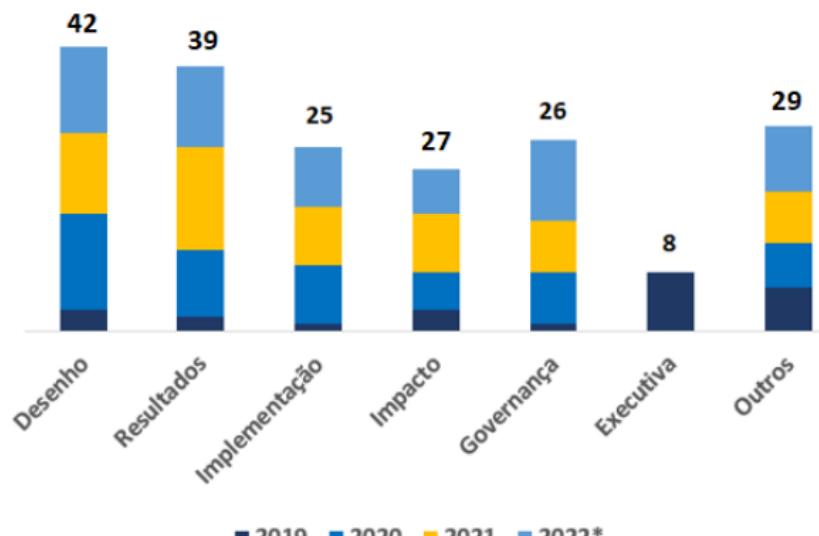
Além disso, a rede também possui a Revista Brasileira de Avaliação (RBAVAL) que fomenta, abriga e divulga a produção de conhecimentos sobre teorias e práticas de avaliação. Há publicações de diversas avaliações produzidas por órgãos públicos, pesquisadores, agências multilaterais, organizações da sociedade civil e agentes do setor privado, sendo um repositório para compreensão teórica e prática de experiências. Em geral, as experiências publicadas na revista estão em formato de artigo científico, sendo estudos de caso que fornecem informações úteis sobre processos avaliativos realizados em diferentes contextos. Para fins de ilustração, a seguir apresenta-se 2 experiências de avaliação publicadas na revista:

- Avaliação de Impacto e de Processo do Programa Criança Feliz:** a publicação desenvolvida por Marino (2022) consiste numa entrevista ao Professor Emérito de Epidemiologia na Universidade Federal de Pelotas, Cesar Victora, o qual foi responsável por conduzir uma equipe na realização da avaliação de Impacto e de Processo do Programa Criança Feliz. Esse programa foi instituído pelo Decreto nº 8.869/2016, tendo como objetivo de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, por meio de visitas domiciliares, considerando sua família e seu contexto de vida pelo então Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, atual Ministério da Cidadania. Na avaliação realizada, foi destacada a importância de se estudar o impacto e os processos, sendo utilizadas pesquisas de campo, visitas domiciliares e grupos focais para coletar dados relevantes. A publicação destaca a importância de ter financiamento e apoiadores, tal como o PNUD, que foi uma das organizações que atuou na operacionalização dos recursos. A avaliação teve início em 2018 e foi finalizada no início de 2022 e no artigo

são explorados os desafios, os fatores facilitadores e as limitações de um estudo avaliativo dessa magnitude.

- **Avaliação de impacto do Programa Inverno Gaúcho (Proig) no estado do Rio Grande do Sul:** o artigo é de autoria de Ramos e Godinho no (2015) e apresenta uma experiência de avaliação de impacto que teve como principais objetivos verificar o efeito do programa Proig no número de internações por infecção respiratória aguda (IRA) entre adultos com 60 anos ou mais (idosos), em diferentes regiões do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2005 e 2010. Foi utilizada a metodologia de pareamento dos municípios por meio da técnica de *propensity score matching*, a fim de equalizar as diferenças entre amostras. Foram determinadas variáveis para o estudo, utilizando o Datasus, o Feedados e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para as análises, destaca-se que foram combinadas análises descritivas, tais como diferenças de médias e o modelo de regressão multivariada. O trabalho evidencia que a pesquisa de avaliação de impacto de programas sociais deve apresentar dois momentos no tempo (antes e depois de sua implementação), de modo que sem eles não haveria como identificar possíveis mudanças em função do programa que está sendo analisado.

Além dessas organizações, são observadas experiências diversas promovidas por governos no monitoramento e avaliação de políticas públicas. No governo federal, por exemplo, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) vem se destacando na produção de avaliação de diversas políticas públicas. De acordo com Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas – Ano base 2021, a avaliação das políticas públicas conduzidas pelo CMAP consiste em ciclo avaliativo anual, construído a partir de evidências e executado de forma neutra para que os tomadores de decisão analisem os resultados obtidos e as oportunidades de melhorias identificadas. Na atuação da instituição, foram realizados diferentes tipos de avaliações de políticas públicas, dentre os quais se destacam avaliações do tipo desenho com o total de 42 nos quatro ciclos, seguidas pelas avaliações de resultados com 39. A **Figura 15** apresenta o gráfico com as avaliações por tipo, conforme disponibilizado no relatório do CMAP.



* previsão – em fase de execução das avaliações.

Fonte e elaboração própria.

Figura 15. Avaliações do CMAP por tipo
Fonte: CMAP (2022).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) são outras organizações que atuam na produção de informações sobre políticas públicas, fornecendo importantes subsídios para o processo de monitoramento e avaliação.

O *site* do Ipea, por exemplo, apresenta diversos estudos e avaliações, inclusive sobre a temática do desenvolvimento regional. Como destaque, cabe citar a recente publicação de Alves e Coêlho (2023), intitulada “A PNDR e seu momento atual: agendas estratégicas, planos regionais de desenvolvimento e rotas de integração nacional”, a qual apresenta uma avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional desde sua primeira versão, lançada em 2007 até o seu processo de revisão, por meio do Decreto nº 9.810/2019. O trabalho analisa o desenho geral da política, observando seus objetivos, princípios e estratégias, enfatizando o papel dos planos de desenvolvimento regional – Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia Legal (PRDA), Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) e Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO). Como resultados gerais, identifica-se que a PNDR tem enfrentado grandes dificuldades para avançar em sua institucionalização, sendo apontada a importância de melhor operacionalizar as instâncias de governança e de atribuir metas e diretrizes objetivas, aos fundos e incentivos regionais.

Como já abordado, o processo de monitoramento e avaliação é complexo e comprehende desde a fase de planejamento até a publicação de painéis para a sociedade com dados sobre a política pública avaliada. A fim de exemplificar como ocorre a realização dessas etapas na prática, apresenta-se, a seguir, experiências de M&A empreendidas por organizações públicas e que são úteis para extrair análises e caminhos importantes a serem considerados nesse processo. Na sequência, são abordadas práticas de M&A específicas para políticas de desenvolvimento regional, concluindo tais observações com uma seção que sistematiza as lições e boas práticas obtidas com essas análises.

Experiências de M&A em políticas públicas

O monitoramento e a avaliação são etapas fundamentais das políticas públicas e a forma como uma organização decide implementar tais atividades depende de vários fatores.

Visando analisar experiências empreendidas por organizações nesse processo de monitorar e avaliar suas ações governamentais, foram selecionadas quatro experiências desenvolvidas por governos que contribuem para a sistematização de melhores práticas para estruturação e fortalecimento dessa área:

- Projeto Governança Inovadora - Governo do Estado do Rio Grande do Norte: Um dos objetivos dessa iniciativa consistiu em aprimorar o monitoramento e a avaliação de projetos estratégicos a partir de um modelo de pactuação de resultados e da configuração e implantação de um software específico para o gerenciamento e monitoramento das ações governamentais. Essa iniciativa visava promover a transparência e gerar valor público para a sociedade, por meio do acompanhamento e controle efetivos de projetos governamentais estratégicos.
- Modelo de Gestão Todos por Pernambuco: a iniciativa foi estabelecida em 2007 com o objetivo de aprimorar a administração pública e alcançar resultados efetivos. Baseado na estrutura do PDCA (Plan-Do-Check-Act), fundamenta-se na perspectiva da

gestão para resultados, sendo uma referência de implementação para outras organizações governamentais. O monitoramento sistemático das metas prioritárias e o uso de reuniões semanais, lideradas pelo governador e com a presença dos secretários, garantem a análise regular do progresso alcançado e a tomada de decisões informadas.

- Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS): esse sistema teve como objetivo avaliar e monitorar os programas e políticas relacionados ao desenvolvimento social. A criação dele envolveu a construção de indicadores de monitoramento, a realização de estudos de avaliação e a definição de processos para o acompanhamento contínuo das ações. Com a sua implantação, foi possível proporcionar uma análise mais sistemática dos resultados e contribuir para a tomada de decisões baseada em evidências.
- Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SIMAPP) - Governo do Estado do Espírito Santo: O SIMAPP foi estabelecido pela em 2017, tendo como objetivo fornecer dados apropriados a modelar e a remodelar o desenho e a execução de políticas públicas do estado. Além disso, o sistema tem como propósito a institucionalização do monitoramento e avaliação das políticas públicas de forma coordenada e articulada ao ciclo orçamentário; o aprimoramento das políticas públicas do Poder Executivo Estadual; e a melhoria da qualidade do gasto público, orientando-se pelos princípios da economicidade, eficiência e transparência. A iniciativa é constituída por uma diversidade de órgãos governamentais estratégicos ao desenvolvimento sustentável do Estado do Espírito Santo, os quais participam igualmente da sua governança.

Essas experiências oferecem *insights* valiosos para gestores, pesquisadores e profissionais interessados em ampliar os resultados alcançados com o monitoramento e avaliação de políticas públicas, sendo, a seguir, destacadas as suas contribuições na estruturação do processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Planejamento

O planejamento da etapa de monitoramento e avaliação de políticas públicas desempenha um papel fundamental na busca por resultados efetivos e no alinhamento estratégico entre os diversos órgãos e entidades do governo. A partir de experiências concretas, destacam-se aspectos relevantes relacionados à pactuação de resultados como parte integrante desse processo.

No Governo do Estado do Rio Grande do Norte, o Contrato de Gestão é o principal instrumento utilizado para pactuar resultados. Esse contrato busca alinhar as instituições com a estratégia governamental por meio da negociação de metas entre os dirigentes dos órgãos e entidades do Poder Executivo. A contratualização tem se mostrado uma ferramenta eficaz de gestão para resultados em governos estaduais, permitindo a definição de metas, alocação de recursos, monitoramento e acompanhamento, além de oferecer incentivos e sanções vinculados ao alcance dos resultados.

Outra experiência relevante é o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, que inclui a formulação de uma Estratégia de médio prazo baseada em uma Visão de Futuro, premissas e focos prioritários. A estratégia é organizada em um Mapa da Estratégia. Nesse contexto, destacam-se os Pactos como objetivos estratégicos monitorados de forma diferenciada, com destaque para áreas como segurança pública, saúde e educação, conforme o caso.

Essas experiências evidenciam a importância do planejamento na etapa de monitoramento de políticas públicas, ressaltando a necessidade de pactuação de resultados entre os diferentes atores envolvidos. A definição clara de metas, indicadores adequados e ações de monitoramento e avaliação contribuem para direcionar esforços, promover a transparência e melhorar a eficácia das políticas implementadas. A partir dessas boas práticas, é possível impulsionar a busca por resultados positivos e aprimorar a tomada de decisões no âmbito governamental.

No contexto do Projeto Governança Inovadora no Rio Grande do Norte, a criação do Escritório Central de Projetos (ECP) desempenha um papel crucial na adoção de um novo modelo de gerenciamento de projetos. O ECP utiliza um painel de monitoramento informatizado, permitindo a disseminação da cultura de pactuação e monitoramento de resultados entre as Secretarias e órgãos do Estado.

Um exemplo de responsabilidade atribuída a uma unidade específica é a criação das Câmaras de Monitoramento no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco. Essas câmaras se reúnem mensalmente para tratar de gargalos identificados e possuem poder de decisão para resolvê-los, garantindo um acompanhamento contínuo e eficiente dos resultados.

No Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) desempenha um papel fundamental na formulação e implementação da função de avaliação e monitoramento. Foi construído um sistema de avaliação e monitoramento que possibilita o acompanhamento contínuo do desempenho dos programas por meio de indicadores específicos. Destaca-se a incorporação dos resultados objetivos dos estudos de avaliação aos programas e políticas, como no caso do Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

No Espírito Santo, a experiência do SIMAPP evidencia a importância de estabelecer um Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, o qual elenca as políticas públicas prioritárias a serem avaliadas e monitoradas no âmbito do sistema ao longo do referido ano. Nessa iniciativa, existe a articulação de três organismos com atuação concomitantemente no propósito de efetuar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas incorporadas no Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, estabelecido por intermédio de decreto.

Coleta de dados

A coleta de dados é uma etapa central que fornece informações relevantes para avaliar o progresso e os resultados alcançados. Diversas experiências destacam a importância de sistemas e ferramentas específicas para facilitar a coleta, análise e disponibilização desses dados.

No Projeto Governança Inovadora do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, foi firmado um contrato com uma empresa de tecnologia para a implantação de um software de monitoramento e gerenciamento de programas, projetos e ações governamentais. O *software*, conhecido como “Painel de Monitoramento do RN”, foi customizado para apoiar as diretrizes estratégicas estabelecidas na Agenda Estratégica RN 2035. Esse painel permitiu ao governo acompanhar de forma eficiente o progresso dos projetos, avaliar o cumprimento das metas estabelecidas e tomar decisões embasadas durante a execução.

Uso de estatísticas para o monitoramento de políticas públicas

O artigo monitoramento de políticas públicas de governo eletrônico discute a importância do monitoramento de políticas públicas de governo eletrônico, destacando o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) na gestão pública. Os autores exploram a abordagem do evidence-based policymaking, que utiliza evidências e estatísticas como base para a tomada de decisões políticas. O uso adequado desse método na Administração Pública requer a definição de metodologia, o uso de dados confiáveis, a transparência na divulgação das informações, o tempo adequado para a construção de evidências e a preparação dos gestores públicos para sua utilização.



Acesse aqui ou pelo QR Code:

BARBOSA, A. F.; RIBEIRO, M. M.; OYADOMARI, W. Monitoramento de políticas públicas de governo eletrônico. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, p. 1-20, 2013.

Com informações detalhadas sobre a execução dos projetos, indicadores de desempenho, cronogramas e alocação de recursos, foi possível realizar análises precisas do andamento dos projetos, identificar desvios e adotar medidas corretivas de forma ágil.

O software de monitoramento também oferece recursos visuais, como a exibição das etapas do projeto em forma de cards, com informações sobre datas de início e término previstas e realizadas. Cada etapa pode ser desdobrada em entregas, permitindo um nível mais detalhado de gerenciamento. Além disso, a página do projeto disponibiliza outros dados relevantes, como notas técnicas, observações, repositório de documentos, imagens, acompanhamento financeiro e geolocalização. Essas informações facilitam o acompanhamento e a análise da evolução do projeto.

Indicadores	Meta	Realizado	Real / Meta	Performance	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov
Estratégico															
Número de eventos científicos e culturais realizados															
Número de eventos científicos e culturais realizados	1,00	1,00	100%	100%											
Número de turmas acompanhadas e avaliadas	3,00	3,00	100%	100%											
Número de profissionais da educação capacitados	200,00	200,00	100%	100%											
IDEB (Anos Finais) da Escola de Educação Básica	3,40	3,40	100%	100%											
IDEB (Anos Iniciais) das Escolas de Educação Básica	6,15	6,15	100%	100%											
Número de sistemas de abastecimento de água	48,00	48,00	100%	100%											
Número de dessalinizadores mantidos	172,00	172,00	100%	100%											
Número de cisternas construídas	0	0	0%	0%											
Número de poços perfurados	652,00	652,00	100%	100%											
Número de pontos de monitoramento da rede de esgoto	4,50	4,50	100%	100%											
Número de pontos de monitoramento da rede de esgoto	20,00	20,00	100%	100%											

Figura 16. Visualização da Matriz de Indicadores do Painel de monitoramento do Projeto Governança Inovadora do Estado do Rio Grande do Norte

No Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, foi desenvolvido o Painel de Controle das Ações Estratégicas de Governo, um sistema de informática que fornece suporte *online* e em tempo real, apresentando informações físicas e financeiras das metas prioritárias. Essa ferramenta contribuiu para impulsionar a inovação e o avanço no monitoramento em Pernambuco. Com dados atualizados e acessíveis, o governo pode acompanhar o progresso das ações estratégicas, avaliar o desempenho e tomar decisões informadas.

No sistema de monitoramento e avaliação desenvolvido no Espírito Santo, o processo de coleta de dados é coordenado pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) e envolve três unidades principais: a Comissão de Análise Estratégica (CAE), o Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (NUMA) e os Órgão Finalísticos. Essas unidades atuam na produção do conhecimento científico acerca do desempenho das políticas públicas estaduais, as quais são selecionadas e renovadas para integrar as atividades do Sistema anualmente. Em vista disso, são remetidos aos órgãos finalísticos os dados e as informações necessárias para fundamentar os processos decisórios, viabilizando o aprendizado contínuo dos agentes e o aperfeiçoamento da gestão pública.

Visando melhorar a eficiência e a eficácia das políticas públicas, a iniciativa desenvolveu um conjunto de guias, manuais e *templates* que orientam técnicos do poder executivo estadual, mas também podem ser apropriadas pelas gestões municipais e pelo terceiro setor. A **Figura 17** ilustra um dos *templates* utilizados no processo de coleta de dados.

Guia para avaliar políticas públicas
Template para elaboração de Plano de Monitoramento



Fonte: Adaptada de World Bank Institute (2009).

Figura 17. Template para elaboração de Plano de Monitoramento desenvolvido pelo Governo do Estado do Espírito Santo

Análise de dados

A análise de dados desempenha um papel crucial no ciclo de monitoramento de políticas públicas, permitindo uma compreensão mais aprofundada dos resultados e impactos das ações governamentais. Algumas experiências destacam a importância do uso de indicadores e da visualização regionalizada para uma análise mais efetiva.

No Projeto Governança Inovadora do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, a plataforma de monitoramento utiliza indicadores como uma forma simples e visual de ilustrar fenômenos complexos e acompanhar o progresso ao longo do tempo. A plataforma conta com um Painel de Monitoramento que permite visualizar e cadastrar novos indicadores, utilizando faróis estratégicos para acompanhar sua situação, inclusive em comparação com as metas estabelecidas. Essa funcionalidade facilita a identificação gráfica dos resultados alcançados e a evolução das ações e objetivos estratégicos, auxiliando os gestores na tomada de decisões.

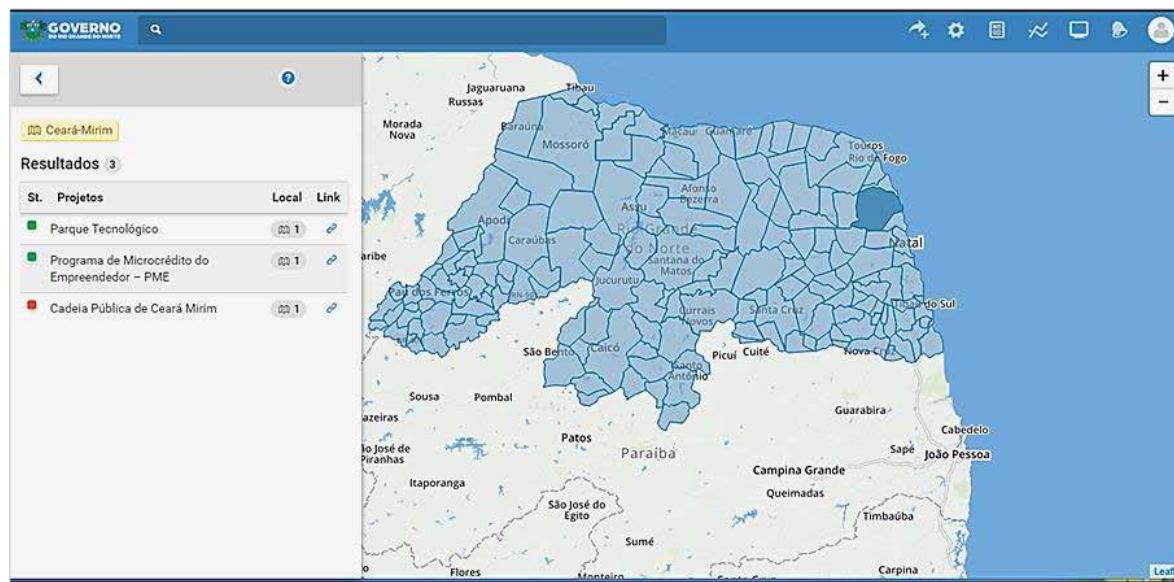


Figura 18. Mapa da Regionalização do Projeto Governança Inovadora do Governo do Estado do Rio Grande do Norte

No SIMAPP do Governo do Estado do Espírito Santo é ressaltada a importância de utilizar evidências no processo de monitoramento e avaliação, sendo destacado que se os dados não forem incorporados ao processo de tomada de decisão, além de representarem uma destinação ineficiente de recursos públicos, poderá abrir espaço para tomada de decisões arbitrárias. Dessa forma, a iniciativa aponta que é essencial que as decisões tomadas no âmbito de uma política pública sejam baseadas em evidências bem fundamentadas. Nesse processo, a análise dos dados fornecidos pelo monitoramento de indicadores-chave permite a identificação precoce de ameaças à implementação de uma política e, consequentemente, indicam a necessidade de análises mais aprofundadas que levem às correções necessárias. É recomendada a utilização de ferramentas como gráficos e tabelas, permitindo uma visualização direta das informações apresentadas (**Figura 19**).



Figura 19. Modelo de relatório de indicador utilizado no Espírito Santo

Além dos aspectos mencionados, um fator que merece destaque é o alinhamento da política pública em questão com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nesse sentido, ao produzir informações sobre o M&A, é fundamental verificar como essa ação vem impactando os ODS, permitindo gerar reflexões e análises que contribuem para o desenvolvimento sustentável.

Ademais, o alinhamento aos ODS possibilita identificar se as políticas implementadas estão contribuindo para avançar em direção aos objetivos globais de sustentabilidade. Isso envolve examinar como a M&A influencia questões como erradicação da pobreza, igualdade de gênero, acesso à energia limpa, trabalho decente, redução das desigualdades, entre outros temas abordados pelos ODS.

A experiência desenvolvida pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte representa uma das iniciativas que promoveu o alinhamento de políticas públicas com os ODS, sendo realizada vinculação desses objetivos com o Mapa Estratégico RN 2035 e cumprindo com o que preconiza a Agenda 2030 de que os governos têm a responsabilidade primária de acompanhamento e revisão, em âmbito nacional, regional e global, do progresso alcançado na implementação dos Objetivos e metas ao longo dos próximos 15 anos.

A partir da correspondência das metas e indicadores dos ODS com os atributos do Mapa Estratégico do RN 2035, é possível identificar a congruência entre os objetivos declarados pela Agenda 2030 com o instrumento de planejamento do Governo Estadual, vinculando a atuação governamental com a expectativa de implantação dos compromissos constantes nos ODS. Nesse sentido, os resultados podem ser visualizados numa matriz, na qual são relacionadas cada uma das metas e indicadores dos ODS a um ou mais atributos do Mapa Estratégico, propiciando a visão sistêmica e transversal necessária à coordenação dos esforços para o alcance das metas. A partir dessa iniciativa, é possível alinhar as ações de pactuação, monitoramento e avaliação do Plano Estratégico do RN a Agenda 2030, permitindo a geração de dados, análises e relatórios gerenciais sobre os esforços do Governo Estadual despendidos também para a consecução dos ODS.

Avaliação dos resultados

A avaliação de resultados é uma etapa fundamental no ciclo de M&A de políticas públicas, permitindo verificar o progresso, identificar problemas e adotar medidas corretivas.

Conforme aponta-se a seguir, três experiências destacam a importância das Reuniões de Análise e Aprendizagem Estratégica (RAEs) e do monitoramento sistemático das metas prioritárias.

No projeto Governança Inovadora do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, as RAEs desempenham um papel central no processo de monitoramento e avaliação. Essas reuniões ocorrem em ciclos operacional, tático e estratégico, cada uma fornecendo subsídios para a próxima.

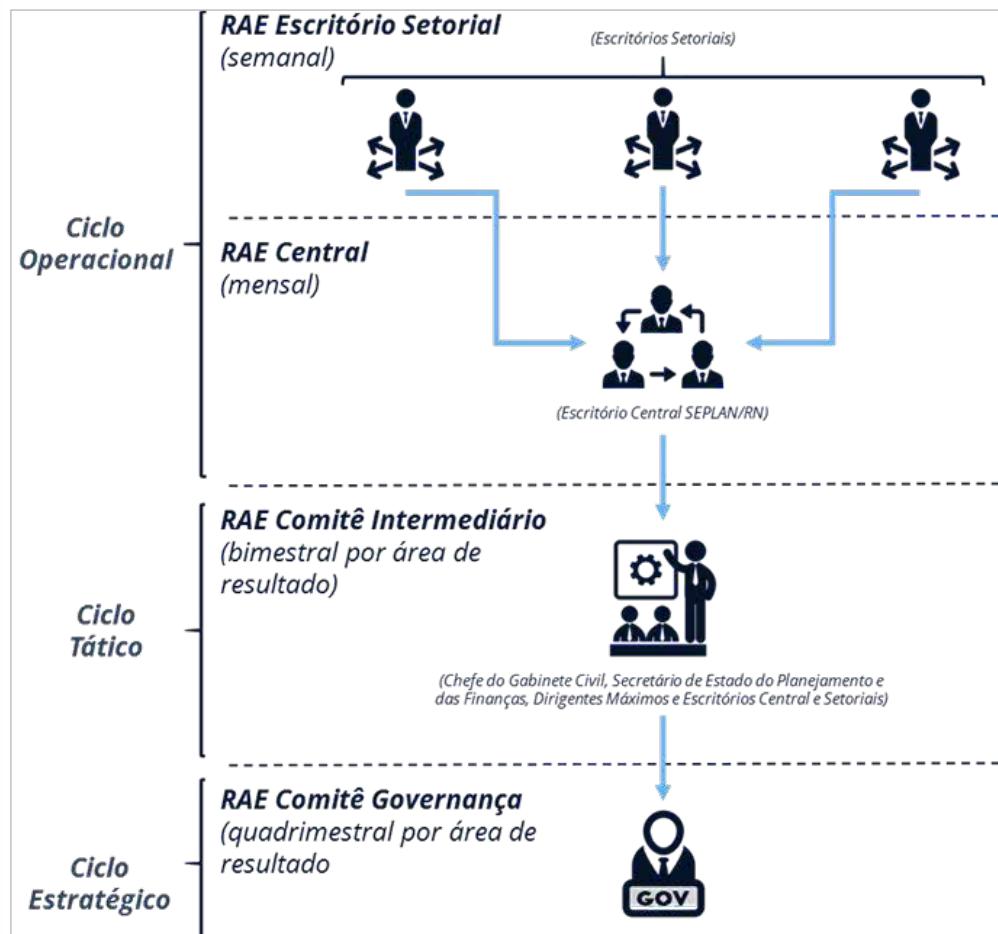


Figura 20. Sistemática das Reuniões de Análise e Aprendizagem Estratégica (RAEs) do projeto Governança Inovadora do Governo do Estado do Rio Grande do Norte

- As reuniões operacionais, chamadas de RAEs Setoriais, ocorrem semanalmente nos escritórios setoriais e são conduzidas pelos responsáveis pelos projetos estratégicos e iniciativas. As informações geradas nessas reuniões são encaminhadas ao Escritório Central de Projetos, que, mensalmente, discutem o desempenho dos Contratos de Gestão em nível central, fornecendo informações relevantes para a tomada de decisões pelos gestores.
- As reuniões táticas, chamadas de RAEs Intermediárias, que ocorrem a cada dois meses em caráter estratégico, e têm a finalidade de acompanhar e monitorar a execução dos Contratos de Gestão, exercendo um papel de planejamento, coordenação, supervisão e controle do sistema estadual de Planejamento.
- As reuniões estratégicas, denominadas RAEs de Governança, ocorrem a cada quatro meses e são conduzidas pelos Comitês de Governança. Esses comitês têm a responsabilidade de acompanhar e monitorar a execução dos Contratos de Gestão, incluindo questões político-gerenciais.

No Monitoramento do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, também é destacada a importância de realização de reuniões de monitoramento da estratégia governamental. Na sistemática desenvolvida, esses encontros devem ocorrer semanalmente, sob a liderança

presencial do Governador e com a participação dos secretários.

Para garantir a qualidade e efetividade dessas reuniões, cada meta prioritária é detalhada em um Plano Operativo, que inclui etapas de execução, prazos, orçamentos e responsáveis. Durante as reuniões, são apresentados os indicadores de execução física e financeira das metas, permitindo uma análise aprofundada do progresso alcançado. Algumas das análises feitas pela equipe são:

- Qual o andamento da meta prioritária?
- Em caso de atraso, qual a justificativa?
- Como dar encaminhamento a esta dificuldade encontrada?
- São fatores externos (fatores climáticos, por exemplo) ou internos?

Além disso, a equipe da Secretaria de Planejamento e Gestão participa de reuniões internas conduzidas pelas secretarias do Estado, identificando ações corretivas necessárias. As principais decisões e encaminhamentos são registrados em atas, que servem como termos de repactuação ou termos de compromisso. Essa abordagem garante um acompanhamento constante das metas prioritárias, permitindo ajustes e correções quando necessário.

O SIMAPP desenvolvido pelo Governo do Estado do Espírito Santo também reforça que a importância do monitoramento está diretamente associada à utilização efetiva dos resultados e conhecimentos adquiridos em seu processo. Nesse sentido, o modelo tem como elemento central a realização de reuniões quinzenais e mensais de apresentação e discussão dos indicadores. As reuniões de monitoramento são instâncias de acompanhamento, integração e ajustes das ações e ocorrem no nível operacional (quinzenalmente), tático (mensalmente) e estratégico (bimestralmente). As informações utilizadas nessas reuniões são divulgadas em formato de relatórios para os diversos agentes envolvidos.

Comunicação

A comunicação dos resultados obtidos é outro elemento-chave do processo. Através da comunicação efetiva, é possível disseminar as informações relevantes, promover a transparência e engajar os diferentes stakeholders envolvidos. A partir das experiências mencionadas, é possível destacar alguns aspectos relacionados à comunicação nesse contexto.

No Modelo Todos por Pernambuco, o governo do Estado adotou práticas de comunicação por meio de relatórios periódicos. O Relatório de Ações do Governo, produzido anualmente, descreve as principais iniciativas realizadas em cada Objetivo Estratégico, com base no monitoramento das Metas Prioritárias. Além disso, esse relatório apresenta gráficos que ilustram os principais resultados e impactos obtidos ao longo do ano, utilizando indicadores econômicos e sociais. Essa abordagem permite que a população e outros atores envolvidos possam compreender de forma clara e acessível o progresso alcançado pelo governo e as áreas de foco.

No âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), a comunicação dos resultados é realizada por meio de diferentes formatos de

informações. Além de relatórios, o MDS disponibiliza planilhas eletrônicas, tabelas, gráficos, mapas estatísticos e mapas temáticos. Essa diversidade de formatos permite que os dados sejam apresentados de maneira mais comprehensível e adequada às necessidades dos diferentes públicos. Essa iniciativa de transparência contribui para a gestão das políticas públicas e para a tomada de decisões embasadas em evidências.

No SIMAPP do Espírito Santo, os resultados do processo de monitoramento devem ser divulgados regularmente, de maneira clara e sucinta, fazendo-se relevantes para a audiência que se deseja atingir. Essa divulgação pode ser feita através de sumários executivos, relatórios completos, apresentações, seminários, entre outros. Ademais, é atestado que um bom plano de comunicação é imprescindível para disseminar as evidências que servirão como base para decisões informadas.

Em todas essas experiências, a comunicação desempenha um papel fundamental na disseminação dos resultados, no fortalecimento da transparência e na construção de confiança com os diferentes atores envolvidos. A utilização de relatórios, gráficos e outros formatos de apresentação contribui para tornar as informações mais acessíveis e comprehensíveis para o público em geral. Além disso, a divulgação dessas informações nos sites governamentais e em outros canais de comunicação facilita o acesso por parte dos cidadãos, da sociedade civil e de outros interessados.

Experiências de M&A em políticas de desenvolvimento regional

Além dessas experiências apresentadas, se faz relevante conhecer como políticas, planos, programas e projetos com foco no desenvolvimento regional realizam as etapas de monitoramento e avaliação dessas políticas públicas. Nesse sentido, foram selecionadas algumas práticas desenvolvidas por organizações, embora seja necessário destacar que, no geral, esse ainda é um processo em estruturação, não sendo disseminadas informações consistentes sobre o monitoramento dessas ações.

No âmbito do governo federal, a PNDR, enquanto instrumento norteador do desenvolvimento regional, possui algumas avaliações publicadas por pesquisadores, os quais se concentram, sobretudo, em produzir estudos sobre os fundos constitucionais propostos com essa política. Essas experiências de avaliação são válidas, mas elas geralmente enfatizam o aspecto econômico dessa política, carecendo de uma visão mais abrangente sobre a atuação dela na promoção do desenvolvimento regional e combate as desigualdades.

Com a nova regulamentação da PNDR instituída pelo Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019, foram estabelecidas importantes diretrizes para institucionalização do monitoramento e avaliação da política. Nessa versão, foi instituído o Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional, para assegurar o monitoramento e a avaliação da PNDR e o acompanhamento da dinâmica regional brasileira. Além disso, está prevista a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, instância estratégica de governança da PNDR, que tem como uma de suas competências propor indicadores de monitoramento e de avaliação da PNDR e de seus instrumentos, além de aprovar os relatórios de monitoramento e de avaliação.

A legislação estabelece também que as Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste, em conjunto com o Ministério da Integração e

do Desenvolvimento Regional, são responsáveis por publicar anualmente os resultados do monitoramento das concessões e das aplicações dos Fundos Constitucionais de Financiamento, dos Fundos de Desenvolvimento e dos benefícios e incentivos de natureza financeira, tributária ou creditícia, de forma a evidenciar o emprego desses instrumentos de financiamento em consonância com os objetivos da PNDR.

Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional

Art. 16. Fica criado o Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Regional, com o objetivo de monitorar e avaliar os instrumentos financeiros, os planos, os programas e as ações da PNDR, inclusive por meio do intercâmbio de informações com os demais órgãos e entidades públicos, com organizações da sociedade civil e com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a partir de fluxo de dados e informações gerenciais estabelecido pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional.



Embora sejam observados esses dispositivos regulamentadores, o fato é que este ainda é um processo em estruturação, sendo realizadas, durante o ano de 2023, algumas reuniões para de fato operacionalizar as instâncias que viabilizem o monitoramento e a avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

A criação do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e a publicação da nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, em 2019, precisam ser complementadas com medidas que promovam a adequada integração dos mecanismos de desenvolvimento regional (TCU, 2022).



Nesse contexto, as práticas de M&A desenvolvidas pelas Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste (Sudam, Sudene e Sudeco) ainda se apresentam de forma isolada, sendo relevante destacar que essas organizações vêm se mobilizando para estruturar um processo de monitoramento e avaliação do Planos de Desenvolvimento Regional.

No caso da Sudam, por exemplo, houve um esforço técnico da organização para produção do primeiro relatório de avaliação do PRDA 2020-2023, sendo esse um marco importante, que dá cumprimento ao comando legal delimitado pelo art. 14 da Lei Complementar nº 124/2007.

De forma a produzir uma avaliação da atual situação da PNDR, o Tribunal de Contas da União (TCU) considerou esse tema como uma das áreas da Administração Pública federal em que se observam riscos que podem comprometer tanto a qualidade dos serviços ofertados pelo governo quanto a eficácia das políticas públicas. Nesse sentido, a Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal (TCU, 2022) descreveu os principais problemas verificados com a PNDR e apontou um conjunto de medidas que poderiam ser adotadas para aprimoramento da política.

O que a Lista de Alto Risco produzida pelo TCU diz sobre o Desenvolvimento Regional

O Tribunal de Contas da União (TCU) identificou que o desenho da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) não propicia redução das desigualdades entre regiões mais pobres e mais ricas do país, apesar do grande volume de recursos destinados ao desenvolvimento regional.

Além disso, foi constatado que os Planos Regionais de Desenvolvimento do Nordeste (PRD-NE), do Centro-Oeste (PRDCO) e da Amazônia (PRDA) não foram aprovados pelo Congresso Nacional, embora tenha ocorrido amplo debate participativo entre as Superintendências de Desenvolvimento e partes interessadas, para definição dos programas, dos projetos, das ações e das metas que compõem os projetos de lei.

Outro ponto do relatório é a identificação da ausência de formalização dos pactos de metas com estados e municípios e a baixa atuação entre as instâncias responsáveis pela articulação federativa e interministerial dessa política.

Por fim, atesta-se que não há avaliação sistemática e satisfatória dos resultados da PNDR, dos programas, das ações e dos incentivos fiscais destinados ao desenvolvimento regional.



Acesse aqui ou pelo QR Code:

TCU. Lista de alto risco da Administração Pública federal elaborada pelo TCU: Desenvolvimento Regional. 2022.

Além desses estudos que enfatizam a situação atual da avaliação da PNDR e dos seus instrumentos, há outras experiências de monitoramento e avaliação de políticas de desenvolvimento regional, conforme será apresentado a seguir:

Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu

O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX) foi criado via Decreto Presidencial nº 7.340 de 2010 e está atrelado à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Houve uma atualização desse instrumento, o qual está atualmente regulamentado pelo Decreto nº 10.729, de 23 de junho 2021 que adota a nomenclatura de Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu. Esse plano dispõe de recursos financeiros alocados exclusivamente para a execução de projetos de desenvolvimento no território impactado pela Usina Hidrelétrica Belo Monte (UHEBM).

Relativo à prática de M&A dessa iniciativa, destaca-se que há um site público que disponibiliza diversas informações sobre a execução do plano, inclusive dos projetos que são financiados (**Figura 21**). Além disso, em outubro de 2022 foi publicado um Relatório Histórico desse plano, reunindo diversas informações sobre o seu andamento, projetos em execução, recursos investidos e desafios enfrentados.

PDRSX-2017/352

Situação Atual: EM FINALIZAÇÃO

Projeto Conselho Escolar na Busca da Melhoria da Infraestrutura e dos Resultados Educacionais

Objeto: Melhorar a infraestrutura de salas de aulas da Zona Rural, ou de cidades que apresente vulnerabilidade educacional aos alunos, devido à ausência de cadeiras e ventilador, bem como equipamentos mínimos para garantir das atividades educacionais que visem o melhoramento do IDEB.

Proponente: Conselho Escolar da Escola Francisco de Assis Pereira Silva

Responsável(s): ELVINA SOUSA SILVA LOURENÇO

Ano de Implantação	Data de Início	Data de Conclusão
2017	2018-03-05	
Eixo Temático	Estera	Abrangência
Eixo Temático 06	SOCIEDADE CIVIL	REGIONAIS
Valor Total do Projeto	Comprometido	Saldo
R\$ 955.760,00	R\$ 955.456,07	R\$ 303,93

● Comprometido
● Other

Anexos do Projeto:

- Documento 01 Data do Documento 01
- Documento 02 Data do Documento 02

Figura 21. Exemplo de informações de projeto incluído no Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu

Sobre o modelo de M&A instituído para a gestão do PDRSX, destaca-se a existência de instâncias gestoras, as quais vêm passando por um processo de atualização. No geral, há um Comitê Gestor do Plano, o qual é composto por representantes de órgãos governamentais (federal, estadual e municipal) e por representantes de organizações da sociedade civil (setor empresarial, entidades sindicais patronais e de trabalhadores dos setores urbano, rural e pesqueiro, comunidades indígenas e instituição de ensino e pesquisa). Esse comitê possui atribuições de monitorar a execução e a efetividade do PDRS do Xingu, deliberar sobre a aplicação dos recursos destinados ao plano, bem como promover a sua revisão e atualização. Além desse Comitê, há Câmaras Técnicas que promovem debates sobre políticas setoriais.

Para o monitoramento do plano, há um manual que padroniza procedimentos de prestações de contas dos repasses financeiros entre a empresa gestora e os proponentes e também fornece orientações gerais sobre o acompanhamento e fiscalização dos projetos, informando quais elementos devem ser verificados nessas atividades. Há uma rotina estabelecida para realização das etapas do monitoramento que podem contar com a realização de visitas (*in loco*), visando a verificação de produtos, atividades e a medição de obras. Há

ainda o preenchimento de fichas com informações básicas do projeto que são subsídios importantes para elaboração de relatórios e gerar os encaminhamentos necessários.

Essa experiência evidencia a importância de realizar o monitoramento contínuo de projetos financiados pelo plano, considerando os seus respectivos *status*. Ademais, por meio dessa prática é possível visualizar os resultados alcançados pelos projetos de forma mais concreta, e com isso, evidenciar os impactos que o investimento causa na comunidade beneficiária, além de identificar as ações que não lograram êxito e informar as inconsistências detectadas a governança para a tomada de decisão.

Fundo Amazônia

O Fundo Amazônia é uma iniciativa brasileira criada em 2008 que tem como objetivo central promover projetos para a prevenção e o combate ao desmatamento e também para a conservação e o uso sustentável das florestas na Amazônia Legal.

O BNDES é o gestor do Fundo Amazônia, que conta ainda com um Comitê Orientador que reúne representantes do Governo Federal, dos estados da Amazônia legal e da sociedade civil organizada. Esse Comitê que estabelece os critérios e diretrizes estratégicas para o uso dos recursos, operando de forma consensual.

A fim de conferir transparência a suas atividades, o Fundo Amazônia possui um *site* que conta com diversas informações sobre a iniciativa, incluindo dados sobre os projetos financiados, o desembolso financeiro, o território de atuação, além de diversos relatórios de monitoramento e avaliação (**Figura 22**).

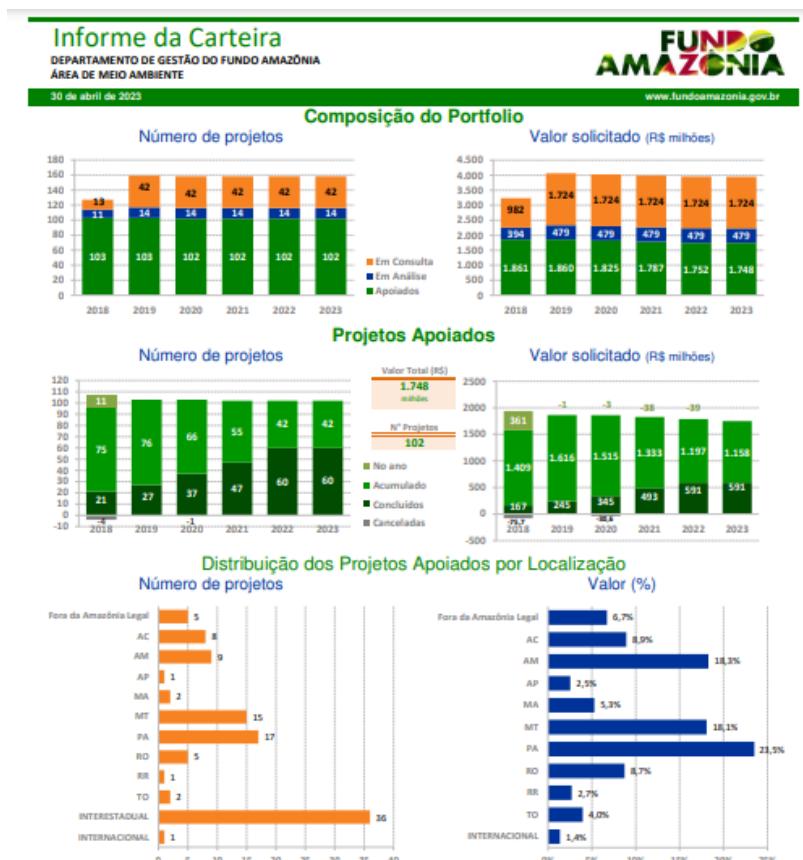


Figura 22. Exemplo de Boletim publicado pelo Fundo Amazônia

Além de serem instrumentos de prestação de contas, essas informações registram e divulgam para a sociedade as ações e os resultados do fundo. Outra prática observada com a iniciativa é a realização de avaliações externas de efetividade das ações que apoia. Assim, foi criado o Marco Conceitual de Avaliação de Efetividade dos Projetos Apoiados pelo Fundo Amazônia para orientar as equipes sobre o padrão mínimo a ser aplicado nestas avaliações de projetos individuais, estabelecendo um procedimento institucional que assegure certo grau de comparabilidade entre as avaliações realizadas. Nessa prática, é instituído que as avaliações se orientem por cinco critérios de avaliação definidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

- Relevância: Avalia a coerência dos objetivos do projeto de acordo com as demandas dos beneficiários e as prioridades políticas dos grupos alvos, do receptor e dos doadores.
- Eficácia: Avalia em que medida os objetivos diretos do projeto foram alcançados ou espera-se que sejam alcançados e que fatores foram importantes.
- Eficiência: Mensura o custo-benefício dos resultados. Se o recurso financeiro foi investido de forma mais econômica e se os resultados foram alcançados de forma satisfatória.
- Impacto: Avalia as mudanças positivas e negativas decorrentes do projeto, direta ou indiretamente, intencional ou involuntária.
- Sustentabilidade: Avalia se os benefícios do projeto continuam ocorrendo após o seu término, com ênfase nos aspectos sociais, econômicos e ambientais

Além desses aspectos, é ressaltado que as avaliações produzidas devem estar fundamentadas em princípios de caráter funcional e ético, tais como: imparcialidade, independência, utilidade, participação, confiabilidade, postura ética e transparência.

Avaliação de meio termo da efetividade do Fundo Amazônia

Em 2019 foi realizada uma avaliação de meio termo da efetividade do Fundo Amazônia, tendo como objetivo analisar em que medida os objetivos do Fundo Amazônia estão sendo alcançados a partir dos resultados atingidos no período de 2008 a 2018.

A avaliação foi produzida por uma equipe de consultores independentes, com a coordenação técnica da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e da Organização das Nações Unidas (ONU).

Metodologicamente, o estudo fundamenta-se nas avaliações de desempenho ambiental que a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) realiza regularmente em seus países membros e, além da análise de documentos e estudos, esta avaliação baseia-se em entrevistas qualitativas com uma ampla gama de atores sociais – gestores, observadores e beneficiários. O processo de produção da avaliação foi composto pelas seguintes etapas:

1. Coleta e análise de dados e informações sobre o Fundo Amazônia.
2. Realização de reuniões e entrevistas com atores relevantes
3. Análise de informações obtidas na viagem a campo e em entrevistas complementares.
4. Apresentação de resultados preliminares à equipe do BNDES envolvida na gestão do Fundo Amazônia.
5. Elaboração do Relatório Preliminar de Avaliação.
6. Realização da revisão entre pares, na qual são apresentados e debatidos os resultados preliminares da avaliação com especialistas brasileiros e de outros países amazônicos (realizada no dia 7 de agosto de 2019).
7. Recebimento de contribuições e observações sobre o Relatório Preliminar de Avaliação.
8. Consolidação e publicação do documento final.



Acesse aqui ou pelo QR Code:

Relatório de Avaliação de Meio Termo da Efetividade do Fundo Amazônia: 2008-2018. CEPAL, 2019.

Lições e Boas práticas

A partir das experiências analisadas, observa-se que no processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas, diversas lições aprendidas e boas práticas têm se destacado, demonstrando sua importância na tomada de decisões estratégicas e na melhoria da eficácia das políticas implementadas. Ao analisar as experiências de M&A, tanto no contexto de políticas gerais quanto daquelas que enfocam o desenvolvimento regional, é possível identificar aspectos-chave que contribuem para um monitoramento eficiente e abordagens de avaliação que fornecem uma visão abrangente do desempenho das políticas.

Uma das lições aprendidas é a importância da adoção de uma **sistemática regular de gerenciamento de ações governamentais**. Essa prática contribui significativamente para a eficiência na alocação de recursos públicos, promovendo a qualidade dos serviços prestados à população e subsidiando a tomada de decisões embasadas. Através de um planeja-

mento adequado, estabelecimento de metas claras e pactuação de resultados, os gestores públicos podem promover uma gestão mais transparente, responsável e eficaz.

A utilização de **sistemas e ferramentas tecnológicas** também tem se mostrado uma boa prática no ciclo de monitoramento e avaliação. Esses recursos permitem um acompanhamento mais eficiente, fornecendo informações detalhadas e contribuindo para análises precisas. Com acesso a dados atualizados e de qualidade, os gestores públicos podem tomar decisões embasadas e adotar medidas corretivas de forma ágil, promovendo a eficácia e o sucesso das políticas implementadas.

Outra boa prática é a **análise de dados no ciclo de monitoramento de políticas públicas**. A utilização de indicadores adequados e a visualização regionalizada dos resultados permite uma compreensão mais clara e abrangente do desempenho das políticas. Essa abordagem embasa a tomada de decisões informadas, o redirecionamento de recursos e a implementação de medidas corretivas, visando promover o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade.

A **avaliação de resultados** também se destaca como uma boa prática no ciclo de monitoramento. A realização de Relatórios de Avaliação de Efetividade (RAEs) e reuniões sistemáticas de monitoramento permitem uma análise contínua do desempenho, identificação de problemas e tomada de decisões informadas. Ao estabelecer mecanismos eficazes de avaliação, os gestores podem garantir que as políticas públicas estejam em conformidade com as metas estabelecidas, promovendo a efetividade das ações governamentais e o alcance dos resultados esperados.

A **comunicação** desempenha um papel crucial no ciclo de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Ao tornar os resultados e o progresso das políticas visíveis e acessíveis, a comunicação contribui para a transparência e a prestação de contas dos gestores públicos. Além dos relatórios e documentos formais, é importante utilizar diferentes canais de comunicação, como mídias sociais, eventos públicos, workshops e reuniões, para alcançar públicos diversos e garantir o engajamento dos atores relevantes. A comunicação efetiva promove uma cultura de transparência, aprendizagem e responsabilização, contribuindo para a melhoria contínua das políticas públicas e para o alcance de resultados mais efetivos.

Além das práticas mencionadas, destaca-se a importância da **participação dos atores relevantes no processo de monitoramento e avaliação**. A inclusão de diferentes stakeholders, como representantes da sociedade civil, academia e setor privado, contribui para uma perspectiva mais abrangente e plural no monitoramento das políticas. Essa participação permite a troca de conhecimentos, a identificação de desafios e soluções, e fortalece a legitimidade e a aceitação das políticas implementadas.

Outra lição aprendida é a necessidade de estabelecer **mecanismos de aprendizagem contínua no ciclo de monitoramento e avaliação**. Isso envolve a análise sistemática das experiências passadas, identificação de boas práticas e lições aprendidas, e a incorporação desses conhecimentos nas políticas futuras. A aprendizagem contínua contribui para aprimorar a eficácia das políticas, evitar a repetição de erros e promover a inovação na gestão pública.

A **integração entre os diferentes níveis de governo** é outra boa prática no ciclo de monitoramento e avaliação. A coordenação e o alinhamento de esforços entre governos federal, estaduais e municipais permitem uma visão mais integrada e coerente das políticas públi-

cas. Essa integração facilita a troca de informações, o compartilhamento de boas práticas e a colaboração na solução de problemas, fortalecendo a efetividade das políticas implementadas.

Por fim, é essencial destacar a importância de **recursos humanos capacitados e engajados no ciclo de monitoramento e avaliação**. A formação de equipes técnicas qualificadas, com expertise em metodologias de monitoramento e avaliação, contribui para a qualidade dos processos e resultados obtidos. O investimento em capacitação, valorização e motivação dos profissionais envolvidos fortalece a cultura de monitoramento e avaliação nas instituições públicas.

A **Figura 23** a seguir apresenta a síntese das lições e boas práticas discutidas.

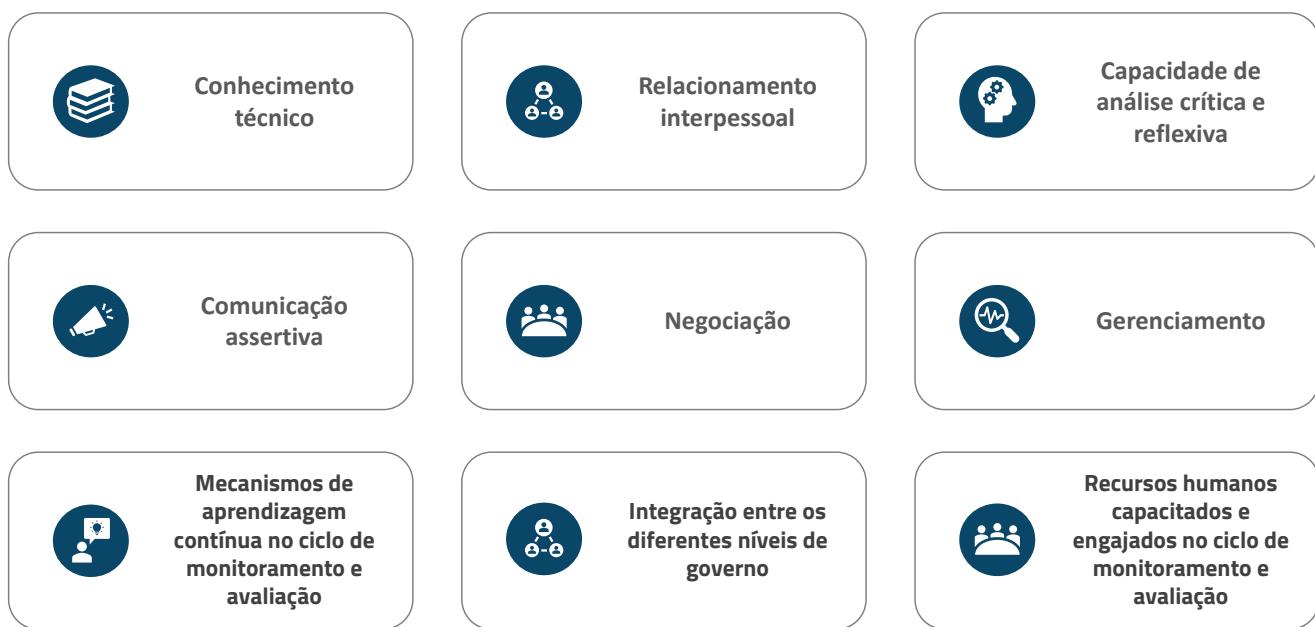


Figura 23. Síntese das lições e boas práticas

Em resumo, as lições aprendidas e boas práticas no ciclo de monitoramento e avaliação de políticas públicas envolvem a adoção de uma sistemática regular de gerenciamento, a utilização de sistemas e ferramentas tecnológicas, a análise de dados, a avaliação de resultados e a comunicação efetiva. Ao aplicar essas práticas, os gestores públicos podem promover uma gestão mais eficiente, transparente e responsável, resultando em políticas públicas que atendam adequadamente às demandas da sociedade.

5 Modelo para Monitoramento e Avaliação de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional

A presente seção apresenta o modelo de monitoramento e avaliação de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional, considerando o PRDA como categoria de análise e objeto de estruturação da proposta. O monitoramento e a avaliação, quando bem executados, permitem gerar informações necessárias para verificar o desempenho das políticas públicas, possibilitando realizar ajustes ao longo de sua implementação.

Essas etapas são relevantes no ciclo das políticas públicas, pois geram informações úteis e tempestivas para que a liderança e suas equipes possam perseguir e sustentar uma cultura de melhoria do desempenho na Administração Pública. Para tanto, esta seção define os principais procedimentos para o funcionamento da sistemática de monitoramento e avaliação, envolvendo a coleta de informações junto aos atores que fazem parte do plano, a periodicidade das reuniões, os principais atores participantes e seus papéis, assim como os produtos gerados com a execução dessas ações. Por meio dos aprendizados e melhorias produzidos por essa sistemática, será possível identificar os eventuais *gaps* e evitar que dificuldades e distorções ocorridas no passado possam impactar o futuro.

Reforça-se que não existe um modelo ideal, sendo necessário ir incrementando as práticas e estabelecendo uma cultura de contínuo aprimoramento. Assim, quando as organizações se dedicam à, previamente, estruturarem seus modelos, tem-se uma maior possibilidade de que a aplicação deles funcionem e evitem que os planos de demais políticas ora formuladas, caiam no esquecimento. O guia de avaliação *ex post* reforça essa concepção, destacando que as organizações devem adotar práticas de uniformização e padronização para a rotina de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Conforme aponta o guia de avaliação *ex post*, é fundamental que as organizações estabeleçam sistemáticas que permitam maior uniformização e padronização para a rotina de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Por meio dessa iniciativa, são adotados os mecanismos que possibilitam fortalecer e consolidar a cultura de M&A de políticas públicas, compartilhando conhecimento e estabelecendo uma metodologia de trabalho padronizada sobre abordagens, métodos de avaliação, bem como busca despertar e sensibilizar os gestores para a sua importância (BRASIL, 2018).



À luz do exposto, apresenta-se uma proposta para a realização do monitoramento e avaliação de políticas públicas, sendo utilizado o caso do PRDA como objeto de análise, destacando diversos atributos que influenciam a implementação dessa sistemática. Discute-se os elementos envolvidos nessa fase, considerando as premissas orientadoras do modelo, os atores envolvidos, suas atribuições e a sistemática que se recomenda que seja instituída para permitir tanto um monitoramento tático-operacional e estratégico, assim como a avaliação mais ampla do plano. Ao final, também são abordados aspectos relativos as ferramentas que dão suporte ao funcionamento desse modelo de M&A, sendo fornecidas também diretrizes para ampliar a comunicação nessa fase.

Premissas

Ao estabelecer uma sistemática de monitoramento e avaliação de políticas públicas, é fundamental definir as premissas orientadoras no início do processo. Elas moldam o desenvolvimento e a implementação do sistema, garantindo sua relevância e eficácia.

Para estabelecer esses elementos-chave, sugere-se que as organizações adotem duas abordagens principais, realizadas de maneira simultânea. Uma delas envolve uma análise interna detalhada, que inclui a revisão crítica de vários aspectos; e a outra, por sua vez, analisa práticas externas adotadas por outras organizações em suas experiências de monitoramento e avaliação.

Elementos a serem considerados para estabelecer as premissas orientadoras da sistemática de M&A

Alguns aspectos a serem considerados para estabelecer as premissas orientadoras da sistemática de M&A são os ciclos anteriores, as estruturas internas responsáveis por essas atividades, os respaldos legais que regulam esses processos, os sistemas tecnológicos existentes que podem oferecer suporte, os canais disponíveis para a divulgação ágil das informações, entre outros fatores.

Nessa abordagem, é essencial que a organização examine sua experiência prévia de forma crítica, incluindo avaliar a eficácia e a eficiência dos ciclos anteriores, identificando sucessos e desafios encontrados. Além disso, é necessário analisar as estruturas internas responsáveis pela condução desses processos, garantindo que sejam adequadas e capazes de fornecer o suporte necessário.

Outro aspecto importante é verificar os respaldos legais existentes. Isso assegura a conformidade com as diretrizes estabelecidas e com as obrigações legais.

A organização também precisa avaliar os sistemas tecnológicos disponíveis e verificar se eles são capazes de suportar as demandas incluindo a capacidade de coleta, armazenamento, análise e compartilhamento de dados relevantes.

Por fim, é necessário examinar os canais disponíveis para a divulgação tempestiva de informações relacionadas. Isso garante que os resultados e as conclusões sejam comunicados de forma clara, oportunamente e acessível aos públicos relevantes.

Ao considerar esses fatores internos, a organização poderá identificar áreas de melhoria, fortalecer sua capacidade interna e garantir uma base sólida para a implementação de uma sistemática de monitoramento e avaliação de políticas públicas mais eficiente e eficaz.

A partir do exame crítico desses aspectos, são definidos os principais pilares que irão sustentar os processos de M&A das políticas, planos, programas e projetos que estão sob execução da organização.

Para o caso do PRDA, foram realizados *workshops* com a Sudam buscando identificar quais princípios norteadores deveriam ser considerados na elaboração dessa sistemática, levando em conta a experiência da organização, as estruturas, sistemas e regulamentos existentes. Nesse contexto, a definição do modelo de M&A a ser implementado pautou-se nos princípios voltados a responder as seguintes perguntas: "Qual sistemática queremos?" e "Qual sistemática não queremos?". O **Quadro 10**, a seguir, apresenta os principais *insights* registrados a partir desses momentos de reflexão e diálogo.



Qual sistemática queremos?	Qual sistemática não queremos?
Simplicidade do modelo, facilitando o seu entendimento e cumprimento por todos os envolvidos (minimalismo).	Processos de monitoramento e avaliação complexos, que demandem muito tempo e trabalho das equipes.
Fazer parte da cultura institucional, de modo que os atores envolvidos respeitem os processos e acreditem que há um benefício/valor gerado pelo monitoramento.	Pouco engajamento das equipes.
Permitir o acompanhamento de entregas de projetos periódicos, tendo foco em resultados.	Projetos sem detalhamento de cronograma e entregas, dificultando o seu acompanhamento.
Eventos periódicos de apresentação do monitoramento do plano e elaboração de relatórios de resultados.	Não cumprimento do calendário de reuniões e/ ou não participação dos atores envolvidos.
Adotar um sistema informatizado simples, que possibilite o registro do andamento dos projetos sob múltiplos indicadores de desempenho, adotando a perspectiva territorial.	Ausência de plataformas que permitam o efetivo acompanhamento dos indicadores e projetos do plano e limitações quanto às análises dos impactos territoriais das ações.
Capacitar e desenvolver atores envolvidos no M&A, considerando o adequado funcionamento do modelo de gestão e governança do plano.	Desconhecimento dos atores sobre o plano, seu modelo de gestão e governança, inviabilizando as rotinas de monitoramento e avaliação.
Avaliações qualificadas que produzam resultados confiáveis e possibilitem o aprimoramento do plano.	Relatórios genéricos que não forneçam subsídios para compreensão das dimensões de eficácia, eficiência e efetividade do plano.
Comunicação customizada em diferentes níveis, da forma mais automática possível (orientada a diferentes públicos).	Ausência de divulgação de informações sobre o andamento do plano nos diferentes canais, direcionada para os diversos públicos.

Quadro 10. Princípios orientadores serem adotados na sistemática de monitoramento e avaliação, considerando o contexto do PRDA

Ao considerar esses elementos, é possível desenvolver uma sistemática de monitoramento e avaliação mais robusta e relevante, que contribua para a melhoria das políticas públicas e o alcance dos resultados desejados. Ademais, a aplicação desses princípios estimula o engajamento das equipes e dos tomadores de decisão no processo, garantindo que compreendam e se apropriem do modelo. É necessário que a lógica de medição faça sentido para todos os envolvidos, pois somente a partir dessa compreensão será possível operar o modelo de M&A de maneira satisfatória.

Um aspecto central que influenciará no sucesso dos processos de M&A é a necessidade de contar com uma área organizacional dedicada à condução e coordenação do processo. Muitas organizações estabelecem uma unidade específica para desempenhar essa função, que pode ser referida por diferentes termos, tais como: escritório de projetos, central de resultados, unidade de monitoramento e avaliação, entre outros.

Ter uma área organizacional dedicada ao M&A é fundamental para garantir uma abordagem estruturada e eficiente. Essa unidade terá a responsabilidade de definir e implementar os processos e metodologias, bem como reunir e analisar as informações relevantes para avaliar o progresso e os resultados das operações de M&A.

Apesar de ser uma área inserida na organização, recomenda-se que essa unidade trabalhe em rede, atuando como um ponto focal para coordenar as atividades de monitoramento e avaliação entre as diferentes partes envolvidas, como os entes governamentais que executam projetos estratégicos e os órgãos do governo federal que atuam tanto na disponibilização de orçamento para projetos, quanto na execução de ações. Além disso, a unidade tem a incumbência de fornecer todo suporte necessário para apresentação dos resultados das políticas públicas nas instâncias de deliberação, tais como o Condel.

Sugere-se que a equipe da área de M&A seja formada por monitores/avaliadores que se dedicarão a uma carteira de unidades avaliadas, pontuações ou áreas de governo. Destaca-se que a capacitação intensiva é essencial não apenas para proporcionar o desenvolvimento de capacidades técnicas, como também para desenvolver habilidades de relacionamento mediante um padrão de atuação proativa, garantindo uma abordagem integrada e alinhada em relação aos objetivos e indicadores de desempenho estabelecidos.

A área de M&A é um instrumento essencial de deliberação, uma central de ação, a partir da qual decisões alocativas, corretivas, punitivas e compensatórias devem proceder de ciclos curtos de *feedbacks*. O foco não está somente na coleta e no processamento da informação, pois também considera a qualificação do julgamento e a redução do tempo de reação⁶ (THIRY-CHERQUES e COSTA, 2015).

Ao estabelecer uma unidade específica para o M&A, a organização demonstra um compromisso claro com a medição e o aprimoramento contínuo desses processos. Essa abordagem contribui para a obtenção de resultados mais consistentes, a identificação de áreas de melhoria e a maximização do valor gerado pelas operações de M&A.

Especificamente no que toca à Sudam, existe uma unidade responsável pelo monitoramento e avaliação, a qual desempenha um conjunto de atividades. Dado o contexto organizacional, a situação demanda a adoção de abordagens de monitoramento e avaliação mais simples e eficazes, seguindo um modelo lógico que possa ser reproduzido.

Nesse sentido, é importante buscar metodologias que sejam ágeis e capazes de fornecer resultados relevantes, com recursos limitados. Isso implica em estabelecer critérios claros para a seleção de indicadores-chave, definir processos eficientes de coleta de dados e garantir a disponibilidade de sistemas de informação adequados. Além disso, é fundamental promover uma cultura de avaliação contínua, em que os resultados sejam utilizados de forma efetiva para aprimorar as ações e tomadas de decisão.

Ao adotar uma abordagem simplificada e assertiva, a unidade de monitoramento e avaliação poderá superar os desafios decorrentes de sua estrutura reduzida e realizar monitoramentos e avaliações eficazes. Isso permitirá obter informações valiosas para subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas, promovendo um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável na área de atuação da Sudam.

Tendo como base a atuação dessa unidade, o modelo lógico de monitoramento e avaliação de políticas, planos, programas e projetos, sob a coordenação da Sudam, deve ser desenvolvido à luz da capacidade de entrega dos resultados, sendo recomendado que considere os seguintes aspectos centrais:

- **Objetivos do M&A:** sugere-se que o modelo reflita os objetivos e metas específicos da política pública em análise, devendo ser capaz de contemplar as questões fundamentais que a política visa resolver e os resultados esperados a serem alcançados. Assim, busca-se evidenciar as ações e estratégias que têm contribuído para o alcance dos objetivos e identificar os desafios que devem ser enfrentados, gerando recomendações para subsidiar a melhoria da política. Nessa perspectiva, não basta apontar quanto determinada política consome do orçamento público, é necessário relacionar seus custos e benefícios, avaliar a qualidade de suas entregas e seu grau de focaliza-

⁶ THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto; PIMENTA, Roberto da Costa. Gestão de programas e projetos públicos. Série Gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

ção. Isso implica em fornecer subsídios para romper a tradicional lógica de destinação de recursos às políticas sem que haja avaliação de seus retornos. Nesse sentido, tendo o PRDA como objeto de análise, os processos de M&A não devem entrar no mérito dos resultados de cada um dos projetos apoiados individualmente, mas busca analisar a sua implementação para o alcance dos resultados do plano. Recomenda-se que os processos de M&A sejam realizados com os seguintes objetivos: i) verificar se o plano está sendo executado conforme previsto, isto é, a partir dos projetos definidos como estratégicos e do alcance dos indicadores estabelecidos; ii) analisar o montante de recursos destinados para as ações do plano, identificando se estão sendo disponibilizados em quantidade e prazos tempestivos para as necessidades da política; e iii) identificar se o plano está entregando os produtos previstos e se eles estão subsidiando o alcance do resultado maior estabelecido para o PRDA, considerando o seu desempenho nos diversos territórios. À luz desses elementos, outras questões de análise podem surgir, tais como analisar o cumprimento da pontuação de resultados com os atores envolvidos, o modelo de gestão e governança do plano e a satisfação dos beneficiários com os projetos que estão sendo apoiados.

- Indicadores de desempenho:** é importante identificar e definir indicadores de desempenho relevantes para medir o progresso e os resultados da política pública. Assim, recomenda-se que a sistemática proposta estabeleça critérios para selecionar os indicadores apropriados, que possam fornecer informações significativas sobre o desempenho da política, considerando as seguintes dimensões: i) de natureza econômico-financeira, social, ambiental; ii) de gestão do fluxo de implementação (insumo, processo, produto, resultado e impacto); e iii) de avaliação de desempenho (economicidade, eficácia, eficiência e efetividade). Embora possam oferecer uma visão útil sobre o desempenho que se pretende medir, é essencial ter em mente que esses indicadores são aproximações do que está realmente acontecendo e, portanto, exigem interpretação dentro do contexto em que estão inseridos. Além disso, a elaboração de indicadores de desempenho sempre poderá vir a ser aperfeiçoada à medida que forem sendo utilizados pelos gestores no processo de M&A. Como ponto de alerta, evidencia-se que informações sobre desempenho são essencialmente comparativas. Isso significa que um conjunto isolado de dados mostrando os resultados alcançados por si só não oferece uma perspectiva completa sobre o desempenho, a menos que seja confrontado com metas ou padrões preestabelecidos. A comparação com essas referências é fundamental para uma análise adequada e uma compreensão mais precisa do desempenho alcançado.

O **Quadro 11** sistematiza um conjunto de indicadores de desempenho que podem ser utilizados no processo de monitoramento e avaliação do PRDA.

Dimensão	Objetivo de medição	Indicador
Economicidade	Mede o custo dos insumos e os recursos alocados para a atividade	<ul style="list-style-type: none"> Percentual de projetos do plano com custo superior ao planejado; Gasto dos projetos relacionadas com a compra de bens e serviços incorridos nos programas comparados com os valores de referência e/ou última aquisição similar. <ul style="list-style-type: none"> o Custo de aquisição da aeronave para segurança / custo estimado de aquisição o Custo de poço tubular profundo em comparação com o realizado por outras regiões

Dimensão	Objetivo de medição	Indicador
Eficácia	<p>Mede a quantidade de produto, alcance metas de entrega de bens e serviços</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Percentual de indicadores estratégicos do plano com metas alcançadas; ▪ Percentual de cumprimento das metas pactuadas; ▪ Número de pessoas beneficiadas ou impactadas positivamente pelas ações do plano; ▪ Quantidade de projetos do plano executados em relação ao total de projetos; ▪ Quantidade de municípios atendida com os projetos do plano; ▪ População dos municípios atendida com os projetos do plano; ▪ Distribuição de projetos executados por eixo do plano; ▪ Número de projetos apoiados por UF da Amazônia Legal em relação ao total de projetos; ▪ Número de projetos apoiados por organização; ▪ Indicadores de entrega dos programas como: <ul style="list-style-type: none"> ○ Número de Km construídos e/ou recuperados ○ Número de pessoas capacitadas ○ Número de unidades de saúde reformadas ○ Km de áreas reflorestadas
Eficiência	<p>Mede relações entre quantidade de produto e custo dos insumos ou características do processo, como o tempo de produção.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Percentual de projetos do plano com aditivo de valor sem aumento de escopo e/ou prazo; ▪ Custo unitário do serviço/bem/valor entregue. <ul style="list-style-type: none"> ○ Custo de construção de centros integrados de segurança pública; ○ Custo do Programa de Primeira Infância por atendimento; ○ Custo médio do programa de turismo por turista adicional no período comparado com período anterior; ○ Custo por aluno do programa de qualificação em agricultura familiar; ○ Custo por km de estrada construída;
Efetividade	<p>Mede o alcance dos objetivos financeiros, traduzidos em solução ou redução de problemas na sociedade</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Variação nos indicadores-chave relacionados ao impacto do plano envolvendo, como exemplo: <ul style="list-style-type: none"> ○ Dimensão econômica: Geração de emprego, renda, etc. ○ Dimensão social: Número de pessoas inscritas no CAD Único / população total, Expectativa de vida, etc. ▪ Quantidade de entregas por ODS;

Quadro 11. Exemplo de Indicadores para mensurar o desempenho do PRDA

- **Abordagem metodológica:** é necessário determinar qual será a abordagem adotada para a coleta e análise de dados. O modelo de M&A deve, portanto, definir as estratégias e técnicas a serem utilizadas, tais como pesquisas, entrevistas, análise de documentos, estudos de caso, entre outros, levando em consideração a disponibilidade de recursos e a viabilidade prática.
- **Linha de base e comparação:** recomenda-se que o modelo a ser instituído aborde a definição de um ponto de referência inicial para a avaliação. Além disso, deve ser considerada a necessidade de comparação com grupos de controle ou outras políticas similares para identificar o impacto específico da política em análise.
- **Participação dos interessados:** é importante envolver os interessados relevantes no processo de execução do M&A. Isso pode incluir representantes do governo, partes interessadas da sociedade civil, especialistas no assunto e grupos afetados pela política pública. A participação desses atores ajuda a garantir que a sistemática adotada seja realista, abrangente e legitimada.
- **Utilização dos resultados:** Por fim, o modelo de M&A deve considerar como os resultados serão utilizados. Recomenda-se identificar os principais usuários e as formas de comunicar as apurações, de maneira clara e acessível, a fim de que sejam utilizados para tomada de decisão, aprendizado e aprimoramento das políticas públicas.

Considerando tais aspectos, apresenta-se a seguir o detalhamento da sistemática proposta para o monitoramento e avaliação de políticas, planos, programas e projetos sob a coordenação da Sudam, dando ênfase ao PRDA para ilustrar as principais rotinas a serem desenvolvidas.

É importante ressaltar que o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) é composto por diversos programas e projetos estratégicos. Nesse contexto, a sistemática de monitoramento e avaliação proposta visa abranger o plano como um todo, em vez de focar individualmente em cada programa ou projeto, embora possa citá-los para ilustrar a análise. Portanto, as informações de cada iniciativa devem ser sistematizadas de forma a fornecer insumos que possam ser consolidados, proporcionando uma visão mais abrangente dos resultados do plano. Dessa maneira, a análise e o acompanhamento dos projetos devem ser realizados com o propósito de alimentar uma visão global e integrada do PRDA, permitindo uma avaliação abrangente e informada de seu desempenho e impacto na região amazônica.



Sistematica para o Monitoramento

Recomenda-se que a sistemática de monitoramento de uma política pública seja desenvolvida a partir do modelo lógico e dos indicadores previamente estabelecidos no seu processo de formulação.

Sobre esse assunto, o guia de avaliação *ex ante* estabelece que o modelo lógico determina onde a política está querendo chegar e quais objetivos pretende atingir em termos de insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Os indicadores correspondentes a cada

fase representam as medidas a serem utilizadas para acompanhar o progresso na direção do alcance dos objetivos e metas.

A elaboração dessa sistemática, também definida como “plano de monitoramento”, pode compreender duas dimensões principais: monitoramento tático-operacional e monitoramento estratégico.

O monitoramento tático-operacional é focado na gestão e acompanhamento das atividades e metas estabelecidas em uma política pública no curto prazo. Ele está mais relacionado à execução das ações específicas e ao acompanhamento dos resultados imediatos. O objetivo principal desse monitoramento é garantir que as atividades planejadas estejam sendo implementadas de acordo com o cronograma estabelecido, identificar eventuais desvios e tomar medidas corretivas para garantir o cumprimento das metas dentro do prazo.

O monitoramento estratégico, por sua vez, está relacionado ao acompanhamento do desempenho e dos impactos da política pública em questão no médio e longo prazo. Ele se concentra nos objetivos estratégicos e indicadores estabelecidos no plano, permitindo acompanhar o progresso nos eixos de atuação estabelecidos. O objetivo é verificar se o plano está produzindo os resultados esperados em termos de impacto social, econômico e ambiental, e se as metas estratégicas estão sendo alcançadas ao longo do tempo.



Em resumo, o monitoramento tático-operacional foca na execução imediata do plano, garantindo o cumprimento das atividades planejadas, enquanto o monitoramento estratégico considera os resultados e impactos do plano a longo prazo, orientando ações e decisões estratégicas para o desenvolvimento regional.

Ressalta-se que tanto na dimensão dos projetos quanto dos indicadores, deve existir um alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nesse sentido, ao proceder ao monitoramento será possível saber como os resultados que estão sendo obtidos vêm impactando determinado ODS.

A mensuração deve ocorrer de forma cíclica, começando através da coleta de dados, seguindo para a análise, depois comunicação desses dados e, por fim, o consumo das informações e tomada de decisões, com base nos resultados, pelos atores presentes no modelo de governança.

A seguir, apresenta-se a proposta desenvolvida para o monitoramento de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional, considerando as dimensões do monitoramento tático-operacional e do monitoramento estratégico. Ressalta-se que, embora a ênfase do modelo tenha sido desenvolvida considerando o PRDA como objeto de análise, tal proposta considera as melhores práticas de gestão para resultados, estando fundamentada em modelos diversos que são adaptáveis aos diferentes contextos organizacionais.

Monitoramento tático-operacional

O monitoramento tático-operacional é focado no acompanhamento das atividades e recursos empregados na carteira de programas e projetos previstos para implementação da política pública em questão. Nesse nível, o objetivo é garantir a eficiência e eficácia das ações e a otimização dos recursos disponíveis, sendo um processo que geralmente envolve a coleta de dados operacionais e indicadores-chave de desempenho, que fornecem informações detalhadas sobre o andamento dos projetos, a utilização de recursos, os prazos de execução, entre outros aspectos relacionados à implementação do plano de desenvolvimento regional.

As atividades-chave do monitoramento tático-operacional incluem:

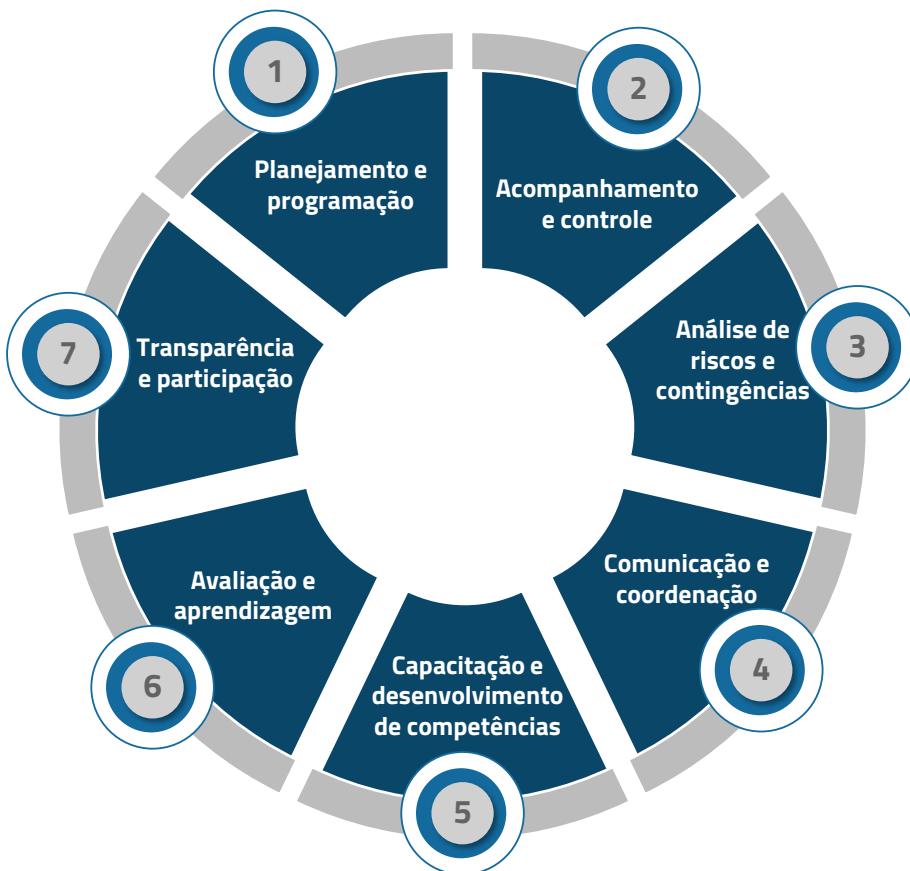


Figura 24. Atividades-chave do monitoramento tático-operacional

- **Planejamento e programação:** Desenvolver e acompanhar planos de ação detalhados para a implementação da carteira de projetos, definindo atividades, responsabilidades, prazos e recursos necessários.
- **Acompanhamento e controle:** Monitorar de perto a execução das atividades e o uso dos recursos, identificando desvios e gargalos que possam comprometer o alcance dos objetivos e metas estabelecidos com cada projeto.
- **Análise de riscos e contingências:** Avaliar os riscos e incertezas associados à implementação dos projetos e desenvolver planos de contingência para minimizar os impactos negativos e garantir a resiliência das ações.

- **Comunicação e coordenação:** Promover a comunicação e coordenação efetivas entre os diferentes atores e setores envolvidos na implementação dos projetos, facilitando a troca de informações e a tomada de decisões conjuntas.
- **Capacitação e desenvolvimento de competências:** Investir na formação e capacitação das equipes envolvidas na implementação e monitoramento dos projetos, aprimorando suas habilidades técnicas e gerenciais e promovendo uma cultura de aprendizado e melhoria contínua.
- **Avaliação e aprendizagem:** Realizar avaliações periódicas das práticas e processos de monitoramento, identificando lições aprendidas e oportunidades de aprimoramento. Essa análise crítica permitirá a adaptação e o refinamento da estratégia de monitoramento, garantindo sua efetividade e relevância no longo prazo.
- **Transparência e participação:** Incentivar a transparência e a participação dos diferentes *stakeholders*, incluindo a sociedade civil e os beneficiários das políticas públicas, no processo de monitoramento. Essa abordagem contribuirá para a legitimidade e a *accountability* das ações governamentais, além de enriquecer a análise e o aprendizado organizacional.

Ao adotar essa sistemática de monitoramento, a Sudam poderá garantir um acompanhamento eficiente e eficaz da carteira de projetos priorizada, contribuindo para a promoção do desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população na região. Além disso, essa abordagem permitirá identificar e corrigir rapidamente eventuais desvios e gargalos, otimizar o uso de recursos e adaptar as ações às mudanças no contexto e às necessidades emergentes.

Como a carteira de projetos e os recursos alocados no PRDA não são autoexecutáveis, é fundamental que os atores responsáveis pelas ações priorizadas conheçam, desde o momento de formulação do plano, as suas responsabilidades perante a implementação, monitoramento e avaliação das ações.

Neste sentido, a estratégia de pactuação de resultados, é um importante insumo para o monitoramento tático-operacional, já que, a partir desse modelo, os atores assumem o compromisso com a implementação da carteira de projetos do plano.

Para permitir a efetiva operacionalização da rotina de monitoramento tático-operacional, sugere-se que a Sudam considere os seguintes aspectos:

- A partir da pactuação de resultados, institua um controle sobre os projetos estratégicos e os seus respectivos cronogramas de entregas, considerando também as informações sobre os atores responsáveis por esses projetos e a sua fonte de financiamento;
- Periodicamente, entre em contato com os atores responsáveis pelas entregas, solicitando informações relevantes que forneçam subsídios sobre o andamento de projetos;
- Sugere-se o registro dos avanços de projetos, preferencialmente em *software* para essa finalidade, permitindo ter uma memória sobre as últimas atualizações obtidas;
- Sugere-se que todas as informações pertinentes, que impliquem em avanços e desa-

fios da implementação, sejam registradas de modo que os projetos possam ter um *status* de acompanhamento.

O que deve ser registrado na sistemática de monitoramento dos projetos estratégicos?

Ao acompanhar a implementação de um projeto de desenvolvimento regional, é importante registrar informações relevantes que permitam avaliar o progresso, identificar problemas e tomar medidas corretivas. Nesse processo, as equipes devem coletar um conjunto de informações, tal como sugerido a seguir:

Progresso do projeto:

1. Quais atividades foram concluídas desde a última reunião de monitoramento?
2. O projeto está avançando conforme o planejado? Houve algum desvio significativo?
3. Quais marcos ou metas foram alcançados até agora?
4. Quais as dimensões do território que foram beneficiadas com o projeto?

Recursos e cronograma:

5. Os recursos estão sendo utilizados de forma adequada?
6. Existem desafios relacionados à disponibilidade de recursos? Alguma ação é necessária?
7. O cronograma do projeto está sendo seguido? Existem atrasos ou adiantamentos significativos?

Riscos e problemas:

8. Quais riscos foram identificados? Eles estão sendo monitorados e gerenciados adequadamente?
9. Surgiram problemas inesperados durante a implementação? Quais são e como estão sendo abordados?
10. Existem obstáculos ou desafios que precisam ser superados? Quais medidas estão sendo tomadas?

Participação das partes interessadas:

11. Quais partes interessadas estão envolvidas no projeto e qual é o nível de participação delas?
12. Houve feedback relevante das partes interessadas? Como isso está sendo incorporado ao projeto?
13. Existem questões ou preocupações levantadas pelas partes interessadas que precisam ser abordadas?

Comunicação e coordenação:

14. A comunicação entre os membros da equipe está ocorrendo de forma eficaz?
15. Existe alguma necessidade de ajuste na coordenação entre as diferentes áreas envolvidas?
16. Há alguma lacuna na comunicação ou coordenação que precise ser abordada?

Decisões e ações:

17. Quais decisões foram tomadas na reunião de monitoramento anterior e quais ações foram implementadas desde então?
18. Existem novas decisões a serem tomadas? Quais são as próximas etapas a serem seguidas?



É importante adaptar essas perguntas de acordo com a natureza e as características específicas do projeto. O objetivo é obter informações atualizadas sobre o progresso, identificar problemas e tomar medidas corretivas para garantir o seu sucesso.

Como boa prática, recomenda-se que sejam utilizadas técnicas de coleta de dados que impliquem no preenchimento dessas questões pelos atores que executam os projetos estratégicos, podendo ser utilizadas plataformas com formulários eletrônicos ou outros sistemas mais estruturados, caso estejam disponíveis. A intenção é permitir que sejam fornecidas informações relevantes sobre o progresso de cada projeto contido no plano.

Monitoramento estratégico

Diferentemente do monitoramento tático-operacional, o monitoramento estratégico é uma atividade contínua que visa acompanhar o progresso e o desempenho de um plano ou programa ao longo do tempo. Seu objetivo é fornecer informações atualizadas sobre a implementação das estratégias e a realização das metas estabelecidas. O monitoramento estratégico é orientado para o controle, acompanhamento e ajuste de ações, permitindo uma visão em tempo real do desenvolvimento do plano.

São utilizados indicadores-chave de desempenho e metas estabelecidas para medir o progresso e identificar desvios em relação ao planejado. Ele fornece informações para a tomada de decisões, ajustes de curso e correções de eventuais problemas ao longo da implementação da política, plano, programa ou projeto.

O escopo do monitoramento estratégico recai sobre os objetivos e indicadores gerais da política pública, possibilitando fornecer respostas mais amplas que busquem apontar o que vem sendo alcançado. Enquanto o monitoramento tático-operacional é direcionado para o andamento dos projetos de maneira individualizada, o monitoramento estratégico reúne um conjunto de informações que possibilitam acompanhar os efeitos da implementação da política em questão.



Não se deve confundir o monitoramento estratégico com a avaliação da política, já que o primeiro trata de uma atividade contínua de acompanhamento e ajustes de ações em andamento e, o segundo, se refere a uma análise mais abrangente e retrospectiva do desempenho e impacto do plano, com foco em aprendizado e melhoria contínua.

Para realizar o monitoramento estratégico, considerando o PRDA, recomenda-se que a equipe da Sudam examine os objetivos estabelecidos na política e os seus respectivos indicadores, definidos durante o processo de formulação.

Nesse sentido e considerando os indicadores-chave que foram estabelecidos para medir o progresso em relação a cada objetivo estratégico, deve-se iniciar o processo de aferição desses índices, considerando o levantamento de dados nas suas respectivas fontes.

No momento de formulação do plano, deve haver a preocupação de instituir metas estabelecidas para cada indicador. Por isso, é necessário comparar os resultados com os valores dessas metas, analisando o progresso alcançado em relação a cada objetivo estratégico e identificando eventuais desvios ou áreas que requerem atenção especial.

Sobre o processo de utilização de indicadores para monitoramento estratégico da política pública, o guia produzido pelo Instituto Jones dos Santos Neves aponta que, idealmente, a seleção de indicadores para monitoramento idealmente deve ocorrer antes do início da implementação da política. No entanto, ajustes na seleção de indicadores ao longo do tempo podem ser necessários, sendo importante reconhecer que mudanças nos indicadores podem dificultar comparações ao longo do tempo e afetar a coleta e uso dos dados.

Além da análise que enfoca a dimensão quantitativa, outras informações podem complementar a aferição de desempenho tais como a abordagem qualitativa, que identifica pontos fortes e áreas que precisam de melhoria. Ademais, com base na análise de desempenho, é possível identificar ações necessárias para corrigir desvios, superar desafios ou maximizar oportunidades.

Recomenda-se que os resultados do monitoramento estratégico sejam comunicados com frequência para as partes interessadas relevantes, tais como: a equipe responsável pelo plano, autoridades governamentais e outras. Essa ação estimula a transparência e promove a prestação de contas, de modo que os resultados da política pública são conhecidos pelos agentes envolvidos e demais atores da sociedade.

Um aspecto central que deve ser considerado no processo de aferição dos indicadores está relacionado ao impacto territorial do índice. A análise dos indicadores sob múltiplos recortes é de extrema importância no processo de monitoramento, pois permite uma compreensão mais precisa e abrangente.

Ademais, ao analisar os indicadores por diferentes recortes é possível identificar desigualdades territoriais que podem passar despercebidas em uma análise agregada. Essa abordagem permite identificar áreas ou grupos que apresentam resultados desfavoráveis e direcionar esforços e políticas específicas para reduzir essas disparidades. Dessa forma, é possível promover um desenvolvimento mais equitativo e inclusivo, considerando as particularidades de cada território.

Embora haja esse benefício, nem todos os indicadores permitem a desagregação de dados para análise, sendo esse um aspecto a ser considerado no momento de formulação da política pública.

Periodicidade, governabilidade e territorialidade dos indicadores

No contexto do PRDA, é essencial considerar a periodicidade, governabilidade e territorialidade dos indicadores definidos. Esses três elementos desempenham um papel fundamental no monitoramento e na avaliação do plano, conforme ressaltado a seguir:

Periodicidade: Refere-se à frequência com que os indicadores serão coletados e atualizados ao longo do tempo. A periodicidade adequada depende da natureza do indicador e do ritmo das mudanças esperadas no contexto regional. Alguns indicadores podem ser mediados regularmente (mensal, trimestral ou anualmente), enquanto outros podem exigir uma frequência maior ou menor. É importante estabelecer uma periodicidade consistente para garantir a obtenção de dados atualizados e confiáveis, permitindo o acompanhamento contínuo do progresso e a identificação de tendências ao longo do tempo.



Governabilidade: Refere-se à capacidade de ação e influência do governo ou de instituições responsáveis pelo plano sobre os indicadores estabelecidos. É importante considerar se os indicadores são passíveis de serem influenciados pelas políticas, ações e investimentos implementados no âmbito do PRDA. Indicadores governáveis são aqueles que podem ser diretamente afetados por meio de intervenções estratégicas e políticas públicas. A seleção de indicadores governáveis permite a maior responsabilização dos gestores e aumento da capacidade de direcionar esforços para alcançar os resultados desejados.

Territorialidade: Refere-se à abrangência geográfica dos indicadores e à sua capacidade de capturar as realidades específicas dos diferentes territórios abrangidos pelo PRDA. Considerar a territorialidade dos indicadores significa analisar como eles se aplicam e variam em diferentes áreas geográficas, sob recortes multiescalares. Isso é importante para identificar desigualdades, prioridades e necessidades específicas de cada território, permitindo a adaptação das estratégias e ações do plano de acordo com as particularidades locais. A territorialidade dos indicadores também facilita o engajamento das partes interessadas locais e fortalece a governança participativa no processo de implementação do PRDA.

Reuniões de Aprendizado Estratégico (RAE)

Boas sistemáticas de monitoramento e avaliação têm uma característica em comum: o diálogo interativo. No modelo de M&A proposto, é imprescindível converter dados em ação, ou seja, promover uma cultura de desempenho, inovação e resultados.

As Reuniões de Aprendizado Estratégico (RAE) são espaços essenciais para discutir e analisar o desempenho de indicadores no contexto da implementação de uma política, plano, programa ou projeto. Esses encontros ocorrem de forma regular e periódica, permitindo que os atores envolvidos na política verifiquem os avanços alcançados na execução da carteira de projetos e avaliem se os indicadores estão evidenciando os resultados esperados.

Durante as RAE, ocorre uma reflexão coletiva sobre o desempenho recente dos projetos, visando garantir que a execução da estratégia esteja alinhada com os objetivos estabelecidos. É nesse momento que se identificam possíveis problemas ou dificuldades na implementação, buscando aprender com as experiências para aprimorar o desempenho da carteira de projetos como um todo e, consequentemente, da política pública de maneira ampla.

O principal objetivo das RAE é analisar as causas dos desafios encontrados e recomendar medidas preventivas e corretivas adequadas. Isso implica definir responsabilidades claras para a resolução dos problemas, garantindo ações efetivas para alcançar o desempenho almejado. As RAE promovem um ambiente de aprendizado, incentivando a troca de conhecimentos e experiências entre os envolvidos para que os erros sejam corrigidos, as boas práticas sejam disseminadas e as lições aprendidas sejam aplicadas em futuros projetos e ações.

Dessa forma, as RAEs desempenham um papel fundamental no acompanhamento e aprimoramento da implementação de políticas públicas, permitindo ajustes e correções de rota necessários para alcançar os resultados desejados. Elas fornecem um espaço estruturado para análise crítica, aprendizado e tomada de decisões informadas, visando o contínuo progresso e o sucesso da estratégia ou plano em questão.

Nessas reuniões há o acompanhamento da execução dos compromissos assumidos, avaliando a performance dos resultados pactuados. Nesse sentido, compreender que cada projeto é único e tem suas especificidades é importante e deve servir de guia para a realização das RAE, de modo a torná-las mais dinâmicas, evitando o desperdício de tempo e seu eventual esvaziamento.

Assim, é importante que os atores envolvidos realizem, preliminarmente, uma análise geral dos projetos e a reunião foque nos pontos mais críticos, que demandam maior atenção e dedicação das equipes. Seguindo esse roteiro, a reunião se aprofundará nos assuntos mais relevantes, permitindo, assim, maior reflexão sobre a estratégia, sua execução, dificuldades e riscos a serem superados. Isso, por sua vez, vai permitir a adoção de planos de ação e contramedidas para garantir o alcance dos resultados pactuados, além das decisões das reuniões serem claramente comunicadas.

Para o modelo proposto para o PRDA, recomenda-se que as RAEs aconteçam no nível estratégico, sendo sugerida uma frequência quadrimestral para encontros. Nesse momento, devem ser apresentados os resultados do monitoramento tático-operacional e estratégico, compreendendo informações sobre a execução da carteira de projetos e os indicadores gerais do plano.

Essas reuniões são agendadas e conduzidas pela Sudam e sugere-se envolver os atores que têm atuação direta na implementação do PRDA. Representantes da sociedade civil também podem ser convidados para os encontros, caso seja uma reunião aberta.

Nessas reuniões, além da apresentação dos resultados alcançados e os desafios a serem superados, é importante que seja estabelecida uma agenda de divulgação positiva de resultados, baseada nas entregas que cada ator já tenha realizado e que seja de interesse da sociedade. Isso é essencial porque leva ao conhecimento da sociedade as realizações que vêm sendo concretizadas e muitas vezes não são comunicadas.

Recomenda-se ainda que sejam adotados relatórios nas reuniões, conforme o modelo apresentado na **Figura 25**, a seguir.

Reunião de Monitoramento
 Ata da Reunião realizada em / /
 Hora Início: _____ Hora fim: _____

PARTICIPANTES:	
ASSUNTO	DELIBERAÇÃO

ITEM	ASSUNTO	ENCAMINHAMENTOS	RESPONSÁVEL	PRAZO

EQUIPE DE APOIO:	

Figura 25. Modelo de Relatório de Reunião

As RAEs compõem o rito de monitoramento, propiciando um momento oportuno para que os membros da governança da política possam discutir o desempenho e, mais importante do que isso, definir encaminhamentos que façam com que os problemas encontrados sejam prontamente endereçados, com medidas corretivas.

É importante frisar que a maior parte da RAE deve ser dedicada à definição de encaminhamentos. É comum, nas reuniões gerenciais, que grande parte do tempo seja gasto com a comunicação do baixo desempenho de determinado objeto avaliado, e pouco tempo com a discussão das causas que originaram aqueles problemas e quais os encaminhamentos e planos de ação necessários.

O modelo lógico de execução de uma RAE é apresentado na **Figura 26**.

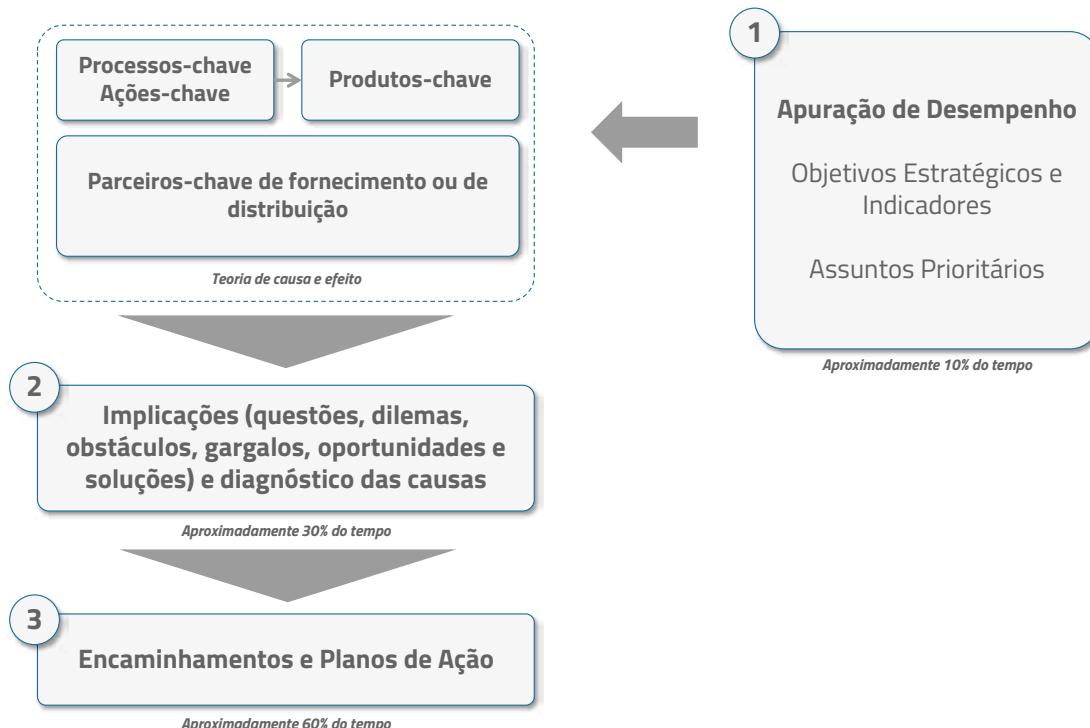


Figura 26. Modelo Lógico de Realização da RAE

Existem determinadas atividades a serem executadas em um período de preparação para a RAE, assim como ações a serem desenvolvidas após sua realização. Essas atividades pautam-se na lógica da conversão de dados em desempenho, onde a tomada de decisões precisa ser baseada. Isso se inicia pela avaliação da situação atual, busca por soluções, comparações e avaliações de alternativas. A decisão, precisa ser implementada de forma supervisionada para novas avaliações de seus efeitos.

Assim, recomenda-se que antes da realização da RAE seja feita a elaboração dos relatórios executivos, também chamados de sumários executivos, e análises para comunicação do andamento da estratégia. Os sumários executivos devem ser encaminhados para os membros participantes com tempo hábil para leitura, assim como lembretes devem ser encaminhados ao comitê para a preparação de líderes de projetos. Após a realização da RAE, recomenda-se comunicar as decisões.

Sugere-se que os dados coletados, analisados e comunicados sejam dispostos por meio de apresentações que sintetizem os projetos e indicadores monitorados, juntamente com suas análises, para que os responsáveis pelas decisões possam consumi-los de forma prática e com uma visão ampla dos resultados. Assim, um modelo para sintetização de resultados é apresentado nas **Figuras 27 e 28**, a seguir.

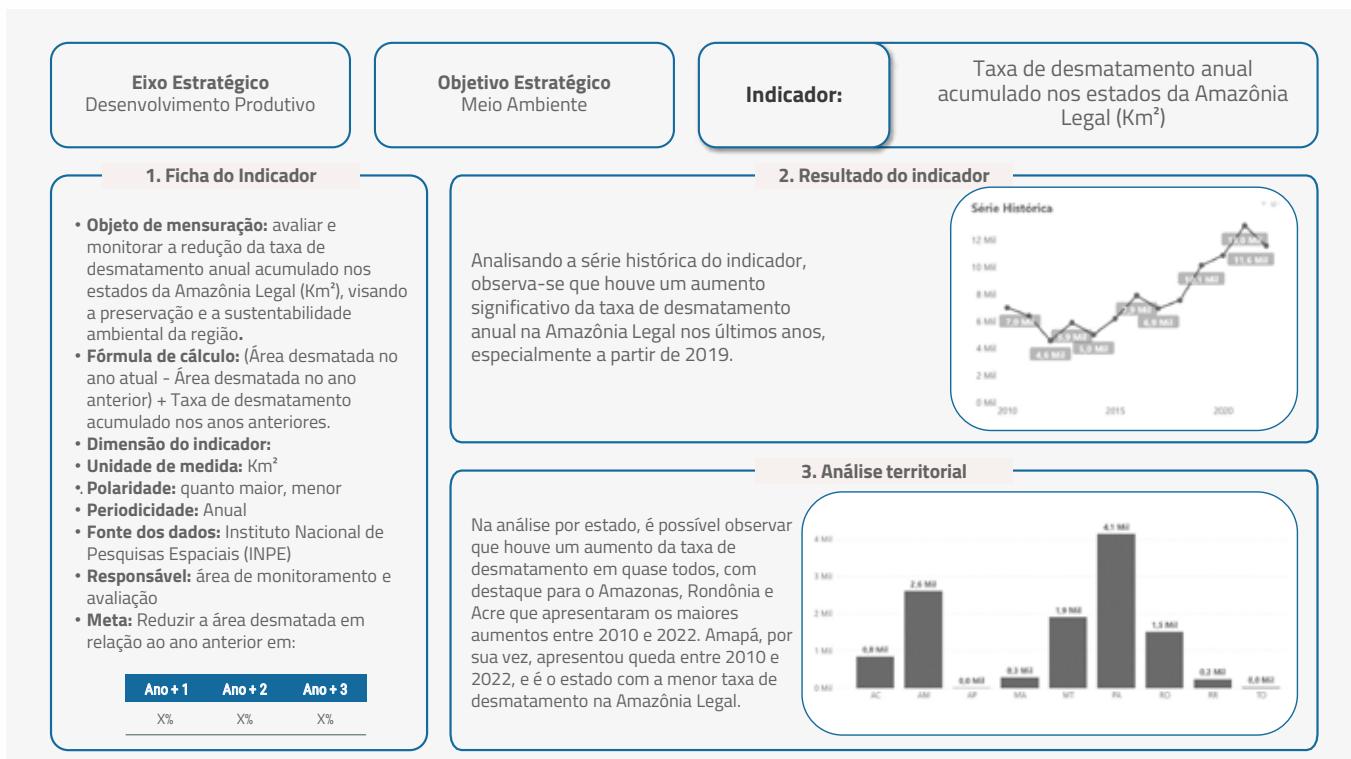


Figura 27. Exemplo de apresentação dos resultados e análise para o consumo e decisão - indicadores

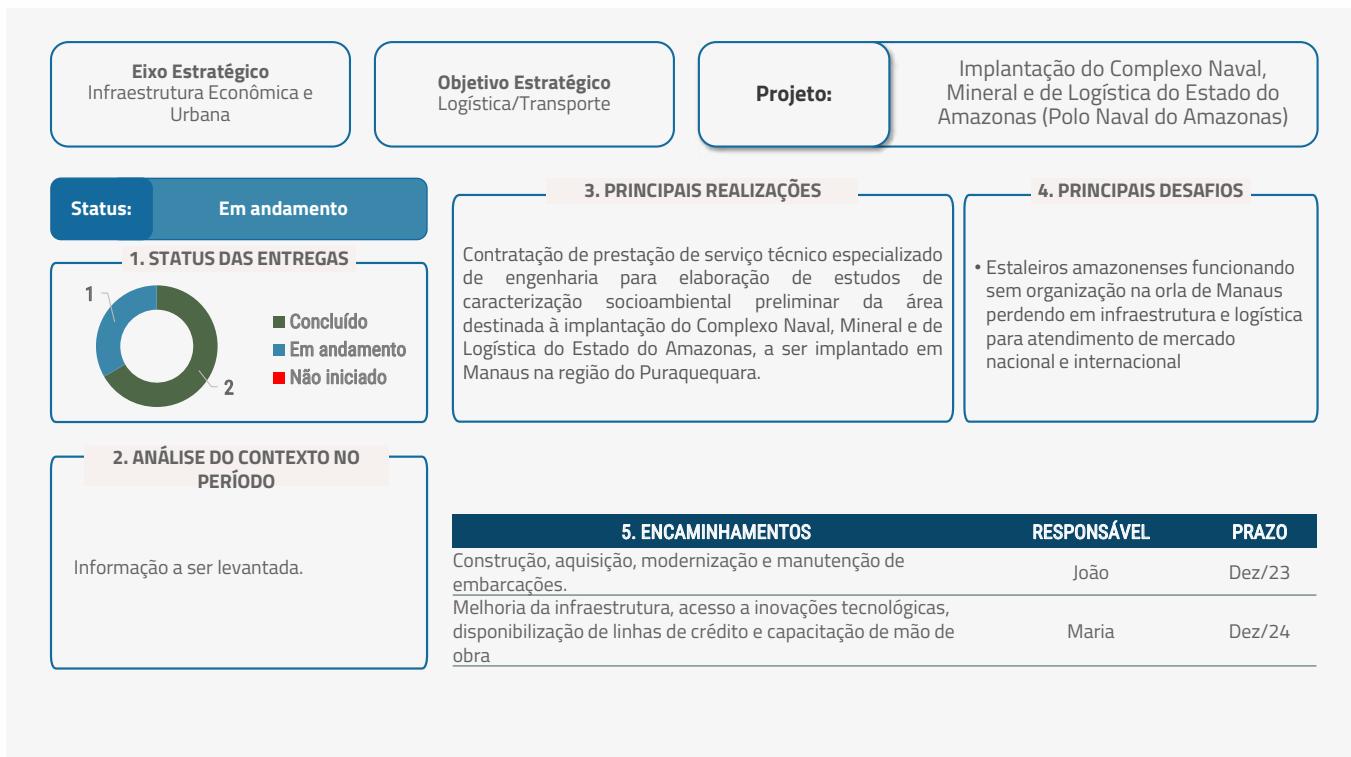


Figura 28. Exemplo de apresentação dos resultados e análise para o consumo e decisão - caso dos projetos

Sistemática para uma Avaliação de Implementação

Esta seção apresenta a metodologia para realização de uma avaliação que compõe o ciclo do processo de Monitoramento & Avaliação (M&A) de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional. O PRDA é adotado enquanto categoria para exemplificar esse processo avaliativo, porém ressaltara-se que, considerando as devidas adaptações, o modelo proposto é passível de reprodução para os diferentes contextos e realidades de políticas públicas.

Sobre o processo avaliativo, destaca-se que as organizações enfrentam o desafio de otimizar a utilização dos recursos públicos, eliminando gastos ineficientes ou pouco produtivos. O objetivo é garantir que as atuais e futuras gerações possam desfrutar de bens e serviços públicos de alta qualidade. Para alcançar esse objetivo, é essencial realizar uma avaliação minuciosa das políticas públicas, analisando cuidadosamente os resultados obtidos até o momento.

Enquanto ferramenta que vem se estruturando, ressalta-se que a realização da avaliação de políticas públicas ainda é uma atividade complexa e que demanda esforço das organizações no sentido de estabelecer uma sistemática e coordenar o processo de levantamento e análise de dados. Nesse sentido, há uma infinidade de modelos e metodologias que podem ser utilizados em um processo avaliativo, devendo a organização optar por aquele que melhor se adeque ao seu nível de maturidade organizacional.

Aspectos relevantes para a execução da avaliação de políticas públicas

O guia ex post destaca alguns aspectos importantes a serem considerados para avaliação de políticas públicas, tais como:

- A abordagem de avaliação escolhida deve estar alinhada ao ciclo de execução da política pública. Por exemplo, uma avaliação de impacto só é recomendada se a política já tiver alcançado tempo de execução suficiente para que haja os resultados e os impactos esperados, conforme o seu modelo lógico.
- No processo avaliativo, a utilização de metodologias e roteiros padronizados pode gerar resultados confiáveis e permite maior comparabilidade entre as diferentes políticas públicas, trazendo credibilidade dos resultados.
- Preferencialmente, a avaliação das políticas públicas deve ser conduzida por órgãos independentes, contribuindo para melhorar as políticas públicas e fornecem informações valiosas para um debate mais informado sobre os gastos públicos sem apresentar vieses de análise.



Quanto ao modelo de avaliação proposto para o PRDA, é recomendada a realização de uma **avaliação de implementação**, também chamada de **avaliação de processos**. Seu objetivo é verificar se a política está sendo executada de acordo com seu planejamento, identificando se os elementos relacionados aos recursos, processos e resultados estão alinhados com as expectativas, e se há espaço para melhorias. Nesse sentido, a implementação e o funcionamento da política são examinados, com foco nos recursos utilizados, atividades realizadas e produtos entregues.

Além disso, é possível identificar se a execução da política pública vem ocorrendo conforme os normativos existentes e o desenho estabelecido – observando a entrega adequada de produtos e que estes estejam sendo feitos para o público elegível; a existência de even-

tuais forças e fraquezas que possam interferir na execução das políticas públicas; bem como o espaço para melhoria na aplicação dos recursos que geram os produtos e os bens entregues à sociedade.



A dimensão da governança do PRDA representa um importante aspecto a ser considerado na avaliação do plano, tendo em vista que uma boa governança é capaz de influenciar significativamente na obtenção de resultados. Nessa lógica, recomenda-se que esse aspecto também seja abordado na avaliação a ser realizadas.

É importante destacar que, em muitos casos, a avaliação de implementação é realizada antes da avaliação de impacto, visando evitar o desperdício de recursos e esforços na mensuração dos impactos de uma política que possa apresentar falhas graves em sua implementação. Isso inclui problemas como a não entrega do produto ou serviço ao destinatário conforme planejado, ou a entrega de um produto ou serviço com qualidade inferior ao esperado. Essa abordagem busca evitar tais falhas, que poderiam distorcer significativamente as conclusões finais da avaliação, ou levar à recusa dos gestores e técnicos em utilizar os resultados da avaliação de impacto para aprimorar a política. Além disso, é importante considerar que a medição do impacto causado por certas políticas públicas pode levar um tempo considerável para ser percebida na realidade, o que dificulta esse formato de avaliação.



A avaliação de implementação permite avaliar se os recursos são geridos de forma econômica e eficiente e se os produtos são entregues com a qualidade, na quantidade e na tempestividade adequadas aos beneficiários previamente definidos. Também é objetivo desse tipo de avaliação compreender o que está ou não dando certo, quais grupos conseguem obter o produto esperado e sob que circunstâncias isso ocorre, oportunizando a implementação de melhorias ou de aprimoramentos na política avaliada (BRASIL, 2018b, p. 176).

A escolha das perguntas a serem respondidas pela avaliação de processos, assim como das metodologias empregadas para respondê-las, dependerá das especificidades de cada política. No âmbito do PRDA, destaca-se a metodologia de avaliação de performance, que possui o objetivo de verificar se a política pública atende aos princípios de economicidade, eficácia e eficiência.

No contexto do PRDA, as avaliações pelas dimensões de economicidade, eficácia e eficiência têm os seguintes focos de medição:

- Economicidade: Essa dimensão visa avaliar a utilização dos recursos públicos de forma econômica e eficiente, buscando identificar se os gastos estão sendo realizados de maneira adequada e se há medidas para evitar desperdícios ou gastos excessivos. Aplicado ao PRDA, busca-se verificar se os recursos estão com a qualidade, na quantidade e na tempestividade adequada pelo menor custo possível.
- Eficácia: A dimensão da eficácia avalia se as políticas públicas estão alcançando os resultados esperados e se estão cumprindo os objetivos estabelecidos. É uma medida do grau de sucesso na consecução dos resultados e impactos pretendidos. Para o PRDA, recomenda-se verificar se as metas estabelecidas com a implementação da política estão sendo atingidas.

- Eficiência: Essa dimensão avalia se os insumos utilizados na produção da política permitem gerar os melhores resultados possíveis. No contexto do PRDA, ela busca verificar se a política pública está sendo implementada de maneira eficiente, ou seja, se está obtendo os resultados desejados com o uso adequado dos recursos disponíveis.

A partir dessas dimensões, considera-se os seguintes benefícios gerados pelo processo avaliativo:

- Melhor alocação de recursos por meio da identificação das políticas que mais contribuem com os resultados, bem como daquelas que eventualmente não geram os resultados esperados;
- Melhoria dos resultados nas diversas dimensões de políticas públicas;
- Geração de um repositório de boas práticas;
- Promoção de uma cultura de gestão baseada em evidências.

Embora existam diversas categorias para classificar os tipos de avaliações de políticas públicas, ressalta-se que se deve partir da coleta de dados secundários e outros registros obtidos com o monitoramento, com o objetivo de averiguar se a performance da política é satisfatória ou se é necessário realizar uma avaliação mais aprofundada. Assim, esse processo pode ser realizado pela própria equipe responsável pelo M&A da política, que pode contar com outros atores envolvidos para subsidiar a produção desse estudo avaliativo.

Ademais, esse tipo de análise possibilita sistematizar as informações disponíveis, complementadas por instrumentos de coleta de dados, visando avaliar as dimensões de desenho, operação e resultados da política.

Etapas do processo avaliativo

O processo avaliativo é composto por cinco fases principais, que serão abordadas a seguir e estão sintetizadas na **Figura 29**.

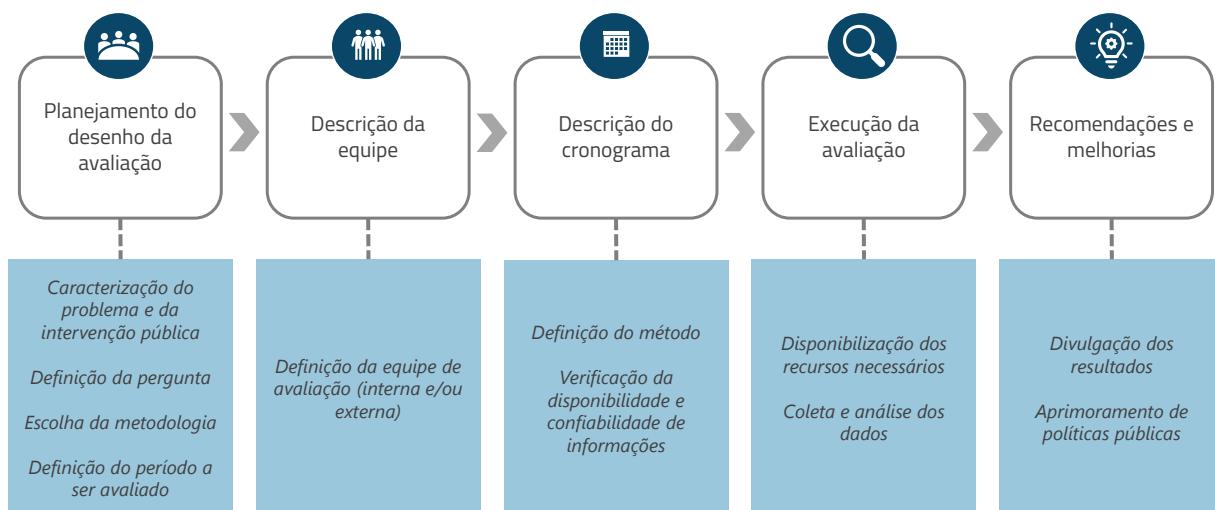


Figura 29. Processo avaliativo

Planejamento do desenho da avaliação

O planejamento do desenho da avaliação representa a primeira fase do modelo e deve conter, minimamente, os elementos descritos na sequência.

A primeira etapa do desenho de avaliação envolve a caracterização do problema e da intervenção pública. Essa etapa é importante e fornecerá ao avaliador uma visão geral do problema público que se pretende resolver e as principais características da ação.

Para a descrição do problema recomenda-se a apresentação de seus principais dados utilizando, sempre que possível, indicadores que permitam análises qualitativa e quantitativa.

Já a caracterização da intervenção envolve a estruturação de seus principais elementos como, por exemplo, insumos utilizados, produtos gerados e resultados esperados. São informações complementares importantes: todo o histórico de evolução da ação, eventuais marcos legais em que ela se enquadre e os recursos orçamentários utilizados.

Com essas informações, recomenda-se definir a pergunta que a avaliação deverá responder. A formulação de uma pergunta direcionadora e assertiva concentra a atividade de pesquisa e assegura que a avaliação seja feita adequadamente para respondê-la.

Reforça-se que as perguntas que podem ser respondidas a partir de uma avaliação de processos são aquelas relacionadas à operação da política, usualmente acerca da utilização dos bens e serviços oferecidos por ela ou de sua organização, com comparações do que foi planejado em relação ao que foi implementado de fato. Ademais, a pergunta precisa ser estruturada como uma hipótese testável e passível de quantificar a diferença entre os grupos de tratamento e de comparação. A avaliação deve gerar, ou não, evidências para responder essa pergunta. Considerando o PRDA, destaca-se algumas perguntas norteadoras do processo de avaliação:

- A política está executando as atividades previstas?
- Os recursos (físicos, humanos e financeiros) disponíveis são adequados para as necessidades da política?
- A política está entregando os produtos previstos?
- Existem diferenças substanciais no desempenho da política entre localidades distintas?
- Os beneficiários dos projetos estão satisfeitos com os serviços recebidos?
- Os atores envolvidos estão comprometidos com os resultados pactuados?

Destaca-se que o processo de definição de questões e métodos é dinâmico, sendo necessário encontrar a melhor combinação entre as questões a serem respondidas e os métodos de coleta de dados. Nesse sentido, dentre os riscos envolvidos nesse processo destacam-se: a falta de informações sobre o problema, a má descrição da política que será avaliada, uma pergunta não adequada ou a possibilidade de a avaliação não fornecer resultados relevantes.

A partir das informações sobre o problema, a intervenção e as perguntas norteadoras, deve-se escolher a metodologia de coleta de dados que será utilizada pela avaliação, podendo se fundamentar em dados quantitativos ou qualitativos.

Para isso, dados provenientes do monitoramento da política são de extrema importância, por fornecerem informações históricas com periodicidade definida dos indicadores relacionados à política, permitindo analisar a evolução das dimensões de interesse para a avaliação.

Nesse contexto, a primeira definição envolve especificar a população em que devemos mensurar o impacto e quais os indicadores de resultados que serão utilizados para essa análise. Essa definição deverá apresentar cada indicador e seu detalhamento, envolvendo informações como: fórmula de cálculo, fonte, periodicidade e polaridade dos dados.

Com os indicadores selecionados, deve-se determinar o período que será objeto da avaliação. É importante destacar que após o início ou conclusão de determinada intervenção, os seus resultados podem demorar a aparecer para a população beneficiária. Dessa forma, para evitar atribuir um insucesso a uma intervenção que ainda não começou a produzir os resultados, deve-se verificar o prazo mínimo para avaliação, que varia de acordo com cada tipo de ação.

Uma forma de obter maiores informações sobre a execução do PRDA e dos resultados de seus projetos é a utilização de dados qualitativos. Esse método permite ampliar o entendimento e interpretação das informações adquiridas através do monitoramento, sendo recomendado consultar documentos relacionados aos insumos necessários para implementação do plano e realizar entrevistas com a equipe implementadora dos projetos ou com os beneficiários.

Análise de custo-benefício da política pública

Na maioria das avaliações é importante incluir uma análise de custo-benefício ou custo-efetividade. Os formuladores de políticas públicas sempre estão preocupados em saber quais são os programas ou as reformas mais eficazes, além dos custos envolvidos. Essa é uma consideração crucial para orientar as decisões quanto à possibilidade de ampliação e replicação de um programa (GERTLER et al., 2018).

Nesse sentido, a análise de custo-benefício é uma ferramenta essencial na avaliação de políticas públicas, permitindo uma avaliação criteriosa dos impactos econômicos e sociais decorrentes de determinadas ações governamentais. Essa abordagem visa comparar os custos associados à implementação de uma política com os benefícios esperados, a fim de determinar se os resultados positivos justificam os recursos investidos. As informações sobre os custos de uma política pública buscam responder a seguinte pergunta: qual é o benefício gerado pela política para um dado custo?

Essa análise estima o total de benefícios esperados em comparação ao total de custos esperados e procura quantificar, em termos monetários, todos os custos e benefícios de uma iniciativa, avaliando se os benefícios ultrapassaram os custos.

Para realizar uma análise de custo-benefício, é necessário considerar os diferentes aspectos envolvidos. Em termos de custos, são levados em conta tanto os recursos financeiros diretos, como investimentos em infraestrutura e contratação de pessoal, quanto os custos indiretos, como os impactos ambientais e sociais decorrentes da implementação da política.

Por outro lado, os benefícios podem abranger diversas áreas, desde ganhos econômicos, como aumento da produtividade e geração de empregos, até benefícios sociais, como melhoria da qualidade de vida da população-alvo e redução de desigualdades. Esses benefícios podem ser mensurados monetariamente, quando possível, ou qualitativamente, por meio de indicadores e métricas relevantes.

Uma análise de custo-benefício robusta requer a consideração de diferentes cenários e a estimativa de incertezas. Isso envolve a avaliação de alternativas e a comparação dos custos e benefícios ao longo do tempo, levando em conta a sustentabilidade e a viabilidade financeira da política pública em questão. Nessas análises, devem ser estabelecidos parâmetros comparativos com base em outras iniciativas, o que torna esse processo bastante desafiador, já que os contextos podem variar consideravelmente entre programas.

No contexto da tomada de decisão política, a análise de custo-benefício auxilia os gestores públicos a selecionar as políticas mais eficientes e eficazes, garantindo o melhor uso dos recursos disponíveis. Ao fornecer uma avaliação objetiva e baseada em evidências, a análise de custo-benefício contribui para a formulação de políticas públicas mais informadas, promovendo o bem-estar social e o desenvolvimento sustentável.



Saiba mais aqui ou pelo QR Code:

MARTINEZ, Ana Paula. Análise de custo-benefício na adoção de políticas públicas e desafios impostos ao seu formulador. Revista de Direito Administrativo, v. 251, p. 29-59, 2009.

Em suma, a análise de custo-benefício desempenha um papel fundamental na avaliação de políticas públicas. Ao considerar os custos e benefícios envolvidos, essa abordagem permite uma análise criteriosa e uma tomada de decisão embasada em dados, contribuindo para o alcance de resultados positivos e o uso eficiente dos recursos públicos.

Descrição da equipe

Recomenda-se que a definição da equipe de avaliação considere os principais atores, envolvendo, por exemplo, especialistas em avaliação, a equipe de gestão responsável pela intervenção e outros *stakeholders*.

A primeira decisão sobre a equipe envolve como o especialista responsável pela condução da avaliação será mobilizado ou contratado. Se o estado tiver no seu quadro um servidor com formação, perfil e experiência poderá mobilizá-lo, considerando sua disponibilidade e interesse em participar do projeto.

Caso não seja possível recrutar internamente, sugere-se que seja contratado um consultor externo para essa atividade, via processo de licitação a ser conduzido obedecendo as restrições do marco legal vigente e, também, da fonte de financiamento do projeto.

De forma complementar, a equipe também deve ser composta pelos servidores e gestores responsáveis pela intervenção, cujas principais atribuições envolverão o fornecimento de informações como o histórico de execução, revisões, problemas, entre outras eventualmente necessárias para a avaliação.

Adicionalmente, outros *stakeholders* da intervenção poderão compor a equipe de avaliação, tais como: parceiros governamentais e não governamentais, órgãos de controle, financeiros e beneficiários. Essa visão externa é fundamental para a qualidade do processo de avaliação, pois fornece uma perspectiva que não seria possível ter apenas com a equipe envolvida na execução.

Descrição do cronograma

O cronograma de execução da avaliação deve ser elaborado considerando os principais marcos de entregas, seus prazos e complexidades. No momento de elaborar o cronograma do projeto, é importante considerar:

- Método: Caso o projeto envolva a realização de coleta de dados primários por meio de entrevistas ou visitas técnicas, deve-se considerar o tempo necessário para sua execução, de acordo com a amostra estimada.
- Disponibilidade de informações nos sistemas: muitas avaliações dependem de dados históricos que eventualmente podem não estar disponíveis de forma imediata, exigindo um esforço de extração junto à equipe de tecnologia do estado.
- Caminho crítico do projeto: muitas das atividades dentro de uma avaliação são sequenciais, ou seja, dependem da conclusão da etapa anterior para que possam ser realizadas. Dessa forma, recomenda-se avaliar os principais riscos de atraso.

A definição do cronograma pode depender significativamente do método a ser adotado, além de seguir a legislação da política.

Execução da avaliação

Com o planejamento da avaliação concluído, inicia-se a sua execução com a mobilização das equipes envolvidas e seu alinhamento com o trabalho. A etapa de execução deve garantir os recursos necessários para que a equipe envolvida consiga cumprir o cronograma estabelecido, dentro dos padrões de qualidade exigidos.

Recomenda-se que a equipe utilize ferramentas de gestão ágil de projetos para gerenciar as entregas e, também, como apoio para gerenciar eventuais riscos que podem impactar o desempenho do projeto ou impedir o alcance dos resultados esperados. Alguns dos riscos mais comuns em avaliações são:

- Dados ausentes, incompletos ou com qualidade ruim;
- Mudanças na equipe do projeto, dificultando ou atrasando entrevistas, coleta de dados ou outras ações;
- A metodologia utilizada não foi a melhor alternativa para responder a pergunta da avaliação.

Para cada risco devem ser executadas ações para mitigá-lo ou minimizar seu efeito no projeto, caso ocorra.

Abordagens de Gestão Ágil de Projetos

As abordagens ágeis no âmbito da gestão de projetos são formas de acelerar as entregas e possibilitar que as equipes realizem seus trabalhos em constante alinhamento com as expectativas. Assim, a geração de valor aos beneficiários se torna mais rápida.

Isso ocorre por meio de ciclos incrementais onde a equipe avalia continuamente os requisitos, planos e resultados do projeto, podendo realizar alterações de forma rápida. Ou seja, em vez de um planejamento aprofundado no início do projeto, os métodos ágeis estão abertos a requisitos dentro de um espaço viável de mudanças ao longo do tempo, incentivados por meio de feedback constante dos usuários finais.

Logo, as metodologias ágeis são colaborativas, fundamentadas numa abordagem simples, intuitiva e pragmática que divide projetos maiores em tarefas menores, nas quais as equipes podem trabalhar conjuntamente, de forma mais produtiva. A divisão de tarefas maiores em menores visa desmistificar a complexidade dos projetos e gerar a devida sinergia e energia para que as equipes se sintam confiantes e aptas para a sua execução.

O método ágil pode ser aplicado, com enfoques interativos e adaptativos, quando o escopo, o requisito ou as especificações não são conhecidos com antecedência ou quando ainda há incerteza sobre o resultado a ser gerado. Projetos voltados para o desenvolvimento de produtos e/ou soluções complexas são ambientes em que técnicas adaptativas são essenciais.

Em síntese, a metodologia ágil parte do pressuposto de que a evolução do projeto ocorrerá ao longo do seu ciclo de implantação. Nesse sentido, ao invés de o gestor planejar todas as etapas sequenciais do projeto na fase de especificação, deve ser capaz de produzir com a sua equipe algo simples e pragmático, que possa ser colocado em uso o mais rápido possível. Em seguida, a própria utilização da entrega (solução) proveniente do projeto (ou parte dela) irá permitir as devidas reflexões e aprendizados para seu desenvolvimento ao longo do ciclo de implantação.



Saiba mais aqui ou pelo QR Code:

MOTA, Joao Paulo. CANVAS ÁGIL DE PROJETOS: Estruturação, Design & Aceleração da Carteira de Projetos. Publix Ideias, 2022.

Além disso, é essencial estabelecer as metodologias e as ferramentas de coleta de informações necessárias para obter evidências que sustentarão as conclusões da avaliação. A coleta de informações, a obtenção de evidências e as análises realizadas permitem responder às perguntas formuladas e fundamentam as conclusões da avaliação. Existem diversas abordagens e ferramentas de avaliação, e a seleção das mais adequadas depende dos objetivos, escopo e perguntas da avaliação proposta. Podem ser empregadas técnicas e ferramentas como entrevistas (individuais ou em grupo), inspeções, observações, coleta de dados quantitativos e qualitativos, análise de documentos, uso de bases de dados e análise estatística de dados quantitativos. As técnicas e ferramentas podem ser utilizadas individualmente ou em combinação.

De maneira geral a execução da avaliação ocorre considerando as seguintes etapas:

- Coleta e análise de dados e informações sobre o desempenho da política;
- Realização de reuniões e entrevistas com atores relevantes – complementadas por dados, estudos e/ou avaliações relevantes existentes e dados disponibilizados pelos diferentes atores envolvidos;
- Análise de informações obtidas;
- Apresentação de resultados preliminares à equipe;
- Elaboração do Relatório Preliminar de Avaliação;
- Realização da revisão, na qual são apresentados e debatidos os resultados preliminares da avaliação;
- Recebimento de contribuições e observações sobre o Relatório Preliminar de Avaliação;
- Consolidação e publicação do documento final.

Um aspecto importante é que o relatório de avaliação deve contemplar uma síntese da execução do plano, considerando o período de avaliação e apresentando informações sobre o quantitativo de projetos contidos na carteira e o seu respectivo status (concluído, em execução, atrasado, não iniciado); o montante de recursos alocados nesses projetos e o volume já desembolsados, sendo detalhadas as respectivas fontes; informações sobre os agentes envolvidos na implementação dos projetos, identificando se são órgãos federais, estaduais, municipais, instituições de ensino e pesquisa, organizações do terceiro setor ou entidade internacionais. Outras informações de governança também podem ser relatadas, destacando as iniciativas empreendidas para divulgação do plano, captação de recursos e engajamento dos atores.

Recomendações e melhorias

A apresentação de resultados e a proposição de melhorias a partir deles representa a quinta e última etapa do modelo. As evidências trazidas pela avaliação permitem que os formuladores e gestores tomem decisões sobre os rumos dos programas e políticas que foram avaliados. Dessa forma, é possível agir com base em evidências claras e propor melhorias mais assertivas.

Nesse sentido, o produto principal da avaliação consiste num documento, no formato de relatório, abrangendo considerações a respeito do diagnóstico do problema que motivou a criação da política, o desenho, processos, focalização e resultados já detectados, tomando como base as metas preestabelecidas para os indicadores de cada uma dessas etapas. Recomenda-se apresentar uma análise do desempenho da política na ótica da economicidade, eficácia e eficiência, assim como uma análise crítica dos resultados que culmine na apresentação de recomendações sobre possíveis ajustes na política ou necessidade de avaliações mais profundadas.

Os resultados obtidos devem ser devidamente comunicados às diferentes partes envolvidas no estudo. Para tanto, as informações devem estar consolidadas em um documento da avaliação, devidamente formatado e de fácil compreensão para todos que participaram ou não de sua elaboração.

Além disso, é recomendada a realização de um evento, no formato de seminário por exemplo, para apresentação dos resultados da avaliação aos diferentes *stakeholders* da política, quais sejam: i) Gestores responsáveis; ii) equipe executora da avaliação; iii) parceiros diretamente envolvidos no trabalho; iv) outros *stakeholders* do projeto.

Sugere-se que o documento seja disponibilizado dentro de um repositório de avaliação de políticas, com o objetivo de permitir a consulta por diferentes atores, além de servir para *benchmarking* de outras políticas.

Dentre os principais resultados identificados na avaliação, devem ter destaque aqueles que respondem à pergunta central. Além de verificar os resultados da política pública, a avaliação pode responder a muitas outras perguntas, como por exemplo:

- Existem efeitos indiretos da execução da intervenção? Quais são?
- Existem segmentos ou *clusters* mais impactos dentro do público-alvo?
- Existiu alguma inovação ou descoberta de conhecimento a partir dos resultados da avaliação?

As respostas a essas perguntas podem contribuir para o aperfeiçoamento do desenho da política.

A avaliação é um poderoso instrumento que pode apoiar o gestor na tomada de decisões ao longo da execução da política pública. Com base nas informações e evidências geradas, o gestor poderá aprimorar seus programas de forma embasada e coerente, além de aperfeiçoar a alocação de recursos entre as diferentes políticas públicas setoriais.

Como resultados esperados da realização sistemática de avaliação, tem-se: i) Melhor compreensão das relações de causalidade dos programas, resultados e seus componentes; ii) Revisão de políticas e/ou programas que não apresentam a resultados; iii) Fomento de uma cultura de gestão pública baseada em evidências;

Ao se trabalhar com múltiplos grupos envolvidos nas avaliações, é essencial considerar possíveis conflitos de interesses com a divulgação dos resultados.

Outro aspecto importante para viabilidade desse modelo é a disponibilidade de equipe ou parceiros para a execução da avaliação. Esse trabalho exige um perfil mais especializado,

que varia a cada avaliação, de acordo com o problema e método. Por isso, é fundamental construir e gerenciar uma rede de avaliadores a partir de pesquisadores do estado.

Uma proposta para o relatório de avaliação do PRDA

Considerando que existem diversas questões a serem abordadas num relatório de avaliação, recomenda-se que para o PRDA sejam enfatizadas as seguintes dimensões:

- Caracterização do Plano: realização de uma descrição breve do PRDA, incluindo o seu propósito, a base legal, objetivos, eixos de atuação, indicadores e carteira de projetos aprovados;
- Diagnóstico do problema: identificação mais detalhada do desafio de promoção do desenvolvimento regional, apresentando um panorama de cada eixo de atuação do PRDA.
- Análise da execução: análise dos processos que envolvem a implementação do plano, avaliando se a execução seguiu conforme o planejado; se os insumos foram suficientes; se as atividades programadas foram realizadas; se o cronograma original foi cumprido etc.
- Análise de resultados: análise de questões relacionadas à entrega dos produtos do plano, assim como de seus resultados. Apresentam-se resultados da carteira de projetos e dos indicadores previamente definidos no plano. Além disso, é nessa etapa que são consideradas as informações quanto à dimensão territorial do PRDA.
- Percepção dos atores envolvidos: sugere-se a coleta de dados quanto à percepção dos atores envolvidos por meio de questionários e realização de entrevistas/grupos focais.
- Recomendações: realização de recomendações customizadas para cada política visando de corrigir problemas e melhorar os resultados.



Ferramentas e sistemas de apoio ao monitoramento e avaliação

Para realizar as atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas, é essencial que as organizações possuam sistemas adequados de registro de informações. Esses sistemas são fundamentais para acompanhar e comparar o planejamento da política com a sua execução.

Ao registrar as informações relevantes relacionadas às M&A, as organizações podem monitorar o progresso da implementação da política e avaliar se os objetivos e metas estabelecidos estão sendo alcançados. Os sistemas de registro também permitem comparar o que foi planejado com o que foi efetivamente realizado, identificando discrepâncias, desvios ou oportunidades de melhoria.

Esses sistemas podem abranger diferentes aspectos das atividades de M&A, como cronogramas, alocação de recursos, orçamento, envolvimento das partes interessadas, avaliação de riscos e resultados alcançados. Eles fornecem uma visão abrangente do processo, permitindo que as organizações avaliem o desempenho, identifiquem problemas ou obstáculos e tomem medidas corretivas, se necessário.

Além disso, os sistemas de registro de informações são valiosos para fins de transparência, prestação de contas e aprendizado organizacional. Eles fornecem uma base sólida para a avaliação e aprimoramento contínuo das políticas. Ao analisar os registros, as organizações podem identificar boas práticas, lições aprendidas e áreas que precisam ser aprimoradas.

radas para futuras atividades de M&A.

No âmbito do PRDA e conforme modelo de monitoramento e avaliação proposto, é importante o desenvolvimento de ferramentas que forneçam suporte para o cumprimento adequados das atividades de M&A. Isso implica em estruturar painéis eletrônicos e relatórios que possibilitem, por exemplo, acompanhar a carteira de projetos estratégicos e os indicadores estabelecidos para a formulação do plano.

Há diversas ferramentas eletrônicas que possibilitam registrar projetos e indicadores estratégicos, permitindo a sua atualização constante ao longo do tempo. Nesse sentido, recomenda-se que a Sudam, após aprovação do PRDA, registre as informações do plano em uma plataforma, a qual deve ser constantemente atualizada a partir das informações sobre o desempenho do projeto e dos indicadores estratégicos definidos para cada objetivo do PRDA.

Tal ferramenta poderá ser desenvolvida pela própria equipe do setor de tecnologia da informação da autarquia ou poderão ser utilizadas outras ferramentas *online* já disponíveis tanto em forma gratuita quanto no modo pago.

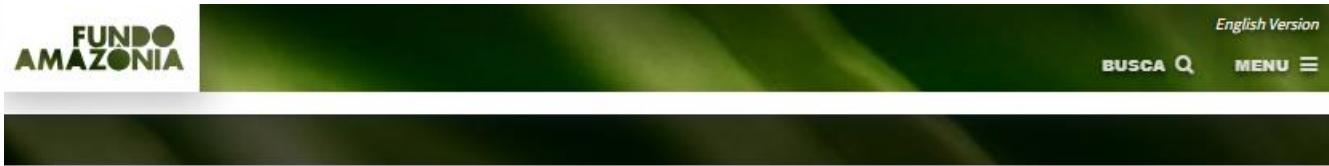
The screenshot shows a search results page for the PRDA. At the top, there is a logo and the text "PRDA Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia Legal". Below this, the heading "Resultado encontrados" is followed by "276 Projetos". There are search filters and sorting options. A table displays project details, with one row highlighted in blue. The highlighted row contains the following information:

Nome do projeto	Municípios	Valor Global	Valor Pago	Fonte de financiamento	População
Aquisição de 06 (seis) aeronaves para a operacionalidade do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará.	Altamira, Marabá, Redenção, Santarém	R\$ 192.000.000,00	R\$ 0,00		793.319

A green button labeled "resumo do projeto" is located at the bottom right of the table.

Figura 30. Página atual do PRDA

Uma plataforma que pode ser uma boa prática inspiradora para a criação do sistema de M&A é a página do Fundo Amazônia, a qual disponibiliza informações constantes sobre o desempenho dessa iniciativa. Ao acessar o site é possível ter acesso, por exemplo, ao quantitativo de projetos apoiados, ao valor financeiro aportado e valor desembolsado. Além disso, há a publicação de relatórios de atividades, assim como uma página que possui informações atualizadas da carteira de projetos (**Figura 31**).



FUNDO AMAZÔNIA EM NÚMEROS

30/04/2023

102Projetos apoiados
desde 1998**1.748**Valor total do apoio do Fundo Amazônia
em R\$ milhões**1.523**Valor total desembolsado
em R\$ milhões

CONHEÇA MAIS NÚMEROS DO FUNDO AMAZÔNIA ➔



Figura 31. Página do Fundo Amazônia

Com a utilização da ferramenta *Power BI* também é possível evidenciar os projetos que são desenvolvidos em diferentes localidades e que são realizados em parcerias com diversos atores (**Figura 32**).



Figura 32. Exemplo de territorialização dos projetos do Fundo Amazônia

Visando instituir uma ferramenta eletrônica que forneça suporte adequado para as atividades de monitoramento e avaliação do PRDA, recomenda-se realizar as seguintes etapas:

- Cadastrar as informações do PRDA em uma plataforma, considerando o eixo de intervenção, os objetivos estratégicos, os indicadores associados a cada objetivo e a carteira de projetos do plano;
- Para os indicadores, devem ser cadastradas todas as informações pertinentes, o que inclui as informações da ficha do indicador, conforme **Quadro 12**:

Nome do Indicador:				
Objeto de mensuração:				
Fórmula de cálculo:				
Dimensão do indicador: (esforço ou resultado)				
Subdimensão do indicador: (eficiência, eficácia, efetividade, excelência, execução, economicidade)				
Unidade de Medida: (%, R\$, horas, etc.)				
Polaridade: (maior, melhor; menor, melhor)				
Periodicidade (anual, mensal, trimestral, etc.)				
Fonte dos dados:				
Considerações: (condicionantes, limitações, recomendações para interpretação etc.) opcional				
Meta: (Quanto pretendemos atingir?)	Período	Período + 1	Período + 2	Período + 3

Quadro 12. Modelo de Ficha de Descrição de Indicadores

- Para os projetos estratégicos, as informações cadastradas devem ser aquelas disponibilizadas no Canvas de Detalhamento do Projeto, o que inclui: Nome do Projeto; Eixo; Problema a ser resolvido; Público beneficiário; Municípios impactados; Impacto Territorial; Entregas/Marcos (Cronograma); Objetivo Estratégico do PRDA; Indicação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) impactados com o projeto; Ente responsável; Stakeholders envolvidos; Vigência; Resultados esperados; Riscos; Fonte de Financiamento e Orçamento.

A partir dessas informações poderá ser executada a rotina de monitoramento e avaliação descrita nas seções anteriores, as quais consideram a coleta de dados e registro da execução desses projetos e indicadores.

Com a estruturação desse sistema será possível ainda gerar dashboards analíticos que permitam visualizar o desempenho do PRDA, tanto na dimensão físico-financeira quanto territorial.

Por fim, considerando que os indicadores e projetos estratégicos possuem alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o sistema eletrônico permitirá verificar, para cada um dos 17 ODS, quais os projetos e indicadores do PRDA que possuem convergência.

Ademais, destaca-se que para o efetivo aproveitamento da ferramenta e suporte no processo decisório de M&A do PRDA, se faz necessário realizar rotinas de atualização das informações, as quais recomenda-se seguir o rito indicado no monitoramento tático-operacional e estratégico.

Para tanto, caso não seja possível que os próprios atores responsáveis pelos projetos insiram as informações sobre os seus status de execução, sugere-se que sejam adotadas outras estratégias que podem envolver um controle por planilha ou formulários eletrônicos que possibilitem a coleta da execução desses projetos.

Nesse sentido, independente do sistema a ser instituído, o foco deve estar centrado no registro de informações pertinentes sobre o processo de implementação do PRDA, considerando tanto os avanços quanto os desafios que dificultam o cumprimento dos objetivos propostos.

Plano de Comunicação

A fase de comunicação consiste na “apresentação” das informações geradas com os dados analisados. Para que essa fase seja cumprida de maneira eficaz é necessário que as informações que serão apresentadas sejam demonstradas de maneira visual, responsiva, simples e direta, ou seja, de maneira clara e expedita, proporcionando correções e aprendizado estratégico (MARTINS e MARINI, 2010).

A comunicação dos resultados provenientes das fases anteriores deve ser realizada para os atores estratégicos, principalmente, os que estão diretamente relacionados ao processo estratégico e decisório da organização. Dessa forma, é oportuno definir eventos de comunicação que visem garantir essa transferência de informação.

Para tanto podem ser utilizados diversos instrumentos para auxiliar na visualização das informações geradas nas fases anteriores.

É fundamental incluir uma sistematização detalhada do painel de indicadores. O **painel de indicadores estratégicos** é uma ferramenta essencial para fornecer uma visão clara e abrangente do desempenho e dos impactos das iniciativas em questão. A utilização do painel de indicadores traz vários benefícios. Primeiramente, proporciona uma visão sistemática e consolidada do desempenho da política, plano, programa ou projeto. Ele permite uma comunicação efetiva, fornecendo informações claras e concisas sobre os resultados alcançados, tanto para o público interno quanto para o público externo.

Além disso, o painel de indicadores facilita o acompanhamento contínuo do progresso, permitindo a identificação de desvios e ações corretivas necessárias. Ele também auxilia na tomada de decisões informadas, fornecendo dados confiáveis e relevantes para a gestão e aprimoramento das ações em curso.

Ao elaborar o painel de indicadores, é importante considerar os seguintes aspectos:

- **Objetivos e metas:** O painel de indicadores deve refletir os objetivos e metas estabelecidos para a política, plano, programa ou projeto em avaliação. Cada indicador deve estar alinhado com um objetivo específico e permitir a mensuração do progresso em direção a essa meta.
- **Fontes de dados:** Cada indicador deve especificar a fonte de dados utilizada para a coleta de informações. É importante identificar as fontes mais confiáveis e disponíveis para garantir a consistência e a qualidade dos dados coletados.
- **Metas e resultados esperados:** O painel de indicadores deve apresentar as metas estabelecidas para cada indicador, bem como os resultados alcançados até o momento. Isso permite uma avaliação clara do desempenho e a identificação de áreas que necessitam de ajustes ou melhorias.

Outro painel que é de fundamental importância no processo de monitoramento e avaliação é o **painel de projetos estratégicos**. Por meio dele é possível ter uma visão global dos projetos, promover a transparência, apoiar a tomada de decisões informadas, auxiliar no gerenciamento de riscos e facilitar a comunicação com os *stakeholders*.

O painel de projetos estratégicos consiste em uma ferramenta de comunicação que apresenta de forma clara e concisa as informações essenciais sobre os projetos definidos como estratégicos. Esse painel permite visualizar de forma objetiva se os projetos estão gerando os resultados e impactos esperados, reforçando o encadeamento dos projetos estratégicos com os objetivos e eixos estratégicos. Para a devida comunicação do andamento da carteira de projetos estratégicos, sugere-se que o painel contemple os seguintes dados gerais dos projetos: nome do projeto, *pitch* ou descrição suscinta, número de entregas juntamente com seus *status* e se possuem algum tipo de alerta para sua realização, assim como o orçamento total estimado para o projeto.

Além dos dados apresentados de forma visual por meio dos painéis, um sumário executivo para cada projeto e cada indicador deve ser definido, utilizando dos insumos trazidos pelas Reuniões de Aprendizado Estratégico (RAE). Este sumário executivo visa, sobretudo, trazer a análise do resultado de forma simplificada de forma a serem disseminados. Em consonância com o painel de dados, estes se complementam ao apresentar os dados e a análises deles.

Recomenda-se estruturar os sumários executivos de forma clara e concisa, fornecendo uma visão geral dos resultados e análises tanto dos indicadores estratégicos quanto dos projetos estratégicos. O objetivo é sintetizar as informações de maneira acessível e facilitar sua disseminação. A seguir é apresentada uma proposta de campos para constarem nesses sumários executivos:

Sumário Executivo – Indicadores Estratégicos:

O sumário executivo dos indicadores estratégicos tem como objetivo apresentar uma análise simplificada dos resultados obtidos durante o período em análise. Ele complementa as informações apresentadas no painel de dados, oferecendo uma visão resumida e acessível dos principais aspectos. A estrutura desse sumário pode ser organizada da seguinte forma:

- **Objetivo Executivo:** breve descrição do objetivo estratégico relacionado ao indicador em questão.
- **Análise Descritiva do Indicador no Período:** dados relevantes sobre o desempenho do indicador no período em análise. Isso pode incluir informações quantitativas, tendências, variações significativas, comparações com metas estabelecidas, entre outros aspectos relevantes.
- **Principais Realizações:** conquistas ou avanços significativos relacionados ao indicador no período. Isso pode incluir resultados positivos alcançados, marcos atingidos, metas superadas, entre outros aspectos de destaque.
- **Principais Desafios:** principais desafios ou obstáculos enfrentados em relação ao indicador. Isso pode envolver questões como baixo desempenho, dificuldades na coleta de dados, problemas de implementação, entre outros desafios relevantes.
- **Encaminhamentos:** ações ou encaminhamentos propostos para lidar com os desafios identificados. Deve-se especificar o responsável pela implementação dessas ações e o prazo estabelecido para sua realização.

Sumário Executivo – Projetos Estratégicos:

O sumário executivo dos projetos estratégicos também tem como objetivo fornecer uma visão resumida dos resultados e análises dos projetos considerados estratégicos. Ele apresenta informações relevantes sobre o desempenho e o progresso desses projetos. A estrutura desse sumário pode ser organizada da seguinte forma:

Objetivo Executivo: breve descrição do objetivo estratégico relacionado ao projeto em questão.

Análise Descritiva do Indicador no Período: dados relevantes sobre o desempenho do projeto no período em análise. Isso pode incluir informações sobre o progresso alcançado, marcos atingidos, metas cumpridas, entre outros aspectos relacionados ao projeto.

Principais Realizações: principais realizações ou avanços significativos obtidos durante o período em análise. Isso pode incluir resultados positivos alcançados, entregas concluídas, benefícios gerados, entre outros aspectos de destaque.

Principais Desafios: principais desafios ou obstáculos enfrentados durante a execução do projeto. Isso pode envolver questões como atrasos, restrições orçamentárias, problemas de recursos humanos, entre outros desafios relevantes.

Encaminhamentos: ações ou encaminhamentos propostos para lidar com os desafios identificados. Deve-se especificar o responsável pela implementação dessas ações e o prazo estabelecido para sua realização.

Essa estrutura permite que os sumários executivos forneçam uma visão sintética, porém abrangente, dos indicadores estratégicos e dos projetos estratégicos, apresentando os principais pontos de análise e permitindo uma compreensão rápida e clara dos resultados e das ações necessárias.

Para garantir uma comunicação efetiva durante o processo de monitoramento e avaliação de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional, é importante, ainda, considerar outros meios, formatos e linguagens de comunicação, por exemplo:

- **Portal da Estratégia:** O Portal da Estratégia, seja na internet ou intranet, é uma plataforma online dedicada à divulgação e compartilhamento de informações sobre a estratégia, planos, programas e projetos. Ele pode conter notícias, documentos, relatórios, indicadores, entre outros recursos, para manter os envolvidos atualizados e permitir o acesso fácil às informações relevantes.
- **Notícia na Intranet:** A publicação de notícias na intranet é uma forma de comunicação interna que pode ser utilizada para divulgar atualizações sobre o monitoramento e avaliação. As notícias podem abordar resultados alcançados, marcos importantes, reconhecimentos, entre outros aspectos relevantes.
- **E-mail Marketing:** O *e-mail marketing* é uma ferramenta de comunicação direta que permite o envio de informações relevantes sobre o monitoramento e avaliação para os interessados. Pode incluir resumos de relatórios, destaques de indicadores, convites para eventos ou reuniões, entre outros conteúdos pertinentes.
- **Folder Eletrônico:** O folder eletrônico é um formato digital que pode ser utilizado para apresentar resumos das informações mais importantes sobre a estratégia, planos, programas e projetos. Ele pode conter gráficos, infográficos, textos e outros elementos visuais para facilitar a compreensão e transmitir as principais mensagens de forma atrativa.
- **Banner na Intranet:** Os *banners* na intranet são elementos visuais que podem ser utilizados para chamar a atenção dos envolvidos para informações relevantes relacionadas ao monitoramento e avaliação. Eles podem conter frases impactantes, imagens representativas e links para acesso a mais detalhes.
- **Vídeo e/ou entrevista com os patrocinadores:** A produção de vídeos ou entrevistas com autoridades relevantes, é uma forma poderosa de comunicação. Esses recursos audiovisuais podem ser utilizados para transmitir mensagens-chave, explicar resultados, compartilhar visões estratégicas e aumentar o engajamento das equipes.

Ao utilizar esses meios, formatos e linguagens de comunicação de forma integrada, é possível engajar as partes interessadas, facilitar a compreensão dos resultados, disseminar informações relevantes e promover a transparência no processo de monitoramento e avaliação. Cabe adaptar e escolher os recursos adequados de acordo com as características e necessidades do contexto em questão.

Além dos instrumentos apresentados, para uma boa comunicação das informações analisadas é necessário a definição de uma estratégia de comunicação. Dando uma ênfase no PRDA como objeto de estruturação da proposta de um plano de comunicação na fase de monitoramento e avaliação de políticas públicas, define-se três questões norteadoras do plano de comunicação:

- **A quem comunicar?**
- **Público-alvo:**

Atores que precisam ser informados sobre a execução: mídia, comunidades locais e povos indígenas;

Atores envolvidos na Supervisão e Coordenação/Gestão Orçamentária: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, Ministério do Planejamento e Orçamento, Conselho Deliberativo e Alta liderança da Sudam;

Governança: Corpo técnico da Sudam e de outras instituições;

Atores que executam os programas e projetos: Ministérios Setoriais, Governos Federal, Estaduais e Municipais e Academia e Centros de Pesquisa;

Atores que serão sensibilizados para auxiliar na implementação: Conselhos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia, Organizações da Sociedade Civil, Instituições Financeiras Públicas e Privadas, Empresas e Setor Privado e Organizações Internacionais.

- **O que deve ser comunicado?** Para cada ator, existe uma necessidade/demandas diferente. Nesse sentido, deve-se definir: que informações precisam, com que frequência, em que momento?
- **Como comunicar** Meios, formatos e linguagem influem no acesso, confiabilidade e compreensão, fatores decisivos para o uso da informação;

A **Figura 33**, a seguir, ilustram as definições de quadro estratégico para a estratégia de comunicação do PRDA com vistas a propor uma estrutura considerando os tópicos supra-citados.

A QUEM COMUNICAR (PÚBLICO ALVO)	O QUE COMUNICAR (CONTEÚDO)	COMO COMUNICAR (FERRAMENTAS)
Quem são os públicos de interesse?	Que informações precisam?	Quais meios, formatos e linguagem influem no acesso, confiabilidade etc.? (Cada objetivo e público exigirá um tipo de ferramenta diferente).
1. Atores envolvidos na Supervisão e Coordenação / Gestão Orçamentária 2. Governança 3. Atores que executam os programas e projetos 4. Atores que serão sensibilizados para auxiliar na implementação	<ul style="list-style-type: none"> • Informações gerais sobre escopo e objetivos do projeto (assim como as justificativas/fundamentações) • Entregas intermediárias e cronograma 	<ul style="list-style-type: none"> • Painel de indicadores • Painel de projetos • Sumários Executivos • Portal da Estratégia (internet ou intranet) • Notícia na Intranet • E-mail marketing • Folder Eletrônico • Banner na Intranet • Vídeo e/ou entrevista com patrocinadores
5. Atores que precisam ser informados sobre a execução	Informações gerais sobre escopo e objetivos do projeto (assim como as justificativas/fundamentações) Proposta final da Arquitetura	<ul style="list-style-type: none"> • Notícia no Site • Vídeo e/ou entrevista com patrocinadores

Figura 33. Exemplo ilustrativo de estratégia de comunicação do monitoramento e avaliação de um plano, considerando o contexto do PRDA



Considerações Finais

O processo de monitoramento e avaliação de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional é essencial para garantir a efetividade e o alcance dos resultados esperados. Este Guia foi elaborado com o objetivo de fornecer diretrizes e orientações para essa fase crucial, com base em benchmarking e na literatura especializada.

Ao longo do guia, foram abordados conceitos fundamentais de monitoramento e avaliação, destacando sua evolução no contexto brasileiro e os principais desafios enfrentados. Experiências de monitoramento e avaliação de políticas públicas foram compartilhadas, fornecendo exemplos concretos e lições aprendidas que podem ser aplicadas no contexto do desenvolvimento regional.

O modelo proposto para o monitoramento e avaliação de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional, adotando o Plano de Desenvolvimento da Amazônia Legal (PRDA) como categoria de análise e objeto de estruturação da proposta, apresenta uma sistemática abrangente, contemplando as etapas estratégicas e táticas-operacionais. Foram discutidas as premissas e atributos relevantes para o sucesso dessa fase, incluindo a matriz de contribuição, o modelo de maturidade, a pactuação de resultados, o modelo de gestão e governança, bem como o arranjo institucional necessário.

Além disso, foram exploradas ferramentas e sistemas de apoio ao monitoramento e avaliação, visando facilitar a coleta, análise e visualização dos dados relevantes. O plano de comunicação também foi abordado, reconhecendo a importância de uma comunicação efetiva e transparente durante todo o processo.

Por fim, ressalta-se a importância de implementar corretamente as estruturas, pessoas, recursos e processos envolvidos no monitoramento e avaliação, a fim de garantir que os resultados planejados sejam alcançados. O Guia foi elaborado com o intuito de fornecer um conjunto de insumos e orientações que possam contribuir para o sucesso dessa etapa fundamental do ciclo de políticas públicas.

Portanto, o presente guia de monitoramento e avaliação tem o propósito de fortalecer a cultura de avaliação, contribuindo para uma gestão mais eficiente e orientada por evidências, promovendo o aprimoramento contínuo das políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional em busca do desenvolvimento sustentável e da redução das desigualdades.

Acredita-se que a adoção das diretrizes e recomendações apresentadas neste guia poderá impulsionar a qualidade e a efetividade do monitoramento e avaliação, fortalecendo a tomada de decisões informadas e aprimorando os resultados alcançados no âmbito do desenvolvimento regional.



ISBN: 978-85-63133-24-3

A standard linear barcode is displayed vertically. Below the barcode, the numbers "9 788563 133243" are printed.



PUBLIX
INSTITUTO