



**Escola de Formação Política Miguel Arraes**

# **Curso de Atualização e Capacitação Sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas**

## **Módulo IV**

Gestão das políticas públicas

### **Aula 3**

Planejamento, diagnósticos setoriais, indicadores socioeconômicos e culturais na gestão, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas



# Escopo da Apresentação

- ➡ O que é avaliação de políticas públicas
- ➡ Qual o contexto de sua introdução no Brasil
- ➡ A avaliação no processo das políticas públicas
- ➡ Conceitos fundamentais da avaliação
- ➡ Metodologias e objetivos da avaliação
- ➡ Avaliação de processo
- ➡ Avaliação de impacto
- ➡ Técnicas de investigação e coleta de dados
- ➡ Sistemas de Monitoramento e Gestão
- ➡ Os indicadores no processo de avaliação
- ➡ Características e propriedades dos indicadores
- ➡ Em síntese



# O que é avaliação de políticas públicas

- ➡ Avaliar é produzir conhecimento com intencionalidade definida, dirigida à ação pública com a finalidade de:
  - subsidiar ajustes e revisões do programa ou ação governamental;
  - aprimorar a compreensão da realidade a qual se destina a ação;
  - gerar instrumentos de *accountability* (controle social sobre os governantes) visando a eficiência da ação governamental;
  - verificar e aferir os resultados produzidos pela ação pública com bases nos objetivos propostos.

# Qual o contexto de sua introdução no Brasil

- ➡ A introdução da avaliação de políticas públicas no Brasil se dá no contexto das exigências democráticas pós anos 1980, como contribuição ao aprimoramento do modelo de governança, visando o exercício de valores democráticos nas práticas de funcionamento do Estado, tais como:
- A atribuição pública de responsabilidades pelas ações e decisões executadas
  - A exigência de mensuração dos resultados da ação pública e de seus processos de implementação e gestão
  - A exigência de espaços institucionais coordenados quanto aos objetivos, metas, existência de rubricas orçamentárias, capacidades e prioridades gerenciais e jurídicas na execução de projetos e de despesas.



# A avaliação no processo das políticas públicas

- ➡ A avaliação constitui atividade integrada ao ciclo das políticas públicas, subsidiando mudanças pela geração e indução à circulação de informações. Estas informações referem-se à:
  - própria ação governamental em seus ciclos de planejamento, implementação e gestão de resultados
  - realidade social à qual ação se volta, diagnosticando demandas, aferindo e caracterizando segmentos alvo

# A avaliação no processo das políticas públicas

- ➡ Os resultados são apurados de forma contínua às ações, retro-alimentam a política ou programa público, dando à avaliação uma função pública.
- ➡ Compete à avaliação indicar ajustes ou validar objetivos, metas e focos sociais considerados nas ações públicas.



# Conceitos fundamentais da avaliação

- ➡ Avaliar é produzir conhecimentos acerca da ação pública e da realidade a que esta se volta. Mas quais conhecimentos?
  - aqueles que aferem a **EFICIÊNCIA** e a **EFICÁCIA** do processo de implementação
  - aqueles que se estendem para além da implementação e buscam aferir a **EFETIVIDADE SOCIAL** ou as conseqüências das ações empreendidas na realidade social





# Conceitos fundamentais da avaliação

## ➡ O que é aferir a Eficiência?

- Aferir a *Eficiência* é investigar a relação entre **custo e benefícios** ou a razão entre **recursos investidos e resultados produzidos**.

## ➡ O que é aferir a Eficácia?

- Aferir a *Eficácia* é mensurar os **resultados produzidos** em relação aos **objetivos e metas** propostas pela ação.

## ➡ O que é aferir a Efetividade social?

- Aferir a *Efetividade social* é investigar a existência de relação causal entre **mudança social** verificada e **resultados/produtos da ação**.



# Metodologias e objetivos da avaliação

➡ Metodologias de avaliação são procedimentos de investigação da realidade com a finalidade de coletar e subsidiar análise dos dados relacionados aos objetivos da avaliação e a seus conceitos fundamentais. Como tal, as metodologias de avaliação podem focalizar duas direções:

- 1) o processo de implementação das ações: avaliações de processo
- 2) a realidade social alvo das ações: avaliações de impacto

# Metodologias e objetivos da avaliação

➡ O que são avaliações de processo e de impacto?

- **Avaliação de processo:** relaciona-se à eficácia ou eficiência e visa confrontar a adequação entre meios ou recursos utilizados aos resultados parciais ou finais obtidos, referenciados aos objetivos e metas propostos pelo programa.
- **Avaliação de impacto:** Visa mensurar a efetividade social de um programa ou política, com foco nas mudanças sociais produzidas e, portanto, para além dos beneficiários diretos da ação pública.



# Avaliação de Processo

➡ Atende a dois propósitos:

1) Relacionar os produtos obtidos aos recursos utilizados e ao tempo despendido. Assim, o programa ou política será mais eficiente quanto maior for o valor do produto obtido em relação aos recursos empregados. Nesse caso, as questões colocadas são:

- Os recursos inicialmente disponíveis foram, de fato, mobilizados e utilizados em todo seu potencial?
- A relação entre custo (recursos empenhados) e benefício (serviços/produtos gerados) é adequada e produtiva? As metas atingidas mobilizaram quanto de recurso?
- Os serviços estão sendo oferecidos no tempo previsto? As metas atingidas assim o foram em que espaço de tempo?



# Avaliação de Processo

2) Relacionar os resultados obtidos aos resultados originalmente propostos e, neste caso, a política ou programa será mais eficaz quanto maior for a adequação entre o que de fato se produziu e o que se esperava produzir. Ao investigar a eficácia das ações, a avaliação de processo preocupa-se em responder questões do seguinte tipo:

- Os objetivos do programa estão sendo alcançados?
- O público a que se destinam as ações está sendo atingido? Em que proporção?
- Os bens são oferecidos em quantidade e qualidade compatíveis às necessidades diagnosticadas da população? As metas estão sendo atingidas?



# Avaliação de Processo

Assim, **é fundamental à avaliação de processo**, nos dois propósitos considerados, contar com a disponibilidade de dados confiáveis, oriundos de registros do programa, que reflitam o que foi executado e alcançado, tais como:

- ➡ a quantidade de recursos (materiais, humanos e financeiros) mobilizados: número de profissionais atuantes; tempo decorrido no atendimento;
- ➡ a quantidade de resultados produzidos, em determinado espaço de tempo (dia, mês, etc): número de atendimentos diários, bens oferecidos no mês, entre outros, número de cursos ofertados;
- ➡ as atividades executadas e rede de agências e unidades envolvidas na realização dos objetivos e metas do programa: identificação de agentes responsáveis por processos de trabalho, atribuições previstas e realizadas, resultados esperados e produzidos;
- ➡ quantidade de público atendido, em períodos determinados e seu perfil em relação ao público alvo pré-definido: crianças atendidas no mês; jovens frequentando os cursos;
- ➡ quantidade e qualidade dos serviços, atendimentos ou produtos gerados, em relação às metas estabelecidas e objetivos propostos: quantidade de alimentos distribuídos, número de vagas de estágio oferecidas.



# Avaliação de Impacto

Presta-se a apurar a existência mudanças que se estendem à realidade ou contexto social no qual se insere o público beneficiário das ações do programa.

O impacto associa-se, assim, à idéia de mudança de uma dada condição inicial para outra diversa e, nesse caso, como decorrência da política pública empreendida.



Visa responder a questões da seguinte natureza:

- O programa foi (ou está sendo) capaz de alterar a situação de seu público-alvo, promovendo mudanças sociais em contexto ampliado?



# Avaliação de Impacto

➡ Nas avaliações de impacto, destacam-se dois recursos metodológicos de análises:

- 1) Comparação no tempo: em que se comparam os segmentos de população alvo das ações em pontos distintos no tempo. Pressupõe a existência de mudanças decorrentes da implantação da política ou programa para o público-alvo. Procede à investigação comparada da situação do público alvo antes da implantação da ação (ex ante) e a situação posterior à ação (ex post). Este recurso exige a elaboração de um diagnóstico da situação/condição inicial do público alvo, compreendendo os aspectos relevantes da mudança “esperada”, segundo os objetivos do programa;





# Avaliação de Impacto

2) Comparação entre os grupos: beneficiários e não-beneficiários das ações. Destinada à verificação dos eventuais impactos tributados ao programa ou ação pública, baseia-se na comparação entre dois segmentos da população semelhantes quanto às condições sociais e demográficas, mas diversos quanto ao critério atendimento pelo programa. Essa metodologia prevê a definição e seleção aleatória dos dois grupos, assim denominados:

- Grupo Tratamento: formado pelo público efetivamente atendido pelo programa (beneficiários).
- Grupo Controle: formado pelo público potencialmente alvo, porém não-contemplado pelo programa (não beneficiários);



# Avaliação de Impacto



Destaca-se que: em qualquer uma das possibilidades analíticas abordadas revelam-se as dificuldades metodológicas inerentes às avaliações de impacto, que buscam tratar isoladamente os fenômenos sociais investigados. Essa especificidade sugere que eventuais respostas obtidas nas investigações tendem a representar mais uma demonstração de indícios de sucesso ou insucesso das ações empreendidas do que a segura emissão de avaliações conclusivas quanto à relação causa-efeito das ações nas mudanças sociais.



# Técnicas de investigação e coleta de dados

- ➡ As metodologias de avaliação apóiam-se em técnicas de investigação que respondem, em linhas gerais, a abordagens quantitativas e qualitativas. Essas técnicas são exploradas de forma mais produtiva, quando seus resultados podem ser, analiticamente, relacionados entre si.



# Técnicas de investigação e coleta de dados

## Técnicas de abordagem quantitativa:

➡ As técnicas necessárias à produção de indicadores de diagnóstico, para avaliações de impacto com comparações no tempo são de tipo quantitativo. Trata-se de *Survey* ou coletas primárias junto ao público-alvo do programa. Esse tipo de coleta exige:

- conhecimentos e acompanhamentos específicos nas áreas de estatística e de metodologias de operacionalização de coletas primárias;
- a mobilização de recursos humanos e financeiros variáveis segundo o tamanho da população investigada e sua dispersão geográfica.



# Técnicas de investigação e coleta de dados

## Técnicas de abordagem qualitativa:

- ➡ As técnicas qualitativas apóiam a compreensão dos processos sociais em que se inserem os resultados quantitativos apurados. Constituem interessante esforço de aumentar a compreensão e capacidade de interpretação dos resultados apurados por técnicas de coleta quantitativa.
- ➡ As técnicas de caráter qualitativo mais utilizadas são:
  - as entrevistas com parcelas do público-alvo e dos beneficiários
  - as dinâmicas de grupo (grupos focais) formados por conjunto de pessoas selecionadas de acordo com os objetivos da investigação.



# Técnicas de abordagem quantitativa e qualitativa

- ➡ Em ambos os casos, são propostas questões (definidas pelo analista) de interesse da avaliação, normalmente associadas a aspectos de natureza subjetiva, ligados à percepção do público em relação à satisfação com o atendimento, melhoria na vida pessoal, auto-estima, relações sócio-familiares, entre outras.
- ➡ Essas abordagens devem observar metodologias e orientações técnicas precisas e científicas como forma de evitar conclusões equivocadas. Lembrando, ainda que os resultados e informações decorrentes dessas técnicas não podem ser remetidos para grupos sociais amplos, ficando restritas ao público entrevistado.



# Sistemas de monitoramento e gestão

- ➡ Sistemas de monitoramento e gestão são recursos de registro e tratamento dos dados e geração de indicadores, que apóiam as avaliações tanto de processo quanto de impacto.
- ➡ Esses sistemas permitem o armazenamento integrado de variado conjunto de dados de registro administrativo do próprio programa ou externos a esse, oriundos de diferentes fontes. Para tanto, supõem a existência de registros administrativos de boa qualidade e em condições de acesso. A organização de sistemas de monitoramento e gestão, quando informatizados, é feita por meio de recursos de programação e demanda a existência de registros do programa sistematizados em bases de dados constantemente "alimentadas".



# Sistemas de monitoramento e gestão



A recuperação desses dados e suas possibilidades de relacionamento analítico resultam em indicadores tanto à análise de desempenho quanto à de avaliação. Os sistemas de monitoramento oferecem a possibilidade do acompanhamento constante em tempo real dos indicadores considerados necessários às análises de processo apoiadas nos conceitos de eficiência e eficácia. Como tal, eles são subsídios estratégicos à identificação de pendências e necessidades de ajustes no processo de implementação de programas.





# Os indicadores no processo de avaliação



A seleção e formulação de indicadores no processo de avaliação constituem esforço de refletir componentes da realidade sob a forma de categorias de análise mensuráveis, ou seja, sob a forma de indicadores. Assim, a avaliação trabalha a partir tanto dos ***indicadores do programa*** quanto dos ***indicadores do contexto social*** ao qual este se refere de forma mais ou menos imediata.



# Os indicadores no processo de avaliação

- ➔ ***Indicadores do programa:*** são medidas em geral quantitativas que operacionalizam informações de interesse do programa. É um recurso metodológico que sistematiza e expressa conteúdos do programa (recursos, metas, resultados, produtos) tornando-os comparáveis em sua própria evolução temporal e analiticamente relacionáveis. Para a produção desses indicadores, destaca-se o papel dos registros administrativos das secretarias de governo.



# Os indicadores no processo de avaliação

- ➔ ***Indicador de contexto social:*** "são uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma." (Jannuzzi, 2001:15)



# Os indicadores no processo de avaliação

- ➡ Os indicadores sociais correspondem a uma interpretação da realidade que tem por matéria prima a combinação coerente de um ou mais dados. Esses dados têm origem nas estatísticas públicas geradas por meio de coletas censitárias, pesquisas amostrais e estimativas. O papel dos indicadores sociais é resgatar o conteúdo informacional da estatística pública, sugerir o sentido de sua leitura e interpretação.



# Os indicadores no processo de avaliação

- ➡ Os indicadores variam ainda quanto ao tema a que se referem (saúde, educação, pobreza, etc) e à quantidade e diversidade dos dados utilizados em sua construção. Assim, de um lado, têm-se indicadores considerados simples por reunirem informações de um único tema social e, de outro, indicadores complexos por agregarem e relacionarem indicadores simples referidos a um ou mais temas sociais. É importante destacar que a qualidade das informações obtidas é determinada por um conjunto de propriedades esperadas nos indicadores, que podem ser assim resumidas (Jannuzzi, 2001):



# Os indicadores no processo de avaliação

- ➡ **Relevância Social e Validade:** pertinência de sua produção e uso, sendo este historicamente determinado e capacidade de refletir o conceito abstrato
- ➡ **Confiabilidade:** qualidade dos dados levantados e que serão utilizados na composição do indicador
- ➡ **Cobertura:** cobertura pode ser ampla, como os indicadores produzidos pelo Censo Demográfico ou parcial como os produzidos a partir de registros administrativos, com possibilidade de atualização periódica, acesso e custos factíveis
- ➡ **Sensibilidade e Especificidade:** capacidade de refletir mudanças significativas diante da possibilidade de alteração das condições da realidade social referida



# Os indicadores no processo de avaliação

- ➡ **Inteligibilidade e comunicabilidade:** garantia de transparência de sua construção e facilidade de comunicar resultados
- ➡ **Periodicidade na atualização e Historicidade:** capacidade de levantar informações e de produzir o indicador em períodos que respeitem certa regularidade, mantendo série histórica na qual o indicador não apresente mudanças conceituais expressivas.
- ➡ **Desagregabilidade:** capacidade do indicador ser desagregado ou referido a grupos específicos da população (idoso, crianças, famílias pobres, etc), conforme os propósitos específicos



# Os indicadores no processo de avaliação

- ➡ **Factibilidade na obtenção:** custos a serem mobilizados para obtenção e atualização das informações/dados que compõem o indicador

## Em síntese:

- ➡ A compreensão da avaliação como parte constitutiva do processo das políticas públicas e, portanto, presente desde as primeiras definições e delimitação do problema constitui a oportunidade do aprimoramento da ação pública baseada no conhecimento consistente e processual das questões sociais.





# Os indicadores no processo de avaliação



Para tanto, alguns aprendizados e práticas se tornam indispensáveis, com destaque para:

- O amplo e cuidadoso conhecimento do programa que será objeto de avaliação
- A garantia da geração e manutenção dos registros do programa como matéria prima à produção de indicadores válidos
- A seleção e utilização criteriosa (durante a avaliação) dos indicadores sociais existentes
- A produção de novos indicadores pertinentes aos objetivos do programa e da avaliação, obedecendo parâmetros metodológicos claramente formulados
- A perspicácia analítica na combinação dos indicadores disponíveis otimizando a compreensão dos resultados e das ações públicas em avaliação

