

NOTA TÉCNICA

CAPP

Nº 01

JULHO / 2021

UMA NOTA SOBRE A ABORDAGEM DE AVALIAÇÃO EXECUTIVA



CENTRO DE ANÁLISE DE DADOS E
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS-CAPP
INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ-IPECE

ipece

INSTITUTO
DE PESQUISA
E ESTRATÉGIA
ECONÔMICA
DO CEARÁ



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO

SECRETARIA DO
PLANEJAMENTO E GESTÃO

Governador do Estado do Ceará

Camilo Sobreira de Santana

Vice-Governadora do Estado do Ceará

Maria Izolda Cela de Arruda Coelho

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Carlos Mauro Benevides Filho – Secretário

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto – Secretário Executivo de

Planejamento e Orçamento

Ronaldo Lima Moreira Borges – Secretário Executivo de

Planejamento e Gestão Interna

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes – Secretário Executivo de

Gestão

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

Diretor Geral

João Mário Santos de França

Diretoria de Estudos Econômicos – DIEC

Ricardo Antônio de Castro Pereira (respondendo)

Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

Marília Rodrigues Firmiano

Gerência de Estatística, Geografia e Informações – GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

Nota Técnica CAPP – Nº 01 – julho/2021

SETOR RESPONSÁVEL:

Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas – CAPP

Elaboração:

Vitor Hugo Miro Couto Silva

Luiz Alexandre Moreira Barros

Isabel Christinie F. R. de Lima

O **Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)** é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão: Propor políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do Ceará por meio da geração de conhecimento, informações geossocioeconômicas e dá assessoria ao Governo do Estado em suas decisões estratégicas.

Valores: Ética e transparência; Rigor científico; Competência profissional; Cooperação interinstitucional e Compromisso com a sociedade.

Visão: Ser uma Instituição de pesquisa capaz de influenciar de modo mais efetivo, até 2025, a formulação de políticas públicas estruturadoras do desenvolvimento sustentável do estado do Ceará.

Sobre Nota Técnica – CAPP

A Série de **Notas Técnicas** do **Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP)** possuem com objetivo a divulgação de trabalhos técnicos e o compartilhamento de conhecimento sobre técnicas e metodologias que podem ser aplicadas na análise e modelagem de dados e na promoção de atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE
2021

Nota Técnica CAPP / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza – Ceará: Ipece, 2021

1. Políticas Públicas. 2. Avaliação Executiva. 3. Ceará.

Nesta Edição

Nota Técnica CAPP – Nº 01 – julho/2021

A presente Nota Técnica apresenta um resumo dos estudos iniciais do grupo de pesquisa do CAPP sobre a abordagem de Avaliação Executiva. Também se apresenta um breve relato do modelo inicial adotado e da primeira experiência do CAPP com a aplicação da Avaliação Executiva de programas e projetos financiados pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP).

UMA NOTA SOBRE A ABORDAGEM DE AVALIAÇÃO EXECUTIVA

Texto elaborado em março de 2019.

1. AVALIAÇÃO EXECUTIVA

A avaliação executiva é um tipo de avaliação *ex post*, ou seja, de intervenções já em andamento. Ela deve ser desenhada de forma a prover um retrato dos programas ou projetos avaliados, aplicando uma abordagem sintética e que demanda pouco tempo e dispêndio de recursos. O foco é fornecer uma visão geral das informações de desempenho em vez de uma análise detalhada.

As avaliações executivas, a depender do seu desenho, permitem uma avaliação do desempenho de um programa em várias áreas, como design, planejamento estratégico, operação e resultados, que são considerados juntos como parte integrante do sucesso de um programa. Dessa forma, a Avaliação Executiva analisa a efetividade geral do projeto, e permitem identificar o grau de maturidade em que ele se encontra, fornecendo um diagnóstico da capacidade institucional, organizacional e de gestão dos projetos.

Nas experiências existentes, as avaliações executivas normalmente são implementadas por ministérios de finanças, de planejamento e outras agências no nível executivo com mandatos entre os ministérios. Nessas situações, o objetivo das avaliações é fornecer informações úteis para as decisões orçamentárias e de planejamento.

Cada ente governamental, desenvolve ferramentas específicas de avaliação executiva, adaptadas ao contexto de cada um, e com a possibilidade de serem reproduzidas na análise de diferentes programas e políticas. Tais avaliações são aplicadas por um período prolongado, diferente de outras metodologias de avaliação, que muitas vezes são projetadas especificamente para um programa e têm um tempo de vida definido. Em algumas situações as avaliações executivas são incorporadas à algum sistema de monitoramento e avaliação de políticas e programas públicos, sendo realizadas de forma permanente, se adequando ao ciclo de planejamento e orçamento dos governos.

Uma característica fundamental da avaliação executiva, e que lhe garante maior agilidade no processo avaliativo, é sua dependência de informações secundárias, como avaliações preexistentes e relatórios de monitoramento. A coleta de dados primários nesse tipo de avaliação é limitada a entrevistas com os principais interessados, como gerentes de programas e outros atores envolvidos na execução das ações avaliadas.

Em nível operacional, a ausência de uma coleta de dados primários e que não exige métodos estatísticos sofisticados permite que as avaliações executivas sejam realizadas e concluídas em prazos relativamente curtos (2 a 6 meses), e que sejam relativamente baratas em comparação com outras modalidades de avaliação, como as avaliações de impacto.

De acordo com Busjeet (2013), um dos principais componentes das avaliações executivas é apontar onde faltam informações confiáveis e; em alguns países, as avaliações executivas desempenharam um papel importante no estímulo aos entes governamentais para investir em outros tipos de avaliação. Como tal, as avaliações executivas devem ser vistas como um complemento valioso para um menu de avaliação que inclua outros métodos, como avaliações de impacto ou avaliações de processos - nas quais a avaliação executiva depende em grande parte. Da mesma forma, alguns governos introduziram iniciativas de avaliação executiva no início de reformas governamentais baseadas em evidências mais amplas. Assim, eles respondem à necessidade de obter uma visão geral do conteúdo, por exemplo, do desempenho de políticas sociais, e usam essas informações para projetar novas atividades de Monitoramento e Avaliação (M&A).

Em termos gerais, existem dois modelos principais adotados nas avaliações executivas. Nos dois modelos, o foco em fornecer um relatório de desempenho instantâneo é o mesmo e as principais áreas ou eixos da avaliação são muito semelhantes. As principais diferenças estão relacionadas à flexibilidade do(s) avaliador(es) em escolher sua própria abordagem analítica.

No chamado Modelo 1, as avaliações executivas são realizadas usando um extenso guia publicado pela entidade governamental responsável pela iniciativa. O guia inclui áreas de desempenho predeterminadas e um questionário padronizado para cada área de desempenho que os avaliadores devem abordar. A avaliação é acompanhada por orientações detalhadas sobre como o questionário deve ser respondido. Os avaliadores devem seguir esses guias em sua análise e atribuir uma nota ou classificações do tipo “sim / não” indicando seu julgamento. As áreas de desempenho recebem pesos de acordo com sua importância para o desempenho geral do programa avaliado.

No Modelo 2, as avaliações executivas também são norteadas por guias e possuem áreas predeterminadas de análise, podendo inclusive ter questões específicas para cada área. As avaliações que seguem este modelo diferem do Modelo 1 porque os avaliadores têm mais autonomia para decidir como avaliar cada área, e há pouca ou nenhuma orientação sobre

como o questionário de avaliação deve ser respondido. A atribuição de notas ou “sim / não” para resumir o desempenho do programa em uma área também podem ser adotadas. Conforme Busjeet (2013), a escolha do modelo de avaliação executiva depende de muitos fatores. O Modelo 2 aparenta ser mais adequado de aplicação em contextos em que haja boa oferta de especialistas em avaliação, que apresentem habilidades e capacidades para aplicar os métodos apropriados. No Modelo 1, um governo pode fazer um grande investimento inicial na contratação de avaliadores para ajudar a desenvolver guias e manuais que orientem as avaliações a serem executadas. Após a conclusão destes guias e manuais, é possível que técnicos pertencentes aos quadros governamentais ou equipe externas possam implementar a avaliação. Isso pode ser apropriado, por exemplo, em um contexto em que a oferta de avaliadores é restrita.

2. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE AVALIAÇÃO EXECUTIVA

2.1. Estados Unidos

A experiência americana com o modelo de Avaliação Executiva teve início no ano de 2002, durante o governo de George W. Bush, com a introdução do *Program Assessment Rating Tool* (PART). O PART é um abrangente modelo avaliativo que objetiva integrar as informações de desempenho ao processo orçamentário, com objetivo de fortalecer o processo de avaliação da eficácia dos programas públicos e responsabilizar os órgãos pelos resultados, tornando-os mais rigorosos, sistemáticos e transparentes.

O órgão responsável pelo PART é o *Office of Management and Budget* (OMB), que aplica o processo de avaliação anual. A avaliação se baseia no preenchimento de um questionário composto por um conjunto de 25 a 30 questões que abordam fatores como concepção, planejamento, implementação e resultados do programa, de forma a determinar sua efetividade. As perguntas são divididas em quatro seções e ponderadas de forma a obter uma classificação numérica: desenho e propósito do programa (20%), planejamento estratégico (10%), gestão do programa (20%) e resultados (50%). O formato do questionário não é idêntico para todos os programas, uma vez que as questões são padronizadas de acordo com o tipo de programa.

O desempenho do programa é medido por meio da análise do questionário e, especialmente, pelo monitoramento tanto dos indicadores de resultados, impacto e

eficiência, quanto de sua relação com as metas estabelecidas. O alcance das metas estabelecidas é o fator determinante da pontuação no PART, a qual define o enquadramento dos programas em cinco níveis:

1. Eficaz (nota de 85 a 100): maior pontuação que o programa pode atingir. Estes programas têm objetivos ambiciosos, resultados alcançados, são bem administrados e eficientes.
2. Moderadamente Eficaz (nota de 70 a 84): objetivos ambiciosos, mas os programas necessitam melhorar sua eficiência para atingir melhores resultados;
3. Adequado (nota de 50 a 69): necessita de objetivos mais ambiciosos, atingir melhores resultados, melhorar a *accountability* e fortalecer as práticas de gestão;
4. Ineficaz (nota de 0 a 49): incapaz de atingir os resultados por falta de clareza na concepção e nas metas e pela gestão precária.
5. Resultados não demonstrados: não consegue desenvolver objetivos de desempenho ou coletar informação para determinar o desempenho.

Na ocorrência de divergências quanto aos resultados da avaliação entre os técnicos do órgão responsável pelo PART, o OMB, e os gerentes dos programas, estes últimos podem recorrer.

Após a definição da pontuação, o OMB desenvolve um plano de aprimoramento do programa mal avaliado, de modo a elevar a sua performance. Esse plano consiste num amplo conjunto de ações orçamentárias, de implementação, de gestão e/ou legislativa a serem seguidas. O objetivo é conectar o orçamento ao desempenho e demonstrar o compromisso contínuo com a melhoria do programa

Mais detalhes sobre o *PART* podem ser consultados em:

https://www.strategisys.com/omb_part

2.2.Colômbia

O sistema de Monitoramento e Avaliação da Colômbia, denominado *Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - SINERGIA*, foi criado com o objetivo de monitorar e avaliar as políticas públicas estratégicas do país, especialmente aquelas previstas no Plano Nacional de Desenvolvimento (*Plan Nacional de Desarrollo - PND*).

Liderado pelo Departamento Nacional de Planejamento (DNP), o sistema gerencia a gestão das informações relacionadas à agenda de avaliação, o monitoramento do PND e a consolidação da cultura de gestão pública por resultados no país.

A responsabilidade técnica pela coordenação técnica do SINERGIA pertence à Diretoria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (*Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas* - DSEPP), em conjunto com os outros departamentos técnicos do DNP. Esta diretoria é responsável pelo desenvolvimento e implementação dos instrumentos e metodologias para a consolidação do sistema de M&A colombiano.

Atualmente, quatro tipos de avaliação são implementados pelo DEPP:

- **Operações:** Analisa a forma como a política opera e como seus processos conduzem para a realização dos objetivos. Identifica as relações que cada uma de suas atividades requerem para produzir um bem ou serviço.
- **Institucional:** se dedica a analisar e avaliar um programa tomando como referência o arranjo institucional em que ele opera. Estuda as razões pelas quais a falta de capacidade institucional dos programas fracassa.
- **Resultados:** determina os efeitos intencionais ou não de uma intervenção, uma vez que os produtos são efetivamente ofertados ao público-alvo. Os resultados estudados devem ser relacionados diretamente com a política avaliada.
- **Impacto:** permite identificar efeitos causais, que podem ser atribuídos diretamente à política avaliada. A mensuração dos impactos permite quantificar e verificar a relação entre a intervenção pública e o resultado.

Em 2006, o DSEPP começou a desenvolver uma ferramenta de avaliação executiva, denominada como *Evaluación Ejecutiva* - E2. O E2 foi testado inicialmente em dois programas e lançado oficialmente em 2008.

O E2 foi projetado como uma ferramenta de avaliação rápida que pode ser concluída em um curto período (3-4 meses) por um custo considerado moderado. Seu objetivo era fornecer aos programas já existentes, informações necessárias para a tomada de decisões a respeito de ajustes no desenho dos programas e mudanças em sua estrutura operacional e financeira. O objetivo é aumentar a eficiência dos programas e torná-los mais propensos a alcançar os resultados pretendidos.

O E2 foi visto, em particular, como uma ferramenta importante para complementar as iniciativas de avaliação de impacto, que focavam apenas os resultados e não o funcionamento de um programa, tendiam a ter um longo período de tempo e eram dispendiosos.

Os critérios para selecionar um programa para ter um E2 são bastante amplos. Os programas elegíveis incluem aqueles que foram iniciados recentemente; que tiveram problemas de desempenho; um orçamento grande ou ampla cobertura de beneficiários; que são vistos como estrategicamente importantes em seus respectivos setores; os não justificam ou precisam de uma avaliação do impacto; e/ou podem estar sujeitos a decisões de ajuste de programa ou de orçamento a curto prazo.

O E2 consiste em sete áreas de análise que são detalhadas por questões norteadoras. O avaliador deve atribuir um valor a cada pergunta com base em uma escala de 0 a 4 pontos. Além disso, a ferramenta requer que os avaliadores preencham uma seleção de matrizes e tabelas.

O E2 conta com três principais fontes de informação:

1. Documentação interna do programa: obtida da instituição que implementa o programa e instituições centrais como o DNP.
2. Dados primários: obtidos por meio de entrevistas, grupos focais, pesquisas, entre outras fontes.
3. Informações secundárias: obtidas de dados, relatórios, avaliações, entre outras fontes conduzidas por outros.

Mais detalhes sobre a experiência colombiana podem ser consultados em:

<https://www.dnp.gov.co/DNP/organigrama/Paginas/Direccion-de-seguimiento-y-evaluacion-de-politicas-publicas.aspx>

2.3.Chile

A experiência chile tem início em 1997 com a avaliação de desempenho dos programas da LOA daquele ano. Em 2003, é firmado marco legal que atribui ao Comitê Interministerial, formado por representante da Presidência, do Ministério da Fazenda, do Ministério de Desenvolvimento Social e do Departamento de Orçamento do Ministério da Fazenda (*Dirección de Presupuestos – DIPRES*), a competência de coordenar a seleção de políticas a serem avaliadas e de garantir que as avaliações de políticas públicas sejam consistentes e que seus resultados sejam reconhecidos.

O Programa de Avaliação de Programas e Instituições é uma parte importante do Sistema de Avaliação e Controle da Gestão do DIPRES, que fornece informações de desempenho

que apoiam a tomada de decisões durante o ciclo orçamentário, melhorando a eficiência na alocação e o uso de recursos públicos e, com isso, a qualidade dos gastos e a gestão das instituições públicas. Atualmente diferentes linhas de avaliação *ex post* foram estabelecidas:

- Evaluación de Impacto de Programas (EI)
- Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)
- Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA)
- Evaluación del Gasto Institucional (EGI)
- Evaluación Programas Nuevos (EPN)

As chamadas *Evaluación de Programas Gubernamentales* (EPG) correspondem ao tipo de avaliação padronizada da abordagem de avaliação executiva. Seu objetivo é dispor de informações que subsidiem a gestão de programas públicos e a análise de resultados no processo de alocação de recursos públicos.

A abordagem da EPG utiliza a modelagem lógica e o Marco Lógico para analisar e identificar problemas relacionados ao desenho das políticas, quantificar os principais indicadores que revelam o seu desempenho em vários níveis de objetivos, em particular ao nível de finalidade e do produto.

A avaliação é desenvolvida considerando as seguintes áreas:

- (i) Justificação. O diagnóstico ou problema que deu origem à política.
- (ii) Design. Análise da ordenação e consistência da política considerando suas definições de objetivos, seus componentes e atividades, além dos pressupostos sob os quais as hipóteses do programa foram elaboradas.
- (iii) Organização e Gestão. Análise dos principais aspectos institucionais em que a política opera e dos principais processos, instâncias de coordenação e instrumentos que ele tem para desenvolver suas atividades e cumprir sua finalidade.
- (iv) Resultados. A análise centra-se na avaliação da eficácia, eficiência e economia do programa.

No desenvolvimento das avaliações (EGP), participa uma comissão interministerial, composto por um representante da Secretaria Geral da Presidência da República, o Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério da Fazenda, através do DIPRES, sendo presidido pelo representante deste último. Este Comitê tem entre suas funções assegurar o desenvolvimento adequado das avaliações, especialmente no processo de seleção de programas e seleção de consultores.

As avaliações são realizadas por grupos de avaliação constituídos, geralmente, por três profissionais externos ao setor público, que têm a responsabilidade de realizar as avaliações de acordo com os procedimentos definidos pelo Ministério da Fazenda. A seleção dos avaliadores é feita anualmente por meio de uma análise técnica rigorosa, baseada em uma chamada pública.

O processo de avaliação dura aproximadamente seis meses, durante os quais os relatórios preliminares são entregues. O relatório final de avaliação contém os resultados da avaliação, as conclusões e recomendações que os grupos de avaliadores propõem para melhorar o desempenho dos programas.

As recomendações formuladas pelos avaliadores são analisadas no Ministério da Fazenda em conjunto com as instituições responsáveis pelos programas avaliados. São especificados o modo como serão incorporadas as recomendações, identifica-se os agentes institucionais envolvidos e possíveis restrições legais e orçamentárias. O produto consiste em estabelecer formalmente compromissos institucionais para incorporar recomendações em cada um dos programas avaliados. Esses compromissos são a base para monitorar o desempenho dos programas.

Mais sobre a experiência chilena pode ser consultada em:

<http://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-111762.html>

3. EXPERIÊNCIAS NACIONAIS DE AVALIAÇÃO EXECUTIVA

3.1. Minas Gerais

No Estado de Minas Gerais a adaptação dos instrumentos de monitoramento e avaliação por meio do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) estão ligados a um modelo estratégico de priorização de gastos (os Projetos Estruturadores) e ao controle de

resultados e indicadores, introduzidos pelo programa Estado para Resultados (EpR) em 2007.

O Programa EpR foi criado em janeiro de 2007 pela Lei Delegada n. 112 de 25 de janeiro de 2007, que alterou a estrutura administrativa do Poder Executivo do Governo do Estado de Minas Gerais.

Além da atividade ligada à melhoria dos indicadores, coube ao EpR, por meio da Unidade de Indicadores, desenvolver um conjunto de avaliações e pesquisas acerca de suas políticas públicas. A ideia de criar um Sistema de Monitoramento e Avaliação (M&A) para o Governo de Minas Gerais começa a ser discutida paralelamente ao esforço de melhoria dos indicadores no EpR no início de 2007. Nessa tarefa, faz-se destacar a influência e participação essencial dos consultores do Banco Mundial.

Em dezembro de 2009 foi promovido o seminário “Experiências em Monitoramento e Avaliação: o modelo mineiro em diálogo com a experiência internacional”. O objetivo era o de seguir os precedentes internacionais em avaliações *ex post* de programas governamentais. A partir do seminário iniciou-se um intercâmbio entre o Estado de Minas Gerais, Estados Unidos, México e Colômbia.

A partir do trabalho da consultora internacional Gita Beker Busjeet, responsável por apresentar ao Programa EpR as experiências já existentes, teve início as discussões sobre uma possível adaptação dos modelos ao contexto mineiro e articular o intercâmbio entre as instituições. Ao final de 2009, a unidade executiva de M&A do EpR liderou o desenho de uma avaliação executiva, a Avaliação Executiva dos Projetos Estruturadores (AEP).

A Avaliação Executiva de Projetos (AEP) do Governo do Estado de Minas Gerais é uma adaptação do *Program Assessment Rating Tool* (PART) realizado pelo governo federal dos Estados Unidos da América do Norte, cujo objetivo é avaliar o desempenho dos programas federais daquele país. Além da experiência norte americana, também serviram de referência para o modelo proposto iniciativas semelhantes em avaliação de programas governamentais na América Latina, como a do Chile, com o programa de *Evaluación de Programas Gubernamentales* (EPG); a do México, *Consistencia y Resultados* (CyR), e da Colômbia, com a *Evaluación Ejecutiva* (E2).

O EAP adota um processo que deve ser realizado e concluído em cinco etapas fundamentais:

1. Reunião inicial entre os avaliadores e o pessoal de gestão do programa, onde são discutidos os objetivos e as regras do AEP;
2. Entrevistas com as partes interessadas relevantes e coleta de dados secundários;
3. Análise dos resultados e desenvolvimento de dois relatórios: um relatório completo respondendo a todas as perguntas e fornecendo justificativas para estas, e um resumo executivo com as principais conclusões e recomendações;
4. Reunião de acompanhamento dos avaliadores com o pessoal responsável pela gestão do programa, em que os relatórios preliminares são discutidos;
5. Finalização de relatórios com base nos resultados e nos pontos acertados na reunião de acompanhamento.

Seguindo o modelo I, a avaliação é baseada em um conjunto de 29 questões que deverão ser respondidas pelos avaliadores com base nas evidências levantadas a respeito de cada um dos projetos analisados. As questões são respondidas com SIM e NÃO, e a avaliação do projeto será tão melhor quanto seja o número de respostas SIM que o projeto tenha recebido.

As respostas devem ser sempre justificadas com base nas evidências e créditos para a questão não podem ser dados sem sustentação. As evidências são necessárias para todo elemento da questão e devem ser consistentes (críveis) e atualizadas. As perguntas que não conseguirem obter elementos suficientes para receber um SIM deverão ter como resposta um NÃO.

Considerando o referencial metodológico adotado (PART-EUA) e pelo fato de os eixos diferirem entre si em relevância relativa e em relação ao número de questões, foram definidos diferentes pesos entre os quatro eixos da avaliação.

A avaliação foi dividida em quatro eixos que compõem um grupo de perguntas. Os quatro eixos definidos para a avaliação são:

- Eixo I – Propósito e Concepção: avalia a clareza do propósito do projeto e a precisão na sua concepção. Tem-se como premissa que um projeto bem concebido possui maiores chances de alcançar o potencial de transformação desejado;
- Eixo II – Planejamento: avalia a presença de elementos essenciais de planejamento como desdobramento do objetivo em atividades, metas, custos e

medidas de desempenho. Considera-se que o planejamento adequado do projeto é fundamental para que as necessidades da fase de concepção sejam detalhadas e, como consequência, alcançadas;

- Eixo III – Execução e Gerenciamento: avalia a gestão sobre os pontos de vista da supervisão financeira, dos avanços físicos das atividades, da compilação de dados de desempenho e da responsabilização das ações e atividades. O gerenciamento adequado do projeto é a garantia de que os resultados planejados estão sendo alcançados ou que o projeto necessita de correções de rumo;
- Eixo IV – Resultados: avalia o desempenho do projeto em termos dos resultados alcançados pelas medidas de desempenho planejadas e das informações geradas por avaliações externas.

OBS: não foram encontradas informações atualizadas sobre o Programa EpR e as AEP. Todas as informações foram obtidas por meio do guia da AEP.

3.2.Espírito Santo

A experiência capixaba teve início em 2017, com a criação do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo (SiMAPP), pela Lei estadual nº 10.744, publicada no Diário Oficial do Espírito Santo em 05 de outubro de 2017.

A Lei também estabelece a análise executiva como uma “análise realizada a partir de dados secundários e registros administrativos, com o objetivo de averiguar se a performance da política é satisfatória ou se é necessário realizar uma avaliação mais aprofundada”.

Composto pela Comissão de Análise Estratégica, pelo Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Política Públicas (NuMA) e pelos Órgãos Finalísticos, o SiMAPP tem por objetivo instituir o monitoramento e a avaliação das políticas públicas no ciclo orçamentário do Espírito Santo, de forma ordenada e articulada, aprimorando as políticas e melhorando a qualidade do gasto público.

O NuMA é composto pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), pelas Secretarias de Estado de Economia e Planejamento (SEP) e de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), pela Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP) e pela Fundação de Amparo à

Pesquisa do Espírito Santo (FAPES), sob a coordenação do primeiro, sendo responsável por disseminar a cultura de monitoramento e avaliação no setor público estadual e executar o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, que estabelece as políticas que serão monitoradas e avaliadas a cada exercício.

O desenho das avaliações a serem realizadas no Espírito Santo é inspirado no modelo adotado no *Evaluaciones de Programas Gubernamentales* (EPG) do Chile. Nesse esquema, a análise executiva pode ser feita pela própria equipe responsável pela política, possivelmente auxiliada por pesquisadores externos.

O desenho do sistema de avaliação capixaba contou com a assessoria de uma equipe do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EESP *Clear*). Foi elaborado e publicado recentemente um guia de avaliação de políticas públicas, no formato de um roteiro prático com orientações sobre como planejar o monitoramento e a avaliação de políticas no ES.

Segundo o 3º volume do Guia para Avaliar Políticas Públicas, as Análises Executivas aplicadas no ES seguem as seguintes etapas: caracterização da política; diagnóstico do problema; desenho; processos; percepção dos beneficiários; resultados da política e análise crítica.

Mais sobre a experiência do Espírito Santo pode ser consultada em:

<http://www.ijsn.es.gov.br/cma/introducao>

4. ALGUNS ASPECTOS GERAIS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO EXECUTIVA

A avaliação executiva apresenta uma estrutura geral bastante similar nas mais diversas experiências existentes. Alguns processos de realização da avaliação seguem um conjunto de etapas orientadas por guias de avaliação. Basicamente as etapas contemplam os seguintes elementos: análise de diagnóstico, análise do desenho da política, análise da gestão e governança, análise de processos, análise de resultados e impactos. Em alguns casos os guias levantam aspectos a serem considerados e os avaliadores possuem liberdade para compor a avaliação. Em outros casos, existem questões em cada elemento com orientações sobre como estas devem ser respondidas e comprovadas.

Seguem listados alguns dos elementos comuns nas avaliações estudadas e comentários breves sobre os mesmos.

- Descrição da política

Normalmente esta é a primeira seção da avaliação executiva. Contempla uma descrição da política a ser avaliada, com a apresentação do histórico de sua criação, das normas que a definem, bem como a identificação das instituições envolvidas em sua execução, entre outros pontos.

- Diagnóstico do problema

O diagnóstico corresponde a uma identificação detalhada das causas do problema alvo da intervenção. São sobre as causas que cada política deve atuar. A análise do diagnóstico corresponde a uma avaliação se o problema a ser resolvido e as causas sobre as quais a política deve atuar estão bem definidos, se existem dados para essa caracterização, se os objetivos e resultados esperados e ações estão claros.

Busca-se investigar se a identificação anterior foi correta dada a abordagem utilizada e se a estrutura lógica formulada na etapa *ex ante* da política ainda é válida.

O ideal é que o diagnóstico do problema tenha sido formulado quando da criação da política, por meio de nota técnica ou estudo elaborado ou contratado pelo órgão responsável por essa política. Se esse diagnóstico não tiver sido sistematizado à época de criação da política, busca-se mapear essas informações nos documentos que embasaram a sua criação.

Cabe analisar se a escolha da causa a ser combatida foi adequada e se foi a melhor opção dentre aquelas identificadas para efetivamente minimizar ou eliminar o problema.

- Desenho da política

A análise do desenho da política considera, em linhas gerais, três elementos: modelo lógico, incentivos existentes e forma de acesso à política.

Cabe ao avaliador, em primeiro lugar, retomar o modelo lógico da política pública, elaborado idealmente quando da sua formulação. Caso o modelo ainda não tenha sido elaborado, deve-se, então, em conjunto com os gestores e técnicos do órgão responsável pela execução da política, sistematizar o modelo lógico da política em avaliação.

Essa ferramenta de planejamento exhibe de forma sistemática a racionalidade da estrutura da intervenção em andamento. Nela é possível a análise da relação entre as causas do problema, as ações propostas e os resultados esperados.

- Processos

De forma geral, a análise dos processos que envolvem a implementação da política, incluindo se a operação seguiu conforme o planejado; se os insumos foram suficientes; se as atividades programadas foram realizadas; se os fornecedores entregaram os serviços previstos; e se o cronograma original foi cumprido.

Deve-se especificar também os potenciais desvios daquilo que foi originalmente previsto. Dentro os processos a serem avaliados, destacaram-se aqueles relacionados à entrega dos produtos e à gestão de riscos de implementação da política.

- Governança

A estrutura de governança deve contribuir para a atuação dos atores envolvidos com a intervenção por meio da definição clara de suas competências e responsabilidades, e da articulação das instituições e dos processos, com vistas a gerar os produtos previstos e, conseqüentemente, os resultados e impactos esperados.

Nessa análise, espera-se que o avaliador examine a estrutura de governança da política, checando, inicialmente, se a política possui mecanismos de liderança, estratégia e controle que permitam avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços definidos pela ação.

- Percepção dos beneficiários

Nem todas as políticas públicas coletam dados quanto à satisfação de seus beneficiários sobre seu desempenho, suas atividades ou seus resultados. O papel da análise executiva, porém, é o de aproveitar todas as informações que possam ser úteis e que estejam facilmente disponíveis. Nos casos em que esses tipos de dados já são coletados (através da aplicação de questionários de satisfação, por exemplo), eles podem auxiliar na compreensão do bom andamento da política.

Entretanto, frequentemente a equipe avaliadora irá se deparar com a ausência de informações relacionadas à percepção dos beneficiários. Nessas situações, deve-se julgar se essas informações são importantes para a conclusão da avaliação. Pode ser necessário

realizar o levantamento de dados com os beneficiários a respeito de seus níveis de satisfação e percepções gerais sobre a política.

- Produtos, resultados e impactos

Nesse elemento são analisadas questões relacionadas à entrega dos produtos da política ao público-alvo, e se os resultados esperados são realizados. Além disso, é nessa etapa que são consideradas as informações quanto à cobertura e focalização da população-alvo, além de considerações quanto aos custos.

Para essa etapa, espera-se que um mero exame dos indicadores qualitativos e quantitativos de produtos resultados funcionem como parâmetros de acompanhamento da intervenção.

Já a análise de impactos da política pública busca responder se há evidências de que ela cumpre os seus objetivos, conforme indicadores quantitativos estabelecidos no modelo lógico. A análise ou interpretação da evolução dos indicadores de resultados e impactos da política deve ser acompanhada de fundamentação, com base em evidências empíricas ou estudos realizados com esse fim.

Não cabe, no entanto, à avaliação executiva coletar evidências sobre os efeitos causais da política sobre indicadores de impacto. Tais evidências devem ser obtidas em uma Avaliação de Impacto, realizada previamente. Caso nenhum a política não tenha sido submetida à uma avaliação de impacto, esta pode ser sugerida, considerando que a política reúna condições de ser avaliada por esta abordagem.

- Análise Crítica

Uma vez apresentadas todas as informações, referentes aos componentes de desenho, processos, percepção dos beneficiários e resultados da política, é necessário analisá-las de forma crítica, de modo a embasar as recomendações que serão feitas quanto a possíveis ajustes ou realização de novas avaliações.

Uma ferramenta recomendada para ser utilizada nessa etapa é a análise SWOT, uma ferramenta de planejamento utilizada, nesse contexto, para conduzir uma reflexão a respeito das forças (Strengths), fraquezas (Weaknesses), oportunidades (Opportunities) e ameaças (Threats) da política pública (IJSN, 2018).

- Recomendações

O objetivo da avaliação executiva é estudar a política e traçar conclusões sobre o seu desempenho global, com recomendações customizadas de aprimoramento de rápida

identificação. Além disso, ao final dessa avaliação, pode-se recomendar o aprofundamento da sua avaliação por meio de uma das abordagens que serão apresentadas a seguir.

5. AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIA DO CAPP NA APLICAÇÃO DA ABORDAGEM DE AVALIAÇÃO EXECUTIVA

O processo de Avaliação Executiva aplicado pelo Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas – CAPP teve início no segundo semestre de 2018 com o esforço do grupo de pesquisa do projeto **Avaliando as Políticas Públicas de Enfrentamento da Pobreza no Estado do Ceará**.

A primeira experiência, em caráter experimental envolveu a aplicação da abordagem de Avaliação Executiva em dois programas financiados com recursos do FECOP, a saber:

- Programa de Bolsa Acadêmica de Inclusão Social – Bsocial (MAPP151)
- Agentes de Leitura do Ceará (MAPP 68)

A escolha dos projetos foi definida em conjunto com a Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza e Inclusão Social e a com anuência Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social (CCPIS), em reunião realizada no dia 11 de setembro de 2018.

5.1. A abordagem de Avaliação Executiva aplicada

Inicialmente se buscou a adoção de elementos presentes em ambos os modelos discutidos anteriormente, mas principalmente do Modelo 1, por se orientar em um conjunto de questões a serem respondidas pelos avaliadores, com uma abordagem mais direta.

Em grande medida, a aplicação ainda experimental da avaliação executiva na análise de projetos foi bastante inspirada no modelo adotado em Minas Gerais e passou a incorporar já na fase de avaliação alguns elementos da experiência recente no estado do Espírito Santo.

A análise foi orientada por um conjunto de questões, organizadas em 5 eixos, a saber:

- Eixo I – Propósito e Concepção

- Eixo II – Planejamento
- Eixo III – Execução e Gerenciamento
- Eixo IV – Resultados
- Eixo V – Percepção dos beneficiários

As etapas da avaliação são as seguintes:

- Inicialização
- Entrevistas/ coleta de evidências
- Elaboração dos relatórios
- Fase devolutiva
- Finalização

A **Inicialização** consiste numa reunião com o gerente do projeto e sua equipe para: expor o objetivo e a metodologia da avaliação executiva, apresentar a equipe de avaliadores e dar início ao processo de agendamento das entrevistas com a gerência do projeto e demais atores.

A segunda fase é definida por **Entrevistas/ coleta de evidências**. Nessa fase ocorre um encontro com gestores e/ou equipe para a coleta de informações sobre o projeto e levantamento de evidências documentais.

Na **elaboração dos relatórios** de avaliação as questões distribuídas entre os 5 eixos devem ser respondidas pelos avaliadores com base na análise das evidências e das informações geradas pelas entrevistas. O Quadro a seguir apresenta o conjunto de questões consideradas na avaliação atualmente aplicada.

A **fase devolutiva** caracteriza-se como um momento de diálogo entre os avaliadores e a equipe do projeto e consiste na apresentação dos resultados da avaliação. Nesse momento, são abordadas as principais conclusões do relatório que é entregue à equipe que gerencia o programa avaliado.

A **finalização** se dá pela análise, pelos avaliadores, das considerações apresentadas pela equipe do projeto e encaminhamento da versão final do relatório com a inclusão das contribuições pertinentes. Nessa etapa, todas as evidências coletadas e relatórios elaborados são armazenados e o projeto tem sua avaliação encerrada.

O objetivo é apresentar um panorama geral acerca de determinada ação, identificando fragilidades relacionadas, especialmente, ao seu desenho, à sua gestão e implementação. Ao final do processo, a avaliação deve ser capaz de oferecer subsídios para que possam ser propostas, se necessário, recomendações com oportunidades efetivas de aprimoramento e correção de rumos. Também podem ser propostas avaliações adicionais mais aprofundadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS CONSULTADAS

BEHELAINÉ, C. H. O.; CAMPOS, E.; LADEIRA, L.; BARBOSA, D.. A Avaliação Executiva de Projetos no Estado de Minas Gerais: contexto de benchmarking e institucionalização da avaliação de políticas públicas. 2010.

BEHELAINÉ, C. H. O.; et al. A influência dos processos de institucionalização na utilização dos resultados de avaliações de políticas públicas: o caso mineiro das avaliações executivas de projetos. Revista Contabilidade, Gestão e Governança, v. 16, n. 1, 2013.

BRASIL. Casa Civil da Presidência. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

_____. Casa Civil da Presidência. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília: Ipea, 2018. v. 2.

BUSJEET, GITA. Planning, Monitoring, and Evaluation: Methods and Tools for Poverty and Inequality Reduction Programs. Banco Mundial. Washington, DC. 2013. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/EXTPOVERTY/Resources/ME_ToolsMethodsNov2.pdf.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 6).

CEARÁ. Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003. Dispõe sobre a instituição do Fundo de Combate à Pobreza – Fecop. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 27 nov. 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/YmE2v1>>.

CEARÁ. Lei Complementar nº 154, de 20 de outubro de 2015. Define as regiões do estado do Ceará e suas composições de municípios para fins de planejamento. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 22 out. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/3KCUvq>>.

CEARÁ. Decreto nº 29.910, de 29 de setembro de 2009. Regulamenta a Lei Complementar Estadual, nº 37, de 26 de novembro de 2003, que institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 30 set. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2KfnCgq>>.

CEARÁ. Manual do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP).

CHILE. Dirección de Presupuestos do Ministerio de Hacienda. Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Disponível em: <<http://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-111762.html>>.

COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Evaluación ejecutiva del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano: conclusiones y recomendaciones al programa. Bogotá: Oportunidad Estratégica, dez. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/7QHUKW>>.

GILMOUR, J. B.; LEWIS, D. E. Does Performance Measurement Work? An Examination of the Office of Management and Budget's PART Scores. Public Administration Review 66(5): 742–52. 2006.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. Como elaborar Modelo Lógico de programa: um roteiro básico. Brasília: Ipea, 2007. (Nota Técnica, n. 2).

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo (SiMAPP). Vitória, 2018. (Nota Técnica, n. 56). Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachents/download/6376>>.

MINAS GERAIS. Manual da avaliação executiva dos projetos estruturadores do governo do estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Escritório de Prioridades Estratégicas, 2011.

REINO UNIDO. The magenta book – guidance for evaluation. London: HM Treasury, Apr. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2Qu862E>>.

WORLD BANK. Results of the expert roundtables on innovative performance measurement tools. World Bank. Technical Notes, 2: Executive Evaluations. Washington, DC; 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1235414009766/TechnicalNoteExecutiveEvaluations.pdf>