

ELABORAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Autoria: Suely de Fátima Ramos Silveira
e Vinicius de Souza Moreira**



Administração
Pública Municipal



UFV

Universidade
Federal de Viçosa

Reitor: Demetrius David da Silva

Vice-Reitora: Rejane Nascentes

cead^{UFV}

Coordenadoria de
Educação Aberta e a Distância

Diretor: Francisco de Assis de C. Pinto
Campus Universitário, s/n. - Viçosa/MG.
CEP: 36570-900 - Telefone: (31) 3612 1251
e-mail: cead@ufv.br

“Felizmente há sempre outro dia.
E outros sonhos. E outras risadas.
E outras pessoas. E outras coisas”.

Clarice Lispector

“O tempo é o tecido da evolução”
“O mesmo Deus que nos deu nossos sentidos,
nossa razão e nossa inteligência [não desejaria]
que abandonássemos seu uso”.

Galileu Galilei

Sumário

Unidade 1: Políticas públicas: Uma breve revisão de conceitos.....	4
1. Políticas Públicas	4
2. Os Atores Políticos	4
Unidade 2: Operacionalização e estruturação do problema em Políticas Públicas	7
1. Operacionalização e estruturação do problema em políticas públicas	7
Unidade 3: Política, Programa e Projeto: Um quadro geral	10
1. O Quadro Geral.....	10
Unidade 4: Contextualização e elaboração de projeto na gestão pública	13
1. Contextualização: Plano, Programa e Projeto	13
2. Elaboração de Projeto na Administração Pública.....	14
Unidade 5: Avaliação.....	18
1. O que é avaliação?.....	18
2. Origens e história da disciplina Avaliação.....	19
3. Tipos de avaliação, utilidade, aplicações e terminologia	21
Unidade 6: Monitoramento	24
1. Avaliação de Políticas Públicas: <i>ex ante</i>	24
2. Avaliação de Políticas Públicas: de processo	25
3. Avaliação de Políticas Públicas: <i>ex post</i>	26
4. Métodos em avaliação	26
5. Monitoramento e Avaliação de Impacto.....	27
6. Métodos de avaliação de impacto	28
Unidade 7: O contexto da Avaliação e a Teoria do Programa	30
1. O papel da Teoria do Programa.....	31
2. Teoria do Programa (Programas Sociais)	32
3. A Metodologia do Marco Lógico	33



Unidade 8: Modelo Lógico	36
1. Desenvolvendo o Modelo Lógico	36
2. Roteiro sugerido para elaboração da Matriz Lógica	40
Unidade 9: Abordagens gerais de Avaliação e Medidas de Avaliação	49
1. Medidas de eficiência em avaliação	49
2. Avaliação de Políticas Públicas: dimensões e critérios	50
Referências	55
Artigos sugeridos para leitura	56
Fontes sugeridas para consulta	57
Sobre os autores	58

Significado dos ícone da apostila

Para facilitar o seu estudo e a compreensão imediata do conteúdo apresentado, ao longo de todas as apostilas, você vai encontrar essas pequenas figuras ao lado do texto. Elas têm o objetivo de chamar a sua atenção para determinados trechos do conteúdo, com uma função específica, como apresentamos a seguir.



Destaque:

são definições, conceitos ou afirmações importantes às quais você deve estar atento.



Informe-se:

são informações importantes e atuais às quais você deve estar atento, pois complementam o conteúdo apresentado.



Conecte-se:

links que trazem informações relacionadas ao conteúdo apresentado, disponíveis em plataformas online para consulta.



Glossário:

Informações pertinente ao texto, para situá-lo melhor sobre determinado termo, autor, entidade, fato ou época, que você pode desconhecer.



Para Refletir:

vai fazer você relacionar um tópico a uma situação externa, em outro contexto.



Exercícios Propostos:

são momentos pra você colocar em prática o que foi aprendido.

Unidade 1:

Políticas públicas: Uma breve revisão de conceitos

1. Políticas Públicas

Políticas públicas são definidas sob diversas perspectivas e não existe uma única definição para o termo, sendo possível destacar alguns elementos comuns entre as concepções presentes na literatura, tais como: são elaboradas a partir da existência de um problema público; a resolução dos conflitos de forma pacífica; a presença de atores diversos; existência de procedimentos formais e informais, e o estabelecimento de objetivos e estratégias de ação (CUNHA e CUNHA, 2002; SARAIVA, 2006; SOUZA, 2006; DYE, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2009; SMITH e LARIMER, 2009).

Declaradas de forma explícita ou não, as políticas implicam em uma cadeia de causalidade, considerando as condições atuais bem como consequências futuras (RIST, 1994). A presença de um problema público e sua consequente resolução pacífica, representam a gênese para formação das políticas públicas. Sob essa perspectiva, pode-se dizer que por meio de um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator político, ou agrupamento de políticos, são estipulados objetivos bem como os meios para alcançá-los, sendo que esse conjunto de decisões deve estar compreendido nos limites da alçada destes atores políticos (BURGUER, 1993; JENKINS, 1978).

Esse conjunto de decisões é entendido por Rist (1994) como orientações reunidas para serem transmitidas a implementadores. O que conduz à necessidade da interlocução entre os diversos atores e agentes envolvidos, de forma a demandar canais que permitam a correta e coerente transmissão de informações e/ou orientações. Subirats et al. (2008) reforçam que política pública consiste no estudo das ações que o poder público imprime na sociedade.



Para Refletir:

Entendendo que o governo federal tem um papel importante na implementação de políticas públicas, podemos perguntar: qual seria o papel dos governos locais na diminuição das desigualdades ou para promover o desenvolvimento? E ainda: Se considerarmos essa atribuição ao governo local, qual seria o tipo de política pública a ser elaborada e implementada pelo prefeito de um município?

2. Os Atores Políticos

Thomas R. Dye (2008) chama atenção para o fato de que as questões políticas são decididas não pelos técnicos analistas, mas pelos atores políticos¹, que podem ser os que foram eleitos - empossados, que oficialmente fazem parte do governo -, ou grupos de interesse e, ocasionalmente (ou excepcionalmente), os eleitores.

1. Também são conhecidos na literatura pelo termo *stakeholders*. *Stake* significa participação; *Stakeholder* significa a parte interessada, interessados (atores interessados).

Quem são os atores políticos ou *stakeholders*? Os atores políticos ou *stakeholders* são indivíduos ou organizações específicos e que possuem características diferenciadas. Poderão ter seus interesses afetados de alguma forma pelo resultado de determinada política pública. Os atores políticos são aqueles cuja posição resulta de mandatos eletivos. São os parlamentares, governadores, prefeitos, membros eleitos do Executivo federal.

Temos também os atores públicos e atores privados. Entre os atores públicos estão os políticos e os burocratas. Já entre os atores privados, podemos citar, entre outros, empresas e os empresários, os meios de comunicação, os sindicatos, os trabalhadores.

Considerando o grupo dos atores públicos, destacamos que os burocratas são aqueles que estão no quadro funcional dos servidores públicos, ou seja, estão em um sistema de cargos públicos, sendo, portanto, agentes públicos. Eles ocupam postos de trabalho que requerem conhecimento especializado. Os burocratas, assim identificados, são todos os servidores públicos federais, estaduais e municipais.

No exercício de suas funções, os burocratas possuem e controlam elementos associados à autoridade e à informação, por serem agentes públicos, ou representantes do Estado frente à sociedade, que materializam as suas diretrizes, objetivos, políticas, programas e projetos, buscando estabelecer o bem-estar da sociedade em geral. Por suas atribuições, mesmo não possuindo mandato, os burocratas, em geral, estão próximos e interagem com os cidadãos, portanto possuem discricionariedade e podem ter “clientelas” setoriais; inclusive ter seus próprios projetos políticos (RUA, 1997; SECCHI, 2013).



Destaque:

Deve-se destacar a importância dos partidos políticos, que são atores-chave no processo de elaboração de políticas públicas, bem como atuam como peças importantes do sistema democrático em geral.

Os atores privados são aqueles que atuam nos diversos segmentos da sociedade sem vínculos diretos ou papéis e funções formalmente definidas nas esferas da administração pública. Nessa categoria pode-se citar as empresas, os meios de comunicação, os sindicatos, os movimentos sociais, os acadêmicos e especialistas, entre outros. Pode-se citar também as igrejas, as organizações não governamentais (ONGs), organismos internacionais, grupos de interesse e os *lobbies*, além de outros (STEIN et al., 2006).

“As legislaturas são instituições imprescindíveis para o funcionamento de um sistema democrático e do processo de formulação de políticas. Espera-se que as legislaturas representem as necessidades e aspirações dos cidadãos na preparação de políticas, que identifiquem problemas e formulem e aprovem leis para a sua solução, e que fiscalizem a execução das políticas mediante o monitoramento, exame e investigação das atividades governamentais, de modo a assegurar a transparência, eficiência e concordância com as leis e regulamentos existentes” (STEIN et al., 2006, p. 41).

Entre esses atores privados, Rua (1997) destaca os empresários e os trabalhadores. Os empresários têm grande capacidade de influenciar as políticas públicas, pois são capazes de afetar a economia do País: controlam as atividades de produção e o abastecimento, podem afetar o equilíbrio do mercado e a oferta de empregos.

Os meios de comunicação exercem influência por terem a capacidade de influenciar a definição da agenda política, acelerar o ritmo do processo de tomada de decisão, de “alterar incenti-

vos de apoio às políticas públicas e de [provocar a elevação dos custos relacionados ao] comportamento oportunista ou de autofavorecimento” (STEIN et al., 2006, p. 99).

Segundo Rua (1997) e Stein et al. (2006, p. 105) os trabalhadores conquistam poder a partir de sua capacidade de ação organizada por meio de seus sindicatos. Estes, os sindicatos, organizam-se para defender os interesses de seus membros. Promovem ações coletivas como negociações, greves, adotam estratégias políticas, também oferecem serviços sociais (cooperativas, planos de saúde, por exemplo). Na Figura 1 tem-se uma ilustração dos atores no ciclo político.

É importante considerar que esses atores podem atuar a exercer influência em todas as fases de uma política pública, desde a chegada da demanda pública – o problema que chama atenção dos políticos e burocratas - à agenda de decisão governamental, quanto na formulação, implementação e avaliação da política ou dos programas públicos.

Wu et al. (2010) argumentam que avaliação de políticas públicas se refere a todas as atividades realizadas por distintos atores estatais e sociais, isto é, representantes governamentais ou não.

No que diz respeito aos atores governamentais, os referidos autores indicam que os gestores públicos são as figuras mais influentes nas avaliações. Em relação aos não-governamentais, assinalam a atuação de pesquisadores em universidades, empresas de consultoria e da mídia. Porém, “os atores não-governamentais mais importantes são, obviamente, os usuários do serviço, que têm a experiência em primeira mão de como o programa em questão está funcionando na prática” (WU et al., 2010, p. 120).

Figura 1 – Os atores no ciclo político



Fonte: Elaboração própria.

Unidade 2:

Operacionalização e estruturação do problema em Políticas Públicas

Nesta seção iremos discutir como as diversas demandas ou questões que são apresentadas ao governo são identificadas como problemas públicos. Aproveite para refletir sobre as questões que chegam a você no seu dia a dia e procure identificar quais delas seriam merecedoras de uma intervenção da administração pública.

1. Operacionalização e estruturação do problema em políticas públicas

Os problemas devem ser definidos não somente para o nível da macropolítica (questões de âmbito nacional), como também no nível da micropolítica, ou seja, no âmbito municipal. A única diferença é o tamanho da população afetada pela política pública, considerando-se a população-alvo. Em qualquer nível, macro ou micro, as políticas públicas irão requerer formulação, implementação e avaliação. A análise de programas² ou problemas de políticas irão envolver os mesmos tipos de técnicas.



Para Refletir:

Três questões básicas devem ser respondidas, segundo Guess e Farnham (2000, p. 27), quais sejam: (1) O que é um problema de política pública? (2) De que tipo eles são? (3) Por que uma definição precisa é importante?

O que é um problema de política pública? Segundo Dunn (1981, p. 99), citado por Guess e Farnham (2000, p. 27), um problema de política representa um conjunto de “valores não realizados, necessidades ou oportunidades, que, entretanto, identificadas, podem ser atingidas através da ação pública”. O mesmo autor ainda acrescenta que um problema de política pode ser visto como um “sistema de condições que produz insatisfação entre diferentes segmentos de uma comunidade” (GUESS; FARNHAM, 2000, p. 27).

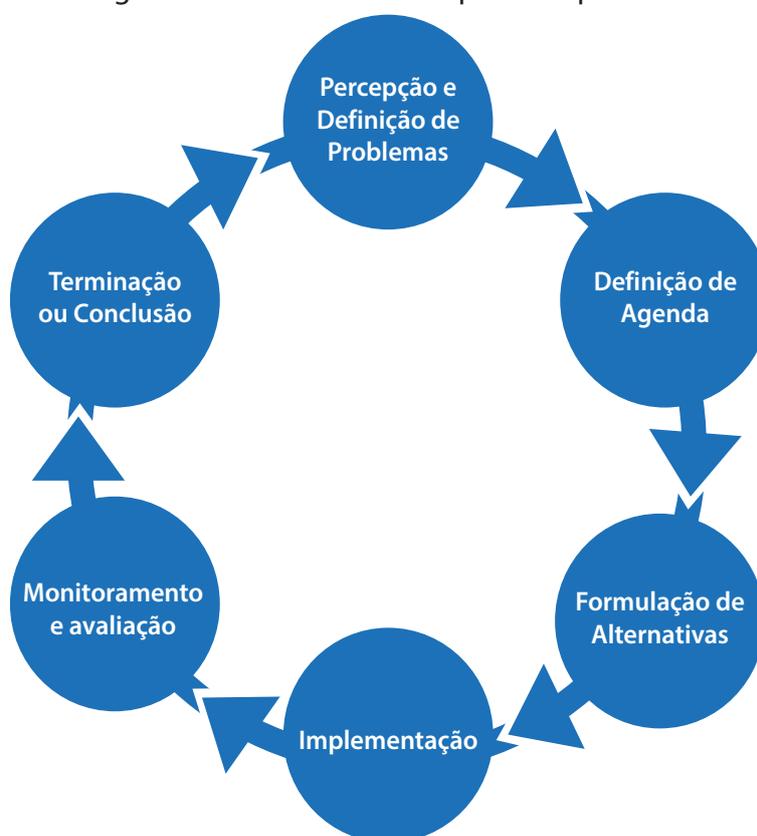
Ao responder à questão de que tipo os problemas públicos são, é importante fazer distinção entre os seus níveis de complexidade. Os problemas devem ser classificados entre os de menor complexidade e os de maior complexidade. Um exemplo de problema complexo seria uma política antidrogas. Segundo Guess e Farnham (2000, p. 29), a queda do consumo de drogas requer uma mudança comportamental, trata-se de uma mudança lenta e gradual; demandar soluções rápidas para esse tipo de problema pode ser frustrante e levar ao desgaste junto à população, entre outras consequências. Essa classe de problemas requer soluções duras, financiamento contínuo e tempo.

2. Neste texto os termos “política”, “programa”, “serviços”, são utilizados sem distinção analítica, considerando que sejam objeto de planejamento público, os gastos são autorizados com base na legislação e se destinam a uma população alvo.

Ao responder o terceiro questionamento, devemos considerar que a definição precisa de um problema pode adquirir níveis de complexidade, pois a questão pode ser confundida com a forma que a mesma informação pode ser diferentemente interpretada. Um exemplo seriam as diferentes interpretações sobre o problema da pobreza ou das causas da criminalidade. Em geral, os atores com mais recursos políticos (sofisticação técnica, carisma, apoios, recompensas e punições) irão ter maior influência na definição de um problema e na seleção de alternativas (GUESS; FAR-NHAM, 2000, p. 31). Entretanto, como afirma Subirats (2006), a má identificação de um problema pode levar a soluções erradas e até ao seu agravamento.

Para análise de políticas públicas, recorre-se a modelos, entre eles um dos mais conhecidos é o modelo do Ciclo de Políticas Públicas³, composto por sete fases. De acordo com Secchi (2016, p. 28), a identificação do problema é a primeira fase do referido ciclo, conforme pode ser observado na Figura 2. É importante ressaltar que o processo político raramente se caracteriza por um começo ou fim claros.

Figura 2 – Fases do ciclo de políticas públicas



Fonte: Elaborada a partir de Secchi (2016).

A estruturação de problemas envolve a adoção de uma técnica apropriada para sua definição que depende de uma análise preliminar de dados (e informações), ou seja, depende de informações anteriores, estabelecimento de relações causais entre variáveis e da identificação das posições (contrárias ou favoráveis) dos *stakeholders* relevantes. Novas informações podem surgir

3. A ideia de modelar o processo político em termos de estágios foi primeiro formulada por Harold Lasswell (1956), ao desenvolver uma estrutura conceitual que foi desenhada para um projeto de “mapeamento” do processo político em relação ao amplo processo social. Lasswell apresentou um modelo de ciclo político com sete estágios: inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, conclusão, exame (avaliação). A partir de então um número de diferentes variações de tipologias de estágios tem sido apresentado na literatura, geralmente oferecendo diferenciações dos (sub) estágios (JANN; WEGRICH, 2007, p. 43, tradução nossa).

durante o processo de estruturação do problema e podem alterar as pressuposições dos analistas e tomadores de decisão (*policymakers*). Neste caso, mudanças na definição do problema poderão ocorrer, mas as técnicas para sua definição não serão alteradas. Também é muito importante na definição do problema de política pública é quão previsível ele é baseado nas informações disponíveis, o problema pode ser estruturado para ação institucional, em curto ou médio prazo (GUESS; FARNHAM, 2000, p. 32).

Os problemas públicos podem ser divididos em três classes: (i) bem estruturados; (ii) moderadamente estruturados; e (iii) mal estruturados (DUNN, 1981, p. 103-104, *apud* GUESS; FARNHAM, 2000).

- i) Os problemas bem estruturados são aqueles que envolvem um ou poucos tomadores de decisão e um pequeno conjunto de políticas alternativas. Apresentam baixo nível de problemas operacionais.
- ii) Os problemas moderadamente estruturados são aqueles que envolvem um ou alguns tomadores de decisão e um relativamente limitado número de alternativas. Um exemplo seria o aumento da pressão sobre os gastos com a previdência social devido à “bomba demográfica”.
- iii) Os problemas mal estruturados envolvem muitos diferentes tomadores de decisão cujas utilidades ou valores são desconhecidos ou impossíveis de serem ordenados (ranking). Com exemplo, podemos citar a questão dos tratamentos de saúde e, ou acesso a medicamentos decididos por meio de processos judiciais.

Unidade 3:

Política, Programa e Projeto: Um quadro geral

Nesta seção apresentamos um quadro geral evidenciando a importância do município assumir o papel de protagonista na elaboração de políticas, programas e projetos. Aos municípios, para implementar uma gestão eficiente, composta pelas etapas de planejamento, execução e avaliação, são necessários instrumentos de planejamento e de criação e/ou ampliação das capacidades neles presentes, sem desconsiderar a relevância da participação da comunidade local na tomada de decisões.

1. O Quadro Geral

As administrações municipais são o nível de governo mais próximo dos cidadãos, lidam no seu dia a dia com todas as situações-problema que afetam os municípios. Frente a essa realidade, os prefeitos têm a oportunidade de influenciar comportamentos sociais, buscando soluções que promovam o envolvimento dos munícipes, bem como assumindo e atribuindo responsabilidades a todos os níveis da administração municipal, a partir do estabelecimento de metas concretas para o desenvolvimento, selecionando prioridades apropriadas às necessidades e realidades locais. E, em um quadro mais amplo, incluir em suas metas, a promoção de ações nos níveis locais, regional e até nacional.

Os municípios brasileiros encontram-se num processo de profundas transformações, o que ganhou força com a nova Constituição de 1988. Naquela ocasião, foram transferidas para os municípios uma série de competências para moldar o seu desenvolvimento e definir o seu destino (PFEIFFER, 2000, p. 4).

Todo o quadro de mudanças ocorridas no final dos anos 1980 e em toda década dos anos 1990, deixa clara a necessidade de planejamento no nível municipal, existem demandas voltadas para a elaboração políticas públicas, planos e programas. Claramente verifica-se a necessidade do uso de instrumentos de gerenciamento para implementar uma gestão eficiente que envolva as etapas de planejamento, execução e avaliação (PFEIFFER, 2000, p. 9). Uma questão presente é que muitas vezes os instrumentos de gestão ou não são plenamente conhecidos ou não há pessoal suficientemente qualificado para aplica-los na administração pública.

É importante destacar que em termos conceituais, em capacidade nas políticas públicas (*policy capacity*) compreende uma estrutura que visa identificar competências e habilidades para todo o processo de formulação das políticas públicas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015, tradução nossa). Pode ser definida como um conjunto de habilidades e competências – política, operacional e analítica – e de três níveis de recursos e capacidades – sistêmico, organizacional e individual. A capacidade refere-se às condições que o governo possui para cumprir suas obrigações e desenvolver um governo democrático.

A literatura faz distinção entre políticas, planos, programas e projetos. Os métodos aplicados em análise de política, frequentemente, são os mesmos usados para análise de programas (POISTER, 1978, citado por GUESS; FARNHAM, 2000). Nesse quadro geral, devemos recuperar os conceitos de política, plano, programa e projeto, expostos a seguir.



Política pública (*public policy*) tem relação com orientações para a decisão e ação, associadas às decisões políticas e ao processo de construção e atuação dessas decisões. As políticas públicas têm como elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resolução de um problema público. As Políticas Públicas, portanto, têm o objetivo de dar respostas a demandas específicas da sociedade (SILVA, 2002, p. 18).

Tem-se que, na **Política**, a fase de formulação de políticas constitui o estágio em que as propostas ganham forma e estatuto, quando são definidos metas, objetivos e recursos (GRANJA, 2010).

As políticas transformam-se em **programas** quando é explicitada a estratégia de implementação. As políticas públicas tem efeitos sobre o bem-estar, sobre o uso dos recursos, assim como sobre os programas. Como exemplo de políticas públicas, podemos citar a Política Habitacional; a Política Educacional; a Política Ambiental; a Política de Saúde, entre outras. Vejamos, a seguir, as definições de plano, programa e projeto.



Plano é o conjunto de programas que buscam objetivos comuns. O plano ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que serão os objetivos gerais dos programas. O plano organiza as ações programáticas em uma sequência temporal, de acordo com a racionalidade técnica e as prioridades de atendimento (COHEN; FRANCO, 2007, p. 86; FRIZZONE; SILVEIRA, 2000, p. 452).

Alguns exemplos de planos nacionais/federais: Plano Nacional de Educação, Plano Nacional de Saneamento Básico, Plano Nacional de Cultura, Plano de Mobilidade Urbana, dentre outros.



Programa é um conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de um cronograma e orçamento específicos disponíveis para a implementação de políticas, ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 8).

Alguns exemplos de programas nacionais/federais: Programa Mais Médicos, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa Nacional de Imunização, Programa Minha Casas, Minha Vida, dentre outros.



Projeto é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, ou seja, o projeto tem uma data de início e uma data para sua conclusão e das suas operações resulta um produto final que contribui para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Quando essas operações se realizam de modo contínuo ou permanente, são chamadas de atividades (GARCIA, 1977, p. 6; FRIZZONE; SILVEIRA, 2000, p. 452).

Os projetos são destinados a solucionar ou melhorar uma situação indesejável, isto é, um problema que demanda uma solução a partir de uma política pública. Desta forma, os projetos são elaborados com características específicas, pois visam solucionar um determinado problema que tem suas causas e que gera consequências (GRANJA, 2010). É importante destacar que os métodos aplicados em análise de política, frequentemente, são os mesmos usados para análise de programas.



Exercícios Propostos:

1. Conceitue Política, Plano, Programa e Projeto, apresentando exemplos de cada uma dessas definições e suas relações.

2. Com base na importância do conhecimento de seu objeto de estudo, faça um levantamento de informações pertinentes ao seu município sobre a história de sua formação, suas características geográficas, culturais, entre outros aspectos relevantes. Reconheça como esse histórico se relaciona com os indicadores socioeconômico-culturais de sua cidade. Exemplo, como evoluiu a população no município nos últimos 30, 20, 10, 5 anos (população total, população urbana e população rural), como evoluiu o PIB municipal, como evoluiu a produção agropecuária do município (se o município tem plantações de algum produto), como evoluiu a produção industrial (se há indústrias, quantos trabalhadores, quais os principais produtos), como é a infraestrutura do município (número de domicílios com acesso a água tratada, esgotos, coleta de lixo, etc.) e quais os principais problemas que você identifica como merecedores de serem incluídos em um projeto, plano ou programa da prefeitura em sua cidade.

Unidade 4:

Contextualização e elaboração de projeto na gestão pública

Nesta seção iremos discutir um pouco mais sobre a elaboração do projeto para atender às demandas apresentadas à administração pública municipal.

1. Contextualização: Plano, Programa e Projeto

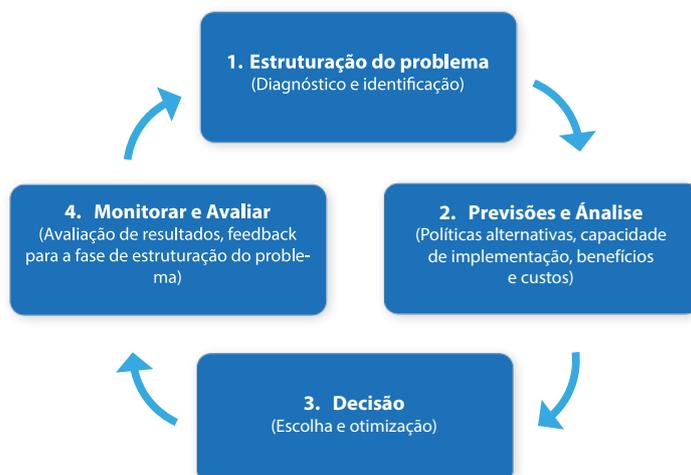
As políticas públicas, em geral, derivam de regras estabelecidas e dependem da legislação para atribuir-lhe o poder de aplicação da lei, ou seja, de execução (*enforcement*). As políticas podem ser formuladas para governança institucional ou para prover programas e serviços externos. São exemplos de políticas internas: política fiscal, visando redução de subsídios, controle de gastos orçamentários, etc.

As **políticas internas** podem gerar efeitos externos, sobre o bem-estar, sobre o uso dos recursos, sobre outros programas. A literatura faz distinção entre políticas, programas e projetos. E como já dissemos, os métodos aplicados em análise de política, frequentemente, são os mesmos usados para análise de programas (POISTER, 1978, citado por GUES; FARNHAM, 2000). Para ilustrar vamos considerar uma política de transportes, que pode ser composta pelos seguintes programas: Transporte rodoviário, Transporte aéreo; Transporte fluvial; Transporte ferroviário. E conter os seguintes projetos específicos: Revigorar rodovias, revigorar sistemas ferroviários.

As políticas são analisadas, monitoradas e avaliadas, pois envolvem o uso de insumos e/ou recursos públicos, alianças, estratégias. Também são demandados esforços em sua defesa, pois mesmo que exista um ambiente favorável a elas, existem os grupos cujos interesses podem estar sendo comprometidos pela política, estes irão se posicionar como contrários a ela, sendo identificados como oponentes.

A elaboração e avaliação de políticas públicas demanda ainda muitos debates e reflexões, uma vez que envolve aspectos técnicos, econômicos, políticos e principalmente sociais. Na **Figura 3** apresenta-se uma síntese do processo de análise de políticas públicas.

Figura 3 – Processo de Análise de Políticas Públicas



Fonte: elaborada pelos autores.

Vimos anteriormente os conceitos de plano, programa e projeto, neste tópico, vamos falar um pouco mais sobre eles, com atenção especial à elaboração do projeto, na próxima seção.

2. Elaboração de Projeto na Administração Pública

Um programa é composto de projetos e atividades. Um programa pode conter também subprogramas e um projeto pode conter subprojetos, como ilustrado na **Figura 4**.

No caso de um **projeto**, seus objetivos devem ser definidos claramente e sua duração e tamanho predeterminados. Existe uma data de início e uma de término das atividades que definem o projeto, como se representa na Figura 4. O projeto constitui-se em uma unidade administrativa com fins específicos.

O processo de elaboração e avaliação de projetos envolve um complexo elenco de fatores socioculturais, econômicos e políticos. No setor público os projetos estratégicos são os que colocam o Estado e a sociedade em um maior nível de bem-estar a longo prazo.

Figura 4 – Programa e Projeto



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Granja (2010).

Os projetos são destinados a solucionar ou melhorar um problema identificado como originário de uma demanda cuja solução se dará partir de uma política pública. Desta forma, os projetos são elaborados com características específicas, pois estão vinculados a uma determinada situação-problema que tem suas causas e que gera consequências, e visam a solução do problema (GRANJA, 2010).

É importante identificar os atores envolvidos para estruturar o projeto e questionar-se quanto a: qual é o grupo afetado pela situação-problema? Quais os grupos de interesse envolvidos na situação? O público-alvo, isto é, os beneficiários do programa devem ser claramente identificados, assim como os *stakeholders* chave, aqueles que são favoráveis e contrários ao projeto. A identificação dos grupos de interesse é importante para ação do gestor do projeto, para obter apoios e para buscar reduzir a oposição ao projeto por meio do diálogo e das negociações, com a participação da sociedade.



Para Refletir: Quem pode elaborar os projetos no município?

Em geral a prefeitura municipal poderá elaborar seus projetos. Também poderá operar com um ou vários parceiros. Esses parceiros po-

dem ser: da iniciativa privada; grupos de interesse; organizações não governamentais; e as comunidades; além de outros (GRANJA, 2010).

Ao estabelecer parcerias, conforme alerta Granja (2010, p. 18), “ao elaborar o projeto, o papel de cada parceiro precisa estar claramente definido, assim como definidas as responsabilidades de cada um”. Como dito anteriormente, os projetos sempre têm aqueles grupos que os apoiam e outros grupos que se opõem a eles.

Em geral os projetos públicos surgem como resultado de planos e são muitas as demandas (situações-problema) apresentadas à administração municipal. Não obstante, na maioria das vezes, os recursos são escassos, gerando a necessidade de estabelecer prioridades e hierarquizar projetos. Na sua análise deve-se levar em conta:

- 1) que a seleção de projetos deve sempre ser feita em termos de valor para os *stakeholders*, valor para os contribuintes ou para os eleitores;
- 2) os detentores de interesses: indivíduos ou organizações;
- 3) os objetivos dos atores envolvidos, como os trabalhadores, os empresários, a comunidade, os conselhos, o governo, entre outros grupos de interesse.

Os itens citados não esgotam as alternativas para priorizarmos os projetos e inúmeros critérios podem ser utilizados, desde critérios políticos, financeiros, de viabilidade até critérios com base em um ordenamento do que é mais importante para o gestor ou para a equipe que está definindo os projetos de governo.

As alternativas devem ser hierarquizadas conforme suas prioridades. Faz-se uma ordenação dos projetos a partir do que se identifica como mais importante. O gestor pode fazer a hierarquização por meio de rodadas de reuniões técnicas, ou de rodadas de negociações, ou por meio do estudo de viabilidade dos projetos (GRANJA, 2010).

Visando encontrar soluções para as situações-problema no município é necessário buscar informação, como, por exemplo: conhecer os indicadores econômico-sociais-culturais, como eles evoluíram, quais os principais e mais relevantes problemas apresentados pelos munícipes, como são as relações urbanas e rurais, entre muitas outras. Essas informações pode ser encontradas em portais eletrônicos, como do IBGE (<https://cidades.ibge.gov.br>); Fundação João Pinheiro (<http://imrs.fjp.mg.gov.br/>) e Data Viva (<http://www.dataviva.info/pt/>), por exemplo.

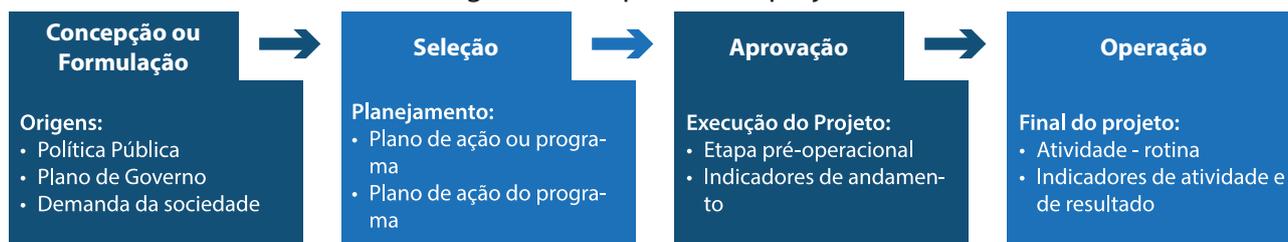
É essencial conhecer e considerar importantes instrumentos de gestão, como a lei orgânica do município, que auxilia na elaboração de projetos, da mesma forma que o plano diretor.

O planejamento estratégico constitui-se em outro importante instrumento para a gestão municipal, auxiliando na busca de soluções para os problemas já existentes e as novas situações-problema que venham a surgir. Também é importante para quem elabora e executa os planos, programas e projetos no município, conhecer o estatuto das cidades, que reúne instrumentos de política urbana (GRANJA, 2010).

Devemos refletir que para solução dos problemas é preciso considerar que suas causas podem ser múltiplas, dessa forma o trabalho em conjunto dos diversos setores ou secretarias das prefeituras visará articular os conhecimentos e experiências para responder à situação-problema que se deseja resolver, ou seja, para buscar soluções, elaborar programas e projetos, é preciso trabalhar de forma intersetorial devido à natureza dos problemas enfrentados pelos gestores municipais. Eles envolvem diversas áreas da gestão local.

Na **Figura 5** apresentamos as etapas de um programa: Concepção (ou Formulação); Seleção; Aprovação ou Execução do Projeto; Operação (ou implementação) do Projeto.

Figura 5 – Etapas de um projeto



Fonte: elaborada pelos autores a partir de Granja (2010).

Temos que considerar que os projetos podem ser de vários tipos. Granja (2010, p. 26) destaca que, em geral, os projetos podem ser: sociais, institucionais, de investimento e desenvolvimento local e comunitários.

- Os **projetos sociais** que são elaborados para o atendimento das demandas de grupos sociais em situação de vulnerabilidade e pobreza;
- Os **projetos institucionais** que estão relacionados às instituições financiadas pelas organizações;
- Os **projetos de investimento e desenvolvimento local**, que visam promover o desenvolvimento do município; e
- Os **projetos comunitários** que constituem um conjunto de atividades, organizadas em ações sequenciais, que visam atender as necessidades previamente identificadas pela comunidade.

A **participação dos cidadãos do município** na busca de soluções para as situações-problemas é fundamental, atribuindo a ele legitimidade e torna-se um importante auxílio para fazê-lo avançar, e tornar-se uma solução viável.

Também é fundamental a governança de um projeto, que se refere-se ao processo pelo qual os atores sociais se organizam para articular seus interesses, como as decisões são tomadas e implementadas (GRANJA, 2010, p. 38).

As políticas públicas originárias de uma gestão participativa, adquirem maior sustentabilidade para promoção das mudanças desejadas no município, uma vez que as ideias resultam de uma visão compartilhada entre os seus cidadãos. A participação dos beneficiários é geralmente aceita na literatura e entre os operadores (*practitioners*) de programas e projetos como importante e necessária para que os seus objetivos sejam alcançados.



Exercícios Propostos:

A intersetorialidade é muito importante nos projetos locais, além da participação dos cidadãos em projetos e da avaliação das demandas para o desenvolvimento local. **Considerando os conteúdos deste capítulo você deve pesquisar no seu município:**

- 1) Quantos e quais os conselhos municipais existem no seu município?

2) Identifique um desses conselhos municipais (escolha um Conselho Municipal para realizar a atividade) e pesquise:

a) Quantos são os conselheiros? É possível identificar a profissão (ou a formação) de cada um deles? _____

b) O Conselho auxilia a prefeitura na identificação das situações-problema do município e na busca de soluções? _____

c) Como o Conselho atua? Faz reuniões periódicas? _____

d) Identifique alguns projetos do município nos quais o Conselho participa ou participou? _____

e) Como ocorreu esta participação? _____

f) Quais as principais contribuições do Conselho para o projeto? _____

g) Os projetos geraram benefícios para o município? Quais? _____

h) Qual a importância do monitoramento e da avaliação dos projetos segundo os conselheiros? _____

i) Dê a sua opinião sobre a participação de cidadãos em projetos da prefeitura. _____

Unidade 5:

Avaliação

A **avaliação** diz respeito a um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. O **monitoramento**, por sua vez, tem o propósito de assegurar a qualidade do programa.

Uma condição prévia para o desenvolvimento é conseguir maior eficiência econômica na utilização dos recursos. Isso tem uma importância especial nos países em desenvolvimento, onde os recursos fundamentais são escassos. Portanto, a avaliação e o monitoramento são essenciais para acompanhamento das ações governamentais.

Cada setor deve dar prioridade aos **planos-programas-projetos** que permitam utilizar os recursos existentes e/ou indiquem a necessidade de novos recursos de forma mais eficaz e que possam exercer um efeito dinamizador na promoção do desenvolvimento

Em qualquer momento do desenvolvimento de uma política e ou programa – ou seja, na sua formulação, implementação, finalização - é importante verificar seus impactos efetivos, efeitos e déficits de impacto. Dependendo dos resultados obtidos, pode-se suspender, ou, até mesmo, encerrar o ciclo de uma política e iniciar um novo ciclo, ou apenas modificar ou adaptar o programa anterior.

Considerando o modelo do ciclo político, nós os utilizamos para organizar a pesquisa ou o trabalho a ser realizado, assim as etapas do modelo não ocorrem necessariamente de acordo com uma ordem hierárquica, devendo-se prestar atenção em novas perspectivas de análise.

1. O que é avaliação?

Carol H. Weiss (1972, 1998) conceitua a **avaliação** como uma análise sistemática de uma operação e/ou resultados de um programa ou política, comparado a um conjunto implícito ou explícito de padrões como um meio de contribuir para melhoria do programa ou política.

Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a avaliação refere-se ao processo de determinação do valor ou importância de uma atividade, uma política, ou programa. Ela é uma análise tão sistemática e objetiva possível de uma intervenção planejada, em andamento, ou completada (ou concluída).

Segundo Carol H. Weiss (1972, 1998), a avaliação aplica métodos de pesquisa das ciências sociais, tanto quantitativos quanto qualitativos. O que distingue a pesquisa avaliativa não é o método ou o assunto, mas intenção - o propósito para o qual é feita.

Como qualquer outra pesquisa, avaliação tenta: (a) descrever, (b) compreender as relações entre as variáveis, (c) traçar uma sequência causal entre uma variável e outra. Usa os mesmos métodos de outras pesquisas para coleta (produção) de informações - entrevistas, questionários, testes de conhecimento e habilidades, inventários de atitudes, observação, análise de conteúdo de documentos, gravações, examina evidência física.

O esquema de coleta de dados a ser usado depende das respostas que serão necessárias para responder às perguntas específicas que a avaliação coloca. O desenho clássico para avaliações tem sido o experimento randomizado.

Vejam os cinco elementos chave na definição de Weiss:

1 – Avaliação sistemática: Indica a natureza do processo de avaliação: quantitativa ou qualitativa; conduzida com formalidade e rigor.

2 e 3 – Definição do foco da investigação; Operação ou resultado; Processo – como o programa é conduzido, i.e., está sendo implementado. Algumas avaliações concentram-se nos resultados e efeitos do programa para seus beneficiários. “*O que aconteceu foi devido à intervenção?*”

4 – Definição dos padrões de comparação: Verifica o mérito do programa comparando seus resultados com um conjunto de expectativas:

- Se avaliação de processo ou resultado: o elemento de julgamento é o presente;
- Objetivos para o público – alvo;
- Objetivos do: patrocinador; administrador/gestor; profissionais; e outros participantes podem se tornar um critério de avaliação.
- Concluir sobre o mérito do programa ou da política.

5 – Definição do propósito da avaliação

- Contribuição para a melhoria do programa e da política

2. Origens e história da disciplina Avaliação

Raízes dos estudos empíricos dos problemas sociais – aritmética política (*political arithmetic*) (sec. XVII) – Inglaterra.

Século XIX

1833 – A. M. Guerry, um francês, publicou um estudo estatístico em 1833 que tentava mostrar que a educação não reduzia o crime. Outros estatísticos com diferentes dados tentaram refutar os achados de Guerry.

1844 – Jules Dupuit (outro francês) – desenvolveu estudos sobre serviços públicos – estradas e canais. Publicou em 1844 – **Calcul economic** – mediu o valor de um canal através de técnicas de cálculo econômico.

Avaliação – como nós conhecemos hoje, é mais recente, conhecida a partir da história dos programas sociais (as políticas anteriores para melhorar a condição social não incluíam a avaliação).

Século XX

Procedimentos de pesquisa em Ciências Sociais.

Estados Unidos – aprovação da lei que proibia o trabalho infantil (segunda década do século XX) – Não foi avaliado o seu resultado (presumia-se que seu resultado era positivo); não foi avaliado o sistema de benefícios para desempregados, quando o instituíram em 1935.

Trabalhos na área da saúde, em 1912 – R. C. Cabot – *Journal of the American Medical Association* – avaliação da qualidade dos diagnósticos médicos.

Trabalhos na área da educação, em 1933 – estudo patrocinado pela *Progressive Education Association*, dirigido por Ralph Tyler, que analisou os resultados de programas em 15 escolas secundárias progressivas e 15 escolas tradicionais.

Década de 1940 – fundações privadas começam a financiar pesquisas avaliativas de programas inovadores. Um dos mais famosos foi o programa para jovens trabalhadores de Cambridge - Somerville para prevenir a delinquência em bairros suburbanos perto de Boston. Na década de 1940, os primeiros resultados foram promissores, mas o acompanhamento a longo prazo mostrou que os jovens em risco que receberam serviços de programas mal se saíram tão bem quanto os que não.

Anos 1950 – governo federal americano financia novo currículo no *Harvard Project Physics X Rússia*: lança o satélite *Sputnik*. O governo federal exige que os administradores de cada projeto façam **avaliação** de seus resultados.

Definição das políticas públicas como unidade de análise.

Destaque aos aspectos dinâmicos do *policy process* e aos diferentes atores estatais e não estatais. Interação entre Atores Políticos e Atores não políticos no Processo de Elaboração de Políticas Públicas.

Meados dos anos 1960 – “*Guerra contra a Pobreza*” – início do financiamento em grande escala da avaliação pelo governo. *The Elementary and Secondary Education Act of 1965* – inclui a avaliação na legislação – Senador Robert Kennedy.

Outros programas - no “pacote **Guerra contra a Pobreza**” – foram avaliados: serviços comunitários de saúde, treinamento para emprego, suplementação nutricional para mulheres e crianças, *food stamps*, housing vouchers, moradores de vizinhanças pobres deveriam determinar suas próprias prioridades e demandas por serviços, etc.

Os avaliadores desenvolveram novos métodos e ferramentas para analisar os programas: Carol Weiss.

Mesmo período – aumenta a análise custo-benefício. Importantes avanços ocorreram em métodos econômicos de análise. A avaliação é adotada por outras áreas – Proteção ambiental, conservação de energia, recrutamento militar, controle da imigração.

Anos 1970 – ponto alto da avaliação – inauguração de uma série de experimentos sociais para testar novas propostas de políticas e programas antes deles serem aprovados (promulgados).

Centros de pesquisa universitária ampliaram seus estatutos para abranger a avaliação, centros especiais foram montados para pesquisa, sem fins lucrativos ou com fins lucrativos, e organizações de consultoria entraram em cena e estabeleceram uma expansão na área de avaliação.

1981 – Governo Reagan – Cortes de recursos

Anos 1980 (final) – 1990 – retorna o financiamento para avaliação. Algumas Agências prosperam. **Governo Clinton** os programas sociais aumentam. Nos EUA: governos conservadores e liberais encontraram usos para a avaliação.

- Conservadores – ênfase da avaliação sobre o corte de custos dos programas
- Liberais – a ênfase da avaliação se volta para a efetividade dos programas em termos de melhorias nas condições de vida dos beneficiários.

Em síntese...

Na literatura de avaliação, os métodos quantitativos predominavam e ganha suporte a ideia de que técnicas qualitativas podem dar suporte à legitimação dos trabalhos. Logo, **métodos qualitativos e quantitativos podem dar suporte uns aos outros.**

Voltando ao objeto de estudo temos que **avaliação (evaluation)** é a **avaliação/análise (assessment) sistemática e objetiva** de um projeto, programa ou política em andamento ou concluído, seu desenho, implementação e resultados.

O **objetivo** da avaliação é determinar a relevância e o **cumprimento dos objetivos, a eficiência do desenvolvimento, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade.** Uma **avaliação**

deve **fornecer informações** que sejam **confiáveis** e **úteis**, permitindo a **incorporação** de **lições aprendidas** no processo de **tomada de decisão** de ambos os beneficiários e financiadores.

A **avaliação** também se refere ao **processo** de determinação do **valor** ou **importância** de uma atividade, política ou programa.

3. Tipos de avaliação, utilidade, aplicações e terminologia

A avaliação pode ser classificada como formativa, somativa e prospectiva, tipologias que são descritas a seguir.

3.1. Avaliação Formativa

Analisa a forma que um programa, política ou projeto é implementado. Examina **se** ou **não** a lógica operacional assumida corresponde às operações e identifica as consequências na implementação. A avaliação formativa é conduzida durante a fase de implementação de uma política, programa ou projeto.

Também é chamada de **avaliação de processo** devido ao foco nas operações. Um tipo de avaliação formativa é a **avaliação de meio termo** ou ponto intermediário – conduzida (na “*meta-de*” do) a partir de um período de ‘*vida útil*’ de um projeto, programa ou mudança na política. Visa identificar quais características são bem executadas e quais não são. Auxilia a correção de falhas.

3.2. Avaliação Somativa

Também chamada avaliação de resultado ou avaliação de impacto. É conduzida no final ou em um estágio mais avançado da intervenção visando determinar até que ponto os resultados previstos foram alcançados.

É utilizada para prover informações sobre o valor e o impacto do programa. Inclui avaliações de impacto, investigações de custo-efetividade, quase-experimentos, experimentos randomizados, e estudos de caso.



Para Refletir: Qual a diferença entre a avaliação formativa e a avaliação somativa?

Avaliação Formativa: foco no projeto, programa, implementação da política e sua melhoria (correção de falhas, aprimoramento).

Avaliação Somativa: foco nos resultados. Habilita os gestores para tomada de decisões relativas à continuidade, replicação, ampliação da escala o encerramento de um dado projeto, programa ou política.

Os dois tipos de avaliação são necessários e usados em diferentes períodos (fases) do ciclo de um projeto, programa ou política.

3.3. Avaliação Prospectiva

Avaliar possíveis resultados propostos de projetos, programas ou políticas. Faz perguntas como: “Este projeto gera valor?” “Os ganhos valerão o esforço / recursos gastos?”.

A avaliação prospectiva sintetiza os resultados da avaliação de estudos anteriores para aferir resultados para proposta de novos projetos, programas ou políticas.

Este tipo é chamado avaliação *ex ante*.

3.4. Utilidade da Avaliação

Para ter um impacto na tomada de decisões, os resultados da avaliação devem ser percebidos como relevantes e **úteis** e apresentados de forma clara e concisa. Devem refletir totalmente os diferentes interesses e necessidades das muitas partes envolvidas na política, programa ou projeto. Além disso devem oferecer **fácil acessibilidade** o que é crucial para a utilidade.

O próprio processo de avaliação promove uma maior clareza dos objetivos, melhora a comunicação, aumenta o aprendizado e estabelece as bases para a ação de monitoramento.

As avaliações devem estar disponíveis em um momento apropriado para o processo de tomada de decisão. Isso sugere que a avaliação tem um papel importante a desempenhar em vários estágios durante a execução de um projeto ou programa e não deve ser conduzida apenas como um exercício *ex post*.

O **monitoramento** das atividades em andamento é de responsabilidade do pessoal operacional. **Prover equipes de avaliação independentes no plano de operação** constituem um complemento importante para o **monitoramento regular**.

Através da avaliação de fracassos e sucessos, são geradas informações valiosas que, se (re) alimentadas corretamente, podem auxiliar a melhorar futuros programas e projetos de ajuda.

Os recursos para fins de desenvolvimento são escassos em comparação com as necessidades. Deve-se ser capaz de extrair o máximo possível de experiência para otimizar o uso de recursos.



Então o que é avaliado?

Governos, empresários, ONGs, bancos, agências de fomento, a sociedade em geral, têm (ou deveriam ter) interesse na avaliação de políticas, programas e projetos. Os programas podem prover vários serviços a um elevado número de pessoas.

3.5. Aplicações das Técnicas de Avaliação

As técnicas de avaliação são adaptáveis e podem ser aplicadas a:

- Programas sociais e outras políticas públicas;
- Políticas ambientais;
- Programas de trânsito;
- Projetos florestais;
- Programas de comunicação;
- Projetos militares;
- Em algumas áreas o termo avaliação é substituído por “auditoria social”, “performance”, “sistema de revisão”, etc.

3.6. Termos frequentemente utilizados em avaliação

Os termos a seguir são frequentemente utilizados na literatura de avaliação: pesquisa qualitativa, pesquisa quantitativa, experimento, grupo de controle, contrafactual, randomização, grupo de tratamento, validação, indicador, pesquisa empírica, desenho antes-e-depois, impacto, implementação, *'matching'*, monitoramento, avaliação de impacto, custo de oportunidade, avaliação de resultado, avaliação de processo, *'quasi-experimental'*, preço-sombra, *stakeholders*, teoria do programa, teoria da mudança.



Quais os tipos de questões são respondidos pela avaliação?

A principal delas é sobre **resultados** de políticas (programas, projetos, componentes), O **foco nos resultados** tem permanecido desde o reconhecimento da atividade (década de 1930).

Os resultados da avaliação são também frequentemente apresentados no idioma inglês, sendo: *outcomes, results, effects*. É comum em suas atividades, que os avaliadores (pesquisadores ou profissionais da área) encontrem resultados esperados e resultados não esperados decorrentes de projetos, programas ou políticas.

A Avaliação de Impacto pode ser entendida como resultados gerados no longo prazo, ou seja, o impacto se refere aos efeitos líquidos de um programa o significado de impacto é um conceito vital em avaliação.



Qual o período de tempo necessário para avaliar?

Esta é uma pergunta recorrente., então vamos refletir sobre a “vida” de um projeto, plano, programa, política.

O foco da avaliação não deve se ater apenas aos resultados do programa, mas também ao processo do programa. Deve-se buscar responder as seguintes questões:

- O que o programa atualmente faz?
- É necessário estudar o **Processo do Programa**.
- Que tipo de serviços os participantes tem recebido?
- Quais os tipos de problemas os implementadores encontram?
- Os participantes estão satisfeitos com o programa?
- Muitas **questões chave** sobre o **programa ocorrem durante** sua **implementação/ processo**.

A avaliação não deve buscar somente os resultados de curto-prazo, mas também os resultados de longo-prazo. E ainda, sobre os usos da avaliação, podemos citar:

- A avaliação é útil para auxiliar a alocação de recursos;
- Auxiliar a repensar as causas do problema;
- Identificar novos problemas;
- Apoiar tomada de decisão sobre alternativas competitivas (ou melhores alternativas);
- Oferecer suporte ao setor público para reforma e inovação;
- Construir consensos sobre as causas de um problema e como encontrar respostas.

3.7. Empowerment Evaluation

Podem ser feitas num contexto de “**programas para construir capacidades**” ou programas com foco em **ampliar as habilidades** dos beneficiários. Também podem ser voltados para **melhorar a performance** das organizações: ênfase na aprendizagem de membros ou empregados. Em geral tais avaliações analisam a performance organizacional e/ou performance de um programa que estejam relacionadas. Podem ser colaborativas: entre membros internos e externos à instituição.

Empowerment evaluations: irão ser conduzidas por meio de métodos de análise participativos. Fetterman et al. (1996) enfatizam a natureza interna e formativa da maioria das *empowerment evaluations*. Algumas avaliações são realizadas para aprendizagem sobre os programas são chamadas “avaliação para o conhecimento”. Seu propósito é o trabalho de avaliação sobre programas específicos.

Unidade 6:

Monitoramento

De acordo com a OCDE, o monitoramento tem a função contínua de coleta dados sobre indicadores especificados para fornecer, aos gestores e os principais *stakeholders* de uma intervenção em andamento, informações por meio de indicadores que permitam identificar o progresso para que os objetivos sejam alcançados e o progresso do uso dos recursos alocados (OCDE, 2002, pp. 27-28, citado por MORRA-IMAS e RIST, 2009, p. 16).

Não devemos confundir o monitoramento com a avaliação. As principais características do monitoramento e da avaliação são apresentadas no **Quadro 1**.

Quadro 1 – Características do Monitoramento e Avaliação

Monitoramento	Avaliação
Exame contínuo de processos, produtos, resultados e impactos	Exame discreto de processos, produtos, qualidade, efeitos, impactos
Não explora em profundidade	Explora em profundidade
Produz sumários de dados parciais	Produz relatórios complexos
Usado para subsidiar decisões	Pode ou não subsidiar decisões
Concentrado em atividades, processos e produtos tendo como referência o desenho da política, programa ou projeto	Não necessariamente tem relação com o desenho da política, programa ou projeto
Exame contínuo de insumos, atividades, processos, produtos, efeitos ou impactos	
Eficácia, eficiência, efetividade	
Plano de ação / Plano de atividades	

Fonte: Morra-Imas e Rist (2009).

1. Avaliação de Políticas Públicas: *ex ante*

Na formulação de políticas públicas (projetos, planos, programas) é importante a análise de viabilidade das alternativas que forem apresentadas visando solucionar um problema público. A análise pode ser:

- De eficiência: cálculo dos custos de cada alternativa;
- Construção da matriz de custos;
- De impacto: estimativa para cada alternativa;

A matriz de custos é usada para a tomada de decisão, assim como, para o monitoramento, e para avaliação.

A avaliação *ex ante* permite a identificação e caracterização de um problema que demanda intervenção do Estado, possibilitando, segundo IPEA (2018):

- Estabelecer objetivos claros para a ação governamental;
- Propor um desenho que efetivamente permita alcançá-los;
- Buscar considerar ações anteriores: por exemplo, os incentivos dos agentes envolvidos;
- Estimar os custos e os benefícios esperados, mesmo que essa análise possa ser ponderada por fatores de difícil mensuração;
- Apresentar a relação de custo-benefício aos tomadores de decisão;
- Transparência para a sociedade.

Ações que requerem/demandam a análise *ex ante* (IPEA, 2018):

- a) Criação de política pública:** instituição de política pública que não faça parte da programação governamental vigente ou agregação e desagregação de políticas públicas já existentes, não tendo recebido dotação orçamentária anteriormente.
- b) Expansão de política pública:** ação que acarrete o aumento no valor da programação orçamentária da renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia para ampliar política pública já existente.
- c) Aperfeiçoamento de política pública:** alteração no desenho de política pública já existente na programação governamental em execução, podendo ou não ocasionar aumento orçamentário.

Exemplos de aperfeiçoamento de políticas públicas: as alterações nos critérios de seleção dos beneficiários, nos parâmetros técnicos da política, nas definições de prioridade de pagamentos e nos procedimentos de atendimento.

Outro caso para análise *ex ante*: quando a política passou por uma avaliação *ex post*, e os resultados dessa avaliação mostraram que o desempenho da política foi baixo ou insatisfatório e que há a necessidade de a política ser reformulada em um ou mais dos elementos de seu desenho (por exemplo, na sua focalização ou nas suas ações).



Importante!

Qualquer alteração dos atributos principais das políticas públicas, tais como objetivo, metas e público-alvo, deveria passar pela análise *ex ante*.

A qualidade das informações obtidas e das decisões tomadas na análise *ex ante* afeta o desenvolvimento do ciclo da política pública, afetando o nível de desenvolvimento e a qualidade da política pública executada (IPEA, 2018).

2. Avaliação de Políticas Públicas: de processo

Avaliação de Processo também chamada Avaliação Intermediária é bastante comum na prática. A avaliação de processo tem como foco a lógica da sua implementação e a consistência desta com os resultados pretendidos, medida pela distância entre os resultados pretendidos, os procedimentos adotados e os resultados obtidos (IPEA, 2018).

Na execução, ou seja, na implementação, da política pública deve-se monitorar e avaliar a intervenção para garantir que sejam alcançados os impactos esperados sobre o problema identificado.

O monitoramento e a avaliação, assim como o controle, a ser realizados posteriormente, devem ser elaborados e planejados antes da implementação da política pública. Dessa forma deve-se definir quais indicadores e ações serão necessários, definir os responsáveis e quando e como essas ações serão desenvolvidas

Os resultados das análises, particularmente da avaliação, devem ser divulgados para a sociedade ou para as partes interessadas (os *stakeholders*).

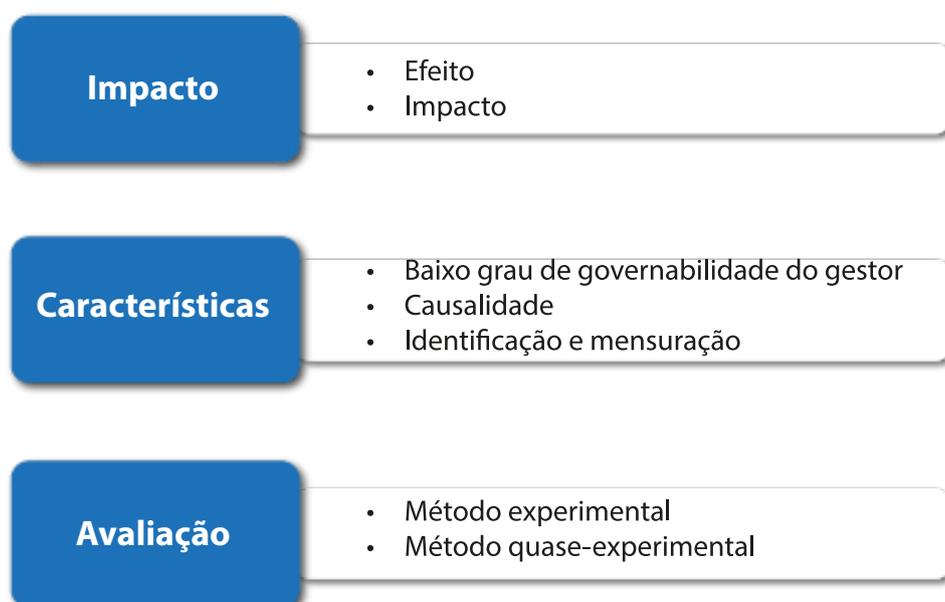
3. Avaliação de Políticas Públicas: *ex post*

As avaliações *ex post* podem ocorrer em momentos diferentes da vida das políticas públicas (programas ou projetos), adquirindo o caráter de:

- Avaliações intermediárias: intervenções do tipo “atividade”; ou
- Avaliações finais: efeitos e impactos.

As características da avaliação de impacto são apresentadas na **Figura 6**.

Figura 6 – Avaliação de Impacto



Fonte: elaborada pelos autores.

4. Métodos em avaliação

Nesta seção faremos uma breve exposição sobre os métodos de avaliação. Para maior aprofundamento recomendamos ao estudante consultar as fontes indicadas no final da apostila. A avaliação, portanto, pode ser realizada por meio de métodos quantitativos, métodos qualitativos ou métodos mistos.

Especialmente quanto à avaliação de impacto há um grande interesse porque ela permite quantificar, com rigor científico, o efeito que se pode atribuir a uma intervenção específica. Aplicada a política pública, oferece a oportunidade de conhecer o impacto das ações ou programas. Ou, como muitos analistas têm afirmado: “faz parte da formulação de políticas públicas baseadas em evidências”. Para que serve esse conhecimento?

5. Monitoramento e Avaliação de Impacto

Todos os projetos devem ter indicadores de desempenho, conforme recomenda o Banco Mundial. Indicadores medidos antes (*baseline*), durante implementação (para monitorar) e depois de sua finalização. São usados para observar desvios em relação às metas e tomar medidas de ajuste. O objetivo do monitoramento é medir ou maximizar a eficiência no uso de recursos.

5.1. Tipo de informação (indicadores) usados no monitoramento

São apresentados na literatura quatro tipos de informação fundamentais para a prática de Monitoramento e Avaliação (M&A):

Inputs: Capital e custos (operacionais).

Outputs: sala de aulas construídas, ligações sanitárias instaladas, número de pontos de luz instalados, vacinas administradas, etc.

Outcomes (resultados): % da redução da taxa de crime e violência, % redução mortalidade infantil.

Medidas de eficiência: *input* por unidade de *output*; *input* por unidade de *outcome* (resultado).

São apresentados na literatura três pilares do uso dos dados de Monitoramento e Avaliação (M&A):

- a) **Incentivos** para coletar e utilizar dados para processo decisório e para a formulação de políticas;
- b) **Regras claras e responsabilização** frente aos atores envolvidos (stakeholders) nos processos de implementação, gestão e supervisão;
- c) **Capacidade** para coletar e utilizar dados para processo decisório e para a gestão e formulação de políticas.

Temos que considerar que é possível realizar uma Avaliação Operacional ou uma Avaliação de Impacto.

A **Avaliação Operacional** tem o objetivo de:

- Assegurar a implementação efetiva de um programa de acordo com seus objetivos iniciais;
- Em geral é executado o M&A em todas as etapas do projeto de implementação.

Já a **Avaliação de Impacto** tem o objetivo de:

- Compreender se as mudanças no bem-estar são devido ao projeto ou ao programa de intervenção;
- No entanto, não é imperativa sua realização em todas as etapas do projeto ou programa.
- A avaliação de impacto requer disponibilidade e qualidade dos dados para sua realização.

5.2. Avaliação de impacto: Quantitativa x Qualitativa

As metodologias quantitativas são amplamente utilizadas em avaliações de impacto. As metodologias qualitativas também são utilizadas em avaliações de impacto.

Informações qualitativas como a compreensão do contexto sociocultural e institucional e informações sobre os participantes do programa, podem ajudar a identificar mecanismos através dos quais os programas possam estar “gerando impacto”;

Surveys podem auxiliar a identificação de *policy makers* ou indivíduos que podem ser importantes para determinar o curso dos programas – como são implementados, contribuindo também para avaliação operacional.

A **Avaliação quantitativa** é importante pelo seu potencial estatístico em programas de impacto. O **uso conjunto** de **metodologias qualitativas e quantitativas** (*mixed-methods approach*) pode resultar em um ganho analítico para compreensão da efetividade dos programas. No entanto, **uma avaliação qualitativa por si só não pode gerar resultados para AVALIAR alternativas ou resultados contrafactuais relevantes.**

Então podemos perguntar o que é avaliação de impacto? A **avaliação do impacto** é a identificação sistemática dos efeitos – positivos ou negativos, intencionais ou não – nos lares, instituições e ambiente, causados por uma determinada atividade de desenvolvimento tal como um programa ou projeto.

A **avaliação do impacto** ajuda a compreender melhor em que medida as atividades atingem os beneficiários e qual a magnitude dos seus efeitos no bem estar das pessoas.

Portanto, as avaliações de impacto podem ir de levantamentos de amostragens de grande escala, em que se comparam populações do projeto, programa, política, e grupos de controle antes e depois; e, eventualmente, em várias ocasiões durante a intervenção do programa, há uma avaliação rápida de pequena escala e as apreciações participativas, onde as estimativas do impacto são obtidas pela combinação das entrevistas aos grupos, informantes essenciais, estudos de casos e dados secundários existentes.

Para que fim a avaliação de impacto pode ser usada? Para medir os resultados e impactos de uma atividade e saber distingui-los da influência de outros fatores externos. Ajudar a verificar se os custos de uma atividade se justificam. Informar (fundamentar) decisões quanto à expansão, modificação ou eliminação de projetos, programas ou políticas. Obter ensinamentos (aprendizagem) para melhorar a concepção e gestão de atividades futuras. Comparar a eficácia de intervenções alternativas, e aumentar o grau de responsabilização pelos resultados.

6. Métodos de avaliação de impacto

Desenho experimental: considerado o melhor processo, usa alocação aleatória da intervenção que serve como contrafactual perfeito (ex. Programas sociais). Os **Desenhos quase-experimentais**, requerem que o **contrafactual** seja estimado usando métodos econométricos e o grupo controle pode ser selecionado. Também pode ser usado para fazer avaliação *ex post* de programas, se os dados apropriados estão disponíveis.

A avaliação de impacto objetiva quantificar **relações causais** entre as ações do projeto e os indicadores de interesse. As **relações causais** são as **relações de causa e efeito** (importante: correlação não implica necessariamente em causalidade) Ter tido **impacto causal** significa dizer que na ausência do projeto as alterações observadas nos indicadores de interesse não teriam acontecido

A **avaliação de impacto** nos permitirá concluir se foi de fato o projeto o responsável pelas alterações observadas nos indicadores de interesse. A avaliação também nos permite estudar se programa está causando algum **impacto não pensado inicialmente** (resultados inesperados, não planejados).

A avaliação de impacto determina se o programa teve os efeitos desejados (**efetividade**) sobre os indivíduos, domicílios e instituições e se esses efeitos **podem ser atribuídos à intervenção do programa** (ex: impactos no acesso, resultados na saúde). Identificam **Causalidades**.

Isso requer estimar o **contrafactual**, o que poderia ter acontecido se o projeto não tivesse sido desenvolvido. Isso é feito através de **grupos de controle** ou **grupo de comparação**: aqueles que não participam do programa.

Um problema em avaliação de programas é construir o **contrafactual** do **grupo tratado** pelo programa.

Na forma mais simples de apresentar o problema, podemos pensar que qualquer indivíduo está sempre em uma de duas situações mutuamente excludentes: **ter sido ou não ter sido tratado**

O melhor grupo de comparação para os indivíduos tratados seria formado pelos mesmos indivíduos na situação em que eles não fossem tratados. Mas dado que essas situações são mutuamente excludentes, é impossível observar este grupo

O desafio do avaliador é encontrar um grupo de indivíduos que represente adequadamente a situação de não tratamento, ou seja, um grupo que funcione como um **bom contrafactual** do grupo **tratado (grupo de tratamento)**, chamado de **grupo de controle**.

Por que necessitamos avaliação de impacto? Necessitamos delas por razões econômicas, sociais e políticas.

- Razões econômicas: Fortalece desenho e efetividade do programa avaliado;
- Comparar impacto de programas leva o governo a direcionar fundos para programas mais efetivos.
- Razões sociais: Aumenta a responsabilização
- Razões políticas: Credibilidade/ruptura com práticas deficientes.

As avaliações de impacto possuem vantagens e desvantagens. Sendo:

VANTAGENS	DESVANTAGENS
Fornecer estimativas da magnitude dos resultados e impactos para os diferentes grupos demográficos, regiões ou ao longo do tempo.	Algumas abordagens são muito caras e morosas, embora também se usem metodologias mais rápidas e econômicas.
Oferece respostas a algumas das questões mais centrais do desenvolvimento – em que medida estamos fazendo a diferença? Quais são os resultados no local / área? Como podemos fazer melhor?	Utilidade reduzida quando os tomadores de decisão precisam de informações rápidas.
A análise sistemática e o rigor podem dar aos gestores e aos responsáveis pela adoção de políticas uma maior confiança na tomada de decisões.	Dificuldades em identificar medidas compensatórias adequadas.

Unidade 7:

O contexto da Avaliação e a Teoria do Programa

Nesta seção serão apresentados e discutidos: o planejamento da avaliação e construção da teoria; e o Modelo Lógico – *The Logical Framework for Program*.

Como já sabemos, a avaliação é um **processo** no qual se combinam evidências e valores explícitos (critérios e padrões) para chegar a julgamentos globais a respeito da qualidade de um determinado objeto. A avaliação pode ser empregada para responder a diversas perguntas, como:

- Estamos fazendo as coisas corretas? (adequação, recursos)
- Estamos fazendo corretamente as coisas? (eficácia, eficiência, recursos)
- Estamos fazendo as coisas corretas na medida suficiente? (cobertura, eficácia)

Para encontrar respostas para estas questões precisamos pensar em diferentes tipos de avaliação para diferentes estágios do ciclo do Programa ou da Política. No Quadro 2 vamos apresentar os diferentes tipos de avaliação em diferentes etapas do ciclo do programa ou da política.

Quadro 2 - Diferentes tipos de avaliação em diferentes etapas do ciclo do programa ou política

Etapa	Perguntas de avaliação	Tipos de avaliação
Início do planejamento	O que é preciso/necessário? Quais são as necessidades não atendidas? Quais são os pontos fortes e as oportunidades que podemos alavancar? O que devemos abordar? Quais as prioridades a serem abordadas? O que está alinhado com nossa missão e nossas capacidades?	Análise das necessidades, análise situacional
Delineamento da intervenção	Como deverá ser realizado?	Teorias de mudança
Implementação	Como está o andamento? Como melhorar à medida que avançamos?	Avaliação do processo, melhoria do desempenho
	A implementação está sendo feita de acordo com as especificações?	Controle de qualidade
Finalização e futuro	Funcionou (deu certo)? Para quem, de que maneiras e como funcionou? Como pode ser melhorado da próxima vez?	Resultado/avaliação do impacto
	Valeu o que foi empregado em termos de recursos? A intervenção foi custo-efetiva (comparada às alternativas)? Qual foi a relação custo/benefício?	Avaliação econômica
	Quem foi o maior beneficiário? Quem pagou quais custos?	Avaliação baseada nos recursos

Etapa	Perguntas de avaliação
Análise das Necessidades	O que é preciso? Quais são as necessidades não atendidas?
Desenho da intervenção	Qual a melhor maneira de desenhar a intervenção?
Monitoramento	Como está indo o processo? (relatórios regulares)
Avaliação do processo	Como está indo? (pesquisas periódicas) A implementação está evoluindo de acordo com o planejado? O que foi feito em um programa inovador?
Avaliação de resultados e impactos	Que mudanças ocorreram? Para quem?
Avaliação econômica	A intervenção foi custo-efetiva (comparada às alternativas)? Qual foi a relação custo/benefício?

Fonte: Rogers (2015).

1. O papel da Teoria do Programa

A **Teoria do Programa** é desenvolvida para que possamos conhecer o Programa, para fazer recomendações válidas – *policymakers* e diretores de programas esperam bons dados da avaliação, mas frequentemente esperam mais, como: “o que fazer depois”, “qual o próximo passo?”

Para emitir relatórios é necessário especificar o que o projeto é (ou foi), como funcionou, o que foi realizado pelo projeto e o que não foi. Os(as) avaliadores (as) devem compreender amplamente a área do planejamento e as especificidades do programa ou projeto que analisam (WEISS, 1998).

A Teoria do Programa é uma teoria explícita, ou um modelo de como uma intervenção, tal como um projeto, um programa, uma estratégia, uma iniciativa, ou uma política, contribui para uma cadeia de resultados intermediários e, finalmente, para os resultados desejados ou observados (FUNNELL; ROGERS, 2011).

A Teoria do Programa pode ser vista como um arcabouço de conhecimento que fundamenta, organiza, categoriza, descreve e explica como compreender o funcionamento dos programas, isto é, a maneira pela qual as intervenções estão desenhadas e pretendem atingir os objetivos pretendidos (WEISS, 1999 citada por MOREIRA; SILVEIRA, 2016).

Os estudiosos advogam que os avaliadores necessitam entender as premissas teóricas em que o programa se baseia, ou seja, como se acredita que as ações conduzam aos resultados para os futuros beneficiários (WEISS, 1999 citada por MOREIRA; SILVEIRA, 2016).

A Teoria do Programa possui duas componentes: a Teoria da Mudança e a Teoria da Ação.

A **Teoria da Mudança** relaciona-se ao processo central guiado pelo que se intenta mudar: pode estar relacionado aos indivíduos grupos ou comunidades. Por exemplo: Processo social, processo psicológico, processo econômico.

A Teoria da Mudança pode ser compreendida a partir de um processo formal, baseado em pesquisa teórica, ou uma compreensão implícita e tácita sobre como as coisas funcionam. Como, por exemplo, a teoria da mudança subjacente a alguns programas de promoção da saúde é que as mudanças nas normas sociais percebidas levam a mudanças de comportamento.

A **Teoria da Ação** explica como os programas ou outras intervenções são construídos para “ativar” a teoria da mudança. Os programas de saúde, por exemplo, podem usar mentores/orientadores/ agentes de saúde, colegas, anúncios com resultados de pesquisas ou outra estratégia para mudar percepções de normas sociais.

De acordo com Patton, a Teoria da Mudança e a Teoria da Ação são modelos explicativos e preditivos. A diferença entre a teoria da mudança e a teoria da ação, é que a primeira se baseia em pesquisa e orientação acadêmica, enquanto a teoria da ação é derivada da prática e baseada na prática.

A Teoria do Programa, em um processo de avaliação, contribui para que ele seja facilitado e mais útil se baseado em um planejamento consistente, capaz de estabelecer relações causais (cadeia de causalidade). São os seguintes os benefícios da Teoria do Programa que podemos apresentar:

- Ela pode promover (ou facilitar) acordos entre os diversos stakeholders sobre o que eles tentam fazer e como, ou identificar onde as perspectivas são legitimamente diferentes;
- Ela pode auxiliar a identificar gaps e oportunidade de colaboração entre parceiros;
- Pode auxiliar a estabelecer objetivos realistas;
- Dar suporte para o desenvolvimento de indicadores de desempenho significativos para acompanhar e reportar os progressos realizados;
- Auxilia a identificar onde e o porquê do fracasso, se os programas estão falhando ou o que faz com que os programas bem sucedidos funcionem e como eles podem ser reproduzidos ou adaptados em outro lugar;
- Ela pode fornecer uma estrutura para reunir informações de muitos sites, muitos projetos ou muitas avaliações, de modo que seja possível aprender com o passado para melhorar o futuro.

A Teoria do programa é representada das seguintes formas: a Cadeia de Resultados; o Marco Lógico; a Hierarquia dos Resultados; e a Matriz Realista (ROGERS, 2015). Sinteticamente apresentamos cada uma delas, a saber:

- A **Cadeia de Resultados**: A cadeia de resultados é uma forma comum, que representa a intervenção em termos de insumos (*inputs*), processos, produtos (*outputs*: programas, treinamentos, workshops), resultados (*outcomes*: transferência de conhecimento, mudanças de comportamento) e impactos.
- O **Marco Lógico**: A cadeia causal é uma forma particular da abordagem de marco lógico, e amplamente usada na cooperação internacional. A versão clássica tem quatro componentes na cadeia causal (atividades, resultados, propósitos e metas) e para cada um deles estabelece uma descrição narrativa, indicadores objetivamente verificáveis, meios de verificação e pressupostos.
- A **Hierarquia de Resultados**: Hierarquia de resultados, algumas vezes conhecida como cadeia de resultados ou teoria de mudança. A teoria do programa é representada como uma série de desfechos, do começo ao fim. As atividades não precisam ser apresentadas logo no início, podendo ser definidas em qualquer ponto da cadeia causal.
- A **Matriz Realista**: Uma matriz realista focaliza um dos processos causais de cada vez e articula o entendimento de como esse processo irá funcionar diferentemente em diferentes contextos. Um diagrama para a teoria de mudança, usando o formato de hierarquia de resultados, incluindo vários movimentos iterativos importantes de *feedback*.

2. Teoria do Programa (Programas Sociais)

Programas sociais são complexos. Diferentemente daqueles que podem ser cujos resultados físicos são vistos, palpáveis e replicáveis. Os programas sociais incorporam muitos componentes, estilos, pessoas, procedimentos, etc. e pode ser difícil descrever o que o programa realmente é.

Alguns programas podem ser expressos claramente, como, por exemplo: Programa de saúde da mulher: mamografia (prevenção do câncer de mama); Programa de redução de velocidade nas rodovias: redução de acidentes; Programa de renda: seguro desemprego. Estes programas são considerados replicáveis; palpáveis; e, mensuráveis.

Diferentemente dos anteriores, um Programa de melhoria do ensino de matemática com proposta de um novo currículo, depende de outros fatores e dificuldades, como, por exemplo: os professores podem implementá-lo de diferentes formas:

- A Teoria do Programa –compreendida como mecanismo de mudança, pode ser considerada como uma Teoria da Implementação das Atividades do programa, que foi incorporada à primeira. Dessa forma, cada estágio de uma atividade assume uma resposta apropriada dos participantes, e as respostas dos participantes são condições para o próximo estágio do programa.
- A Teoria do Programa (Mecanismos de Mudança) apresenta grande vantagem de compreender a teoria da mudança do programa é que ela pode fornecer as bases para a avaliação. Se o que se espera ocorreu como esperado, a avaliação pode mostrar como o programa analisado atingiu suas metas.
- A Teoria do Programa ajuda os avaliadores a identificar os problemas de uma intervenção; desenvolver ou escolher medidas apropriadas, monitorar a implementação.

A grande vantagem de compreender a teoria da mudança do programa é que ela pode fornecer as bases para a avaliação. Se o que se espera ocorreu como esperado, a avaliação pode mostrar como o programa analisado atingiu suas metas.

A Teoria do Programa ajuda os avaliadores a identificar os problemas de uma intervenção; desenvolver ou escolher medidas apropriadas, monitorar a implementação (LIPSEY, 1993 citado por MUNTER et al., 2016).

3. A Metodologia do Marco Lógico

A Metodologia do Marco Lógico (MML), do inglês, *Logical Framework Approach* (LFA), emergiu numa conjuntura que vislumbrava o aprimoramento tanto da gerência quanto do planejamento de projetos internacionais

Durante os anos 1960, a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional/*United States Agency for International Development* (USAID) averiguou que os projetos de cooperação internacional tinham dificuldades em apresentar a efetividade de suas iniciativas (PFEIFFER, 2000).

Abordagem concebida pela USAID. Adotada em um formato modificado por várias agências (Alemanha – GTZ, Reino Unido – ODA, Canadá – CIDA, Noruega – NORAD).

Utilizada para desenhar, preparar, implementar, monitorar, e avaliar planos, programas e projetos, pois permite avaliação de projetos no que diz respeito à eficiência, eficácia e relevância (JACKSON, 1998 *apud* PAVARINA, 2003).

O principal produto é a Matriz de Estrutura Lógica (MEL) ou *Logical Framework Matrix* ou *LogFrame*, cuja principal vantagem é possibilitar estruturar o projeto deixando claro quais os passos a serem seguidos.

A lógica do desenho do projeto é apresentada por um conjunto de saídas em linhas segundo uma hierarquia vertical. Um modelo lógico é uma representação visual de como se espera que um projeto ou programa funcione e alcance seus objetivos.

Bamberguer et al. (2006) oferecem a seguinte definição para Marco Lógico:

Modelo Lógico é a teoria ou modelo que mostra como se espera que o programa leve aos resultados observados ou desejados. A teoria de um programa identifica recursos, atividades e resultados e especifica uma cadeia-causal de hipóteses ligando os recursos de um programa às atividades, produtos intermediários e objetivos finais.

Outras definições são:

- O marco lógico deve nos servir para pensar de forma mais analítica sobre causa e efeito do programa:
- identificar relações entre componentes do programa (considerar relações internas)
- Clarificar os objetivos e metas de longo prazo do programa.
- Identificar os principais indicadores para M&A.
- Identificar as principais premissas que fundamentam o programa.
- Desenvolver nossas perguntas para avaliação.
- Visualizar um programa dentro do contexto (considerar fatores no ambiente social/físico que são externos ao programa, mas podem influenciar os resultados do programa).

O Marco Lógico estabelece uma **coerência lógica** (validade interna) para as ações do programa. Um programa será tão mais bem sucedido, quanto mais claro for seu marco lógico e sua forma de atuação. A presença do marco lógico facilita também o trabalho de avaliação.

3.1. A Matriz de Estrutura Lógica

O Marco Lógico apresenta os aspectos mais importantes do projeto:

- É estruturado numa **matriz de quatro por quatro**, sendo:
- As **colunas** fornecem o resumo narrativo dos objetivos e das atividades; os indicadores (resultados específicos a alcançar); os meios de verificação; e as hipóteses, ou supostos (fatores externos que implicam riscos) (BID, 1997)
- As **quatro linhas** apresentam informação acerca dos objetivos, indicadores, meios de verificação e hipóteses em quatro momentos diferentes da vida do projeto Sendo elas: finalidade; propósito; componentes /resultados, e atividades.
- O diferencial da matriz é a possibilidade de estruturação clara do projeto para todos os envolvidos, bem como quais passos devem ser seguidos e a definição e compreensão dos itens que contribuíram para o êxito do projeto (PAVARINA, 2003).

Sintetizando algumas definições temos:

- A Teoria do programa – constitui em uma teoria explícita de como uma intervenção contribui para os resultados pretendidos ou observados, que tem dois componentes:
- Teoria da mudança - O processo pelo qual a mudança acontece (por um indivíduo, organização ou comunidade);
- Teoria da ação - Como a intervenção é construída para ativar a teoria da mudança.
- O Modelo lógico – é uma representação visual de uma teoria de programa, geralmente em um diagrama, mas às vezes em uma tabela.
- Avaliação de teoria de programa - Uma avaliação que é pelo menos parcialmente guiada por uma teoria de programa explícita. Não é necessariamente “dirigido” pela teoria, uma vez que deve ser conduzido pela sua finalidade e pelas necessidades de seus usuários previstos.

No Quadro 3 apresentamos a estrutura básica do Marco Lógico ou Matriz Lógica.

Quadro 3 - Estrutura Básica do Marco Lógico (Matriz Lógica)

Resumo Narrativo	Indicadores	Meios De Verificação	Supostos
FIM - O Fim é uma definição de como o projeto ou programa contribuirá na solução do problema (ou problemas do setor).	Os indicadores em nível de Fim medem o impacto geral que terá o projeto. São específicos em termos de quantidade, qualidade e tempo (grupo social e lugar, caso seja relevante).	Os meios de verificação são as fontes de informações que se podem utilizar para verificar que os objetivos foram atingidos. Podem incluir material publicado, inspeção visual, pesquisa por amostras etc.	Os supostos indicam os acontecimentos, condições ou decisões importantes e necessárias à "sustentabilidade" dos benefícios gerados pelo projeto.
PROPÓSITO - O Propósito é o impacto direto a ser obtido como resultado da utilização dos Componentes produzidos pelo projeto. É uma hipótese sobre o impacto ou benefício que se deseja obter.	Os indicadores em nível de Propósito descrevem o impacto obtido ao final do projeto. Devem incluir metas que reflitam a situação ao termo do projeto. Cada indicador especifica quantidade, qualidade e tempo para que os resultados sejam alcançados.	Os meios de verificação são as fontes que o executor e o avaliador podem consultar para ver se os objetivos estão sendo obtidos. Podem indicar que existe um problema e sugerem a necessidade de mudanças nos componentes do projeto. Podem incluir material publicado, inspeção visual, pesquisas por amostras etc.	Os supostos indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões que têm de ocorrer para que o projeto contribua significativamente à consecução do Fim.
COMPONENTES - Os Componentes são as obras, serviços e capacitação que se requer que complete o executor do projeto de acordo o contrato. Devem expressar se o trabalho foi concluído (sistemas instalados, pessoal capacitado etc.).	Os indicadores dos Componentes são descrições breves, porém claras de cada um dos Componentes que tem que concluir-se durante a execução. Cada um deve especificar quantidade, qualidade e oportunidade das obras, serviços etc., que deverão ser entregues.	Esta caixa indica onde o avaliador pode encontrar as fontes de informação para verificar que os resultados encontrados efetivamente tenham sido produzidos. As fontes podem incluir inspeção de terreno, informes do auditor etc.	Os supostos são os acontecimentos, as condições ou as decisões que têm de ocorrer para que os componentes do projeto atinjam o Propósito para o qual foram realizados.
ATIVIDADES - As Atividades são as tarefas que o executor deve cumprir para completar cada um dos componentes do projeto e que implicam custos. Faz-se uma listagem de atividades em ordem cronológica para cada Componente.	Esta caixa contém o orçamento para cada Componente a ser produzido pelo projeto.	Esta caixa indica onde um avaliador pode obter informação para verificar se o orçamento foi gasto como estava planejado. Normalmente constitui o registro contábil da unidade executora.	Os supostos são os acontecimentos, condicionantes e decisões (fora do controle do gerente do projeto) que têm que acontecer para completar os Componentes do projeto.

Fonte: Reis (2013).

Unidade 8: Modelo Lógico

Os modelos lógicos nos ajudam a planejar, implementar, avaliar e comunicar mais efetivamente aquilo que se deseja alcançar com um projeto, plano ou programa relacionado a uma política pública.

Amplamente divulgados e aplicados, os modelos lógicos surgiram na década de 1970. A primeira publicação que usou o termo “modelo lógico foi a *Evaluation: Promise and Performance* de Joseph S. Wholey (1979). A partir de então a ferramenta chamada “Hierarquia de Bennett”, que tem sido recorrentemente usada por profissionais de extensão para planejamento e avaliação, divulgada na obra *The Seven Levels of Evidence* (1976), é uma precursora do modelo lógico atual (TAYLOR-POWELL; HENERT, 2008).

A Hierarquia de Bennett é um tipo de modelo lógico feito sob medida para programas que fornecem informações ou educação. Muitos avaliadores estão familiarizados com o modelo lógico da *Kellogg*, que contém “boxes” para entradas, atividades, saídas e resultados de curto, médio e longo prazos. A Hierarquia de Bennett fornece terminologia mais especializada para programas educacionais (ONKKA, 2018).

Vemos, portanto, que o pensamento do modelo lógico está presente em muitos lugares: setor privado, setor público, setor sem fins lucrativos, área internacional e campo de avaliação (TAYLOR-POWELL; HENERT, 2008). Os avaliadores têm desempenhado um papel proeminente no uso e desenvolvimento do modelo lógico. O que pode ter levado a se identificar o modelo lógico como “estrutura de avaliação”. De fato, entre os pesquisadores e praticantes da avaliação, as origens do modelo lógico remontam a Suchman (1967) e Weiss (1972). Sendo as primeiras influências atribuídas à hierarquia de evidências de Bennett (1976) e às técnicas de avaliabilidade de Wholey (1979), desenvolvidas para determinar se um programa está pronto para avaliação.

Os avaliadores vinham sendo solicitados a avaliar o impacto e descobrindo que as metas e objetivos eram vagos; constatar que os programas não existiam ou não estavam sendo implementados de forma a alcançar os resultados esperados; e buscar novas abordagens para medir a causalidade [Bickman (1987), Chen (1990) avaliação baseada em teoria e Weiss (1997) avaliação baseada em teoria]. O desenvolvimento e uso de conceitos de modelos lógicos por avaliadores continua a resultar em uma ampla gama de aplicações teóricas e práticas (TAYLOR-POWELL; HENERT, 2008, p. 2).

Devido ao seu reconhecimento e aplicabilidade existem muitas variações e tipos de modelos lógicos desenvolvidos por pesquisadores e instituições.

1. Desenvolvendo o Modelo Lógico

O modelo lógico nada mais é do que uma representação de um programa mostrando o que o programa fará e o que deverá realizar. Elabora-se uma série de relações “se-então” que, se implementadas e conduzidas como planejado levará aos *outcomes* pretendidos. Focaliza-se, dessa forma, o centro (core) do planejamento e da avaliação do programa.

Os modelos lógicos são genericamente chamados de: Teoria da Mudança; Programa de ação; Modelo de Mudança; Mapa Conceitual; Mapa de Resultados; Programa Lógico; Marco Lógico. Por isso é necessário compreendermos claramente o que é modelo lógico.

1.1. Modelo Lógico x Teoria da Mudança

Pode parecer óbvio, mas é bom informar que o critério para o modelo lógico é que ele é lógico, ou seja, descreve uma razoável e defensável ordem sequencial dos insumos por meio de atividades para produtos, resultados e impactos. Os modelos lógicos são descritivos.

Por sua vez, Modelos de Teoria da Mudança e Teoria da Ação são explicativos e preditivos. A Teoria da Mudança é mais baseada em pesquisa, voltada para estudos, enquanto a Teoria da Ação é derivada da prática e baseada na prática (PATTON, 2002).

“Os resultados de um modelo lógico ou exercício da teoria-da-ação podem fazer uma dramática diferença sobre como as pessoas compreendem um programa” (PATTON, 2002). E têm implicações sobre como o programa é implementado e como os resultados foram mensurados, revelando a importância do programa. “A teoria adotada é aquela em que as pessoas dizem o que elas fazem, elas são a versão oficial sobre como o programa ou organização opera. A Teoria-em-u-so é o que realmente acontece” (Chris Agyris, 1982, citada por PATTON, 2002).

Por que da divulgação dos modelos lógicos e quais os seus benefícios? Podemos enumerar os seguintes benefícios:

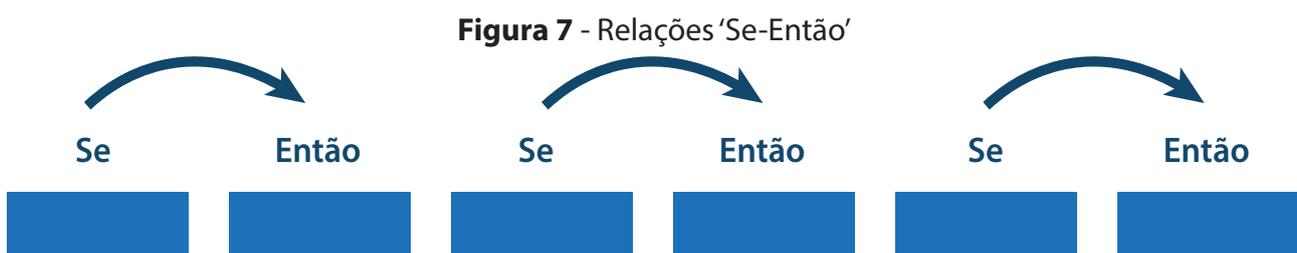
- Foco e contabiliza o que importa – RESULTADOS;
- Usa linguagem comum;
- Faz suposições EXPLÍCITAS;
- Apoia a melhoria contínua;
- Permite e facilita comunicações.

Os modelos lógicos são uma forma de pensar o programa ou a política, em busca da solução para a situação problema. São apresentados os supostos ou pressuposições que representam as crenças sobre o programa, os participantes e como o programa irá funcionar.

O modelo lógico inclui ideias sobre, por exemplo:

- O problema ou situação existente;
- Operações do programa;
- Resultados e benefícios esperados;
- Os participantes e como eles aprendem, se comportam, suas motivações;
- Os recursos (físicos e financeiros);
- Os funcionários ou atores envolvidos;
- O ambiente externo: tenta captar quais as possíveis influências, favoráveis e desfavoráveis, sobre o que se propõe a realizar ou está sendo realizado;
- Base de conhecimentos: visa identificar quais os conhecimentos sobre a situação com a qual se pretende lidar.

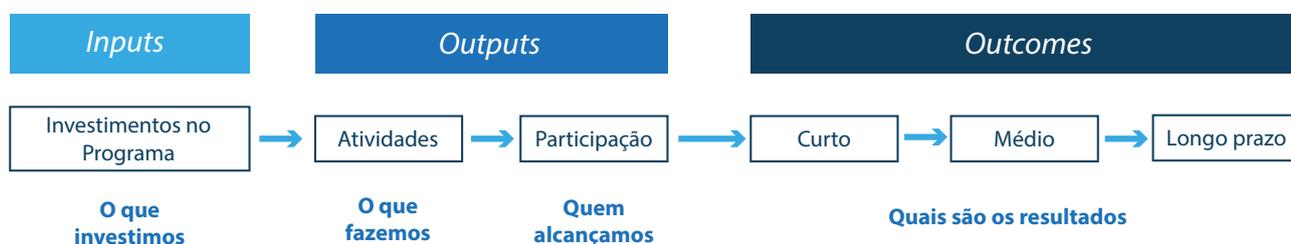
Para desenvolver o modelo lógico estabelece-se as chamadas **relações ‘Se-Então’**. Ou seja, associada a um modelo lógico é uma série de relações **‘se-então’** que expressam a **teoria da mudança** do programa, como ilustrado na **Figura 7**.



Fonte: elaborada pelos autores.

Por meio das cadeia lógica de conexões que se estabelecem tem-se a representação do que o programa deve realizar desde os investimentos necessários para sua operacionalização, as atividades e quem participa e, ou as executa e os resultados esperados no curto prazo, médio e longo prazos. Na Figura 8 é apresentada a cadeia lógica de conexões mostrando o que o programa deve realizar.

Figura 8-Cadeia lógica de conexões do programa



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Morra-Imas e Rist (2009) e World Bank.

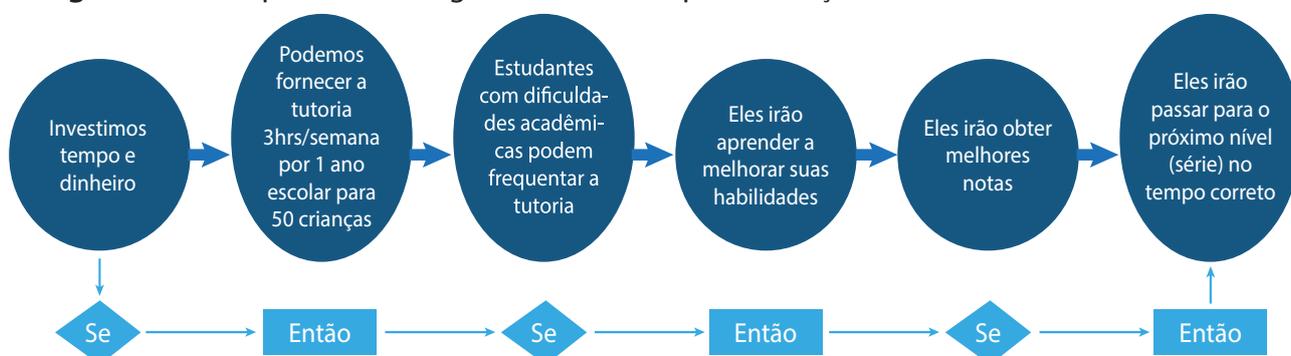
A partir da identificação das relações “se-então” pode-se visualizar os encadeamentos necessários para realização das ações que levam ao resultado desejado. No entanto pode-se indagar: como as atividades levarão aos resultados desejados? Uma série de relações ‘se-então’ poderá ser estabelecida a partir da situação problema que se busca solucionar e da apresentação de proposta de programa. Vamos ilustrar a partir do exemplo de um programa de tutoria para crianças com dificuldades de aprendizagem em literatura e matemática.

As escolas e seus parceiros propõem-se a realizar um programa de tutoria em literatura e matemática para crianças do ensino fundamental. O programa de tutoria deve ser desenvolvido e entregue em escolas de ensino fundamental. A cadeia lógica do programa de tutoria pode ser representada conforme a **Figura 9**.

As setas e os ciclos de feedback na **Figura 9** mostram as ligações entre os insumos, os produtos e os resultados. As setas descrevem as conexões causais subjacentes. Um problema comum é que as atividades e estratégias frequentemente não conduzem aos resultados desejados.

Verifique suas declarações ‘se-então’ e certifique-se de que fazem sentido e levam aos resultados que se deseja alcançar. Um modelo lógico torna as conexões EXPLÍCITAS.

Figura 9 – Exemplo de um Programa de Tutoria para Crianças com Dificuldades Acadêmicas



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Morra-Imas e Rist (2009) e World Bank.

Pode-se verificar que um ponto crítico para estabelecer uma cadeia causal está relacionado à identificação correta do problema público, ou seja, identificar com clareza a situação-problema que se quer solucionar.

O Primeiro passo crítico no desenvolvimento do modelo lógico é a definição da situação -problema. Para tanto é necessário buscar respostas para questões do tipo:

- Que condição problemática existe que exige uma resposta programática?
- Por que existe?
- Para quem existe?
- Quem tem uma participação no problema?
- O que pode ser mudado?

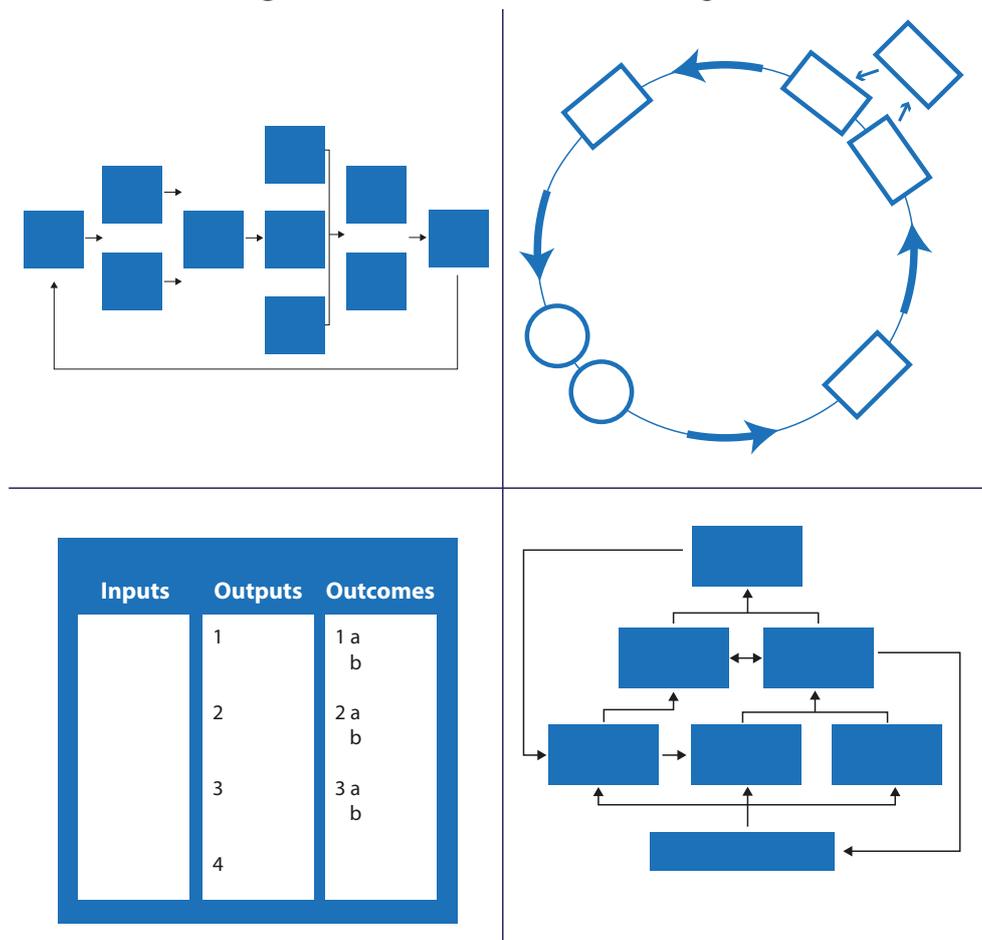
Observamos que se o quadro incorretamente entendido e diagnosticado, “tudo o que vier a partir dele será errado”.

Existem fatores que afetam os problemas: fatores socioeconômicos; fatores ambientais; fatores de proteção; fatores de risco; fatores políticos, entre outros. É importante rever a pesquisa, as informações sobre a situação-problema, a evidência, a base de conhecimento

Existem outros fatores que são as chamadas armadilhas:” Supondo que sabemos causa: elegemos sintomas x causas”

Como é um modelo lógico? Em geral, ele é uma exibição gráfica de caixas e setas; podendo ser apresentado vertical ou horizontalmente. Apresenta relacionamentos, ligações e qualquer formato é possível, podendo ser circular, dinâmico. Considerando o nível de detalhe, o modelo pode ser simples ou complexo. Existem representações em múltiplos modelos, programas de vários níveis e programas multicomponentes (**Figura 10**).

Figura 10 – Formas de Modelos Lógicos



Fonte: Elaborada pelos autores.

Podem ser necessários vários modelos para descrever e explicar sistemas ou iniciativas complexas. É necessário trazer coerência em toda a organização. Tendo-se ainda:

- **Modelo Multinível:** uma maneira de descrever e relacionar as atividades em uma organização para descrever níveis variáveis, como níveis de estado-conselho nacional **OU**, níveis de unidade de divisão de instituição.
- **Programas multicomponentes:** uma série de modelos para descrever vários componentes (metas, sites, populações-alvo) dentro de uma iniciativa abrangente.

2. Roteiro sugerido para elaboração da Matriz Lógica⁴

Este roteiro se refere ao caso de ensino “**Gestão Pública e propostas alternativas para o ICMS Ecológico: Um Caso para Ensino de aplicação da Matriz Lógica**”, cuja autoria é de Suely de F. Ramos Silveira, Vagner Arantes e Alexandre Matos Drumond

2.1. A Situação Inicial

João Carlos Guimarães tem 35 anos de idade e há 10 anos trabalha no Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais (IEF-MG). Ao final da graduação em Engenharia Florestal ele passou no concurso para o IEF para atuar na Gerência de Unidades de Conservação que está subordinado a Diretoria de Áreas Protegidas. Após 5 anos da contratação, João Carlos realizou uma pós-graduação em Gestão Ambiental para aperfeiçoar seu conhecimento sobre a gestão de recursos naturais visto que poderia auxiliá-lo no desenvolvimento de suas funções. Ao término da pós-graduação aliado ao tempo de carreira dedicado à gerência e seu desempenho no exercício das atividades do cargo, João Carlos foi convidado a assumir a Diretoria de Áreas Protegidas.

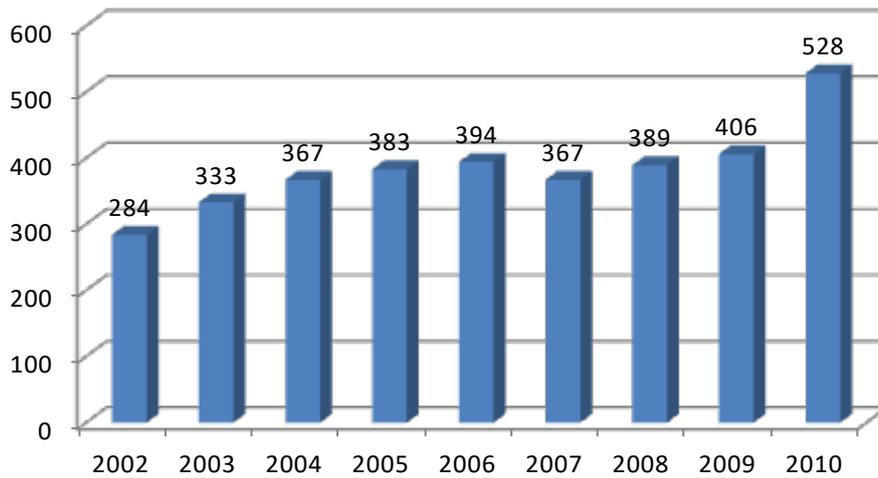
Esta diretoria é responsável por controlar e registrar as áreas de proteção ambiental em Minas Gerais, formadas pelas Unidades de Conservação (UC) sejam elas federal, estadual, municipal ou privada. O controle sobre a qualidade e conservação destas unidades também são responsabilidade desta diretoria. Estas atividades estão interligadas à distribuição do ICMS Ecológico que é o repasse de recursos do ICMS aos municípios que possuem unidades de conservação em seu território.

Ao assumir a diretoria, João Carlos foi convidado a participar de um grupo de discussão sobre os critérios para repasse da ICMS Ecológico aos municípios. Este grupo foi formado por deputados estaduais, representantes da Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), Fundação João Pinheiro (FJP), Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) e representantes dos municípios que recebem repasses do ICMS Ecológico.

Os representantes dos municípios questionavam os critérios instituídos para repasse de recursos uma vez que o percentual destinado pela Lei nº 12.040 de 1995 era de 1% e não havia sido alterado até 2010. Destaca-se que a parcela destinada ao repasse, tendo como base as unidades de conservação, representava metade deste percentual, sem sofrer qualquer alteração no decorrer deste período. Além disso, o número de municípios que passaram a receber recursos do ICMS Ecológico também demonstrou trajetória crescente, como apresentado na **Figura 11**.

4. **Nota Explicativa:** Para a elaboração deste caso para ensino foram utilizados nomes fictícios, para representar os personagens, com fins didáticos. Assim como, a existência do grupo de discussão sobre o ICMS Ecológico. Por outro lado, os valores de arrecadação e repasse do ICMS e ICMS Ecológico, os municípios recebedores, a legislação e as pesquisas citadas condizem com a realidade e são apresentados como fatos.

Figura 11 – Número de municípios beneficiados pelo ICMS Ecológico



Fonte: Adaptado FJP (2012).

Em contraposição ao argumento dos representantes, Gabriel Machado, que é membro do Centro de Estatística e Informações da FJP (órgão responsável por calcular o indicador de meio ambiente dos municípios), indicava que mesmo com o aumento do número de municípios os valores repassados também haviam crescido. Assim, Gabriel Machado apresentou a TABELA 1 ao grupo de discussão.

Tabela 1 – Evolução do ICMS ecológico frente aos municípios beneficiados

Anos	Nº de Municípios	ICMS Ecológico
2002	284	R\$ 20.954.477
2003	333	R\$ 24.321.057
2004	367	R\$ 28.749.378
2005	383	R\$ 33.962.569
2006	394	R\$ 37.065.168
2007	367	R\$ 41.184.967
2008	389	R\$ 48.655.430
2009	406	R\$ 45.420.009
2010	528	R\$ 55.328.081
% de Aumento	86%	164%

Fonte: Adaptado SEF/MG (2012).

Diante as discussões e devido aos dados apresentados pelos diversos agentes envolvidos, o grupo decidiu se encontrar em reuniões mensais. Desta forma, todos os representantes teriam tempo para formular propostas, apresentá-las ao grupo e assim propor alterações nos instrumentos de repasse, caso se concluísse pela necessidade de alterá-los.

2.2. Antecedentes

Em 28 de dezembro de 1995 foi instituída a Lei nº 12.040, também denominada Lei Robin Hood que definia os critérios para repasse de 25% do ICMS arrecadado em Minas Gerais aos municípios. Nesta legislação foram contemplados critérios como o valor adicionado fiscal, área geográfica, educação, meio ambiente, área cultivada, patrimônio cultural, gasto com saúde, município minerador.

Destaca-se que o legislador considerou a variável ambiental ao instituir a compensação financeira aos municípios que adotam iniciativas de conservação ambiental e buscar soluções para

os problemas de saneamento. A inserção da variável ambiental entre os critérios de repasses do ICMS surgiu de uma reivindicação popular.

No início da década de 1990, os prefeitos dos municípios de Marliéria, Dionísio e Timóteo reivindicavam frente ao Governo do Estado uma compensação financeira pela imensa parte dos seus territórios destinados ao Parque Estadual do Rio Doce. Marliéria, por exemplo, possui 60% do seu território sob área de preservação. O parque é reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como Reserva da Biosfera e de caráter de proteção permanente. Atualmente o parque detém mais de 36 mil hectares e representa a maior área de mata atlântica do estado de Minas Gerais

A implementação do Parque gera alto custo de oportunidade aos municípios, visto que são impedidos de desenvolver quaisquer atividades produtivas nas áreas de preservação. Enquanto isto, outros municípios como Ipatinga, Betim, Belo Horizonte e Contagem, que já haviam acabado com quase todas as suas áreas verdes, recebiam altos valores de ICMS pela instalação de indústrias que promovem a movimentação de mercadorias e serviços e, conseqüentemente, maior valor adicionado fiscal.

Neste cenário, os prefeitos municipais aliados ao IEF, a FEAM e à mídia promoveram discussões para receberem parcela do ICMS a exemplo do estado do Paraná que destina parte do referido imposto aos municípios com unidade de conservação e mananciais em seu território. Também foram desenvolvidas atividades junto à população por meio da educação ambiental com intuito de valorizar a biodiversidade e identificar no Parque um ativo gerador de recursos ao município. Este seria, então, um investimento.

O diretor da FEAM, Leo Pompeu de Rezende Campos, ainda afirmou na época que:

A imprensa foi vital no nascimento das discussões ambientais em Minas Gerais, denunciando os crimes ecológicos e envolvendo a sociedade nestas questões. Além disto, serviam como uma espécie de freio para as indústrias que não desejavam ver seu nome envolvido em manchetes de jornal.

Neste cenário, em 1993 foi apresentado o Projeto de Lei nº 1.447/93 pelo deputado estadual Ronaldo Vasconcelos, que objetivava destinar parte do ICMS aos municípios que possuíam unidades de conservação e mananciais em seus territórios. A proposta foi recusada pelo governador Hélio Garcia. Em 1995, um novo Projeto de Lei (nº 27) propôs a criação do ICMS Ecológico com destinação de 4%, dos 25% passíveis de serem destinados pelo estado, aos municípios que detinham unidade de conservação ambiental. A proposta também foi recusada pelo governador Eduardo Azeredo afirmando que o pretendido repasse compensatório não seria isento de tropeços em um Estado com mais de setecentos municípios, podendo uns serem beneficiados em detrimento da maioria.

Posteriormente, o critério ambiental foi inserido na Lei nº 12.040 de 1995, destinando, assim, 1% do valor de ICMS competente ao Estado. No entanto, os sub-critérios estipulados pela nova legislação consideravam: a) a presença de Unidades de Conservação; e b) Saneamento básico e tratamento de lixo nos municípios.

Sobre a formação do Indicador de Meio Ambiente tem-se que este é calculado pela Fundação João Pinheiro com periodicidade trimestral. Desde a implementação da Lei Robin Hood até 2010 o Índice de Meio Ambiente vigorou com apenas dois sub-critérios, os quais são descritos a seguir:

Unidade de Conservação (recebe 50% do total) e de responsabilidade do Instituto Estadual de Florestas – IEF: são consideradas as UC municipais, estaduais, federais, particulares desde que cadastradas em órgão ambiental estadual. São 18 os tipos de categorias de UC (**Tabela 2**) e

conforme esta classificação será determinada o Fator de Conservação. Assim, o cálculo do índice Unidade de Conservação é resultado dos fatores:

$$FC_{Mi,j} = \frac{\text{Área } UC_{i,j}}{\text{Área } Mi} \times FC \times FQ$$

Sendo que,

FC – Fator de Conservação;

FQ – Fator de Qualidade;

UC_{i,j} – Relação percentual entre a área de cada unidade de conservação;

Mi – Área do município.

Saneamento (recebe 50% do total) sob responsabilidade da Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEAM: é constituído pelos sub-níveis de:

- Lixo: os municípios devem atender no mínimo 70% da população com aterro sanitário ou usinas de compostagem;
- Esgoto: atender no mínimo 50% da população pela manutenção de estações de tratamento de esgotos sanitários.

Ressalta-se que o valor máximo atribuído a cada município não pode exercer o respectivo investimento, estimado com base na população atendida e no custo médio per capita dos sistemas de aterro sanitário e usina de compostagem de lixo ou estações de tratamento de esgoto.

Assim, o Índice de Meio Ambiente (IMA) é composto pelo somatório:

$$IMA = (\text{índice de conservação} \times 0,50) + (\text{índice de saneamento} \times 0,50)$$

Tabela 2 – Grupos, Categorias e Fator de Conservação

Grupo	Categoria de Manejo	Código	FC
Proteção integral	Estação ecológica	EE	1
	Reserva biológica	RB	1
	Parque nacional, estadual e municipal natural	PAQ	1
	Monumento natural	MN	1
	Refúgio da vida silvestre	RVS	1
	Uso sustentável Reserva particular do patrimônio natural	RPPN	1
	Reserva extrativista	RESEX	0,5
	Reserva de desenvolvimento sustentável	REDES	0,5
	Floresta nacional, estadual ou municipal	FLO	0,3
	Reserva de fauna	RF	0,3
	Área de relevante interesse ecológico	ARIE	0,3
Área de Proteção Ambiental I - APA I	Zona da vida silvestre	ZVS	0,5
	Demais zonas	DZ	0,1
	Área de Proteção Ambiental II, estadual ou federal	APA II	0,025
Outras categorias	Reserva particular de recomposição ambiental	RPRA	0,1

Fonte: Lei nº 12.040/95 e alterações.

Retornando às discussões do Grupo

Após a primeira reunião, João Carlos impulsionado pelo seu caráter investigativo, foi em busca de informações sobre o desempenho do ICMS Ecológico, visto que não conhecia esta matéria em profundidade. Para tanto, realizou reflexões sobre a inserção dos municípios e o aumento do valor transferido pelo critério ambiental. Assim, João Carlos verificou que a arrecadação de ICMS no período também apresentou crescimento, porém em proporções maiores ao identificado pelo repasse ambiental, conforme apresentado na **Tabela 3**.

Tabela 3 – Evolução da arrecadação de ICMS

Anos	Nº de Mun.	ICMS Eco	ICMS Total
2002	284	R\$ 20.954.477	R\$ 9.390.484.874
2003	333	R\$ 24.321.057	R\$ 10.792.673.697
2004	367	R\$ 28.749.378	R\$ 12.827.756.603
2005	383	R\$ 33.962.569	R\$ 15.128.988.610
2006	394	R\$ 37.065.168	R\$ 16.662.107.286
2007	R\$ 367	R\$ 41.184.967	R\$ 18.972.856.459
2008	R\$ 389	R\$ 48.655.430	R\$ 22.377.606.618
2009	R\$ 406	R\$ 45.420.009	R\$ 21.964.922.127
2010	R\$ 528	R\$ 55.328.081	R\$ 26.271.703.902
% de Aumento	86%	164%	180%

Fonte: Adaptado SEF/MG e FJP (2012).

Diante esta situação, João Carlos recorreu a pesquisas que haviam realizado avaliações da política pública tanto pela perspectiva ambiental quanto econômica. Entre estas, ele identificou os seguintes trabalhos:

- Em 2000, Gried-Gran promoveu uma avaliação ambiental do ICMS Ecológico constatando que 129 municípios ficaram numa situação melhor do que aquela em que se encontravam antes da referida Lei, uma vez que 16% dos municípios apresentavam unidades de conservação em seus territórios.
- Em 2007, Botelho analisou o referido instrumento pela perspectiva ambiental, constatando que os municípios que possuíam unidades de conservação em seu território recebiam repasses inferiores aos equipados às atividades agrossilvipastoris (ICMS referente à produção de alimentos e valor adicionado da agropecuária). Outro aspecto questionado concentra-se no cálculo do Fator de Conservação das UC's, este considera a relação entre a área da UC e a área total do município. Como exemplo o autor apresentou a situação dos municípios de Alto Caparaó e Conselheiro Pena que possuíam, aproximadamente, a mesma área de conservação, porém com valores recebidos diferenciados (Tabela 4).

Tabela 4 – Comparação entre o repasse do ICMS Ecológico

Dados	Alto Caparaó	Conselheiro Pena
Área de Conservação (hectares)	4.350	4.835
Área Municipal (hectares)	10.458	146.674
ICMS Ecológico	R\$ 174.320,06	R\$ 13.687,29

Fonte: Adaptado Botelho (2007).

Observa-se assim, que mesmo com áreas de conservação relativamente semelhantes o tamanho da área do município influencia o valor recebido de ICMS Ecológico. Este fator tende a promover um desequilíbrio entre o gasto municipal com UC e a compensação financeira pela preservação.

Em 2008, Fernandes identificou que o ICMS Ecológico perdeu sua importância entre o período de 1997 a 2007, pois o percentual repassado aos municípios manteve-se fixo, enquanto houve aumento no número de municípios que receberam repasses pelo critério ambiental. Apesar de beneficiar mais os municípios pequenos e com baixo nível de renda, o ICMS Ecológico, ao diminuir o peso dado ao critério valor adicionado, acabou prejudicando a maioria dos municípios mineiros em termos de percentual de ICMS recebido.

Em 2009, Monte e Silva identificaram a necessidade de transparência nos critérios ambientais adotados pelos estados para que a população beneficiada identifique as vantagens em possuir unidades de conservação nos territórios municipais.

Em 2011, Nascimento et al. apontaram a necessidade de efetiva participação dos municípios na gestão ambiental, em parceria com os institutos ambientais, realizando trabalhos para informar e esclarecer as comunidades envolvidas.

Aliada às avaliações do ICMS Ecológico realizadas pelos estudos acadêmicos, João Carlos procurou analisar a legislação e os critérios de transferência dos recursos aos municípios. A formação do índice de meio ambiente toma como base a área da unidade de conservação comparada à área do município, o fator de conservação e o fator de qualidade. A Lei nº 12.040/95 e suas alterações identificam que o fator qualidade seria igual a 1 (um) até que sejam ponderadas as variáveis para avaliações das unidades de conservação, por meio de deliberação do Conselho de Política Ambiental (Copam).

Neste aspecto, em 17 de junho de 2005 o Copam apresentou a Deliberação Normativa nº86 que estabeleceu os parâmetros para aplicação do fator de qualidade. Esta norma identificou os critérios para avaliação da qualidade das UC's que ocorre inicialmente junto ao credenciamento da unidade no IEF. Posteriormente cabe a Prefeitura Municipal atualizar os dados sobre o fator qualidade no site do IEF, bem como encaminhando a documentação para comprovação das características avaliadas.

O fator conservação, por sua vez, apresenta valor constante para cada categoria das UC's. Caso a unidade seja uma estação ecológica seu fator de conservação sempre será 1 (um), caso seja classificada pelo IEF no cadastramento como uma Reserva Particular de Recomposição Ambiental, seu fator sempre será 0,1 (um décimo). Desta forma, não há um instrumento para avaliar periodicamente a conservação da unidade uma vez que a ação do tempo, as externalidades negativas como: queimada, poluição, desmatamento podem influenciar a composição das unidades de conservação.

2.3. Situação problema

Diante o levantamento destas informações, João Carlos pretende elaborar uma proposta de alteração dos critérios e na forma de repasse do ICMS Ecológico para apresentá-la ao grupo de discussão na próxima reunião. Para tanto, ele pretende utilizar a Matriz Lógica, como uma forma de estruturação lógica destas alternativas e como um meio facilitador para o entendimento geral do grupo de discussão sobre suas propostas, que visam a distribuição mais equânime dos repasses do ICMS Ecológico.

Caso você estivesse na posição de João Carlos, qual seria sua proposta enquanto gestor ambiental e membro do grupo de discussão sobre ICMS Ecológico? Apresente sua proposta conforme a Matriz Lógica.

2.4. Decisão

Para tanto, a Matriz de Estrutura Lógica apresenta um Programa de Conservação Ambiental pela inserção do Indicador de Conservação Ambiental como variável para repasse do ICMS Ecológico, no subitem unidades de conservação. Este indicador pretende considerar a qualidade das UC's quanto formação e manutenção ao longo do tempo, evitando o desmatamento, o acúmulo de lixo e proteção ambiental. Com isto, espera-se redistribuir o repasse de recursos financeiros do ICMS Ecológico de forma a compensar financeiramente aqueles municípios que possuem melhor tratamento ambiental às unidades de conservação.

Para a formação da Matriz de Estrutura Lógica, conforme disposto no Quadro 4, foi adotado o modelo proposto pelo Tribunal de Contas da União (2001) e Charnet (2007). Segundo o relatório do TCU (2001) a presente estrutura pretende orientar a formulação, a execução, acompanhamento e avaliação de programas ou de projetos governamentais diante a compatibilidade lógica entre a finalidade (impacto da ação governamental), o objetivo, os produtos e as atividades.

A estrutura é disposta em uma matriz quatro por quatro sendo que nas linhas estão disponíveis a sequência das ações do Programa, enquanto nas colunas estão alocadas as alternativas para monitoramento e avaliação. Na primeira linha da matriz de estrutura lógica tem-se a Finalidade que identifica como o Programa contribuirá para solucionar o problema, que é representada pela inserção do Indicador de Conservação Ambiental. Ressalta-se neste contexto, que o Estado de Minas Gerais apresenta um fator de conservação ambiental, no entanto, este indicador apresenta valores fixos para cada tipo de unidade de conservação, não sendo realizadas fiscalizações, periodicamente, às localidades para comprovar a qualidade e proteção ecológica.

Como alternativa para avaliar a Finalidade do Programa tem-se a criação do Indicador de Conservação Ambiental que irá variar entre 0 e 1. Tem-se o intuito de ranquear os municípios mineiros quanto a proteção das unidades de conservação. A verificação do cumprimento desta etapa pauta-se na elaboração do Indicador pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF) após a fiscalização periódica às unidades de conservação.

A segunda alternativa de intervenção lógica é a formulação do Objetivo do Programa que visa operacionalizar o fator conservação ambiental como critério de repasse dos recursos provenientes do ICMS Ecológico. Para Silva (2008) esta etapa representa o resultado direto das ações governamentais, sendo assim uma prévia da execução do programa. No intuito de alcançar este objetivo, tem-se com indicador de avaliação a distribuição dos valores do ICMS Ecológico antes e depois da inserção do Indicador de Conservação Ambiental, para perceber a influência da adoção desta variável na redistribuição dos recursos. As informações necessárias para avaliação desta etapa estão atreladas a identificação do repasse efetuado mensalmente pela Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG) e disponibilizados no site da Fundação João Pinheiro. O pressuposto que conduz este cenário induz que a adoção do critério ambiental tende a distribuir recursos financeiros conforme o nível de preservação ambiental.

Como Produto deste Programa espera-se compensar financeiramente aqueles municípios que possuem melhor tratamento ambiental às unidades de conservação e avaliar a proteção e qualidade ambiental em longo prazo. Quanto ao primeiro Produto o indicador que avalia o seu cumprimento é o repasse de recursos do ICMS Ecológico em relação ao Indicador de Conservação Ambiental, ao comparar o indicador alcançado pelo município e os valores repassados à localidade. Torna-se importante analisar os gastos realizados pelo município ou demais agentes ligados às unidades de conservação quanto à qualidade ambiental. Esse indicador tende demonstrar o quanto de recursos é destinado à unidade de conservação, e sem seguida possibilita comparar com a quantidade de recursos repassados pelo Estado. As variáveis em análise serão disponibilizadas pelo IEF e pela FJP.

O aumento do controle e melhoria na proteção ambiental tem como variável explicativa o desempenho do Indicador de Conservação Ambiental em longo prazo. Este procedimento identifica se a inserção do critério proporcionou modificações na redistribuição dos recursos conforme o nível de proteção ambiental das unidades de conservação e conseqüente melhoria ou não desta situação. As variáveis são de responsabilidade do IEF, sendo necessário para análise temporal para verificar o comportamento histórico do indicador.

Segundo relatório do TCU (2001) o item Atividades compreende as tarefas que o gestor deve executar para gerar cada um dos Produtos do Programa e que resultam em custos, listados em ordem cronológica para cada produto. Para isto, a Atividade da matriz lógica (Tabela 5) apresenta dois segmentos conforme a disposição dos produtos esperados.

O **Primeiro Produto** componente das Atividades relata a capacidade do Programa em identificar aqueles municípios que possuem maiores Indicadores de Conservação Ambiental no intuito de repassar valores proporcionais a esta participação. Para isto, as variáveis de controle são compostas pelo próprio Indicador a ser disponibilizado pela IEF. Ressalta-se que o Indicador de Meio Ambiente é composto pelo somatório dos indicadores de saneamento e unidades de conservação, sendo que este é segregado entre a participação da área da unidade de conservação em relação à área do município; pela inserção do Indicador de Conservação Ambiental e pelo fator de Qualidade Ambiental.

O **Segundo Produto** objetiva capacitar a população dos municípios que apresentam unidades de conservação no intuito de discutir a importância da preservação ambiental, aliado ao reconhecimento desta área como produtora de receitas.

Neste sentido, as variáveis para avaliação são compostas pelo número de palestras e cursos oferecidos, listagem de pessoas atingidas e pela quantificação do lixo coletado fora das lixeiras nas unidades de conservação. Os meios de verificação, por sua vez, são representados pelas informações disponibilizadas pelas palestras geradas nas escolas municipais quanto às listas de presença e pessoas abordadas. A área desmatada ou poluída dentro das unidades de conservação, disponibilizadas pelo IEF, também demonstram instrumentos de coleta de informações.

Além destes fatores, torna-se indispensável à inserção de profissionais capacitados para fiscalizarem, periodicamente, as UC visando ranquear os municípios quanto à preservação ambiental. Assim, a contratação de engenheiros florestais, ambientais e biológicos contribuem para a efetivação do indicador como instrumento de controle das áreas protegidas. Os indicadores de execução desta etapa do Programa estão relacionados ao número de profissionais disponíveis para fiscalização, considerando aqueles já efetivos do IEF como a contratação de novos profissionais. Como meios de verificação pode-se citar a folha de pagamento do IEF e os relatórios dos profissionais sobre a conservação das unidades de conservação em análise.

Portanto, a disposição do Programa de Conservação Ambiental às unidades de conservação em Minas Gerais tende redistribuir os valores de ICMS Ecológico com base na efetiva composição ecológica destas áreas. A inserção deste critério pode contribuir para o uso do ICMS Ecológico como instrumento de política ambiental visto que será necessário efetuar gastos com a proteção e preservação ambiental pelos municípios de forma a gerarem melhores indicadores ambientais e conseqüente compensação financeira. Pondera-se a necessidade de participação população quanto ao reconhecimento das unidades de conservação enquanto produtoras de benefícios econômicos e sociais aos municípios.

Um exemplo da Matriz de Estrutura Lógica do Programa de Qualidade Ambiental em Minas Gerais é apresentado no Quadro 4.

Quadro 4 – Matriz de Estrutura Lógica do Programa de Qualidade Ambiental em Minas Gerais

Lógica de Intervenção	Indicadores	Meios de verificação	Pressupostos
<p>Finalidade: Criar um Indicador de Conservação Ambiental para as UC's como instrumento de repasse de valores do ICMS Ecológico.</p> <p>Objetivo: Operacionalização do fator conservação ambiental como critério para repasse do ICMS Ecológico, no subitem "unidades de conservação".</p>	<p>- Ponderar numericamente de 0 a 1 a conservação ambiental conforme: preservação, composição da UC (mata, parque ecológico, reserva, manancial).</p> <p>- Distribuição dos valores do ICMS Ecológico antes de depois da inserção do indicador.</p>	<p>- Verificar o Indicador de Conservação Ambiental a ser divulgado pelo IEF.</p> <p>- Repasse de recursos do ICMS Ecológico, disponível pela FJP.</p>	<p>- A inserção da conservação ambiental como critério de repassa irá beneficiar aqueles municípios que possuem UC e promovem a preservação ambiental.</p> <p>- A adoção do critério conservação ambiental tende a distribuir os recursos financeiros conforme a proteção das UC.</p>
<p>Produtos</p> <p>1º Componente: Compensar financeiramente aqueles municípios que possuem melhor tratamento ambiental das unidades de conservação;</p> <p>2º Componente: Controle e melhoria da conservação ambiental das UC a longo prazo.</p>	<p>1º Componente: Repasse de recursos pelo ICMS Ecológico em relação ao Indicador de Conservação Ambiental; Gastos com conservação ambiental frente o repasse de recursos.</p> <p>2º Componente: Desempenho do Indicador de Conservação Ambiental a longo prazo</p>	<p>1º Componente: Indicador de Conservação Ambiental divulgado pelo IEF; Valor repassado aos municípios pelo critério UC conforme disposto no site da FJP.</p> <p>2º Componente: Análise temporal do Indicador de Conservação Ambiental disponível pelo IEF; Relatórios do IEF sobre a conservação ambiental das UC.</p>	<p>1º Componente: Municípios que mais protegem as UC tendem a receber mais recursos financeiros.</p> <p>2º Componente: Os municípios tendem a aplicar recursos nas UC visando melhorar a proteção ambiental.</p>
<p>Atividades</p> <p>1º Componente: Identificar os municípios que possuem maiores Indicadores de Conservação Ambiental; Repassar valores do ICMS Ecológico com base no somatório do Indicador de Conservação Ambiental aos demais.</p> <p>2º Componente: Capacitar população local quanto a preservação ambiental; Contratar engenheiros florestais responsáveis por fiscalizar as UC periodicamente.</p>	<p>1º Componente: Indicador de Conservação Ambiental por município. Indicador Ambiental (somatório do indicador de conservação ambiental, área da UC e saneamento básico).</p> <p>2º Componente: Número de parcerias/cursos sobre preservação ambiental em escolas do município; Número de pessoas atingidas pelas capacitações; Redução do desmatamento e do lixo coletado dentro das áreas protegidas. Número de profissionais contratados; Número de fiscalizações realizadas e relatórios emitidos.</p>	<p>1º Componente: Indicador por municípios disponibilizados pela FJP.</p> <p>2º Componente: Informações disponíveis pelas escolas municipais; Lista de presença das capacitações; Área desmatada ou poluída dentre as unidades de conservação; Quantificação do lixo coletado fora das lixeiras. Folha de pagamento do IEF; Relatórios dos profissionais sobre a conservação das UC.</p>	<p>1º Componente: A conservação ambiental tende a beneficiar financeiramente aqueles municípios que protegem o meio ambiente.</p> <p>2º Componente: A maior capacitação das crianças e jovens tende a elevar a preservação das UC, bem como introduzir o orgulho em mantê-la no território municipal. O aumento de profissionais especializados tende a elevar as fiscalizações.</p>

Unidade 9:

Abordagens gerais de Avaliação e Medidas de Avaliação

1. Medidas de eficiência em avaliação

Vamos considerar as etapas do Ciclo de Políticas Públicas (*Policy Cycle*), lembrando as críticas quanto à forma simplificada do “ciclo de etapas” e apresentar (simplificadamente) a agenda, a formulação das políticas/programas, a implementação e a avaliação. Representa, empiricamente, sua própria veracidade. Mesmo apresentando limitações, o ciclo de políticas públicas tem utilidade instrumental para evidenciar o tipo de informações e conhecimentos necessários em cada fase. As informações são diferentes e levantamentos e pesquisas são necessários.

A separação em etapas presta-se aos objetivos de evidenciar, ao longo do processo, ênfases diferenciadas no planejamento, implementação ou avaliação de programas (JANNUZZI, 2016).

Na formulação / desenho do programa as informações sobre o público-alvo são imprescindíveis. Requer desenhos específicos e combinação de ações. Na implementação maior é a necessidade de informações. Essas são geradas pelo acompanhamento periódico das atividades-chave do programa. Indicadores – podem ser “produzidos” a partir das informações geradas.

Avaliação somativa – estudos são necessários para mensurar os avanços proporcionados pelo(s) programa(s) ao(s) público(s)-alvo. Podem ser necessários levantamentos quantitativos e/ou qualitativos.

Avaliar programas envolve um esforço considerável de produção de evidências empíricas, com emprego de diferentes estratégias de pesquisa social, para as necessidades variadas ao longo do ciclo de vida do programa (Jannuzzi, 2016)

Considerando as dimensões da avaliação de políticas públicas, ela pode ser compreendida como:

- um julgamento (porque envolve valores);
- um procedimento sistemático (porque se baseia em procedimentos e indicadores reconhecidos e previamente estabelecidos);
- incide sobre o conteúdo (ou seja, sobre os problemas eleitos e suas soluções), as estratégias, o desenho ou concepção (estrutura), os processos (insumos, atividades, capacidades, hierarquias de precedência e mecanismos de coordenação), produtos (preliminares, intermediários e finais), efeitos e impactos;
- avalia uma política, programa ou projeto;
- tem como referência critérios explícitos; e
- é realizada com o fim de contribuir para o aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento da accountability do objeto analisado, ou seja, a política, o programa ou o projeto.

Portanto, podemos reconhecer que a avaliação contém duas dimensões: uma técnica e outra valorativa.

A dimensão **técnica** caracteriza-se por produzir ou coletar, segundo procedimentos reconhecidos, informações que poderão ser utilizadas nas decisões relativas a qualquer política, programa ou projeto. Diz respeito à pesquisa avaliativa, que representa um instrumento da avaliação.

A dimensão **valorativa** é realizada com a finalidade de se chegar a conclusões sobre o valor da política, do programa ou projeto.

A avaliação envolve o julgamento do mérito de programas e políticas públicas. Consiste, neste sentido, em analisar a **eficiência, a eficácia e a efetividade** de programas e políticas públicas. Uma vez constatadas a eficiência, eficácia e efetividade já se obtém fortes indicações que a política pública tem capacidade de oferecer uma solução consistente para o problema para o qual foi desenhada. Outro critério importante é o da **sustentabilidade**, que se refere à sua operacionalidade, ou seja, aos recursos orçamentários e operacionais para a continuidade do programa.

A avaliação produz insumos relevantes para análise de eficiência no uso dos recursos, eficácia em atingir os objetivos e efetividade na mudança social por ele proporcionada (DRAIBE, 1999, citada por JANNUZZI, 2016).

2. Avaliação de Políticas Públicas: dimensões e critérios

Os principais critérios de avaliação são eficiência, eficácia e efetividade (ou impacto), melhor descritos a seguir. No **Quadro 5** apresenta-se uma síntese.

Eficiência: relacionada ao custo do programa para alcançar os objetivos propostos. A eficiência é avaliada, geralmente, por comparações com outras alternativas elaboradas como soluções para o mesmo problema.

Eficácia: relacionada ao cumprimento dos objetivos do programa. A avaliação de um programa social sob esta perspectiva deverá pressupor a análise da cobertura, grau de focalização do público-alvo alcançado pelo programa e qualidade dos produtos/serviços entregues.

Efetividade ou **Impacto:** refere-se aos efeitos mais amplos do programa, esperados ou não, sobre o público-alvo ou em outros grupos sociais, medidos no longo prazo, e que possam ser atribuídos ao programa. “A avaliação da efetividade envolve a investigação de impactos sociais mais abrangentes proporcionados pelo programa” (JANNUZZI, 2016, p. 48).

Quadro 5 – Síntese das Dimensões

Dimensão	Conceito	Objetivo	Relação
Eficiência	Esforços empregados x Resultados alcançados	Rendimento técnico e administrativo da ação	Custo x benefício (preços de mercado)
Eficácia	Objetivos e Instrumentos x Resultados efetivos	Penetração de resultados no tempo e no espaço	Metas enunciadas x metas alcançadas
Efetividade	Implementação x Impactos na mudança de uma condição prévia	Efeitos em cadeia dentro da sociedade	Valores sociais

Fonte: Arretche (1998).

Deve ser considerada na avaliação a Relevância, a Sustentabilidade, a Replicabilidade do programa ou da política, devendo-se observar:

Relevância: em que medida o programa ou projeto abordou ou deverá resolver problemas de elevada prioridade, principalmente como vistos por atuais ou potenciais *stakeholders*, particularmente os beneficiários do programa ou projeto. A questão refere-se a definir se os recursos que serão alocados para o programa ou política poderiam ter sido utilizados, com maior vantagem, em outras alternativas de desenvolvimento.

Sustentabilidade: significa a manutenção ou aumento de realizações positivas induzidas por programa ou política avaliada. Os avaliadores podem avaliar a perspectiva de sustentabilidade do projeto durante sua implementação. Deve estar relacionada para todos os fins e meios da estrutura do programa

Replicabilidade: É a característica de repetir um programa ou política ou suas partes em um outro contexto, ou seja, em outras épocas, em outros locais, para outros grupos de pessoas, por outras organizações. É uma característica que pode ou não ser relevante. Em alguns casos a replicabilidade pode ser o principal foco da avaliação.

Destaca-se a análise de eficiência ou análise de custo-efetividade e análise custo-benefício. A análise de eficiência ou análise de custo-efetividade visa identificar se os custos do programa se sustentam para escalas mais amplas de operação ou se os efeitos gerados pelo programa são maiores que outras alternativas. Já a análise custo-benefício refere-se a um procedimento analítico para determinar a eficiência econômica de um programa, expressa como a relação entre custos e resultados, usualmente medida em termos monetários. Uma síntese dos modelos de análises de custos é apresentada no **QUADRO 6**.

Quadro 6 – Métodos de Análise de Custos

Análise de Custo-econômico (<i>Cost-economy Analysis</i>)		
Qual questão pode ser respondida	O que a análise de custos pode responder	Quais os dados serão necessários
Quanto custou para entregar essa intervenção? Quanto foi gasto em tarefas diferentes? Quanto o orçamento do governo deve aumentar?	Ajuda o orçamento para a nova atividade. Ajuda a fazer a transição da intervenção ou de seus elementos para o governo (de um patrocinador, por ex.).	Relatórios de despesas e contribuições desagregado por categorias de custo e ingredientes; um método para rateio de custos compartilhados entre categorias de custo. Banco de dados de preços (local) para insumos comuns. Estruturas de custos do governo; resultado dados.
Análise de Custo eficiência (<i>Cost-efficiency Analysis</i>)		
Qual questão pode ser respondida	O que a análise de custos pode responder	Quais os dados serão necessários
Quanto custou essa intervenção por output entregue? Como isso se compara a outros métodos de entrega para esse output?	Identifique os custos unitários por <i>output</i> . Compare os custos unitários entre os métodos de entrega e identifique qual deles obtém mais resultados, dentro de um determinado orçamento.	Relatórios de despesas e contribuições desagregados por categorias de custo e componentes; um método para alocar custos compartilhados (ratear) entre categorias de custo. Contagens de produção, usando indicador comum para todas as intervenções, desagregadas por métodos de entrega.

Análise de Custo-efetividade (Cost-effectiveness Analysis)

Qual questão pode ser respondida	O que a análise de custos pode responder	Quais os dados serão necessários
Quanto custou essa intervenção por outcome (resultado) entregue? Como isso se compara a outras intervenções que produzem esse outcome (resultado)?	Compare os custos dos <i>outcomes</i> em diferentes intervenções. Identifique a intervenção que obtém o maior resultado, dentro dos limites de uma determinada despesa por beneficiário.	Relatórios de despesas e contribuições desagregados por categorias de custo e componentes; um método para alocar (ratear) custos compartilhados entre categorias de custo. Estimativas confiáveis do impacto. Estimativas confiáveis do custo e efeitos das intervenções comparáveis.

Análise de Custo-benefício (Cost-benefit Analysis)

Qual questão pode ser respondida	O que a análise de custos pode responder	Quais os dados serão necessários
Como os custos dessa intervenção se comparam ao valor monetário dos benefícios criados?	Compare os custos dos <i>outcomes</i> em diferentes intervenções. Identifique a intervenção que alcança mais resultados, considerando uma determinada despesa (um determinado custo) por beneficiário.	Relatórios de despesas e contribuições desagregados por categorias de custo e ingredientes; um método para alocar (ratear) custos compartilhados entre categorias de custo. Estimativas confiáveis do impacto. Estimativas confiáveis do custo e efeitos de intervenções comparáveis.

Fonte: *Cost Analysis Guidance For USAID-Funded Education Activities* (2020, p. 8).

Considerando os quatro métodos de análise de custos é importante ter uma medição de custos integrada ao longo do ciclo de vida da atividade e alinhada com as **atividades de monitoramento e avaliação** para garantir uma coleta de todos os dados relevantes de custos e resultados. Isso é particularmente importante para análises de custo-benefício e custo-efetividade, que não são possíveis sem dados de output (produto) e outcome (resultado).

Na **Figura 11** apresentamos uma ilustração do modelo lógico com avaliações e análises de custos. Pode-se observar que a avaliação de desempenho ou impacto da política ou programa considera a mudança, ou seja, os *outcomes* que refletem a transformação ocorrida devido as ações e decisões executadas pela política ou programa realizado levando à nova situação apresentada. Já o monitoramento e a avaliação de processos estão presentes durante as etapas iniciais e de execução do programa ou política.

Ainda considerando a **Figura 11** é possível identificar que as análises de Custo-Econômico considerando os recursos aplicados no programa ou na política. Já a análise de Custo-Eficiência considera os recursos aplicados e os produtos e serviços. E a análise de Custo-Efetividade considera todos os esforços em prol do programa ou da política abarcando os recursos aplicados, os produtos e serviços e a mudança promovida pela política.

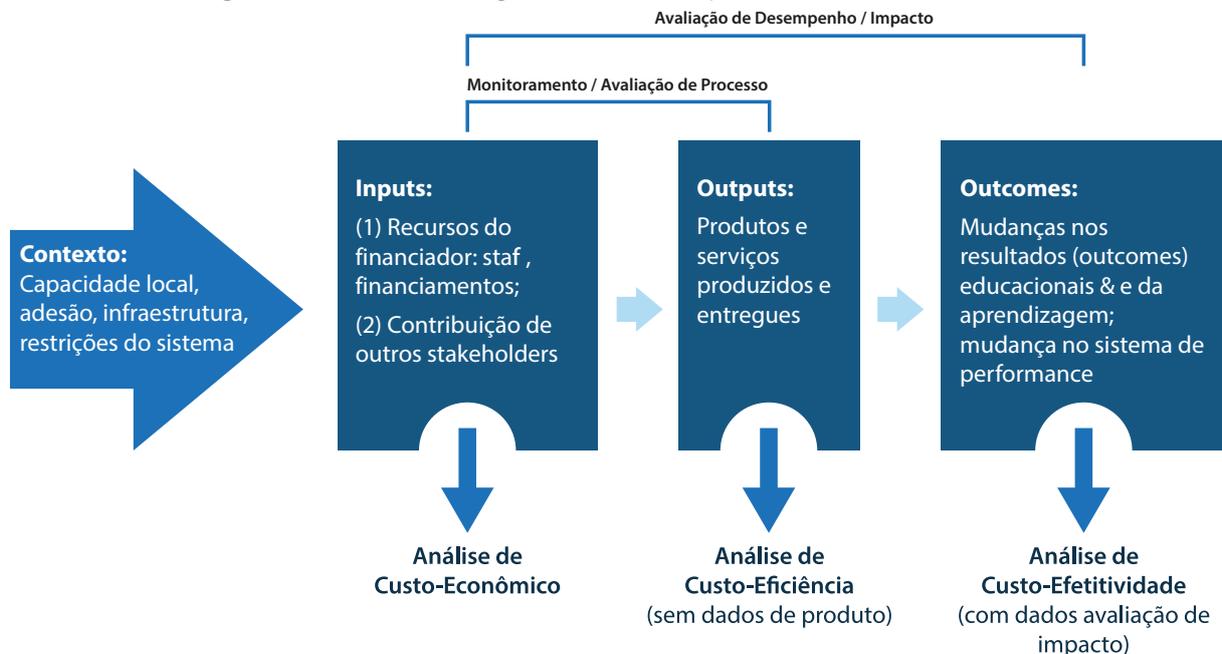
A **análise da relação custo-benefício e de eficácia em função do custo (custo-efetividade)** são instrumentos que permitem avaliar se os custos de uma atividade podem ou não ser justificados pelos resultados e impactos produzidos.

A **análise da relação custo-benefício** mede os fatores de produção e a produção em termos monetários.

A **análise de eficácia em função do custo** estima os fatores de produção em termos monetários e os resultados em termos quantitativos não monetários (tais como melhorias registadas nas notas de matemática dos estudantes).

Análise da **Relação Custo-Benefício e de Custo – Efetividade** é utilizada para tomada de decisão sobre a alocação de recursos mais eficiente. Permite identificar projetos que ofereçam a taxa de rendimento do investimento mais elevada.

Figura 11 - Modelo Lógico com Avaliações e Análises de Custos



Nota: A Figura não inclui a análise de custo-benefício devido à falta de dados importantes em contextos em que a USAID implementa intervenções educacionais. Isso não ocorre porque a análise de custo-benefício por si só não vale a pena, mas porque os dados necessários para realizar bem a análise de benefício de custo quase nunca estão disponíveis.

Fonte: *Cost Analysis Guidance For USAID-Funded Education Activities* (2020).

Apresenta vantagens por ser considerada uma abordagem de boa qualidade para estimar a eficiência de programas e projetos. Tornar explícitos os pressupostos econômicos que, de outra forma, poderiam continuar implícitos ou ignorados na fase de concepção. E são úteis para convencer os responsáveis pela tomada de decisões e os financiadores de que os benefícios justificam a atividade.

Análise de Eficiência ou Análise de Custo-Efetividade: visa identificar se os custos do programa se sustentam para escalas mais amplas de operação ou se os efeitos gerados pelo programa são maiores que outras alternativas. Na análise de custo-efetividade (*cost-effective analyses*), se dois ou mais programas apresentam o efeito (resultado) de melhorar o mesmo comportamento ou reduzem a frequência de algum problema, o custo-efetividade por unidade monetária (\$) pode ser encontrado para cada programa e identificar programa com maior custo-efetividade



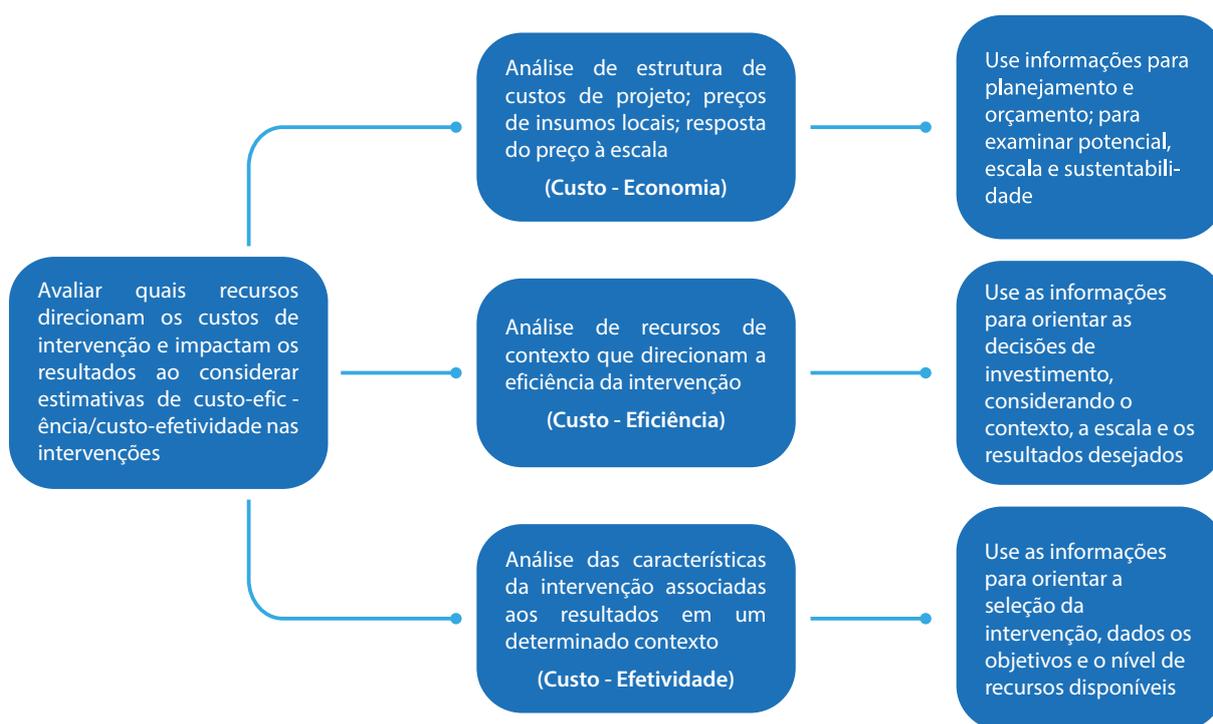
O que podemos aprender das diferentes análises de custos?

A necessidade de dados a partir da formulação do programa ou da política demonstram que as informações sobre recursos, produtos e resultados decorrentes de programas ou políticas públicas são essenciais. Assim, uma primeira lição é sobre a importância dos registros dos dados, do planejamento prévio

das atividades e o computo de todos os resultados obtidos são fundamentais para os avaliadores e analistas de programas e políticas públicas.

É importante manter os registros desde o início das operações, a partir desse momento o monitoramento e a avaliação se fazem presentes tanto para a geração de informações e composição de bancos de dados sobre programas e políticas públicas. Em todas as fases da vida útil programas e políticas públicas são realizados o monitoramento frequente e a avaliação em períodos definidos. Todos esses esforços geram informações e alimento bancos de dados que são úteis para as análises de eficácia, eficiência e efetividade de programas e políticas públicas. Na **Figura 12** apresentamos uma síntese das respostas à questão proposta.

Figura 12 – Informações e aprendizagem resultantes de diferentes análises de custos



Fonte: Cost Analysis Guidance For USAID-Funded Education Activities (2020).

Ainda é importante destacar que para a avaliação de políticas públicas por meio da análise custo-benefícios e análise de custo-efetividade algumas desvantagens são apontadas na literatura, como:

- Trata-se de análise bastante técnica, exigindo disponibilidade de recursos financeiros e humanos adequados;
- Os dados exigidos para os cálculos custo-benefício podem não existir e os resultados projetados podem ser extremamente dependentes dos pressupostos assumidos;
- Os resultados têm de ser interpretados com cuidado, especialmente em projetos onde os benefícios são difíceis de quantificar.

Referências

- Avaliação, Monitorização e Melhoria de Qualidade do Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/evaluation/> Desenvolvimento da Capacidade de Monitorização & Avaliação.
- COHEN, ERNESTO; FRANCO, ROLANDO. Avaliação de Projetos Sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.
- DALE, REIDAR. Evaluating development programmes and Projects. 2nd ed. Sage Publications. 2004
- FISCHER, FRANK; MILLER, GERALD J. MILLER; SIDNEY, MARA S. (Ed.). Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. CRC Press, 2007.
- FUNNELL, SUE C.; ROGERS, P. J. **Purposeful program theory** : effective use of theories of change and logic models. Published by Jossey-Bass, 2011.
- GREENE, JENNIFER. Values-engaged Evaluation. In.: Segone, M. (ed.) *“Evaluation for equitable development results”*, 2012, UNICEF.
- IPEA. Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise ex ante. Vol. 1. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Brasília: IPEA, 2018.
- JANNUZZI, PAULO de MARTINO. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.
- MARK, MELVIN M.; HENRY, GARY T.; JULNES, GEORGE. Evaluation: an integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs. 1st ed. Jossey-Bass. 2000.
- MORRA-IMAS, LINDA G.; RIST, RAY C. The road to results: Designing and conducting effective development evaluations. The World Bank, 2009.
- MUNTER, CHARLES; COBB, PAUL; SHEKELL, CALLI. The role of program theory in evaluation research: A consideration of the what works clearinghouse standards in the case of mathematics education. American Journal of Evaluation. 1-20. 2015 (DOI: 10.1177/1098214015571122) SAGE.
- ONKKA, AI. (2018). What is Bennett’s hierarchy logic model? Disponível em: <https://www.aurora-consult.com/what-is-bennetts-hierarchy-logic-model/>. Acesso: julho, 2023.
- POSAVAC, EMIL J.; CAREY, RAYMOND G. Program evaluation: Methods and Case Studies. 7th ed. Pearson Prentice Hall, 2007.
- POTTS, DAVID. Project Planning and Analysis for Development. Lynne Rienner Publishers, inc. 2002.
- REIS, F.N. DA C. **A estrutura lógica do Programa “MINHA CASA, MINHA VIDA”**. Dissertação Universidade Federal de Viçosa, 2013.
- ROGERS, P. **Definir e melhorar as estratégias organizacionais utilizando avaliações** In.: Avaliação do investimento social privado: estratégia organizacional / Organização Fundação Itaú Social, Fundação Roberto Marinho, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Move. — São Paulo: Fundação Santillana, 2015.
- ROSSI, P. H., LIPSEY, M. W., FREEMAN, H. E. Evaluation: a systematic approach. 7th ed. Sage Publications. 2004.

- RUA, MARIA das GRAÇAS. Políticas públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFC; [Brasília]:CAPES:UAB, 2009.
- SECCHI, LEONARDO. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013. 2ª Ed.
- TAYLOR-POWELL, E., & HENERT, E. (2008) *Developing a logic model: Teaching and training guide*. Madison,WI:UniversityofWisconsin-Extension,CooperativeExtension,ProgramDevelopment and Evaluation.
- WEISS, CAROL H. Evaluation. Prentice Hall, Inc. 1998. 2nd Ed.
- WORLD BANK. Avaliação, Monitorização e Melhoria de Qualidade do Banco Mundial: disponível em: <http://www.worldbank.org/evaluation/> Desenvolvimento da Capacidade de Monitorização & Avaliação. Acesso: agosto, 2019.

Artigos sugeridos para leitura

Artigos científicos sobre Modelo Lógico – Aplicações em Políticas Públicas brasileiras:

- ANTERO, S. A. Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo. *Revista de Administração Pública*, 42(5), p. 791–828, 2008.
- CARVALHO JUNIOR, J. R. A.; SILVEIRA, S. F. R. Proposta de um modelo lógico na avaliação do Programa Conta pra Mim. *JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS*, v. 12, p. 1-21, 2021.
- FREITAS, G.; SILVEIRA, S. F. R. Programa Luz Para Todos: uma representação da teoria do programa por meio do modelo lógico. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 45, p. 177-198, 2015.
- MENESES, P. P. M.; ABBAD, G. Proposta para desenvolvimento de modelos de avaliação da efetividade de programas de treinamento. *RAC-Eletrônica*, v. 3, n. 1, p. 105-122, 2009.
- MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R. 'Minha Casa, Minha Vida': Proposta de Avaliação com Base na Teoria do Programa. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, v. 7, n. 1, p. 87-110, 2018.
- PFEIFFER, P.O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 1, p. 81-122, 2000.
- SILVA, E. H. F. M.; BERNARDES, E. M. Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 3, p. 721-743, 2014.
- VITÓRIA, J. R.; MORAIS, M. C. A.; EMMENDOERFER, M. L.; CUNHA, N. R. S. O Uso da Teoria do Programa para a Construção de um Modelo Lógico Aplicado aos Sistemas Municipais de Cultura no Brasil. *Teoria e Prática em Administração*, v. 11, n. 1, p. 17-31, 2021.
- CAVALCANTI, P. C. DA S. et al.. Um modelo lógico da Rede Cegonha. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 23, n. 4, p. 1297–1316, out. 2013.
- FERREIRA, H. R. S.; CASSIOLATO, M. M. de M. C.; GONZALEZ, R.. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. 2009. *Texto de Discussão IPEA*.

Fontes sugeridas para consulta



Fonte: Khandker; Koolwal; Samad., 2010. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2693?locale-attribute=es>



Fonte: <https://documents1.worldbank.org/curated/fr/611901468167957804/pdf/246140PORTUGUE10evaluation01PUBLIC1.pdf>



GERTLER, P. J.; MARTINEZ, S.; PREMAND, P.; RAWLINGS, L.B.; VERMEERSCH, C.M.J. Avaliação de Impacto na Prática. 2ª ed. Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento/ Banco Mundial, 2018. <https://www.worldbank.org/en/programs/sief-trust-fund/publication/impact-evaluation-in-practice>



CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 6). Fonte: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5810>



Acesse aqui: <https://pp.nexojournal.com.br/pon-to-de-vista/2020/Relev%C3%A2ncia-e-sustentabilidade-dimens%C3%B5es-esquecidas-na-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-programas-sociais>



Vídeos: <http://www.redeitausocialdeavaliacao.org.br/>

Sobre os autores



SUELY DE FÁTIMA RAMOS SILVEIRA

Economista; Mestre em Economia Rural; Doutora em Economia Aplicada. Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração. Departamento de Administração e Contabilidade. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa – Minas Gerais – Brasil.

E-mail: sramos@ufv.br



VINICIUS DE SOUZA MOREIRA

Administrador; Mestre em Administração; Doutor em Administração. Professor da Universidade Federal de Alfenas. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA). Campus Avançado de Varginha. Varginha – Minas Gerais – Brasil.

E-mail: vinicius.moreira@unifal-mg.edu.br

