

GUIA DE

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE NITERÓI

COLEÇÃO AVALIAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS
VOLUME 1



NITERÓI
SEMPRE À FRENTE

GUIA DE

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE NITERÓI

**COLEÇÃO AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
VOLUME 1**

GUIA DE

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE NITERÓI

COLEÇÃO AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
VOLUME 1



NITERÓI
SEMPRE À FRENTE

2022

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão
Subsecretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Prefeito

Axel Graef

Secretária de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão

Ellen Benedetti

Subsecretária de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas

Severine Macedo

Diretor de Avaliação de Políticas Públicas

Jorge Teles

Organização e coordenação geral

Ellen Benedetti
Severine Macedo
Jorge Teles

Elaboração

Andrea Bello – SEEXEC
Katherine Azevedo – EGP
Mayara Espindola – EGP
Gabrielle Bastos – SMASES
Rachel Batista – SMASES
Jorge Teles – SSAGI/SEPLAG
Gabriel Soares – SSAGI/SEPLAG
Mariana Melo – SSAGI/SEPLAG
Severine Macedo – SSAGI/SEPLAG
Yanca Tonhati – SSAGI/SEPLAG

Grupo de Trabalho para elaboração e articulação dos instrumentos de avaliação das políticas públicas de Niterói

Severine Macedo – SSAGI-SEPLAG
Jorge Teles – SSAGI-SEPLAG
Daniel Gaspar – SMS
Josy Pinho – SMS
Priscila Borges – SMF

Bianca Carrasco – SMF
Thiago Risso – SME
Maria Cristina Campos – SME
Elton Silva – SMASES
Rachel Batista – SMASES
Rafael Adonis – SMDH
Guilherme Alves – SMDH
Amanda Pinheiro – SEEXEC
Carlos Brizola – SEEXEC
Lucas Rangel – SEEXEC
Michael Aguiar – SEMUG
Rachel Macena – GGIM
Luciano Avelar – GGIM
Mayara Espindola – EGP
Katherine Azevedo – EGP
Octavio Ribeiro – SEMPAS
Gustavo Rodrigues – SEMPAS
Rafael Chinelli – SEDEN
Ronaldo Ragone – SEDEN

Produção editorial

Cláudio Soares

Preparação e revisão

Patrícia Sotello

Projeto gráfico e diagramação

Bruno Eustáquio

Apoio Técnico

Niterói
LIVROS

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

Niterói (RJ). Prefeitura
Guia de avaliação de políticas públicas de
Niterói / Prefeitura de Niterói ; organização
Ellen Benedetti, Severine C. Macedo, Jorge
Teles. -- 1. ed. -- Niterói, RJ : Fundação de Arte
de Niterói | Niterói Livros, 2022. -- (Coleção
avaliação de políticas públicas ; 1)

Vários colaboradores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-992086-5-2

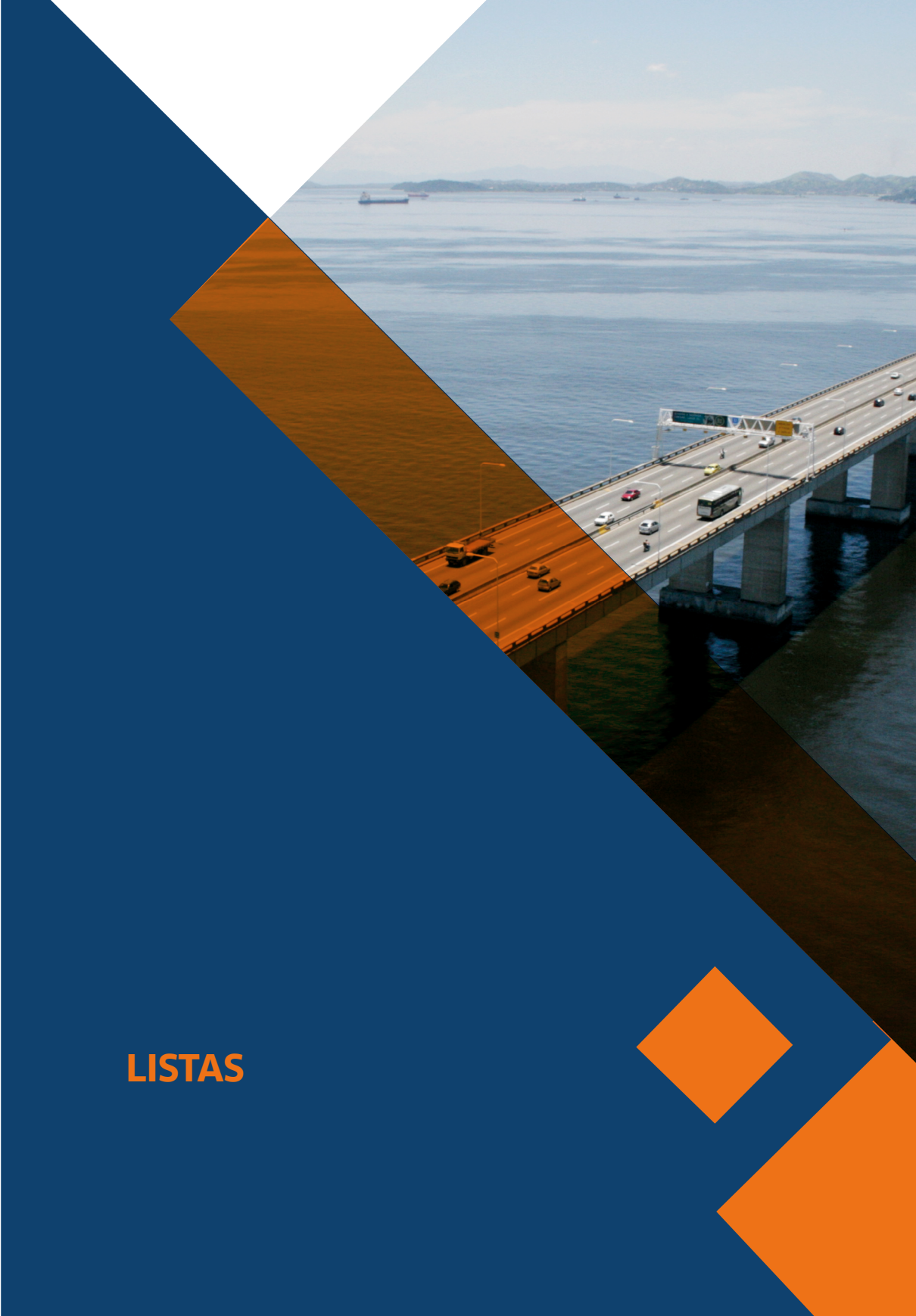
1. Administração pública 2. Gestão pública
3. Niterói (RJ) - História 4. Políticas públicas -
Niterói (RJ) 5. Recursos públicos I. Benedetti,
Ellen. II. Macedo, Severine C. III. Teles, Jorge.
IV. Título V. Série.

22-99279

CDD-351

Índices para catálogo sistemático:

1. Políticas públicas : Administração pública 351
Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129



LISTAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIBF	Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família
AID	Associação Internacional para o Desenvolvimento
BFI	Avaliação de Implementação do Programa Bolsa Família
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CE	Ceará
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CECAD	Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CEGOV	Centro de Estudos Internacionais sobre Governo
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CGU	Controladoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CMAS	Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União
CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde

CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CO	Centro-Oeste
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CODIM	Coordenadoria Municipal de Políticas e Direitos das Mulheres da PMN
COVID-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i>
CPI	<i>Centre for Public Impact</i>
Data Lake	Sistema ou repositório de dados armazenados em seu formato natural/bruto
DATANIT	Sistema Informatizado de Gestão de Dados de Políticas Públicas de Niterói
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (SUS)
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FJP	Fundação João Pinheiro
FNP	Frente Nacional dos Prefeitos
FUNDEP	Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa
GEOR	Gestão Orientada para Resultados

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	Instância de Controle Social
ICSID	<i>Internacional Centre For Settlement of Investment Disputes</i>
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFC	<i>Internacional Finance Corporation</i>
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
IFPRI	Instituto Internacional de Pesquisa sobre Políticas Alimentares
IPEA	<i>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</i>
ISP	Instituto de Segurança Pública
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
M&A	Monitoramento & Avaliação
Macroplan	Consultoria em administração estratégica e gestão voltada para resultados
MAPR	Mapa de Processos e Resultados
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Mercocidades	Rede de Cidades de Países que compõem ou são associados ao Mercosul

Mercosul	Mercado Comum do Sul
MG	Minas Gerais
MIGA	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
NAGI	Núcleos de Avaliação e Gestão da Informação da PMN
NE	Nordeste
NGE	Núcleo de Gestão Estratégica
NO	Norte
NQQ	Planejamento Estratégico Niterói que Queremos
ObservaNit	Observatório de Niterói
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis
OGU	Orçamento Geral da União
OMPIR	Observatório Municipal de Promoção da Igualdade Racial
ONU	Organização das Nações Unidas
OSPINIT	Observatório de Segurança Pública de Niterói
PA	Pará
PBF	Programa Bolsa Família
PADNit	Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios de Niterói

PMBOK	<i>Project Management Body of Knowledge</i>
PMN	Prefeitura Municipal de Niterói
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPA	Plano Plurianual
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PSM	<i>Propensity Score Matching</i>
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RS	Rio Grande do Sul
SE	Sudeste
SECAP/ME	Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia
SEPLAG	Secretaria de Planejamento, Orçamento e modernização da Gestão de Niterói
SIAB	Sistema de Informação da Atenção Básica
SIGeo	Núcleo de Geoprocessamento do município de Niterói
SPPE/ME	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério da Economia

SSAGI	Subsecretaria de Avaliação e Gestão da Informação da PMN
SIMAGI	Sistema de avaliação e gestão da informação de políticas públicas de Niterói
SSAI	Subsecretaria de Articulação Institucional da PMN
SSMG	Subsecretaria de Modernização e Planejamento da PMN
SSO	Subsecretaria de Orçamento da PMN
SSP	Subsecretaria de Planejamento da PMN
SU	Sul
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UPAs	Unidades Primárias de Amostragem
Urban95	Rede internacional que visa incorporar a 1ª infância na gestão das cidades

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: As sete áreas de resultado do NQQ	24
Figura 2: Elementos constitutivos do Plano Estratégico de Niterói	25
Figura 3: Portal ObservaNit	34
Figura 4: Portal SIGeo	35
Figura 5: O ciclo das políticas públicas	53
Figura 6: Exemplo de relação entre política, programa, projeto e ação	58
Figura 7: Exemplo de Mapa de Processos	62
Figura 8: Marco Lógico ou Matriz Lógica	64
Figura 9: Etapas para a realização de uma pesquisa avaliativa	84
Figura 10: Evolução do emprego formal em Niterói (jan.2020/ jul. 2021)	128
Figura 11: Estrutura do SIMAGI	145

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Exemplos de competências por ente federativo	42
Quadro 2: Objetivos das etapas do Ciclo de Políticas Públicas	53
Quadro 3: Política x Programa x Projeto e Ação	57
Quadro 4: Esquematização dos tipos de avaliação	92
Quadro 5: Saldo do emprego em relação à população (até jul. 2021)	129

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	18
---------------------------	-----------

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO	22
-------------------------------------	-----------

1.1 NITERÓI QUE QUEREMOS.....	23
-------------------------------	----

1.2 ENTREGA E IMPACTOS DESENVOLVIDOS PELA POLÍTICA PÚBLICA	30
---	----

1.3 OUTROS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO	32
--	----

1.4 INICIATIVAS MUNICIPAIS.....	33
---------------------------------	----

1.4.1 A CRIAÇÃO DA SSAGI/SEPLAG/PMN	33
---	----

1.4.2 O OBSERVANIT.....	33
-------------------------	----

1.4.3 SIGEO	35
-------------------	----

1.4.4 PARTICIPAÇÃO EM PACTOS INTERNACIONAIS.....	36
---	----

1.4.5 OUTRAS INICIATIVAS.....	37
-------------------------------	----

POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORAMENTO	39
---	-----------

2.1 INTRODUÇÃO.....	40
---------------------	----

2.1.1 CONCEITOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	44
---	----

2.2 O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS	49
2.2.1 QUAL A DIFERENÇA ENTRE POLÍTICA, PROGRAMA, AÇÃO E PROJETO?	55
2.3 TEORIA DA MUDANÇA, MAPA DE PROCESSOS, MODELO LÓGICO E MARCO LÓGICO	59
2.3.1 TEORIA DA MUDANÇA	59
2.3.2 MAPA DE PROCESSOS.....	60
2.3.3 MODELO LÓGICO	63
2.3.4 MARCO LÓGICO	63
2.3.4.1 MAS POR QUE USAR O MAPA DE PROCESSO, OU QUALQUER OUTRO INSTRUMENTO CITADO?.....	64
2.4 O QUE É MONITORAMENTO, E COMO FAZÊ-LO? ...	64
2.4.1 COMO SE FAZ O MONITORAMENTO?	66
2.4.2 O QUE SÃO INDICADORES?	67
2.4.3 COMO ELABORAR INDICADORES?.....	70
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	72
3.1 O QUE É AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?.....	73
3.2 POR QUE A AVALIAÇÃO É IMPORTANTE?	74
3.3 QUEM PODE AVALIAR?.....	75
3.4 QUANDO AVALIAR?	75
3.5 COMO AVALIAR?	78

3.6 QUAIS SÃO OS TIPOS DE AVALIAÇÃO E QUANDO APLICÁ-LAS? 84

3.6.1 ANTES DE COMEÇAR UMA POLÍTICA, PROGRAMA OU PROJETO (*EX ANTE*)..... 84

3.6.1.1 AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA OU DE DEMANDA..... 85

3.6.1.2 AVALIAÇÃO DE DESENHO, VIABILIDADE E SUSTENTABILIDADE 85

3.6.2 DURANTE A EXECUÇÃO DA POLÍTICA, PROGRAMA OU PROJETO (*IN ITINIERE*) 86

3.6.2.1 AVALIAÇÃO DE PROCESSO..... 86

3.6.3 APÓS O PRIMEIRO CICLO DE ENTREGAS DA POLÍTICA, PROGRAMA OU PROJETO (*EX POST*) 87

3.6.3.1 AVALIAÇÃO DE RESULTADO..... 87

3.6.3.2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO..... 88

3.6.4 EM QUALQUER MOMENTO DO ANDAMENTO DE UMA POLÍTICA, PROGRAMA OU PROJETO 89

3.6.4.1 AVALIAÇÃO EXECUTIVA 89

3.7 SÍNTESE E QUESTÕES PARA REFLEXÃO 91

3.7.1 PLANO DE AVALIAÇÕES..... 94

3.8 COMO USAR E COMUNICAR OS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO?..... 95

CASOS DE SUCESSO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 100

4.1 AVALIAÇÃO PROGER 103

4.2 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	105
4.2.1 FICHA TÉCNICA – AVALIAÇÃO DE IMPACTO ..	108
4.2.2 FICHA TÉCNICA – AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO	110
4.2.3 FICHA TÉCNICA – AVALIAÇÃO DE IMPACTO	114

AS EXPERIÊNCIAS COM A AVALIAÇÃO EM NITERÓI

117

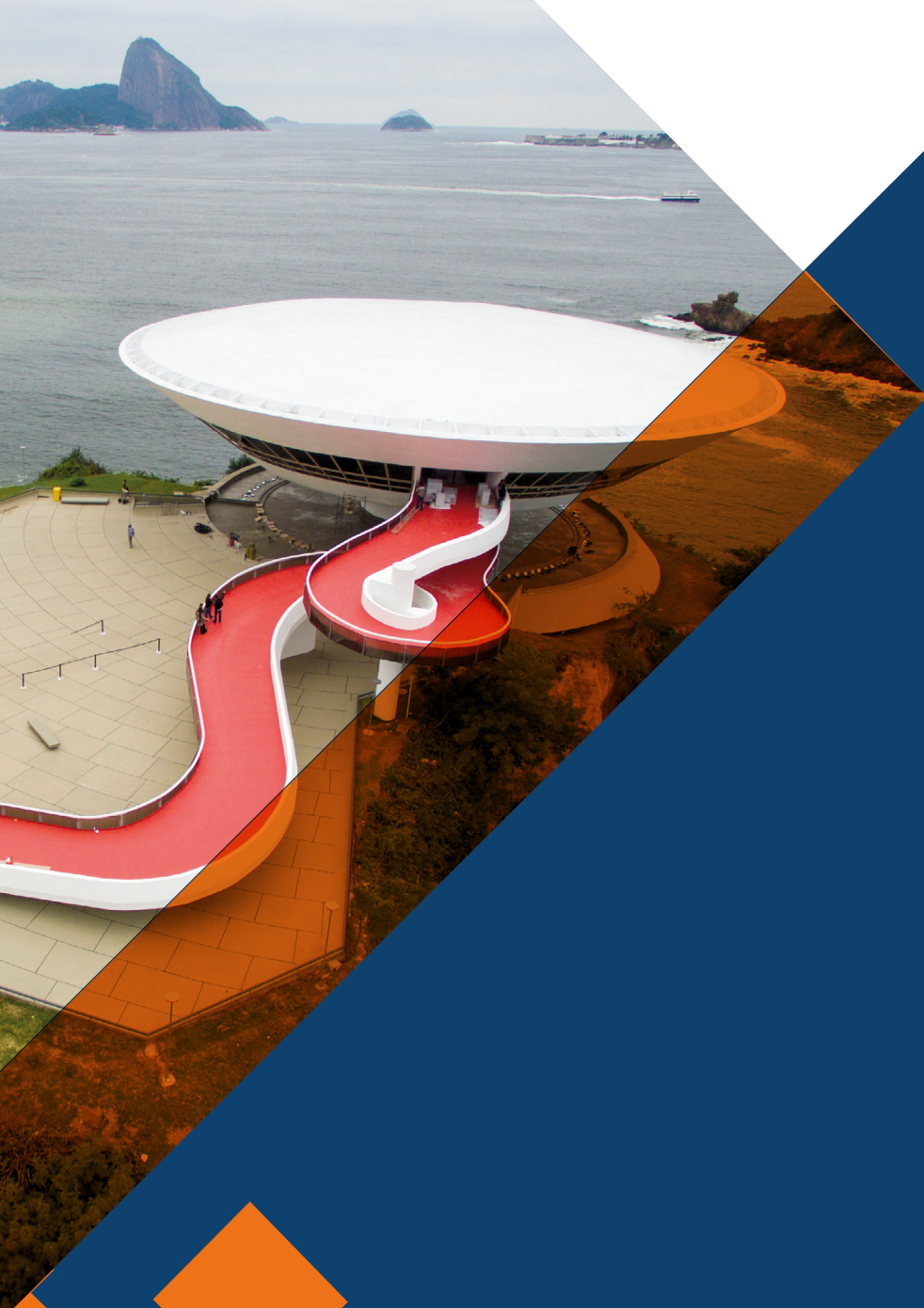
5.1 O INTERCÂMBIO NO MERCOCIDADES.....	119
5.2 A FRENTE DO URBAN95	121
5.3 A PANDEMIA DE COVID-19	123
5.3.1 A AVALIAÇÃO: DIAGNÓSTICO	124
5.3.2 A AVALIAÇÃO DE PROCESSO.....	126
5.3.3 A AVALIAÇÃO: RESULTADOS	127
5.3.4 REFLEXÕES PARA O GESTOR	130

A ESTRUTURA DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO DE NITERÓI.....

132

6.1 OBJETIVOS DO SIMAGI	135
6.2 COMPOSIÇÃO DO SIMAGI	136
6.3 O PLANO BIANUAL DE AVALIAÇÃO.....	138
6.4 OS NÚCLEOS DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO	139

6.5 A PESQUISA MUNICIPAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS DE NITERÓI.....	140
6.6 A REDE DE OBSERVATÓRIOS.....	142
6.7 A REDE DE COOPERAÇÃO TÉCNICA	143
6.8 O DATANIT.....	143
6.9 O FÓRUM INTERSETORIAL DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE NITERÓI	144
REFERÊNCIAS	146
ANEXO I: INSTITUIÇÕES DE REFERÊNCIA EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	156
ANEXO II: MATERIAIS DE REFERÊNCIA EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	170
ANEXO III: ONDE ENCONTRAR DADOS PARA A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	182
ANEXO IV: GLOSSÁRIO	188



APRESENTAÇÃO

Coordenado pela Subsecretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SSAGI) da Secretaria de Planejamento, Orçamento e modernização da Gestão (SEPLAG), da Prefeitura Municipal de Niterói (PMN), este guia foi elaborado, de maneira colaborativa, por servidores das secretarias dessa Prefeitura que compuseram o *Grupo de Trabalho para Elaboração e Articulação dos Instrumentos de Avaliação de Políticas Públicas de Niterói*, instituído pelo Decreto nº 13.973/2021. Sua proposta é subsidiar os gestores públicos no exercício de suas atividades de avaliação de políticas públicas, a partir da sistematização de conceitos, instrumentos e processos.

A leitura e a apropriação deste guia é um convite para que todos reflitam sobre a qualidade dos serviços públicos ofertados à população, visando ao permanente aperfeiçoamento. Trata-se, assim, de mais uma ação da PMN para fortalecer e consolidar a cultura de avaliação de políticas públicas por meio da produção de conhecimento e de uma metodologia de trabalho baseadas sobre diferentes métodos de abordagens de avaliação.

A avaliação de políticas públicas, entendida e implementada como um processo de conhecimento profundo e aprendizado sobre a intervenção pública na realidade, aporta contribuições significativas para o fazer público, elevando tanto a eficiência, quanto a eficácia e a efetividade das políticas. Além disso, o trabalho avaliativo também pode subsidiar a sustentabilidade das ações e potencializar os impactos sobre a população.

São muitas as metodologias e ferramentas analíticas utilizadas em diferentes tipos de avaliação no sentido de fundamentar a tomada de decisão dos gestores públicos visando ao aperfeiçoamento de políticas, programas e projetos em execução ou que serão implantados. Portanto, no âmbito da Administração Pública, a finalidade de uma cultura de avaliação é embasar e qualificar a tomada de decisão sobre a adoção, a manutenção ou a expansão de política, programa, projeto e demais ações do poder público.

Sabemos que o campo das políticas públicas e da avaliação destas é permeado por diferentes noções, não sendo, portanto, um campo neutro. Por isso, vale ressaltar que este guia não é receita, tampouco esgota o leque de conceitos em torno do tema. O esforço foi sistematizar algumas produções que podem contribuir no dia a dia da gestão municipal. Este material não deve ser encarado como pronto e acabado, mas, assim como devem ser os processos de planejamento, ele é vivo e estará em permanente aperfeiçoamento a partir da evolução do tema.

Do ponto de vista da estrutura, o guia é composto por seis capítulos em que são discutidos diferentes conceitos e abordagens relacionados à implementação e à avaliação de políticas públicas, no campo da Administração Pública, bem como são mapeados conceitos, indicadores, pesquisas e instituições importantes para subsidiar o trabalho de avaliação. Antes de iniciarmos nossa jornada de conhecimento, são explicadas as siglas e abreviaturas, a fim de facilitar o acompanhamento do material.

O capítulo 1 traz um breve resgate da história recente da PMN com o aperfeiçoamento de políticas públicas, visando a proporcionar o contexto adequado em que está ocorrendo a estruturação de um sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas — do qual este guia é um dos instrumentos. O capítulo 2 trata do tema Políticas Públicas e Monitoramento — o que são, quais os objetivos, o que são indicadores e como implementar ações de monitoramento. No capítulo 3, é abordada a Avaliação de Políticas Públicas e se discute o que é avaliar políticas públicas, como e quando fazê-lo, quais os tipos e quem deve avaliar. Já o capítulo 4 traz experiências bem-sucedidas de aplicação dos métodos e informações reportadas neste guia. O capítulo 5 apresenta iniciativas de avaliação executadas pela PMN. O capítulo 6 explica como funciona o sistema de avaliação e gestão da informação na PMN. Em seguida, são listadas as referências utilizadas neste guia. Os anexos I e II, por sua vez, apresentam exemplos de instituições e materiais de avaliação, para subsidiar o trabalho com o tema. O

anexo III é um mapa de onde encontrar dados e estatísticas para alimentar os estudos e pesquisas avaliativos. Por fim, foi elaborado um glossário, para facilitar o rápido entendimento dos termos menos usuais.



1

**BREVE
CONTEXTUALIZAÇÃO**

O objetivo desta introdução é apresentar resumidamente como os processos de avaliação de políticas públicas foram sendo construídos em Niterói e quais são os desafios que se apresentam nesse campo no município. Enfocamos o estudo do Niterói Que Queremos (NQQ), o *Planejamento Estratégico a Longo Prazo de Niterói*, pois, além de ter sido implementado há oito anos, o que permite um distanciamento histórico que gera uma reflexão mais aprofundada, ele guia todas as políticas públicas do município desde 2013.

1.1 NITERÓI QUE QUEREMOS

A concepção de uma estratégia de longo prazo para Niterói, em 2013, foi alicerçada pelo pressuposto de estruturar um planejamento para a cidade que extrapolasse os limites do mandato de um governo e fosse reconhecida como uma política de Estado. O Plano Estratégico “Niterói Que Queremos – 2033” foi constituído traçando metas de curto, médio e longo prazos que passaram a orientar toda a organização das políticas estruturantes no município. Com a elaboração de diagnóstico socioeconômico de Niterói, concomitante à análise apurada da capacidade financeira do município, foi constituída a base fundamental para a construção de iniciativas a serem implementadas ou coordenadas pela PMN para equacionar os desafios prioritários. O Planejamento se deu, portanto, baseado em dados concretos da realidade local e estruturou um olhar sobre a cidade a partir de evidências.

O Plano previu a organização das estratégias de desenvolvimento em sete áreas de resultados – Organizada e Segura; Saudável; Escolarizada e Inovadora; Próspera e Dinâmica; Vibrante e Atraente; Inclusiva; e Eficiente e Comprometida — que consideram a transversalidade dos desafios enfrentados pelo município. A partir dos objetivos a serem alcançados pelas áreas de resultado, foram elaboradas três carteiras de projetos estratégicos estruturadores, que definiram as ações transformadoras e implementaram as estratégias desenhadas para equacionar os desafios.

Figura 1: As sete áreas de resultado do NQQ



Fonte: *Niterói Que Queremos*, 2013.

A primeira carteira de projetos, 2013-2016, contemplou 32 projetos distribuídos pelas sete áreas de resultados; e, a segunda, 2017-2020, contemplou 34 projetos. A partir da orientação desse Planejamento Estratégico, a PMN desenvolveu uma série de iniciativas de planejamento e gestão orientada para resultados que permitiram o acompanhamento das metas e das entregas planejadas, além do desenvolvimento de outros instrumentos de planejamento complementares, como Planos de Metas e Pacto Niterói Contra a Violência.

Em 2021 é chegado o momento de apresentar a terceira carteira de projetos, para o período de 2021-2024. Nesse período, o Plano NQQ completará seu primeiro decênio, o que reforça o desafio para que o planejamento seja bem orientado para o atingimento dos resultados esperados, o que deve se refletir na seleção dos projetos para a composição da nova carteira, nos indicadores selecionados para avaliar a evolução do Plano e nos fluxos e processos de aceleração de projetos e em seu monitoramento.

A sistemática de monitoramento e aceleração de projetos do NQQ foi feita com base em recomendações da consultoria Macroplan. Uma vez aprovado o Plano, foi criado, em fevereiro de 2015, o Núcleo de Gestão Estratégica (NGE), com a atribuição de definir a carteira de projetos estruturantes e estruturar o acompanhamento desses projetos de forma que recebessem a devida prioridade nos fluxos internos da Prefeitura, garantindo, dessa forma, sua entrega nos tempos previstos.

A modernização da gestão municipal e a aceleração de fluxos administrativos são algumas das principais preocupações por trás do conceito de gestão por resultados que orientou a implementação

do NQQ. Em 2013, foi estabelecido o primeiro Plano de 100 dias, cujo objetivo foi “oferecer soluções rápidas e eficazes às demandas mais urgentes da população”. A Prefeitura também conduziu o Projeto Mapeamento e Redesenho dos Processos Administrativos e da Estrutura Organizacional, que teve como resultado a implementação de “melhorias que contribuiram para a redução de tempo de execução e conseqüentemente da necessidade de alocação de servidores que poderão ser remanejados para outras funções” e a “melhor definição e detalhamento das atribuições das unidades organizacionais envolvidas”.

O sistema de monitoramento de projetos estruturantes do NQQ também foi construído tendo por base a necessidade de facilitar e promover a aceleração dos fluxos administrativos. Segundo o *Manual do NGE*, as ações desenvolvidas pelo núcleo na etapa de monitoramento e aceleração variam em um mesmo contínuo, sendo difícil distinguir onde termina o monitoramento e onde começa a aceleração.

Figura 2: Elementos constitutivos do Plano Estratégico de Niterói

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO PLANO ESTRATÉGICO DE NITERÓI



Fonte: *Niterói Que Queremos*, 2014.

O Plano previu a organização das estratégias de desenvolvimento em sete áreas de resultados — Organizada e Segura; Saudável; Escolarizada e Inovadora; Próspera e Dinâmica; Vibrante e Atraente;

Inclusiva; e Eficiente e Comprometida — que consideram a transversalidade dos desafios enfrentados pelo município. A partir dos objetivos a serem alcançados pelas áreas, foram elaboradas, até o momento, duas carteiras de projetos estratégicos. A primeira carteira contou com a maioria dos projetos distribuídos na área de resultado *Organizada e Segura*, com foco em mobilidade, desenvolvimento e ordenamento urbano e prevenção e segurança, com 07 projetos estruturadores, seguida pela *Eficiente e Comprometida*, com foco em melhoria da gestão pública, participação cidadã e integração regional, contando com 05 projetos. As demais áreas, *Próspera e Dinâmica*, com foco em desenvolvimento econômico e inserção produtiva, *Saudável*, com foco em saúde, saneamento e gestão de resíduos, *Vibrante e Atraente*, com foco em meio ambiente, lazer e esporte, cultura e entretenimento, tiveram cada uma 04 projetos. Já *Escolarizada e Inovadora*, com foco em educação e ciência e tecnologia, e *Inclusiva*, com foco em igualdade de oportunidades, contaram com 03 projetos estruturantes cada.

A segunda carteira de projetos seguiu a lógica da primeira, com a maioria dos projetos localizados na área de resultado Organizada e Segura. É importante destacar o caráter de correlação dos projetos da primeira com a segunda carteira. Vários projetos estruturantes iniciados na carteira 2013-2016 tiveram a fase 2 implementada com a segunda carteira de projetos 2017-2020, fator que configurou encadeamento lógico que possibilitou um processo de continuidade dos processos.

A terceira carteira está em elaboração e será lançada ainda no ano de 2021.

A partir da definição da primeira carteira, foi elaborado um programa de gestão e monitoramento dos projetos, denominado “Programa Metas e Resultados” e, para operacionalizá-lo, foi criado um Núcleo de Gestão Estratégica, ligado diretamente ao gabinete do Prefeito. As principais atribuições do Núcleo envolveram o apoio à estruturação dos projetos do Plano Niterói Que Queremos, por meio das carteiras de projetos elaboradas a cada 04 anos, monitoramento

desses projetos, antecipação de riscos, aceleração de processos e articulação intersetorial.

O processo de estruturação consistiu na elaboração e na institucionalização do planejamento do Projeto, com o objetivo de garantir uma execução de qualidade, por meio do planejamento, da antecipação de riscos e restrições e do alinhamento da rede de gerenciamento de projetos e pontos focais.

O monitoramento na Gestão Orientada para Resultados (GEOR) — metodologia que permeou a criação do Plano Niterói Que Queremos – 2033 — tem por objetivo provocar decisões necessárias à superação de restrições e riscos encontrados na execução do projeto, de modo a garantir o alcance dos resultados. Usualmente, na GEOR, o foco se refere ao acompanhamento de indicadores de resultado. Entretanto, considerando as necessidades e o contexto específicos da PMN nos primeiros anos de gestão, o monitoramento passou por um processo de adequação da metodologia, a qual exigiu um movimento de leitura estratégica de cada projeto para identificar os melhores procedimentos e garantir sua execução.

Dessa forma, destaca-se o caráter de aceleração e transversalidade que foram assumidos no processo de monitoramento realizado pelo NGE, o qual buscou catalisar a execução das prioridades de governo por meio de um processo de interlocução transversal que envolveu a criação de instrumentos capazes de orientar os diferentes setores da Prefeitura para uma análise mais célere dos projetos estruturantes.

Conforme avaliação da Tr3s consultoria¹:

[...] é possível afirmar que o foco inicial no monitoramento de entregas foi a estratégia correta para a internalização da metodologia do NQQ pela Prefeitura Municipal de Niterói. A falta de uma cultura de uso de

¹ Empresa contratada em 2020 para realizar a avaliação do NQQ. Esta avaliação foi executada em 2021.

indicadores, o baixo grau de maturidade dos processos e as dificuldades de coordenação intersecretarial inerentes ao modelo burocrático brasileiro têm como efeito prático uma dificuldade bastante grande de assimilação de um modelo de gestão orientado para resultados pelo corpo de servidores da prefeitura. Por esse motivo, recomenda-se iniciar este trabalho facilitando o diálogo entre secretarias e identificando gargalos processuais que se mostram como entraves ao andamento dos projetos.

Após a aplicação do modelo de monitoramento, e iniciada uma cultura de planejamento na Prefeitura, observou-se a necessidade de avançar no passo que envolve o monitoramento e a avaliação dos resultados, viabilizada pelo acompanhamento e pela análise de indicadores e metas do Programa. Nesse sentido, a criação do Observatório de Indicadores de Niterói (ObservaNit) foi o primeiro passo para qualificar a gestão para resultados e a avaliação das políticas públicas a partir de evidências, além de permitir à sociedade civil acompanhar os projetos da Prefeitura. Entretanto, é necessário avançar ainda mais nesse processo.

Pensando no aprofundamento da política de avaliação da PMN e na necessidade de qualificar a gestão de dados e de informação, foi criada, em 2021, a Subsecretaria de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas (SSAGI), incorporada no âmbito da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG). Ela é responsável por disseminar a cultura de monitoramento de indicadores e a avaliação permanente das políticas públicas na gestão municipal. Sua atribuição é coordenar a produção, a organização e a atualização de dados de fontes oficiais e registros administrativos da Prefeitura, que possam subsidiar o monitoramento dos indicadores auxiliando a tomada de decisão dos agentes públicos. Dessa forma, a criação da SSAGI visa a fortalecer ainda mais a gestão por evidências, conferindo maior legitimidade a todo o processo e ciclo das políticas públicas.

Já como Estratégias de Avaliação do NQQ, foram realizadas duas ações principais: i) o balanço de entregas; e, ii) a contratação de uma consultoria externa. O balanço de entregas teve como objetivo central dar publicidade ao trabalho desenvolvido nas carteiras de projetos, prestando conta dos compromissos pactuados. Foram então apresentados não só o status de cada entrega, mas também os retornos positivos gerados para o município na melhoria da qualidade de vida e na geração de oportunidades. Até o momento foram realizados dois balanços relativos às entregas das carteiras de projeto 2013-2016 e 2017-2020 — ambos disponíveis em: <https://planoniteroiqueremos.com.br/>.

Os balanços entregues em 2016 e 2020 foram elaborados a partir da sistematização dos resultados obtidos pelos projetos estruturantes ao final de sua execução. Para tal, foi importante consolidar as informações quantitativas e qualitativas sobre os projetos e seus impactos. O processo de construção do Balanço envolveu a busca ativa de dados com as Secretarias, notícias de jornais, destaques na mídia sobre os projetos, organização de informações sobre rankings nos quais Niterói participou, busca de dados para realização de comparativo com outras cidades, leitura e sistematização de relatórios elaborados por órgãos responsáveis pela disseminação de informações sobre as cidades e análise dos indicadores e metas estabelecidos no Plano. Além disso, contou com uma equipe engajada e com alto potencial transversal de interlocução entre as Secretarias, fator essencial para o sucesso da consolidação dos balanços.

Ao final dos 08 anos de implementação e execução do Plano Niterói Que Queremos – 2033, foi realizada a contratação de consultoria especializada em análise e mensuração de resultados para avaliar os projetos estruturantes do Programa. A avaliação foi dividida em duas etapas.

A primeira etapa consistiu em avaliar os processos de monitoramento e aceleração dos projetos, levando em consideração o fluxo,

os procedimentos e a metodologia aplicada, e sua efetividade na conclusão das entregas.

Essa etapa envolveu a avaliação dos procedimentos de aceleração dos fluxos administrativos internos e da metodologia de identificação de gargalos e restrições; o mapeamento das debilidades e potencialidades; a assimilação das estratégias de planejamento, monitoramento e aceleração pelos seus órgãos e o impacto na execução dos projetos considerando a metodologia atualmente utilizada pela Administração Municipal; e, por fim, um diagnóstico dos modelos de estruturação, planejamento e monitoramento dos projetos.

Já a segunda etapa consistiu em uma avaliação do impacto que os projetos exerceram sobre os indicadores selecionados e sua correlação por meio de uma análise contextual.

Essa etapa abordou as análises quantitativa e qualitativa da correlação entre os Projetos e todos os indicadores vinculados ao Niterói Que Queremos; produziu diagnóstico de percepção da população sobre as entregas dos projetos concluídos; uma análise comparativa de indicadores com dados de outros municípios; e, a proposta de novos indicadores que se adequassem às metas e aos projetos estruturantes.

1.2 ENTREGA E IMPACTOS DESENVOLVIDOS PELA POLÍTICA PÚBLICA

É notório que o planejamento estratégico Niterói Que Queremos – 2033 foi efetivo em diversos contextos. A entrega de grandes obras de infraestrutura foi possível pela continuidade dos projetos da primeira para a segunda carteira, como confirma o exemplo do túnel Charitas-Cafubá, previsto no projeto da Transoceânica.

Além disso, alguns reconhecimentos por entidades independentes mostraram que os esforços deram frutos. O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) 2019 confirmou que Niterói, além de ser a cidade de

melhor qualidade de vida no Rio de Janeiro, conquistou a primeira posição em gestão fiscal, sendo a única com a excelência em todo o estado. O anuário Multi Cidades 2020 mostrou que Niterói é a 15ª cidade que mais investe no Brasil. O ranking Transparência e *Smart City* também apontam desempenho positivo de Niterói.

Obras de infraestrutura, contenção de encostas, pavimentação e drenagem, consideradas estruturantes para o município, foram entregues à população de forma efetiva. A segurança pública, embora constitucionalmente uma atribuição dos estados, recebeu inéditos investimentos em pessoal, inteligência, integração entre as forças policiais e a tecnologia. Setores como o turismo, audiovisual, artes e economia criativa, que são vocações da cidade, receberam importantes incentivos e ganharam impulso com a abertura da Sala Nelson Pereira dos Santos e a implantação de programas, como o Niterói Cidade do Audiovisual, a criação do Polo Niterói Cervejeiro, a Lei de Hotéis para o turismo e a reabertura e a remodelação completa do Mercado Municipal.

A avaliação do Plano Niterói Que Queremos 2033, elaborada pela Tr3s Consultoria, reforça que Niterói conseguiu consolidar um modelo sustentável de gestão pública:

Assim como Niterói, outras grandes cidades como Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo deram início a processos de planejamento estratégico de médio ou longo prazo baseado em indicadores com o objetivo de tornar a gestão pública mais eficiente e efetiva. A partir da literatura e dos relatos dos(as) gestores(as), é possível notar o avanço acumulado por Niterói na comparação com essas outras experiências. Ao passo que as outras cidades mencionadas sofreram com descontinuidades políticas e administrativas que fizeram com que o sistema de gestão por resultados perdesse importância na pauta municipal, Niterói conseguiu consolidar um modelo sustentável de organização gerencial da gestão pública, o que é mérito inegável

das lideranças políticas e da competente equipe que está à frente deste processo.

Portanto, cabe dizer que o legado trazido pelo NQQ, sobretudo o estabelecimento de uma cultura de planejamento que permeasse e ultrapassasse os limites de uma gestão, permitindo a continuidade dos projetos e sua efetiva implementação, foi o grande destaque.

1.3 OUTROS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO

Os Planos Plurianuais (PPA) são instrumentos de planejamento plurianuais, feitos de 4 em 4 anos, cuja regulamentação está descrita na Constituição. Eles devem ser feitos no primeiro ano de mandato e valem a partir do ano seguinte, de maneira que o primeiro ano de governo é o último de vigência do PPA anterior. Dessa forma, o PPA é reavaliado a cada 4 anos, permitindo que cada governo priorize algumas agendas de acordo com o proposto na plataforma eleitoral daquele governante. Porém, recomenda-se um acompanhamento anual das metas e projetos, de maneira que possa se corrigir algumas questões ao longo do período de vigência do PPA. Em Niterói, o PPA é participativo e, desde 2013, é guiado pelo NQQ, de maneira que as metas e indicadores devem estar relacionados com as áreas de resultado, colocando-se como uma referência na definição dos programas, projetos e ações da Prefeitura.

Alinhando-se com essa estratégia de longo prazo, a Prefeitura criou diversos programas e projetos de referência, como o Pacto Niterói Contra a Violência, o Niterói de Bicicleta, o Jovem Ecosocial, e outros mais recentes voltados ao enfrentamento à pandemia, como o Renda Básica Temporária e o Supera Mais I e II. Esses instrumentos ainda não foram objetos de Avaliação externa, porém, são monitorados constantemente, tendo seus indicadores avaliados e utilizados como referência para guiar a Municipalidade em novas ações.

1.4 INICIATIVAS MUNICIPAIS

Para além dos instrumentos formais de planeamento, Niterói possui uma série de iniciativas que auxiliam o processo de Avaliação de Políticas Públicas locais. A seguir, serão relatadas as mais estratégicas.

1.4.1 A CRIAÇÃO DA SSAGI/SEPLAG/PMN

Visando a aprimorar o processo de Avaliação de Políticas Públicas em Niterói, a Subsecretaria de Avaliação de Políticas Públicas e Gestão da Informação (SSAGI) foi criada no corpo da SEPLAG, em 2021, de maneira a apoiar a estruturação e o fortalecimento de processos e políticas públicas no município, nos campos de sua atuação.

Uma das primeiras ações da SSAGI, alinhada ao compromisso de pensar conjuntamente as políticas públicas em Niterói, foi a proposição de um Grupo de Trabalho (GT) cujos objetivos são a elaboração e a articulação dos instrumentos de avaliação de políticas públicas de Niterói, incluindo este guia.

A SSAGI atua de maneira coordenada com as outras subsecretarias da SEPLAG, como a SSP (Planejamento), a SSMG (Modernização da Gestão), a SSO (Orçamento) e a SSAI (Articulação Institucional), de maneira a possibilitar que o processo de Avaliação ocorra de maneira transversal e disseminada na SEPLAG e na Prefeitura como um todo. Como exemplo, no processo de elaboração do PPA 2022-2025, a SSAGI ficou responsável por organizar a confecção dos indicadores nas Secretarias, de forma que estivessem alinhados com os objetivos do NQQ, e sua carteira de projetos vinculada, e também com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

1.4.2 O OBSERVANIT

Criado em 2019 e institucionalizado pelo Decreto nº 13.800/2020, o ObservaNit (<http://observa.niteroi.rj.gov.br/>) foi formulado em

consonância com os parâmetros do Plano Estratégico Niterói Que Queremos 2013-2033 e com o Planejamento Plurianual 2018-2021. Foram incluídos aspectos estratégicos de monitoramento de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável, como a Agenda 2030, por meio dos ODS propostos pela ONU e refletidos no Programa Cidades Sustentáveis, ambas as agendas com indicadores e metas assumidos pelo município para que se desenvolva de maneira social, econômica e ambientalmente sustentável.

Figura 3: Portal ObservaNit



O ObservaNit é fruto da implementação do Programa Compromisso para Resultados que promove, por meio de indicadores, uma aderência organizacional dos instrumentos de curto, médio e longo prazos, fortalecendo a capacidade do município em monitorar, avaliar e aprimorar suas políticas públicas. Hoje, o ObservaNit atua como um repositório de indicadores, porém, o objetivo é que, em breve, ele se torne um *hub* de informações, conectando diferentes portais, fornecendo documentos de análise e opções de participação social, ampliando o público-alvo. Dessa maneira, o ObservaNit seria uma “porta de entrada” para o cidadão, guiando-o na busca de informações, e para o gestor interno, possibilitaria o acesso a indicadores e boletins, ajudando-o na tomada de decisão.

Para isso, será necessário estruturar um sistema de gestão da informação — cujas diretrizes estão sendo desenhadas no Grupo de Trabalho citado anteriormente — em que se estabeleça com as Secretarias a melhor forma de atualização dos dados, de acordo com

a realidade de cada área. O objetivo é que a alimentação seja cada vez mais descentralizada, digital, acessível e aberta, permitindo que o ObservaNit seja um instrumento de monitoramento e avaliação interno e externo.

1.4.3 SIGEO

Figura 4: Portal SIGEO



Criado em 2018, o SIGEO (<http://sigeo.niteroi.rj.gov.br/>) é o Núcleo de Geoprocessamento do município de Niterói, visando à gestão dos dados geográficos da cidade e suas aplicações. O Projeto foi iniciado com o objetivo de reorganizar as bases cadastrais de Niterói visando ao maior conhecimento do território e ao planejamento de projetos futuros.

A importância do SIGEO como instrumento que auxilia as avaliações de políticas públicas, tanto *ex ante* como *ex post*, reside no fato de que o conhecimento do território e da sua gestão auxilia na territorialização da ação municipal, permitindo que as políticas sejam mais assertivas e transparentes.

Atualmente o SIGEO possui diversas camadas de informações e alguns aplicativos como o Praia Hoje e o Novos Negócios, que auxiliam os gestores públicos na tomada de decisão e também servem como um portal de informações à população.

1.4.4 PARTICIPAÇÃO EM PACTOS INTERNACIONAIS

No contexto internacional, cabe destacar a Agenda 2030 e os ODS, que são um tema de fundamental importância nas políticas públicas municipais, servindo também como referência para programas e ações da Prefeitura. Os ODS, também conhecidos como Objetivos Globais, são um chamado universal para a ação contra a pobreza, a proteção do planeta e para garantir que todas as pessoas tenham paz e prosperidade. Os 17 Objetivos, organizados em 169 metas, foram construídos com o sucesso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, incluindo novos temas, como a mudança global do clima, a desigualdade econômica, a inovação, o consumo sustentável, a paz e a justiça, entre outras prioridades (ONU – <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>).

No âmbito dos ODS, a Prefeitura firmou compromissos com o Programa Cidades Sustentáveis (<https://www.cidadessustentaveis.org.br/inicial/home>) e a Rede Estratégia dos ODS (<https://www.estrategiaods.org.br/>) — cujo papel principal é auxiliar os municípios a se organizarem em torno da pauta dos ODS como um conceito amplo. A SSAGI também está à frente do Projeto de Desagregação de Dados, fruto da parceria com a Rede MERCOCIDADES e as cidades de La Paz, Buenos Aires e São Paulo. Também auxilia na concretização dos dois projetos voltados para a Primeira Infância, que fazem parte da parceria internacional com a URBAN95 (<https://urban95.org.br/>), intitulados Alertas Primeira Infância e Plano Municipal da Primeira Infância.

Essas e outras ações desenvolvidas por diferentes Secretarias são importantes para tornar Niterói uma referência em políticas públicas², ressaltando o papel da avaliação como atividade-chave nesse processo.

² Por exemplo, Niterói passou a compor o Conselho da Mercocidades — importante rede de cooperação e desenvolvimento dos municípios do Mercado Comum do Sul — e seu prefeito é Vice-Presidente de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) do Brasil.

1.4.5 OUTRAS INICIATIVAS

No esforço de ampliar e aprimorar o escopo das políticas públicas do município, além das ações citadas, diversas outras podem ser exemplificadas como relevantes para o processo de Avaliação. A criação do Observatório de Igualdade Racial, o Observatório de Segurança Pública, o Observatório de Trabalho e Renda, políticas de *compliance*, reestruturação do Portal da Transparência, entre outros, abordam os aspectos apresentados neste guia, cada um à sua maneira, porém, todos imbuídos do espírito público de prestação de serviços à população. Além desses, há também a Casa de Avaliação e Formação da Secretaria Municipal de Educação, o Portal de Serviços, o Portal A Cultura é um Direito, com cadastro virtual dos agentes culturais e banco de dados e informação do Sistema Municipal de Indicadores Culturais.

Para concluir esta primeira parte, vale destacar que a avaliação externa sobre o Planejamento de longo prazo da cidade evidencia que o caminho percorrido está sendo efetivo, mas que correções precisam ser feitas e aponta desafios comuns à gestão municipal. Ela apontou que, da forma como está estruturado, o monitoramento dos projetos estruturantes não produz nenhum tipo de avaliação de impacto. Ou seja, não é possível verificar se os projetos, uma vez concluídos, estão de fato atacando os problemas e fazendo avançar os indicadores do Plano. Essa questão está intimamente ligada à estrutura de indicadores do NQQ e sua relação com os projetos estruturantes. Dessa forma, a aceleração das entregas é obtida mediante estratégias, como identificação e resolução de gargalos, facilitação da comunicação entre partes interessadas, mediação de conflitos e identificação de processos administrativos prioritários, entre outras.

Esse monitoramento tem por objetivo principal acelerar o processo e as entregas, garantindo que o planejamento no âmbito de cada projeto estruturante aconteça de fato e apresente como resultados concretos novos equipamentos, produtos e serviços a serem

ofertados pela PMN. A entrega desses projetos à população tem o objetivo de fazer avançar os indicadores de cada Área de Resultado.

É possível afirmar que o foco inicial no monitoramento de entregas foi a estratégia correta para a internalização da metodologia do NQQ pela PMN. A falta de uma cultura de uso de indicadores, o baixo grau de maturidade dos processos e as dificuldades de coordenação intersecretarial inerentes ao modelo burocrático brasileiro têm como efeito prático uma dificuldade bastante grande de assimilação de um modelo de gestão orientado para resultados pelo corpo de servidores da Prefeitura. Por esse motivo, recomenda-se iniciar este trabalho facilitando o diálogo entre as Secretarias e identificando os gargalos processuais que se mostram como entraves ao andamento dos projetos.

Depois de quase dez anos de NQQ e do grande acúmulo construído a partir da ênfase nas entregas, entramos na segunda fase, referente aos desafios apontados pelo Plano e refletidos pela Consultoria externa: dar destaque estratégico ao monitoramento dos resultados e à análise contínua de indicadores. Para tanto, é necessário não só incluir uma nova camada de indicadores alinhados às estratégias de enfrentamento dos problemas, mas também reestruturar, capacitar e qualificar os processos em todos os órgãos da Administração Direta e Indireta, para que se amplie a cultura de monitoramento e seja possível redirecionar efetivamente o olhar para os resultados e os impactos das políticas públicas.

Diante desse diagnóstico, este guia visa a apoiar os gestores e os servidores públicos da PMN na reflexão conceitual e prática sobre a avaliação de políticas públicas, com os objetivos de contribuir para a segunda etapa do NQQ e de aprofundar o olhar sobre os resultados e o impacto das políticas públicas na vida dos cidadãos e na cidade.

Monitoramento

PITCHES

- 1 - EQUIPE 8 – Educação
- 2 - EQUIPE 13 – Mobilidade
- 3 - EQUIPE 7 – Saúde
- 4 - EQUIPE 14 – Saúde
- 5 - EQUIPE 1 – Saúde
- 6 - EQUIPE 2 – Saúde
- 7 - EQUIPE 12 – Saúde
- 8 - EQUIPE 10 – Saúde

2

Políticas Públicas e Monitoramento



2.1 INTRODUÇÃO

O Brasil é uma federação caracterizada pela descentralização política, ou seja, a divisão de competências entre os entes federativos e, como consequência, pela repartição do poder de tomada de decisão. Essa repartição foi determinada pela Constituição Federal, promulgada em 1988, que estabeleceu a divisão entre três ordens governamentais diferentes: federal, estadual e municipal.

Sendo assim, aos municípios e à União cabem as competências “específicas”, explicitadas no texto constitucional e, aos estados, as chamadas “remanescentes”. É importante destacar que uma mesma matéria pode ser realizada por mais de um ente federativo, com uma diferenciação do nível de intervenção de cada ente, ou admitindo atuação em condições de igualdade quando permitido.

Contudo, diante da complexidade de interpretações que poderiam advir do que seriam competências nacionais, regionais e locais, elas foram expressamente elencadas em artigos específicos, inaugurando assim uma nova relação entre os entes federativos brasileiros, que reconhece o município como parte integrante de um federalismo trino, responsável pelas ordens locais, com algumas atribuições exclusivas e certa autonomia política.

Dito de outra forma, o município é o ente federativo responsável pela elaboração, planejamento, implementação, execução e avaliação das políticas públicas de interesse local, apesar de ser impactado também por políticas criadas por outros entes. As medidas locais são aquelas diretamente afeitas aos aspectos práticos da vida cotidiana de uma população, como registro de imóveis, manutenção dos logradouros públicos, asfaltamento das vias locais, fiscalização do trânsito, gestão das escolas da creche ao ensino fundamental, prioritariamente, postos de saúde e de atendimento social, entre outras, como nos exemplos do **Quadro 1**, à frente.

Essas competências por vezes se entrecruzam, principalmente em momentos em que um ente não consegue atender determinadas demandas. Niterói, por exemplo, com o programa Niterói Presente,

assumiu uma atribuição que era função premente do governo do estado do Rio de Janeiro, responsabilizando-se em ampliar o efetivo policial na cidade por meio do pagamento de horas extras, tal como se encarregou das gerências da então Biblioteca-Parque estadual e do Restaurante Popular.

Quadro 1: Exemplos de competências por ente federativo

Serviços Níveis	Saúde	Educação	Segurança e Justiça	Infraestrutura	Outras
	Federal	Tem responsabilidade sobre a organização e o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	Elabora a Política Nacional de Educação; Regula as instituições de ensino superior e técnico	Defesa Nacional, incluindo as Forças Armadas; Polícias federais; Presídios federais; Tribunais federais	Grandes projetos de infraestrutura: rodovias federais, ferrovias, barragens e aeroportos internacionais, por exemplo; Geração e distribuição de energia elétrica, incluindo a construção de hidrelétricas e termoeletricas
Estadual	Atendimento para casos complexos, diagnósticos, terapias e hospitais	Educação básica, a partir do 2º segmento do ensino fundamental e ensino médio	Polícia militar; Polícia civil; Corpo de bombeiros; Sistema de execução penal; Tribunais penais	Rodovias que ligam cidades do estado; Aeroportos regionais; Obras de abastecimento hídrico	Moradias populares (municípios e União também podem participar); Transporte público interurbano (ônibus, trens e metrô)

Serviços					
	Saúde	Educação	Segurança e Justiça	Infraestrutura	Outras
Níveis					
Municipal	Atendimento básico	Creches; Educação infantil e 1º e 2º segmentos do ensino fundamental	Guarda civil	Saneamento básico (água e esgoto); Iluminação pública; Asfaltamento e conservação das rodovias e vias municipais; Espaços público (parques, praças e ginásios)	Planejamento urbano; Gestão de resíduos sólidos e limpeza urbana; Gestão do trânsito; Transporte público urbano

Fonte: Adaptado de POLITIZEI (2017).

Em algumas áreas, há estruturas mais claras de divisão de competências, com regras bem estabelecidas — como é o caso da saúde, com o SUS. Outros campos sofrem com a não delimitação de competências e com as tênues fronteiras entre os níveis, acarretando sobreposições e lacunas — tal como a cultura. Nesses casos, muitas vezes são os cidadãos que ficam desamparados, demandando do poder local o suprimento do bem ou serviço preterido pelo ente regional ou nacional. Tais ocorrências vão pressionar a agenda de políticas públicas municipais, onerando os recursos financeiros e humanos disponíveis e ocupando um espaço que poderia ser otimizado em outra área, também de interesse da população. Portanto, a divisão de responsabilidades entre os níveis governamentais está na Constituição; contudo, na prática, resulta em disputas e tensionamentos, que deslocam a intervenção pública entre esses governos e abre margens tanto para atuação de grupos de interesse quanto para definições que não se sustentam no longo prazo, pois dependem do grupo que está no poder no momento. Os instrumentos de planejamento de médio e longo prazos, tais como aqueles exemplos vistos no capítulo anterior, surgem, entre outras motivações, para fazer o enfrentamento dessa questão do ponto de vista da continuidade das políticas públicas.

2.1.1 CONCEITOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apesar de a Administração Pública distribuir os poderes e as competências entre as esferas governamentais (União, estados e municípios), os preceitos que a regem são únicos, devendo nortear todas as suas ações. Como exemplos, podem ser citadas a Legalidade, a Impessoalidade e a Eficiência. Este tópico é importante, pois, antes de pensar em qualquer política pública, os gestores devem estar cientes dos conceitos relevantes nesse campo, como ética, *accountability*, sustentabilidade, gestão por evidências e governabilidade, entre outros. Independentemente de sua área de

atuação, esses tópicos ajudarão os gestores no embasamento da tomada de decisão.

O objetivo deste guia não é esgotar esses conceitos, mas apresentá-los sucintamente, de maneira a tirar eventuais dúvidas que possam surgir no cotidiano. Por isso, apresenta um Anexo específico de glossário, no qual os conceitos estarão mais elaborados, e indica outras referências, caso os gestores precisem estar munidos de mais informações.

As políticas públicas de competência do município mencionadas, entre outras, são executadas por órgãos da Administração Direta (Secretarias de Saúde, de Educação etc.) e órgãos da Administração Indireta (empresas públicas, fundações etc.). De modo resumido, o que as diferencia é o seu perfil jurídico e a forma como executam sua atividade fim a partir de leis diferentes.

Além dessas estruturas, as Prefeituras contam ainda com diversos conselhos municipais que contribuem com a gestão municipal de maneira deliberativa, fiscalizadora e/ou consultiva. Esses conselhos são instituídos pelo poder público municipal, alguns por exigência da União, para que o município receba verbas repassadas por alguns programas do governo federal — essas verbas são gerenciadas e aplicadas pelos municípios, e a Controladoria Geral da União (CGU) é a responsável por fiscalizar a utilização desses recursos. Esses conselhos são compostos por pessoas da sociedade civil e responsáveis por diferentes temas, como educação, segurança alimentar, saúde, assistência social e economia solidária, entre outros. Trata-se de importante espaço de diálogo entre governos e sociedade civil, instrumento de transparência e canal de manifestação dos grupos que compõem o público das políticas locais. Sua composição pode se dar por indicação ou processo eleitoral. A participação de diferentes segmentos da população nesses espaços contribui para fortalecer os processos das políticas públicas, do ponto de vista republicano.

Em relação à distribuição do poder e das responsabilidades sobre as políticas públicas municipais, há diversos agentes cujo trabalho,

ação e participação são determinantes, e a quem interessa, diretamente, por diferentes razões, a avaliação das políticas públicas. Em primeiro lugar, há o prefeito, chefe do poder executivo municipal, seu representante máximo. É quem administra a cidade, empreende a gestão da coisa pública, controla e executa recursos públicos de diversas fontes, além de conceber, planejar e executar obras, projetos e programas colocando em ação o plano de governo escolhido pela maioria dos cidadãos por ocasião de sua eleição, com consequências diretas na qualidade de vida de todos que habitam a cidade. Acrescido a essas responsabilidades e prerrogativas administrativas, cabe ao prefeito manter o diálogo político republicano com os representantes do poder legislativo, os vereadores, também eleitos pelo povo, que, além de sancionar/vetar as leis aprovadas na Câmara Municipal, fiscalizam a sua execução por meio do trabalho do Prefeito e de seus Secretários. Há ainda a participação de outros agentes, como conselheiros, dirigentes sindicais e estudantes, lideranças comunitárias e de movimentos sociais e representantes patronais, entre outros, cuja atuação pode incidir diretamente não somente no trabalho dos representantes do executivo, mas também do legislativo. Essa cadeia de agentes e instituições compõem os sistemas de governabilidade e de governança.

Em um contexto de Estado democrático de direito, a gestão pública não se desassocia da política. Nesse sentido, a Constituição de 1988 trouxe importante contribuição para estruturar a Administração Pública ao estabelecer os princípios que devem reger as relações republicanas entre os entes e os agentes do Estado brasileiro. Nesse contexto de alianças e debates, naturais do ambiente democrático, é que se entende o conceito de governabilidade (ver mais no glosário), o qual está diretamente relacionado à existência de condições para o exercício do poder, para a legitimação das ações do governo frente aos grupos organizados e à população como um todo.

A governança pode ser entendida como a capacidade de definição e execução das ações por parte do governo. Isso inclui tanto a dimensão interna, que engloba recursos financeiros, humanos e infraestrutura; quanto a externa, configurada nas relações do go-

verno com os órgãos de controle, como controladorias, tribunais de contas etc., e com as demais instâncias de acompanhamento, sejam elas deliberativas, como o caso da Câmara de Vereadores, sejam consultivas, como os conselhos setoriais.

De forma sintética, os sistemas de governabilidade e governança refletem a maneira como os agentes, os grupos de interesse e os tomadores de decisão se organizam, inter-relacionam e interagem e compreende as estruturas administrativas, os processos de trabalho, os fluxos de informações e o comportamento de todos os envolvidos, direta ou indiretamente, na execução e na avaliação de políticas públicas.

Os critérios de análise desses atores variam e podem ser organizados em três grupos principais, consoante sua ênfase nos meios ou nos fins: “eficiência”, “eficácia” e “efetividade”. Em um contexto de avaliação de políticas públicas, cada um deles implica diferentes consequências, tanto para o desenho quanto para a análise dessas avaliações. Isso porque a eficiência tem a ver com os meios, com a relação entre os recursos e os processos. A eficácia se concentra nos fins imediatos, ou seja, refere-se ao atingimento das metas estabelecidas, a despeito de atender ou não ao custo previsto inicialmente. Já a efetividade é um conceito mais recente na Administração Pública e tem a ver com os fins mediatos, a geração de efeitos que vão além do atingimento das metas e do cumprimento dos parâmetros de custo. Essa é uma forma resumida e simplificada de apresentar esses três grupos ou dimensões que permeiam toda a discussão de políticas públicas, balizando os interesses na avaliação.

Essas três dimensões não são neutras. Elas também são fruto das inter-relações entre os atores, sendo passíveis de influência pelos diferentes grupos da sociedade, conforme eles ocupem ou acessem determinadas posições no contexto de governança. O lugar de fala desses sujeitos pode fortalecer ou fragilizar a defesa de determinada política, programa ou projeto público. Mesmo sendo acatada ou descartada pelo governo municipal, a Câmara de Vereadores pode redirecionar, por exemplo, ou mesmo pode ser autorizada ou embargada por ações junto ao Poder Judiciário — configurando-se

em judicialização de políticas públicas. Portanto, a governança e a governabilidade apontam para a necessidade de se observar as políticas públicas em um contexto institucional, legal e social, em que os gestores municipais possuem autonomia limitada e enfrentam uma série de restrições para sua atuação — tanto positivas, como as limitações das possibilidades de desvio; quanto negativas, como a impossibilidade de executar determinada política, programa ou projeto por vetos jurídicos ou legislativos.

Nesse contexto, os princípios da Administração Pública destacam a responsabilidade que os gestores públicos devem ter com os recursos públicos. Quando se observa essa discussão pelo ângulo dos beneficiários, essa responsabilidade inclui os deveres de transparência — garantia do direito de acesso às informações relativas a orçamento, organização e funcionamento do poder público — e integridade — uso consciente e ético desses recursos. O ato de dar satisfação à população sobre ações e recursos, ou seja, de praticar *accountability*, é cada vez mais relevante no âmbito das políticas públicas. Sua execução afeta diretamente a governabilidade e pode significar um diferencial na probabilidade de continuidade de determinada gestão governamental. Assim sendo, os governantes precisam se estruturar para garantir essa acessibilidade às informações. Para isso, será também necessário estimular a ética nas instituições públicas, evitando assim ações que possam resultar em danos financeiros, morais ou de qualquer natureza — o que ficou conhecido como *compliance*.

Outro mecanismo importante para analisar políticas públicas atualmente é o uso que os gestores fazem dos dados e informações disponíveis e como eles se valem das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para acessar e colocar à disposição da população esses dados e informações bem como de que forma os utilizam para a continuidade dessas políticas. A gestão baseada em evidências é uma gestão baseada em análises críticas de dados confiáveis, sem espaço para “achismos” e senso comum. Esse tipo de gestão deve ser o objetivo da Administração Pública, a fim de que suas ações possam ser mais eficientes, eficazes e efetivas. Não quer dizer que

seja uma gestão “fria”, que não leve em conta a percepção da população, mas que essa “percepção” seja colhida por métodos aprovados, de maneira que possam ser utilizados pela Administração Pública.

Dessa forma, considera-se como “evidências” dados e informações, entre outros elementos, oriundos de quatro fontes que não se excluem mas se complementam e validam: i) resultados de pesquisas científicas; ii) informações produzidas pela própria instituição; iii) a experiência acumulada das equipes de gestores públicos; e iv) a participação e o controle social.

Por sua vez, o uso das TIC para melhorar os serviços oferecidos à população é denominado de *e-gov*, ou “governo eletrônico”. Assim, com o uso das TIC, é possível oferecer serviços mais rápidos, seguros e confiáveis. Neste tempo pandêmico, por exemplo, o *e-gov* se fez presente nas redes sociais da PMN, na divulgação de dados da COVID-19 via portal, entre outras ações dessa Prefeitura que visam a diminuir as burocracias e facilitar o acesso às políticas públicas.

Em termos de continuidade, a sustentabilidade é um conceito transversal, que deve ser analisado não só pelo viés ambiental, mas do ponto de vista social e econômico também. Ser sustentável é ser consciente no uso dos recursos — independentemente de sua natureza — garantindo a continuidade da vida. Do ponto de vista da gestão pública, isso acontece por meio de uma gestão baseada em evidências, que lança mão das TIC disponíveis, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população, gerando impacto social e desenvolvimento econômico.

2.2 O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são caracterizadas pela sua multidimensionalidade, não podendo ser limitadas a nenhuma dimensão específica, sendo estudadas em diferentes áreas de conhecimento, o que as torna um fenômeno complexo e faz com que não exista um conceito único que defina o que seria uma política pública.

As políticas públicas estão relacionadas à tradução das disputas de poder de decisão e negociações em prol de elevar um assunto à categoria de problema social e alvo de intervenção governamental e de concretizar essa demanda em termos de programas e projetos. Ou seja, convertem um tema em “necessidade pública” e materializam ações do governo para enfrentá-lo. Essas políticas concretizam e tornam públicas as intenções do governo ao traduzir sua orientação política e orientar sua intervenção em benefício dessa “necessidade pública”.

No campo do Direito, a professora Maria de Paula Dallari Bucci (2006) define política pública como um programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. O Tribunal de Contas da União (TCU) afirma que

Políticas públicas podem ser definidas como o conjunto de diretrizes e intervenções emanadas do estado, feitas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e/ou privadas, com o objetivo de tratar problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos (BRASIL, p. 10).

Celina Souza (2006) aponta que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Lynn (1980) a define como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio, afirmando que política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “[...] o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises

sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

Souza (2006) chama atenção para outras definições e para a necessidade de compreender o embate em torno dos interesses nas políticas públicas e da importância de uma visão holística sobre o tema:

Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de idéias e interesses. Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais. No entanto definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. [...] As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006, p. 25).

Importa esclarecer que, por vezes, ao se referir à política pública ocorre confusão entre três dimensões diferentes. A primeira se refere à política como instituições políticas, envolvendo o sistema partidário adotado pelo país — presidencialista, no caso brasileiro —, o tipo

de processo eleitoral, o sistema jurídico, a estruturada administração pública etc. A segunda diz respeito aos atores envolvidos e como eles atuam e interagem, envolvendo a formação de opinião pública, a representação e a intermediação, ou seja, a visão de política mais presente na população em geral. A terceira se refere especificamente às ações estruturadas dos governos, abarcando recursos, objetivos e modos de fazer, em uma abordagem mais pragmática da política. Essas três dimensões são importantes para se compreender como o Estado afeta a realidade social, mas devem ser compreendidas em suas dinâmicas e especificidades — de um ponto de vista didático, pois estão imbricadas na vida real.

Podemos então resumir política pública, para efeitos práticos, como o governo em ação, com seus regramentos, diretrizes, tensionamentos internos e externos, tomadas de decisão e intervenções, no intuito de delinear e resolver “problemas” definidos como “públicos” e escolhidos para enfrentamento, a partir da mobilização de recursos públicos. Essas definições não são neutras, tampouco isentas de disputas entre os atores políticos.

Cabe aqui chamar a atenção para a formulação de políticas públicas. Esta não pode ser entendida como algo dado, como se os problemas já estivessem definidos pela natureza, sem intervenção humana. Pelo contrário, formular políticas se constitui em um estágio de ação em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Ou seja, a eleição dos temas que serão transformados em políticas públicas é por si só também um fenômeno político, em que os interesses e as demandas dos grupos e segmentos sociais disputam a definição de quais temas e situações serão elevados à categoria de problema social — dito de outra forma, serão incluídos na agenda pública.

De maneira resumida, podemos descrever as políticas públicas como um ciclo em que se identifica o problema público, o inclui em uma agenda política, pensa-se em soluções, decide-se por um caminho, planeja-se a execução, implementa-se a ação e se avaliam os resultados, tal como descrito na **Figura 5** e no **Quadro 2**.

Figura 5: O ciclo das políticas públicas



Fonte: Caderno de Anotações. **Políticas Públicas – O Ciclo das Políticas Públicas**. Ano 2020. Disponível em: <https://caderno.medium.com/pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-o-ciclo-das-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-e1eb5ffc508a>. Acesso em: 10 ago. 2021.

Importa destacar que, ao descrever as políticas públicas como ciclos, deve-se levar em consideração que o fluxo idealizado não é algo fixo, podendo haver idas e vindas nesse processo, e, no caso da Avaliação, conforme descrito no próximo capítulo, esta pode ser feita em outras etapas e não somente ao final.

Quadro 2: Objetivos das etapas do Ciclo de Políticas Públicas

Ciclo de Políticas Públicas	
Etapa	Objetivo
Identificação do problema público	A identificação do problema público pode ocorrer de diversas formas, incluindo o uso de pesquisas, questionários e, principalmente, a atuação dos grupos sociais que levam à esfera pública suas demandas, por meio de Conselhos, Comitês, Assembleias, Audiências Públicas ou protestos.

Inclusão na agenda pública	A agenda pública é uma construção na qual os grupos políticos atuantes elencam prioridades e, utilizando-se dos meios garantidos na Constituição, ocorrem os debates e as discussões que levaram a escolhas. A agenda é algo perfeitamente mutável, que varia de acordo com as necessidades da população e também com o cenário político.
Soluções	Sugestão de um roteiro básico sobre as atividades necessárias para colocar em prática a estratégia escolhida, os recursos necessários e onde esses recursos podem ser buscados. Essas soluções devem ser debatidas com as partes interessadas (os <i>stakeholders</i>), ampliando as formas de diálogo. Quando, por exemplo, uma consulta pública é feita no Colab.re, a PMN está realizando justamente isso.
Decisão	Uma série de fatores é levada em consideração para a tomada de uma decisão: os custos, os benefícios, as dificuldades, os prazos e os resultados, entre outros. Para guiar o gestor público, existem os instrumentos de planejamento que o ajudam a traçar caminhos condizentes com a Agenda proposta, segundo a realidade municipal. No caso de Niterói, temos o NQQ (longo prazo), o PPA (médio prazo) e o Plano de Metas (curto prazo) que ajudam o Executivo nessa tomada de decisão.
Planejamento da execução	O planejamento da execução de uma política pública leva em consideração os instrumentos de planejamento, os recursos e os prazos disponíveis. Qualquer ação, por exemplo, deve constar na LOA para ser executada no ano seguinte. Além disso, as ações devem estar conectadas ao PPA e constar no Plano de Metas.
Implementação da política pública	A implementação de políticas públicas deve seguir um planejamento, conforme definido em um TR (termo de referência), edital ou qual seja o instrumento definido para balizá-lo. Modificações nesse processo podem ocorrer, porém, devem seguir os preceitos legais. No caso do município, é importante o respaldo da PGM e da CGM e todo o processo, inclusive na discussão de eventualidades que possam surgir na execução.

Monitoramento e Avaliação	O Monitoramento da política pública é essencial para se obter dados a respeito de seu andamento e de seus resultados. A partir desses dados, é possível avaliar essa política pública, intervindo em aspectos que não estão correndo bem e potencializando as características positivas.
---------------------------	--

Fonte: Elaboração própria.

2.2.1 QUAL A DIFERENÇA ENTRE POLÍTICA, PROGRAMA, AÇÃO E PROJETO?

Como vimos anteriormente, existem muitos conceitos de políticas públicas. Agora veremos qual a diferença entre política pública, programa público, ação e projeto.

Em primeiro lugar, desponta a questão do tempo de duração. Em termos de perenidade, as políticas públicas costumam ser mais duradouras, principalmente frente aos projetos, que podem ter temporalidade variável, mas normalmente relacionadas ao curto prazo. Os programas oscilam entre o médio e o longo prazos. As ações são de curto prazo. O Brasil possui dificuldades em manter uma continuidade em seus programas e políticas, o que, em parte, contribui para confundir esses elementos. Gilberto Bercovicid (2015) discorre em seu trabalho que o “Estado brasileiro não está, e nunca esteve, apesar das inúmeras tentativas, organizado para formular e executar uma política de desenvolvimento continuada”. A descontinuidade de determinadas intervenções públicas tem causado o aprofundamento das causas relacionadas ao problema que visam a enfrentar. Isso é agravado quando se trata de problemas que terminam por afetar os sujeitos por toda a vida ou comprometer gerações inteiras — como podem ser os casos de não vacinação durante a infância, interrupção ou baixa qualidade dos serviços educacionais públicos, entre outros. Certos problemas sociais só podem ser adequadamente solucionados com políticas sustentadas a longo prazo. Os desafios ligados às desigualdades sociais e às discriminações são exemplos claros de relevância de políticas

continuadas por longos períodos de tempo. Esse tem sido um pleito de diferentes segmentos da sociedade civil, em termos de tornar determinados programas ligados a perfis de determinadas gestões em um conjunto de intervenções públicas perenes. Ou seja, elevar determinados programas governamentais à categoria de política de Estado.

Mas, se políticas públicas podem ser entendidas como medidas resultantes da interação de diversos atores, sejam eles da sociedade ou governamentais, em que o objetivo é mitigar algum tipo de problemática, o que seria então um programa público ou ação governamental? E relacionados a essas ferramentas, em que momentos utilizamos os projetos?

Para Marta Ferreira dos Santos Farah (2004) um **programa público** “[...] consiste em uma ação de menor abrangência em que se desdobra uma política pública”. Ou seja, é o instrumento operacional da política pública. Já a ação governamental diz respeito a ações programadas que visam a mitigar uma demanda específica, congregando-se na forma de um programa, ou sendo utilizada de forma unitária.

Ainda inseridos nos instrumentos da construção e da execução de uma política pública, existem **os projetos**. De acordo com o *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK), guia de referência em gerenciamento de projetos, um projeto é **um esforço temporário** empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. Ou seja, são ações temporárias que têm como objetivo criar ou fornecer bens e serviços para o público-alvo para o qual são empreendidas.

No setor público, os projetos são construídos seguindo uma metodologia definida pelo seu corpo técnico, por meio de estudos e demandas apresentadas pela sociedade e vinculadas aos seus instrumentos de planejamento (Plano de Governo, Planejamento Estratégico, PPA, LDO e LOA).

No âmbito municipal, especificamente no município de Niterói, para alcançar as metas definidas no Planejamento Estratégico Niterói Que Queremos, de forma mais ágil e eficiente, utilizou-se a estratégia de implantação de projetos. O governo utiliza uma **carteira de projetos**, com a definição de projetos estratégicos, dividido em áreas de resultados e de grande impacto para a cidade. O município adotou essa estratégia em 2013 e já possui duas carteiras implantadas.

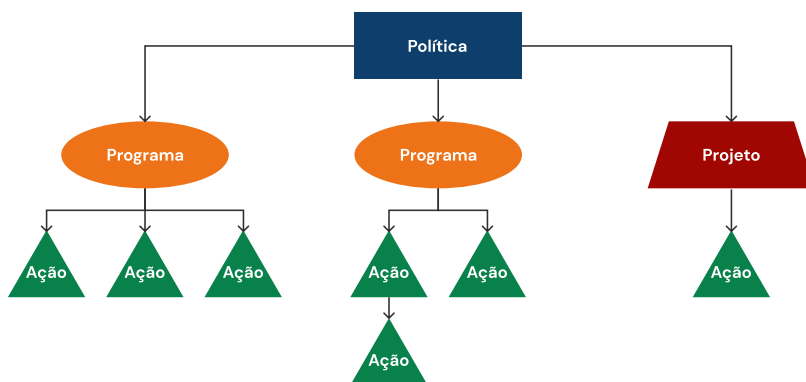
Dessa forma, pode-se dizer que:

Quadro 3: Política x Programa x Projeto e Ação

Elementos	Descrição	Exemplo
Política Pública	Conjunto de medidas que resultam da interação de diferentes atores com o objetivo de mitigar uma problemática (econômica, social ou ambiental) ou ainda promover um valor público desejado	Política de Alimentação Escolar
Programa Público	Instrumento operacional da política pública	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
Ação Governamental	Ações programadas que visam mitigar uma demanda específica	Compra de alimentos de agricultores familiares
Projeto	Esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo	Alimentação para todos (Carteira de Projetos 2017-2020)

Fonte: Elaboração própria.

Figura 6: Exemplo de relação entre política, programa, projeto e ação



Fonte: Elaboração própria.

Tanto a política quanto o programa ou o projeto devem ter como critérios de formulação evidência suficiente de sua necessidade, buscando sempre uma fundamentação que considere não apenas seus custos diretos e demandas de financiamento, mas também os benefícios que produzirão para a população. Também devem ser consideradas a consistência da intervenção proposta e a oportunidade de implementá-la, em termos de planejamento público e de contexto socioeconômico. Isso envolve diagnósticos detalhados da situação em que se quer intervir e também da conjuntura — aspectos de infraestrutura, recursos, redes de implementação etc. — bem como as questões legais, o momento político e o papel dos atores — políticos, técnicos, acadêmicos e da sociedade. Os elementos e critérios para a formulação de políticas, programas e projetos serão explicados a seguir.

2.3 TEORIA DA MUDANÇA, MAPA DE PROCESSOS, MODELO LÓGICO E MARCO LÓGICO

Na literatura, existem alguns instrumentos que auxiliam o gestor na identificação, na construção, no monitoramento e na avaliação de uma política pública. Algumas dessas metodologias são usadas por grandes órgãos públicos, como o antigo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Tribunal de Contas da União (TCU), e estão definidos no sistema de avaliação de políticas públicas do Poder Executivo Federal. Abordaremos as principais metodologias neste capítulo.

2.3.1 TEORIA DA MUDANÇA

A Teoria da Mudança ganhou força na década de 1990 por intermédio de Carol Weiss, nos debates conduzidos pelo *Aspen Institute*. Assim como ela, outros teóricos popularizaram a teoria como uma forma de descrever as etapas ou os processos necessários para o alcance de metas. A partir disso, muitos conceitos sobre o tema foram desenvolvidos.

Podemos entender que a Teoria da Mudança é uma metodologia que auxilia no planejamento por meio da tradução, da organização e da estruturação de mudanças e impactos sociais que se pretendem realizar no setor de atuação.

Por meio de um mapa, o gestor público pode identificar desde os objetivos até as etapas que pressupõem a execução e a entrega de determinado serviço ou bem ao usuário final: o cidadão. Assim, o gestor pode identificar o problema ou pontos de melhorias do que se está ofertando ao usuário.

Ela é composta por *inputs* (insumos), atividades, *outputs* (produtos), *outcomes* (resultados) e impacto, que formam um constructo que se estrutura a partir de uma realidade social e recebe uma

inserção de energia (*input*), o que permite um conjunto de atividades que serão realizadas a partir de condicionantes (situações de contexto que influenciam a realização da ação). As atividades geram produtos, objetivos (*outputs*), os quais se desdobram, em médio e/ou longo prazo, em resultados de transformação social (*outcomes*) e, por vezes, em impactos (RIBEIRO, 2015).

Para se construir uma teoria da mudança, é necessário identificar alguns passos:

Passos	Descrição
1. Problema	Identifica o problema que se deseja combater.
2. Objetivo	Finalidade do programa e/ou política analisada.
3. Público-alvo	A quem ou a quais grupos sociais a política/programa se destina ou deverá impactar.
4. Atividade	Principais tarefas e processos necessários para se atingir o objetivo proposto para a política/programa.
5. Produto	Entregas concretas que irão para o público-alvo. Podem ser bens ou serviços.
6. Resultado	Efeitos que se espera ter com o público-alvo após o acesso à política/ao programa. Geralmente são auferidos no curto/médio prazos.
7. Impacto	Efeito de longo prazo no público-alvo. Pode ser positivo ou negativo.

Fonte: Elaboração própria.

2.3.2 MAPA DE PROCESSOS

O Mapa de Processos e Resultados (MAPR) é uma metodologia usada para identificar de forma sintética o funcionamento de um programa e/ou projeto, com seus respectivos elementos, de que forma isso impacta o público-alvo e quais são os resultados esperados.

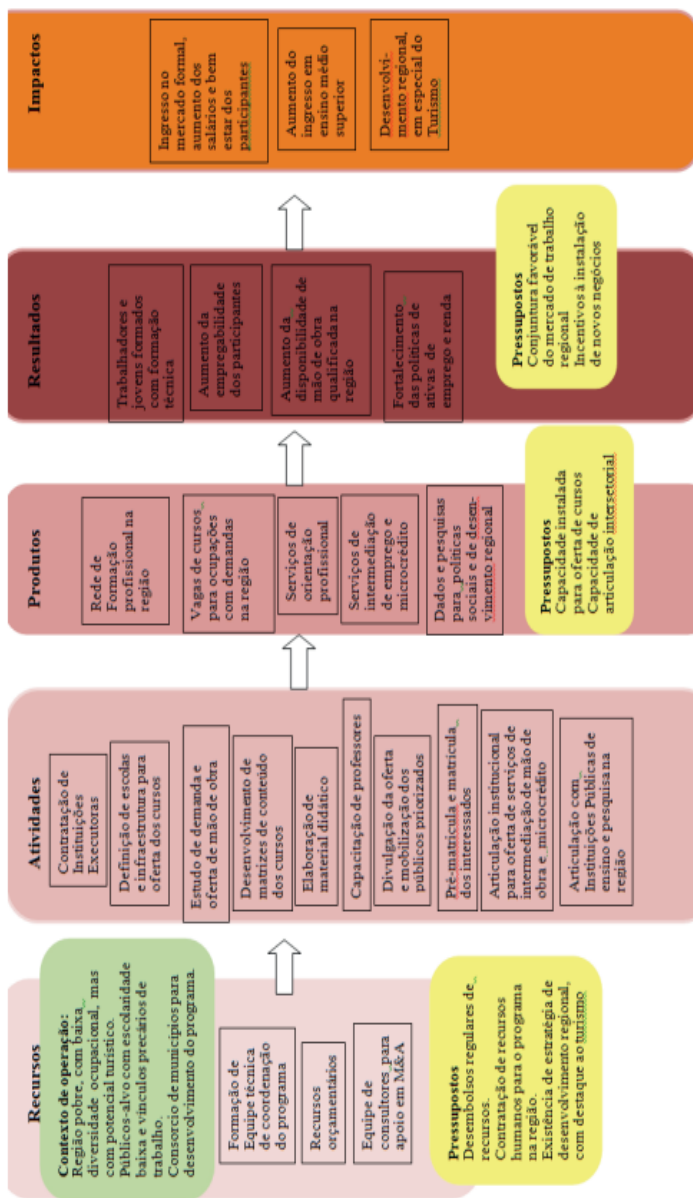
Cabe ressaltar que o MAPR não é uma ferramenta de gestão. De acordo com Jannuzzi (2016), seu objetivo é evidenciar a lógica de

funcionamento do programa e a identificação de necessidades, e não servir de como instrumento operacional. O MAPR elenca os mesmos elementos que compõem a Teoria da Mudança: recursos, atividades, produtos, resultados e impactos.

No elemento **recursos**, o gestor identificará não somente os recursos utilizados no programa e no projeto, mas também o contexto de operação do programa e as características do público-alvo, assim como a identificação das condições necessárias ou os pressupostos que podem interferir de maneira positiva ou negativa na execução do programa e/ou projeto — ou seja, as condições externas não controláveis pela equipe.

Os pressupostos deverão estar devidamente descritos nos elementos **produtos** e **resultados**. Veja o exemplo a seguir:

Figura 7: Exemplo de Mapa de Processos



Fonte: Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 27, 2016.

2.3.3 MODELO LÓGICO

O Modelo Lógico é uma abordagem que tem por objetivo descrever as ideias, hipóteses e expectativas que integram o projeto e/ou programa. Com isso, essa abordagem procura auxiliar na construção do programa que possa ser gerenciado por resultados.

Para Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009), as vantagens de se utilizar o modelo lógico são: esclarecer o que se espera do programa, identificando objetivos, recursos, ações, resultados e relações causais; contribuir para gerar referências para avaliações *a posteriori*; estabelecer indicadores de desempenho; explorar a realidade de implementação do programa; avaliar a capacidade de mensuração do desempenho e do alcance dos objetivos planejados; auxiliar na tomada de decisão e realizar avaliação intensiva.

Porém, alguns autores destacam que ele não pode ser usado como instrumento de avaliação por si, mas como ferramenta que auxilia na construção da avaliação (GARCIA, 2018).

De acordo com o IPEA (2010), o modelo lógico é construído a partir de três componentes: i) explicação do problema e referências básicas do programa (objetivos, público-alvo e beneficiários); ii) estruturação do programa para alcance de resultados (resultado final e impactos); e, iii) identificação de fatores relevantes de contexto.

2.3.4 MARCO LÓGICO

Embora a nomenclatura seja parecida, o Marco Lógico difere do Modelo Lógico em alguns aspectos. O Marco Lógico ou Matriz Lógica é uma ferramenta que mostra de maneira visual como as atividades de um projeto se relacionam com seus resultados, objetivos e impactos.

As informações relacionadas aos projetos devem ser inseridas de baixo para cima, em uma matriz. Isso auxiliará o gestor a identificar de forma visual os objetivos e as metas dos projetos.

Uma de suas diferenças está na origem. Enquanto o Marco Lógico foi criado para auxiliar na **gestão de projetos**, o Modelo Lógico foi criado para descrever a **estrutura de um programa**.

Figura 8: Marco Lógico ou Matriz Lógica

Matriz Lógica				
Descrição	Metas	Indicadores	Meios de verificação (fontes)	Premissas (fatores de risco)
Objetivo geral:	Metas de impacto			
Objetivo específico:	Metas de efetividade			
Resultados imediatos:	Metas de desempenho			
Atividades:	Metas operacionais			

Fonte: Adaptado de *Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação*. IPEA, 2010.

2.3.4.1 MAS POR QUE USAR O MAPA DE PROCESSO, OU QUALQUER OUTRO INSTRUMENTO CITADO?

Qualquer ferramenta gerencial permite ao gestor ter mais controle sobre os processos executados, sabendo dessa forma como alocar melhor os recursos e como resolver situações não previstas. No caso da Administração Pública, essas ferramentas são essenciais para a determinação do orçamento a ser reservado, do que se esperar da política em questão e da metodologia a ser utilizada para monitorá-la.

2.4 O QUE É MONITORAMENTO, E COMO FAZÊ-LO?

Após a elaboração das políticas públicas, precisamos concretizá-las. Além de executar as ações previstas, é necessário realizar um monitoramento constante para que essas ações obtenham o êxito

esperado. Monitorar significa acompanhar periodicamente a execução uma política, um programa ou um projeto público por meio da coleta e da análise sistemática de dados, com o intuito de verificar se está sendo implementado de acordo com as metas e objetivos planejados (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006; CEPAL, 1997). Com isso, o monitoramento auxilia na tomada de decisão, na correção da trajetória da política pública e antecipa gargalos que inviabilizariam que determinada etapa fosse concretizada.

A atividade de monitorar consiste em acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas, identificando oportunidades e desobstruindo gargalos, que podem ou não ter sido listados na fase de planejamento. Nesse ponto, o monitoramento auxilia o gestor para uma atuação rápida e assertiva, visando ao cumprimento dos objetivos da política pública.

De acordo com Jannuzzi (2011), o monitoramento das políticas públicas tem a função de subsidiar os gestores com dados sobre o andamento, a operação e os efeitos do programa que podem estar resumidos em painéis, sistemas ou tabelas. Assim como o conceito de políticas públicas, o termo e o escopo do monitoramento podem assumir diferentes significados de acordo com o trabalho desempenhado. Mostraremos, a seguir, dois tipos de monitoramento e sua forma de fazer:

- **Monitoramento gerencial** – realiza o acompanhamento dos processos, dos produtos, dos insumos e do alcance das metas. As informações desse tipo de monitoramento auxiliam na prática organizacional, na resolução dos gargalos e nos atrasos decorrentes dos trâmites administrativos, bem como monitora a disponibilidade de recursos financeiros e materiais para a execução das etapas;
- **Monitoramento analítico** – realiza a análise e a comparação de indicadores ao longo do tempo, com enfoque no resultado e no impacto da intervenção (JANNUZZI, 2011). Com isso, o gestor reúne uma série histórica de dados para realizar periodi-

camente uma análise qualitativa que indique avanços, retrocessos, falhas e permanências em decorrência da implementação do programa.

Dessa forma, o monitoramento se coloca como uma etapa essencial no processo de avaliação de uma política pública em andamento, pois permite que o gestor esteja ciente de sua evolução e consiga agir em tempo hábil, caso seja necessário.

2.4.1 COMO SE FAZ O MONITORAMENTO?

Apesar de existirem variações conforme o contexto, em geral, o monitoramento de políticas, programas e projetos públicos é realizado da seguinte forma (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006):

- **Coleta regular de dados** – a reunião das informações deve ser feita de maneira regular, sendo intensificada de acordo com os critérios de prioridade de cada projeto, programa ou política. Para isso, alinhando-se com o instrumento gerencial escolhido, como o MAPR, é necessário definir os dados e suas respectivas fontes, mapeando e alinhando internamente o ponto focal que fornecerá os dados e sua frequência.
- **Criação de uma base de dados** – essa etapa envolve a utilização de ferramentas e sistemas de informação para armazenar as informações nas categorias escolhidas previamente.
- **Sistematização e análise** – a partir dos dados selecionados e da criação de uma base de dados, deve ser proposta uma rotina de sistematização e verificação dos dados, analisando-os periodicamente.
- **Correção de rumos** – as informações permitem manter ou ajustar a implementação do planejamento de acordo com as circunstâncias.
- **Produção de indicadores** – através das informações coleta-

das, é possível atualizar previamente os indicadores que farão parte da verificação dos resultados e para diferentes avaliações do projeto. É importante ressaltar a necessidade de escolhas prévias das categorias e dos indicadores, a fim de racionalizar a coleta e orientar a armazenagem e a extração dos dados, de forma a viabilizar as análises posteriores.

Monitorar, portanto, é ferramenta crucial do gestor diante dos obstáculos e imprevistos inerentes à execução de qualquer política pública, a qual deve ser utilizada em todas as fases dessa execução.

2.4.2 O QUE SÃO INDICADORES?

O termo “indicador” já foi citado anteriormente, porém, a que ele se refere exatamente?

Indicadores são medidas que retratam uma determinada realidade social, transformando conceitos abstratos em números que podem ser analisados e acompanhados ao longo do tempo. Os indicadores auxiliam diretamente o monitoramento das políticas, pois representam quantitativamente se as ações estão atingindo o resultado esperado.

Nesse sentido, são ferramentas cruciais para a governança, na medida em que subsidiam os agentes públicos no monitoramento dos projetos e na correção de rumos, bem como permitem verificar se os resultados almejados na concepção da política pública foram alcançados.

Ao se criar ou selecionar indicadores, deve-se atentar para suas propriedades, as quais os caracterizam como sendo adequados ou não para o que se deseja mensurar. A seguir, listamos algumas possibilidades (BRASIL, 2020, p. 5):

- **Validade** – devem ser relevantes para o contexto que se pretende medir;
- **Utilidade** – devem atender às necessidades dos tomadores de decisão;
- **Disponibilidade** – os dados para a elaboração devem ser de fácil acesso;
- **Confiabilidade** – devem possuir fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas, cuja divulgação seja transparente para diferentes públicos;
- **Clareza** – devem ser compreensíveis a todos os interessados;
- **Simplicidade** – devem ser de fácil entendimento, tanto para os gestores internos quanto para o público em geral;
- **Sensibilidade** – devem abarcar as variações do fenômeno, mesmo que sejam mínimas;
- **Desagregabilidade** – indicadores necessitam traduzir determinada realidade de maneira localizada e desagregada, incluindo múltiplos grupos e categorias, como raça, gênero e idade, entre outros;
- **Economicidade** – o custo da elaboração de um indicador não deve ultrapassar os benefícios advindos dele;
- **Estabilidade** – capacidade de estabelecer séries estáveis e periódicas que permitam acompanhamento; e
- **Auditabilidade ou Rastreabilidade** – qualquer pessoa pode ter acesso à metodologia de cálculo e conseguir verificar sua usabilidade.

Do ponto de vista das propriedades, os indicadores devem possuir os seguintes aspectos:

- **Factibilidade** – os dados devem ser acessíveis e mensurados periodicamente;

- **Temporalidade** – deve-se definir o momento em que começará a medição, a disponibilidade de obtenção dos dados de acordo com a periodicidade estabelecida que possibilite o acompanhamento periódico que se deseja medir; e
- **Publicidade** – indicadores devem estar em um repositório aberto ao público em geral.

EM SÍNTESE:

Eventos da realidade social -> Dados levantados/estatísticas -> Formulação de indicadores -> Análise do antes, durante e pós-intervenção da política pública

Os indicadores variam de acordo com o aspecto que se deseja avaliar, podendo ser de natureza econômica, social, ambiental e institucional, entre outros. Quanto a seu objeto, eles podem ser classificados como:

- **Insumo** – diz respeito à disponibilidade de recursos financeiros, mão de obra e equipamentos. Ex.: Gasto médio por aluno.
- **Processo** – indica o esforço realizado para a obtenção dos resultados. Ex.: número x de atendimentos realizados por mês no Programa Médico de Família; ou número de professores que realizaram capacitação no ano.
- **Produto** – reflete as metas físicas atingidas. Ex.: Número de visualizações na plataforma digital disponibilizada para o ensino híbrido.
- **Resultado** – indica os benefícios para o público-alvo oriundos da intervenção realizada. Ex.: Resultado IDEB.
- **Impacto** – reflete os efeitos do programa e sua contribuição para a sociedade. Mede se o projeto conseguiu atingir o objetivo final. Ex.: Taxa da população alfabetizada.

Os exemplos dados foram todos do campo da Educação, para que as diferenças ficassem mais perceptíveis, porém, os indicadores podem ser utilizados em qualquer área. Para saber mais sobre os indicadores já avaliados em Niterói, acesse o Portal do ObservaNit (<http://observa.niteroi.rj.gov.br/>).

Não se deve esquecer dos tipos de dados que podem ser utilizados ao elaborar um indicador:

- **Dados primários** – advêm dos registros administrativos coletados e armazenados pelo próprio ente — no caso, os órgãos e as autarquias da PMN; e
- **Dados secundários** – informações encontradas em instituições confiáveis que disponibilizam amostras (conjunto de dados coletados e/ou selecionados de uma população por um método específico), registros administrativos (registros de informações criados a partir de uma ação administrativa) e estatísticas (medida numérica que descreve e interpreta quantitativamente uma amostra). O Brasil possui diversas instituições especializadas em disponibilizar essas informações, como o IBGE, o IPEA, a FJP, entre outras.

Por fim, vale destacar que os indicadores devem ser reavaliados periodicamente, de maneira crítica, levando em consideração a metodologia utilizada e as mudanças de cenário. Com isso, sua importância não deve ser relativizada, pois é por meio deles que o gestor conseguirá tomar decisões baseadas em evidências.

2.4.3 COMO ELABORAR INDICADORES?

Conforme citado anteriormente, os indicadores devem ser pensados de maneira consonante aos instrumentos de planejamento vinculados às políticas públicas; no caso de Niterói, podemos citar o NQQ, o PPA e o Plano de Metas. Porém, isso não se constitui em

um fator limitador, pois a secretaria pode monitorar suas políticas utilizando também outros instrumentos, que complementarão o trabalho de gestão.

Para elaborar um indicador, alguns dados são fundamentais:

- **Nome do indicador** – Como ele é chamado?
- **Definição do indicador** – Qual é a sua descrição? O que ele mede?
- **Fórmula** – Qual é a fórmula matemática a ser usada para calcular o indicador?
- **Fonte** – Quem produz o dado?
- **Periodicidade** – De quanto em quanto tempo ele é atualizado?
- **Unidade de medida** – Qual é a sua unidade de medida? (Ex.: %, km, m²)
- **Polaridade** – Quanto maior, melhor; ou, quanto maior, pior?
- **Linha de base e série histórica** – O indicador já foi medido antes? Se sim, qual é a série histórica? Se não, qual será a linha de base, ou seja, o ponto de partida?
- **Metas** – Quais resultados se espera atingir, e em qual data?

Para saber mais, recomendamos o acesso ao Portal ObservaNit (<http://observa.niteroi.rj.gov.br/>).



3

Avaliação de Políticas Públicas

3.1 O QUE É AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Retomando a etapa de “Avaliação”, apresentada na **Figura 5** e descrita no **Quadro 2**, pode-se dizer que a Avaliação de Políticas Públicas consiste, resumidamente, em um instrumento para a tomada de decisão pelo gestor público e de transparência para a sociedade. Considerando a definição do TCU para políticas públicas, que afirma que o objetivo das políticas é tratar problemas públicos, a avaliação permite que se conheçam esses problemas, se identifiquem suas causas, os afetados e a melhor maneira de mitigá-los, lançando mão de medidas assertivas e compatíveis com a realidade local, quando da fase de diagnóstico. Quando feita com a política em andamento ou em sua finalização, a avaliação busca entender seus efeitos, pontos de atenção, qualidades, deficiências e aprendizados.

Desse modo, a Avaliação possibilita que as políticas contribuam com a função da Administração Pública, de atendimento às demandas prioritárias da sociedade, de maneira a serem mais eficientes, eficazes e efetivas, resultando em melhorias significativas na qualidade de vida dos cidadãos.

Traduzindo de maneira mais sistemática, a Avaliação de Políticas Públicas possui diversos objetivos e benefícios.

OBJETIVOS:

- Identificar as demandas prioritárias dos cidadãos por meio da participação social e de evidências;
- Desenhar políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas às demandas;
- Acompanhar o desempenho de políticas públicas já iniciadas, de maneira a garantir que os recursos públicos estejam sendo bem executados;
- Aperfeiçoar ações estatais com base nas experiências realizadas, a fim de que erros sejam mitigados e a qualidade do serviço público seja elevada;
- Garantir o Estado de Direito aos cidadãos; e

- Fortalecer a prestação de contas das ações do governo e aumentar a transparência.

BENEFÍCIOS:

- Priorização das demandas com base em dados, e não em “achismos”;
- Colaboração na sistematização de dados, que possam servir para diversas políticas públicas;
- Facilitação na construção dos instrumentos de planejamento;
- Contribuição na gestão do conhecimento, sobre políticas e resultados já executados/atingidos;
- Otimização dos usos dos recursos públicos, resultando em ampliação da qualidade de vida da população; e
- Elevação de qualidade do padrão dos serviços oferecidos e criação de uma cultura de resultados em que o cidadão é o centro da ação pública.

3.2 POR QUE A AVALIAÇÃO É IMPORTANTE?

A Avaliação é importante porque permite que o gestor público tome decisões assertivas com base em uma análise crítica das políticas públicas a serem implementadas ou em andamento, de maneira a garantir sua eficiência, eficácia e efetividade na resolução de demandas levantadas pela população.

Quando a Prefeitura, por exemplo, solicita uma Avaliação do NQQ, conforme detalhado em capítulo à parte, ela pretende visualizar quais foram os resultados desse planejamento a longo prazo para a cidade até aquele momento e, com isso, mune-se de informações para corrigir rumos e reavaliar projeções e metas, de maneira que, em 2033, ao final do NQQ, a cidade esteja mais

próxima, ou até mesmo supere, à Niterói de 2033 imaginada em 2013.

3.3 QUEM PODE AVALIAR?

Avaliações de Políticas Públicas podem ser demandadas e executadas por diferentes agentes, públicos ou não. No caso da demanda de uma avaliação, os próprios gestores públicos podem solicitá-la, sejam eles gerentes do projeto, sejam superiores hierárquicos, como diretores, subsecretários, secretários, seja até mesmo o prefeito na escala municipal. A demanda também pode partir da própria sociedade civil, por meio de participação em Conselhos Municipais, audiências públicas ou outros instrumentos de participação social, como o Colab.re. Evidentemente, a realização de uma avaliação demanda recursos públicos, não só financeiros, mas humanos e de tempo, independentemente de ser contratada ou realizada internamente.

Dessa forma, chegamos à questão sobre quem pode executar tais avaliações. Elas podem ser realizadas pelo próprio corpo técnico da Prefeitura ou por consultorias, empresas ou órgãos estatais de outras esferas, ou até mesmo de outros poderes. Esse ponto será discutido com mais profundidade adiante, mas é importante desmistificar que a Avaliação é algo destinado apenas a projetos grandes — a avaliação pode ter diversas escalas e vários formatos.

3.4 QUANDO AVALIAR?

Apesar da divisão do ciclo de políticas públicas (**Figura 5**) apontar a Avaliação como uma das fases, já foi ressaltado que ela pode — e deve — permear todo o ciclo de construção das políticas, dos programas e dos projetos.

A Avaliação acontece, por exemplo, desde uma análise de demanda, a partir do diagnóstico de um problema que se cons-

titui como uma prioridade, até a avaliação final do impacto de implementação de um programa específico. Dessa forma, cada etapa da criação e da implementação das políticas públicas requererá uma avaliação específica, com estratégias e ferramentas próprias, o que será abordado no próximo tópico.

Porém, antes de se iniciar o processo de avaliação, é importante pesquisar se outras avaliações não foram realizadas antes, a fim de utilizá-las como referência e confirmar se a realização de uma nova é pertinente. Aprender com o passado é essencial para que não se repitam os mesmos erros e, principalmente, que se evite o desperdício de recursos públicos em contratações que não precisariam ser feitas; afinal, qualquer avaliação, incluindo as realizadas pelo corpo de servidores municipais, pressupõe o uso de recursos — sejam financeiros, humanos e/ou tecnológicos.

A pesquisa inicial mencionada não precisa ficar restrita ao âmbito municipal. Por vezes, instituições estaduais e federais e outras agências de estudos e pesquisas produzem relatórios, análises, entre outros documentos a respeito de indicadores municipais, que podem ser utilizados nas avaliações de demandas locais ou sobre a execução de programas em andamento ou finalizados, no município.

Finalizando este tópico, importa destacar que, ao se analisar a possibilidade de realizar uma Avaliação, algumas perguntas devem ser feitas pelo gestor, a saber:

- **Qual é o problema público a ser enfrentado?**

Exemplos: alto índice de abandono escolar em uma localidade; alto número de mortes de trânsito em uma avenida etc.

- **Existe política pública para o problema? Se sim, qual seu estágio?**

Nesse caso, pode ou não existir política em andamento. Caso exista alguma que pelo menos tangencie o problema, ou tenha sido

finalizada, cabe retomar essa experiência.

- **Já foi feito algum tipo de avaliação anteriormente?**

Por mais que a política pública exista, não necessariamente foi feita alguma avaliação a respeito. Nesse caso, seria proveitoso pesquisar sobre experiências em outros municípios, ou até mesmo em âmbitos estadual e federal, para que o gestor se aproxime do tema da avaliação.

- **Qual é o objetivo dessa avaliação?**

Caso não haja avaliações disponíveis, ou estejam defasadas, cabe ao gestor identificar qual seria o objetivo: se a política não existe, a avaliação será de identificação da demanda. Caso ela esteja em andamento ou finalizada, pode-se solicitar uma avaliação para a percepção de gargalos, melhorias no programa ou validação da política pública.

- **Há recursos disponíveis?**

O último passo para o desenho da Avaliação a ser requerida é saber se existem recursos para fazê-la. Se for realizada pelos quadros municipais, os servidores possuem capacidade técnica? Há dispositivos tecnológicos disponíveis? Os registros administrativos permitem uma análise adequada? Se for realizada por contratação, há recursos previstos? Há servidores disponíveis para o acompanhamento gerencial e burocrático? Há boas empresas disponíveis no mercado especializadas no objetivo que se quer dessa avaliação?

A partir das respostas a essas perguntas, pode-se pensar em como realizar o processo de avaliação, estruturando sua execução, incluindo os prazos para a criação de um eventual TR ou edital, os tempos de análise dos órgãos de controle, como a PGM e a CGM, e o próprio prazo requerido para a avaliação e a compatibilidade com os tempos da gestão.

3.5 COMO AVALIAR?

Em primeiro lugar, é necessário identificar em que fase do ciclo de vida está a política, programa ou projeto que se pretende avaliar.

Em segundo lugar, é necessário reunir as documentações existentes sobre a política ou o programa a ser avaliado. Entre eles, devem estar os documentos relativos ao diagnóstico ou à demanda que originou a intervenção pública, os documentos que formalizaram o início ou a implantação da política ou programa (decreto, portaria ou outro), os documentos que norteiam ou regulamentam a iniciativa em foco e demais documentos referentes à política ou ao programa (PPA, relatórios de execução física e financeira, entre outros).

Cabe destacar aqui a importância de os gestores organizarem, desde o início, o que seria um dossiê da política, programa ou projeto, reunindo toda a documentação sobre a iniciativa e a mantendo sempre atualizada. Isso facilitará todo o trabalho avaliativo.

Após a organização do material existente, deve-se referendar a escolha de quando avaliar, a partir das informações disponíveis.

Uma análise dos documentos juntamente com as informações oriundas do monitoramento por vezes pode ser suficiente para responder a algumas perguntas candentes dos gestores ou dos superiores. Caso isso não solucione os questionamentos, pode-se prosseguir com o intento avaliativo.

Importa reiterar que a avaliação responde às perguntas feitas. Então, o primeiro passo para fazer uma avaliação é definir quais perguntas se pretende que ela responda. Por exemplo:

- Por acaso o interesse é em relação ao nível e à adequabilidade dos gastos?

- Há preocupação com a qualidade e a quantidade dos insumos?
- Há intenção de verificar se as etapas estão sendo corretamente cumpridas pelos atores responsáveis?
- Há interesse em saber se as ações executadas estão dando conta de gerar as entregas previstas?
- Pretende-se verificar se o público-alvo estimado está realmente sendo atingido?
- Há curiosidade sobre se aqueles que estão recebendo os produtos ou serviços estão realmente sendo beneficiados com a política?
- Há desejo de checar se vale a pena continuar executando o programa do mesmo jeito?
- Há interesse em verificar quais pontos podem ser melhorados no projeto?

A avaliação pode oferecer respostas interessantes para todas essas questões.

Em seguida, deve-se escolher se a avaliação será:

- a. externa** (feita por pessoas que não trabalham no órgão responsável pela política, programa ou projeto);
- b. interna** (realizada pela equipe gestora ou por outros trabalhadores do órgão responsável pela política, programa ou projeto); ou
- c. mista** (envolvendo tanto pessoas que trabalham no órgão responsável pela política quanto colaboradores que não têm vínculos com o órgão).

A partir dessas definições, deverá ser elaborado um documento com o escopo da avaliação. Ele deverá conter informações estratégicas para o desenho da avaliação:

- **objetivos gerais e específicos** (traduzem as perguntas que se espera que a avaliação responda);
- **definição da política/programa/projeto**, com breve descrição de suas características (propósito, insumos, ações e entregas);
- **apontamento da metodologia** (quantitativa, qualitativa ou ambas; pesquisa ampla ou pontual, em termos de escala de investigados etc.);
- **descrição sucinta das etapas da pesquisa;**
- **cronograma esperado** para a realização da avaliação e a apresentação dos resultados da pesquisa;
- **previsão de orçamento;**
- **forma de execução** (interna, externa ou mista);
- **responsabilidade/competências** de cada partícipe.

Se a avaliação for **externa**, o plano de trabalho embasará a confecção de um edital posteriormente para a contratação da empresa, ou da consultoria, que realizará a avaliação.

Se a avaliação for **interna**, este documento servirá como plano de ação que norteará o planejamento e a execução das atividades pela equipe interna.

Se a avaliação for **mista**, este documento será basilar para elaboração dos contratos dos consultores que participarão da avaliação, além de embasar também o plano de trabalho que organizará as tarefas entre os componentes internos e os externos da equipe de avaliação.

A escolha de execução interna, externa ou mista da avaliação também deverá levar em conta tanto o tempo disponível da equipe interna quanto os perfis que estão à disposição. Além disso, deve-se atentar para questões orçamentárias — há recurso suficiente para contratação externa? Também há recursos suficientes para a equipe interna conseguir realizar a avaliação? Por vezes é necessário recurso para visitas *in loco* etc.

A opção pela realização **interna**, por um lado, é mais barata, mais rápida, propicia um maior domínio sobre cada etapa da pesquisa e é vantajosa em termos de focalização no que realmente importa para a equipe gestora e em termos de absorção dos resultados por essa equipe. Por outro lado, ela pode parecer mais barata inicialmente, mas custará horas de trabalho da equipe, que serão subtraídas da realização das atividades cotidianas, inclusive da gestão do próprio programa. O que acontece de modo recorrente é não haver na equipe profissionais com o perfil necessário para a realização de certos tipos de avaliação, inviabilizando sua execução internamente. Também ocorre muitas vezes que a rapidez na realização elimina alguns passos estratégicos do planejamento, causando sérios problemas durante a execução e terminando por comprometer o resultado da avaliação.

O correto planejamento do processo avaliativo e a correta alocação de profissionais com qualificação adequada para realizar a tarefa é um alicerce indispensável para uma avaliação bem-sucedida. A existência desses dois elementos forma um “divisor de águas” entre o desperdício de tempo e os recursos públicos em pesquisas comprometidas já de início, por um lado, e avaliações consistentes e úteis, por outro.

Uma equipe **mista** tem sempre a vantagem de incorporar mais horas de trabalho à avaliação, além de aportar novas competências para a equipe interna, podendo suprir tanto a experiência com realização de avaliações quanto as competências em áreas que não estão contempladas pelos perfis da equipe interna.

Quando da opção por integrar equipes interna e externa ao órgão responsável pelo programa, o ponto de inflexão está em realizar a correta divisão de atribuições entre as equipes bem como a alocação de responsabilidade adequada ao perfil profissional de cada executor da pesquisa avaliativa.

A contratação de avaliação **externa** envolve tanto o estabelecimento claro do escopo da avaliação quanto a definição dos perfis dos profissionais externos que comporão a equipe. Em termos de perfis, os contratados deverão ter conhecimento técnico e experiência na realização de avaliações similares à que será contratada, em especial, em políticas e programas públicos. Também é importante que os contratados tenham flexibilidade para se ajustar às vicissitudes da implementação de avaliação de uma política ou programa públicos, e também boa capacidade de comunicação bem como não apresentar nenhum conflito de interesse.

Vale destacar que tudo precisa estar bem detalhado no plano de trabalho, principalmente as responsabilidades da equipe externa e as devidas sanções pelo seu descumprimento.

Também sempre é importante separar tempo no cronograma para o ajuste dos produtos entregues pela equipe externa. Ou seja, após ela entregar o produto (relatório parcial, relatório final etc.), é preciso haver tempo hábil para que a equipe interna o analise e solicite os ajustes, caso sejam necessários. É preciso, ainda, explicitar o tempo máximo para o retorno do produto ajustado pela equipe externa.

Após a confecção do plano de trabalho, será necessário organizar a equipe e dividir as tarefas. O estabelecimento de metas claras e de um cronograma factível é imprescindível para o bom resultado da avaliação.

Também deverá ser considerado o tempo de reflexão sobre os resultados parciais obtidos e, igualmente, ser dado espaço no cronograma para a discussão com pessoas de fora da equipe avaliativa, porém ligadas à política, programa ou projeto que está sendo

avaliado. Esse tempo de compreensão dos resultados e maturação das recomendações é fundamental para que a avaliação logre os aperfeiçoamentos visados pela política pública.

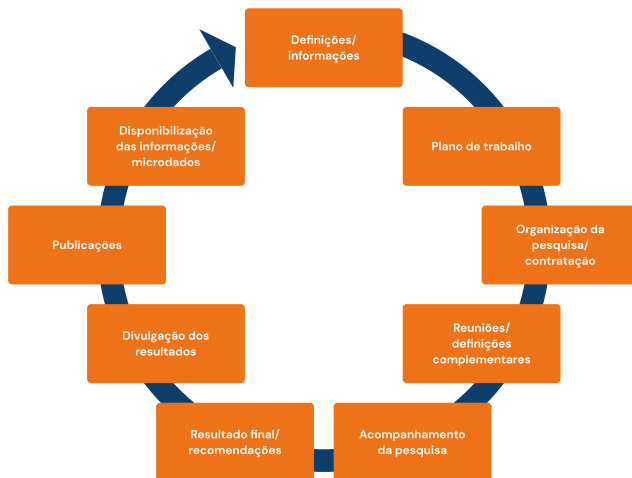
Muitas iniciativas avaliativas pecam pela não organização prévia do material, outras pelos equívocos nas escolhas relacionadas à equipe. Há ainda aquelas que malogram por falta de um plano de trabalho com metas claras e delegações acertadas de tarefas. Também fracassam avaliações que não computam tempo suficiente para a implementação das ações avaliativas e, principalmente, espaço para a análise coletiva e o *feedback* da equipe da política sobre os resultados encontrados pela avaliação.

Por fim, cabe destacar a necessidade de contemplar contratempos durante a execução da avaliação e de ter flexibilidade nas metas e no cronograma para adaptar e ajustar etapas e datas, a fim de fazer frente à dinâmica da realidade tanto da política quanto da vida das pessoas e das intempéries pelas quais os governos por vezes passam.

Considerando a importância estratégica de acompanhar a execução da avaliação e de identificar tempestivamente problemas e necessidades de intervenção para a correção de rumos, recomenda-se que haja sempre duas pessoas da equipe interna responsáveis pelo acompanhamento da avaliação e que sejam elaborados relatórios periódicos e realizadas reuniões regulares para o monitoramento do progresso da avaliação. O registro do andamento do processo avaliativo é também um importante elemento de acompanhamento processual, tanto do ponto de vista legal quanto como uma fonte de informações para a própria avaliação — servindo também como insumo para futuras avaliações.

A partir do trabalho de Vaitsman e Paes-Sousa (2011), que sistematiza a metodologia de trabalho da SAGI/MDS, e das orientações aqui explicitadas, pode-se organizar um fluxo de etapas para a realização de uma pesquisa avaliativa, tal como ilustra a **Figura 9**, a seguir.

Figura 9: Etapas para a realização de uma pesquisa avaliativa



Fonte: Adaptado de Vaistman e Paes-Sousa (2011).

3.6 QUAIS SÃO OS TIPOS DE AVALIAÇÃO E QUANDO APLICÁ-LAS?

Os tipos de avaliação estão relacionados ao período do ciclo de vida da política.

3.6.1 ANTES DE COMEÇAR UMA POLÍTICA, PROGRAMA OU PROJETO (*EX ANTE*)

As decisões sobre o início de uma política, programa ou projeto são de natureza eminentemente política. Contudo, podem ser melhor embasadas em termos de evidências e de coerência e consistência da proposta, se os decisores realizarem determinados tipos de avaliação, os quais serão descritos a seguir.

3.6.1.1 AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA OU DE DEMANDA

Antes de uma política ser iniciada, podem ser feitas avaliações diagnósticas.

A avaliação diagnóstica serve para analisar o contexto e delimitar bem o problema que a política tem como foco.

A avaliação de demanda visa a verificar se realmente há necessidade daquela intervenção pública na forma de política ou programa proposto.

Podem ser realizados estudos para o diagnóstico do perfil da demanda e para o estabelecimento da “linha de base”, a fim de averiguar como está a situação antes da intervenção pública proposta.

3.6.1.2 AVALIAÇÃO DE DESENHO, VIABILIDADE E SUSTENTABILIDADE

A avaliação de desenho analisa a proposta da política para combater o problema, ou seja, sua estrutura lógica de identificação e delimitação das necessidades e das formas de intervenção na realidade. Dessa forma, poderão ser verificadas a delimitação de ações e metas, do público a ser beneficiado, bem como o modelo lógico da política e a análise de forças, fragilidades, oportunidades e riscos (SWOT) dessa política.

Também poderão ser realizadas avaliações para a averiguação da viabilidade e da sustentabilidade da política proposta, antes de ela começar a ser executada. Dessa forma, serão observadas as demandas em termos de orçamento e finanças e o retorno econômico e social da política em questão.

Igualmente importante será avaliar as estratégias de implantação, monitoramento e avaliação da política proposta. Erros no desenho dessas etapas poderão ser corrigidos antes de elas serem executadas, a fim de que se minore o custo dos ajustes depois da política já ter sido implementada.

Essas avaliações tendem a ser rápidas e de baixo custo. Todavia, as avaliações diagnósticas e de demanda carecem da existência prévia de dados censitários, a fim de que possam ser realizadas com mais acurácia. A ausência desse tipo de dado primário pode ser suprida por uma pesquisa específica, porém, isso significará um aumento do custo e do tempo para a sua realização.

3.6.2 DURANTE A EXECUÇÃO DA POLÍTICA, PROGRAMA OU PROJETO (IN ITINERE)

A dinâmica de implementação da política, programa ou projeto é intensa e, por vezes, requer demasiado tempo dos tomadores de decisão. Contudo, a reorganização da agenda de tarefas para incluir determinados tipos de avaliação será benéfica para a realização das entregas esperadas, atuando na melhoria do que se faz, e também do como se faz os produtos e serviços esperados dessa iniciativa pública.

3.6.2.1 AVALIAÇÃO DE PROCESSO

Durante a execução da política, podem ser realizadas avaliações de processo.

A avaliação de implementação ou de processo pode ser realizada depois que a política começou a ser implantada. É importante que já tenha havido um tempo mínimo de implantação da política, a fim de que a avaliação possa realmente captar a implementação como um todo da política.

Caso a implementação seja gradual, isso deve ser levado em conta na formulação e no desenho da ação avaliativa. Também há de se ponderar se vale a pena realizar uma avaliação de processo antes de a política estar minimamente implantada.

Podem ser realizados estudos para averiguar como o programa está sendo executado, se está funcionando conforme o previsto, se os insumos são adequados e suficientes, se os fluxos orçamentário

e financeiro estão ocorrendo corretamente, se as ações previstas estão sendo realizadas conforme o desenho (proposta original) do programa e para o levantamento e a análise do perfil dos beneficiários do programa.

Esse tipo de avaliação pode ser rápido e pontual ou mais amplo e abrangente. Mas, em ambos os casos, precisa ter uma temporalidade menor, para que possa gerar *feedback* a tempo de ser absorvido pelos tomadores de decisão ainda durante o percurso de implementação da política.

As avaliações de processo são marcadas pelo critério da eficiência (como está sendo feito o que se prometeu?).

Normalmente, esse tipo de avaliação não é muito custoso — até porque o período é de investimento pesado na própria execução da política ou do programa.

3.6.3 APÓS O PRIMEIRO CICLO DE ENTREGAS DA POLÍTICA, PROGRAMA OU PROJETO (EX POST)

A consecução das entregas de política, programa ou projeto normalmente é tomada como materialização do sucesso da intervenção pública. Contudo, há espaço suficiente para se pensar em aprimoramentos dessa percepção de alcance dos objetivos mediante alguns métodos de avaliação. Estes auxiliarão os tomadores de decisão a enxergar com mais clareza os pontos favoráveis e as necessidades (e possibilidades) de melhorias de determinada iniciativa pública.

3.6.3.1 AVALIAÇÃO DE RESULTADO

Após os primeiros produtos (bens ou serviços) entregues pela política, programa ou projeto, podem ser executadas avaliações de resultado.

A avaliação de resultado busca verificar se a política conseguiu cumprir com as entregas prometidas. Ou seja, ela só pode ser aplicada depois que a política começou a gerar produtos para a sociedade.

Poderão ser realizados estudos sobre os resultados imediatos do programa a respeito da qualidade dos bens e serviços entregues e sobre o grau de satisfação de seus beneficiários. Também poderão ser executados estudos de custo-benefício do programa.

As avaliações de resultado são marcadas pelo critério da eficácia (a política está entregando o que prometeu?).

Esse tipo de avaliação requer um pouco mais de tempo e recursos. Ela precisa de tempo suficiente, porém, sem comprometer sua função de retroalimentar a nova rodada de execução da política ou programa.

3.6.3.2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Após um período suficiente de maturação da política, quando já houve produção de bens ou serviços em escala minimamente necessária para afetar alguma área da sociedade, podem ser feitas as avaliações de impacto.

As avaliações de impacto têm como objetivo verificar se houve mudança na realidade social a partir da intervenção da política pública avaliada. Ela trabalha para além das entregas da política ou programa, abordando a alteração gerada no cenário que existia antes de essa política ser implementada.

As avaliações de impacto são marcadas pelo critério da efetividade (que mudanças essa política gerou na sociedade?).

Essas avaliações são mais sofisticadas e normalmente requerem muito mais tempo e recursos. Também demandam equipes mais capacitadas e mais bem treinadas para a realização dessas avaliações. Normalmente são realizadas por equipes externas.

Quanto mais se conhecer o “marco zero” da política, ou seja, o contexto original antes de ter ocorrido a intervenção pública, maior será a probabilidade de se obter com mais clareza a contribuição dada (valor agregado) por tal política.

3.6.4 EM QUALQUER MOMENTO DO ANDAMENTO DE UMA POLÍTICA, PROGRAMA OU PROJETO

Após ter sido implantado o projeto, o programa ou a política, pode ser realizada uma avaliação rápida, para que se obtenham informações tempestivas sobre como está a intervenção e se há fragilidades e pontos para melhoria. Esse tipo de avaliação normalmente é denominado avaliação rápida ou avaliação executiva.

3.6.4.1 AVALIAÇÃO EXECUTIVA

Nas fases *in itinere* e *ex post*, podem ser realizadas avaliações mais rápidas, que envolvam questões mais objetivas e delimitadas, considerando o tempo curto para a execução. Trata-se de iniciativa que visa à obtenção de retorno sobre o projeto, programa ou política de forma tempestiva, com baixo custo.

Esse tipo de avaliação é realizado da seguinte forma:

Normalmente faz-se uma avaliação executiva para enfrentar questões menos complexas, que não demandem trabalho de campo. Ao mesmo tempo, buscam-se visões mais acuradas sobre determinados pontos da execução da intervenção ou dos resultados obtidos, dentro de um curto período. Trata-se de uma avaliação feita para a identificação de possíveis fragilidades ou oportunidades de melhorias no desenho, implantação e implementação de uma política, programa ou projeto. Ela visa à realização do mapeamento em um curto período — normalmente entre 2 e 6 meses — a fim de fornecer aos gestores informações estratégicas em momento oportuno para a intervenção e a realização das correções ou melhorias indicadas. O objetivo é, em pouco tempo, fornecer informações que viabilizem o aperfeiçoamento da intervenção pública.

A avaliação executiva se debruça sobre os documentos da política, programa ou projeto, como decretos, portarias, resoluções, manuais e outras normas, acrescentando o levantamento de outras documentações (relatórios de atividade, por exemplo), dados primários (registros administrativos da própria política) e indicadores disponíveis sobre o problema e o público-alvo dessa política. Reúne-se todo esse material e faz-se uma análise criteriosa, a partir de perguntas de pesquisas que norteiem o trabalho crítico. Se necessário, são realizadas uma ou mais entrevistas com os gestores, sempre considerando a celeridade do prazo. Não ocorre coleta de dados primários com o público-alvo, ou seja, não há etapa de campo nesse tipo de avaliação.

Sendo um trabalho avaliativo realizado com os documentos e os dados disponíveis e visando à entrega de relatórios objetivos, com delimitação clara dos pontos que necessitam de correção ou oportunizam melhorias, esse tipo de avaliação pode ser realizado por equipes mistas e até mesmo internas. Essa metodologia permite realizá-la com baixo custo e com retorno no curtíssimo prazo. Sendo assim, ela possui como vantagens a baixa oneração e as informações estratégicas que fornece, constituindo-se, assim, em uma aliada na gestão baseada em evidências.

A avaliação executiva também é utilizada para fazer um *checkup* na política, programa ou projeto, de tal modo que oriente sobre a necessidade ou não de uma avaliação de maior fôlego e, em caso afirmativo, onde e qual tipo de avaliação será necessária. Ou seja, ela lança luz sobre qual etapa exata da política realmente necessita ser submetida a um processo de avaliação mais intenso, de médio prazo. Isso não só economiza como otimiza recursos públicos, tanto financeiros quanto humanos. Além disso, aporta mais subsídios técnicos para que os gestores tomem decisões acertadas sobre os próximos passos, tanto em termos de gestão quanto sobre as próximas avaliações dessa política.

O ideal é que os gestores públicos percebam o andamento de suas políticas, programas ou projetos e estabeleçam avaliações executivas antes de decidirem por alterar determinados aspectos do desenho ou mesmo ampliar o que já está sendo feito. Isso permite

a correção de rumos bem como os aperfeiçoamentos que levarão a iniciativa a novos níveis de eficiência e eficácia, mesmo antes de haver produzido seus impactos. Esse tipo de avaliação é uma ferramenta de grande valia para uma gestão por resultados. A orientação da implementação a partir de evidências tem nas avaliações executivas um aliado metodológico para otimizar a tomada de decisão e superar obstáculos, além de provocar melhorias antes mesmo da maturidade da iniciativa.

Os pontos positivos desse tipo de avaliação são o baixo custo e o rápido retorno, em termos de produto avaliativo. Todavia, também existem pontos desfavoráveis: ela pode não captar adequadamente problemas mais complexos e pode não explicitar questões candentes que estão ocorrendo na execução na ponta (local) da política, programa ou projeto, exatamente por não ter abrangência e capilaridade proporcionadas por uma pesquisa de campo. O curto espaço de tempo pode ser crucial para que se corrija o rumo ou determinado aspecto da intervenção — o que pode vir a salvá-la do fracasso. Contudo, pode também causar avarias no grau de profundidade e maturação das análises dos dados e informações, ocasionando simplificações do que está ocorrendo ou até equívocos em termos de causalidade.

Em suma, a avaliação executiva pode ser um poderoso instrumento quando aliada a outras formas de avaliação.

3.7 SÍNTESE E QUESTÕES PARA REFLEXÃO

Os métodos adotados para a realização de cada tipo de avaliação deverão responder ao perfil da política, programa ou projeto avaliado, às perguntas avaliativas que se pretende responder por meio dessa pesquisa e do tempo e elementos informacionais disponíveis para avaliar a política em questão.

Quadro 4: Esquematisação dos tipos de avaliação

Tipo	O quê	Quando	Como	Quem	Tempo	Custo
Avaliação diagnóstica	Avalia a necessidade e a situação ou problema sobre o qual a política incidirá	Antes de a política ser implantada	Por meio de estudos de demanda, de perfis do grupo que será beneficiado, para estabelecer a linha de base da política	Pode ser feita por equipes internas ou mistas	Curto prazo	Baixo custo
Avaliação de processo	Avalia o andamento da implementação da política	Durante a execução da política	Por meio de estudos de execução da política, de perfil dos beneficiários, de fluxo orçamentário e financeiro e de insumos	Pode ser feita por equipes internas ou mistas	Curto e médio prazos	Baixo custo
Avaliação de resultado	Avalia os produtos e os serviços que estão sendo entregues pela política	Após a produção dos primeiros produtos ou serviços	Por meio de estudos dos produtos e serviços entregues, de satisfação dos beneficiados e custo-benefício	Pode ser feita por equipes mistas ou externas	Curto e médio prazos	Médio custo

Tipo	O quê	Quando	Como	Quem	Tempo	Custo
Avaliação de impacto	Avalia os efeitos e o impacto da política	Após a política ter tido plena execução	Por meio de estudos sobre os efeitos e os impactos da política e as mudanças geradas na realidade	Pode ser feita por equipes externas	Médio e longo prazos	Alto custo
Avaliação executiva	Avalia o processo, os produtos e os serviços gerados, os resultados e o impacto da política	Pode ser aplicada durante a execução ou após o resultado da política	Por meio de levantamento documental e estudos dos dados e informações disponíveis	Pode ser feita por equipes internas ou mistas.	Curto prazo	Baixo custo

Fonte: Elaboração própria.

O ideal é sempre mesclar métodos quantitativos com qualitativos e ter sempre em perspectiva que os métodos devem responder aos interesses e às realidades da política, e não o contrário. Não existe método que funcione para todos os programas e políticas, em qualquer fase de seu ciclo de vida. Também sempre vale a pena reiterar que se deve organizar uma equipe com as competências e experiências necessárias para executar o tipo de avaliação pretendido.

A conjugação de diferentes métodos e diversos tipos de avaliações pode permitir uma visão mais acurada da política como um todo, ao mesmo tempo em que focaliza aspectos específicos e permite intervenções cirúrgicas e tempestivas, para a correção de rumos e o aperfeiçoamento da intervenção pública em questão.

3.7.1 PLANO DE AVALIAÇÕES

A combinação de tipos e métodos deve preferencialmente ser elaborada de forma orgânica, evitando sobreposições e otimizando os recursos disponíveis, tanto orçamentários quanto de tempo das equipes envolvidas. Essa organicidade pode ser dada por meio da construção de um plano de avaliações para a política, no qual se planeje de antemão a realização de determinadas avaliações em pontos estratégicos do ciclo de vida da política.

A formatação de um plano de avaliações permite também aproveitar melhor as oportunidades avaliativas, orientar as equipes quanto à documentação e à produção de informações/memória sobre a política durante o percurso de sua execução bem como a previsão orçamentária necessária para viabilizar as pesquisas de avaliação. Isso é especialmente importante quando envolve contratação de equipe externa, mas também quando se pretende fazer uma avaliação de impacto da política.

Por exemplo, realizar uma avaliação de impacto sem ter a linha de base da política compromete a correta mensuração dos efeitos dessa política, tornando-a mais difícil e custosa.

Depois de tomadas as devidas decisões sobre a avaliação e de elas terem sido realizadas, cabe refletir sobre o uso adequado das informações aportadas pela pesquisa. O que se deve fazer com os resultados da pesquisa avaliativa? Isso será o tema da próxima seção.

3.8 COMO USAR E COMUNICAR OS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO?

O Monitoramento e a Avaliação das Políticas Públicas não representam um fim em si mesmos, ou seja, eles são etapas necessárias, porém não são os objetivos últimos das políticas, uma vez que cada ação da Administração Pública possui objetivos próprios, cujo fim é a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, de maneira direta ou indireta. Ou seja, “no fim das contas”, o que importa é o impacto que vai ser gerado na e para a sociedade, seja no aumento da expectativa de vida, seja na diminuição do tempo perdido no trânsito, seja no aumento da escolaridade dos habitantes.

Porém, para alcançar esse objetivo final, as avaliações surgem como ferramentas importantes para balizar as decisões dos agentes públicos; ajustar os programas e/ou os projetos; revalidar e reforçar a legitimidade das políticas; readequar os instrumentos do planejamento; identificar as lacunas e as fragilidades; captar a percepção dos usuários/beneficiários; enxergar os resultados não previstos e os efeitos colaterais; justificar a não adoção ou a não alteração; defender a política perante os órgãos de controle; pleitear mais recursos; blindá-la dos ataques de grupos de interesses; defendê-la no parlamento; promovê-la frente à população; e, informar melhor os *stakeholders*, entre outros objetivos que justificam sua realização.

Apesar de tantos benefícios, por vezes, comunicar a importância das avaliações a setores internos da Administração Pública e à sociedade se constitui tarefa árdua, visto que nem sempre os resultados dos programas e dos projetos se apresentam de maneira óbvia ou têm uma linguagem de fácil compreensão. Dessa forma, considerando uma gestão com base em evidências (ou seja, sem “achismos”),

é preciso que existam informações qualificadas e tecnicamente embasadas sobre as políticas, para acompanhar sua trajetória e desempenho, que sejam passadas de forma clara e acessível.

Como descrito no item anterior, cada tipo de avaliação gerará resultados específicos, condizentes com a etapa da política pública a que se relaciona. Utilizando a classificação proposta no **Quadro 4**, percebemos que cada uma possui uma finalidade própria e que, por consequência, gerará dados que deverão ser comunicados a atores diferentes no processo de implementação das políticas.

No caso de avaliações diagnósticas, o principal uso é na tomada de decisão dos gestores públicos, no momento de identificar a demanda da sociedade e desenhar um programa, projeto ou ação que vise a atendê-la. Para efeitos de transparência e *accountability*, é importante que sejam comunicados à sociedade os resultados dessa avaliação — até mesmo para combater possíveis pensamentos críticos advindos do “senso comum” — deixando claro quais serão as etapas, os resultados e os impactos esperados da política pública a ser proposta. Diante dessa abertura, a própria sociedade pode e deve contribuir na formulação da ideia, além de ser convidada a participar do acompanhamento durante sua execução.

No caso de avaliações de processo, a comunicação para o gestor público se dá no interesse da verificação dos rumos da política, a fim de identificar as possíveis correções e as melhorias que podem ser feitas. Para a população e os setores externos em geral, essa avaliação permite que o setor público comunique os resultados esperados da política pública, explicando quais ações estão sendo tomadas, o porquê de possíveis restrições momentâneas, de maneira que todos os interessados se sintam incluídos no processo.

As avaliações de resultado, efetuadas logo após a entrega dos produtos, se apresentam como um *feedback* dado a instituições de controle, outros poderes, setores da sociedade civil e outros *stakeholders*, comunicando o que foi feito, como foi feito, o montante de recursos utilizados, enfim, servindo como prestação de

contas da Administração Pública, tal como preconizado no termo “*accountability*”, descrito anteriormente.

Por fim, avaliações de impacto, feitas a partir de um distanciamento histórico relativo das entregas da política pública, permitem verificar os resultados estruturantes alcançados, a percepção da população e o custo-benefício. Servem assim como *know-how* acumulado sobre o tema e garantem que futuras políticas não cometam os mesmos erros e foquem nos pontos positivos atingidos, sem deixar de considerar o contexto socioeconômico, que nem sempre permitirá comparações diretas.

É importante que os resultados e os impactos sejam comunicados de forma clara, em linguagem acessível e por diferentes meios de acesso (portais, audiências públicas, *lives* etc.) para que mais uma vez a participação social se faça presente na discussão dos rumos das ações da Administração Pública. A PMN, por exemplo, durante todo o período da pandemia promoveu *lives* para a comunicação das medidas de enfrentamento à COVID-19, permitindo uma conexão direta com a população. Dessa forma, passou-se uma imagem de firmeza e confiança perante os desafios, aumentando o engajamento dos cidadãos em relação às medidas consideradas impopulares, como o distanciamento social e o fechamento de atividades. Essas *lives* também serviram como uma prestação de contas das ações adotadas, uma vez que balanços e resultados eram divulgados.

Vale ressaltar que alguns atores são essenciais nesse diálogo com a sociedade civil, como os Conselhos Municipais, as Associações de Moradores e as Associações de Classe. Esses diálogos podem ocorrer por meio de diversos canais, como audiências públicas, reuniões de conselhos, *lives*, enquetes, pesquisas e publicações em portais oficiais, diferenciando-se por sua natureza ativa, quando a população pode efetivamente opinar, debater e interagir; ou passiva, quando ela apenas é informada a respeito. Ambos os tipos de participação são importantes e devem ser incentivados, pois permitem a constituição de uma governança mais plural, baseada nas evidências, na transparência e na diversidade.

Para cada tipo de interlocutor, é necessário saber dosar a linguagem, o canal e o objetivo da mensagem. Para um chefe do Executivo, a avaliação pode servir para tomar uma decisão a respeito da implementação, da continuidade ou do encerramento de uma política pública, sendo necessária uma linguagem objetiva, direta, que lhe dê informações suficientes para isso.

Para a sociedade civil, seja por meio dos Conselhos, audiências públicas ou nas redes sociais, a avaliação pode ter um foco de prestação de contas, ou de diálogo a respeito de uma demanda específica; dessa forma, a linguagem deve ser acessível, contextualizada e comunicada por diversos canais, de maneira que chegue a diferentes camadas da população. Essas camadas, dotadas de informações qualificadas, podem inclusive servir como “embaixadores” de uma política pública, ampliando seu alcance e melhorando sua divulgação. No caso dos instrumentos de planejamento, que nem sempre possuem uma linguagem acessível, é fundamental esse diálogo para que a população, de forma geral, entenda a agenda pública proposta e participe de maneira mais ativa e consciente.

Para a Câmara Municipal e órgãos de controle, há ritos que devem ser seguidos, e a linguagem formal deve ser adotada para que os resultados da Avaliação fiquem claros e diretos, sempre respeitando a liturgia dos processos envolvidos. No Caso da Câmara, a avaliação pode servir para a criação de legislações mais assertivas que potencializem os efeitos das políticas propostas pelo Executivo. Para os órgãos de controle, as avaliações servem como documentos comprobatórios do bom uso dos recursos políticos e da atitude proativa da Municipalidade frente às demandas de transparência e *accountability*.

No caso da PMN, observa-se que a pauta da participação social é colocada como de grande relevância, haja vista o número de conselhos municipais instituídos e o número de consultas públicas realizadas, inclusive em meios digitais por intermédio do Colab.re, permitindo que, mesmo em tempos de pandemia, a população tenha espaço na discussão das políticas públicas.

Cabe destacar o ObservaNit, como um grande lócus de divulgação dos resultados das políticas públicas da PMN, em termos de evolução dos indicadores socioeconômicos de Niterói. O objetivo é tornar-se uma grande ferramenta de Avaliação, auxiliando os gestores na tomada de decisão e fornecendo uma devolutiva aos cidadãos sobre os resultados das múltiplas políticas adotadas no município. Dessa forma, o Portal da Transparência complementa o ObservaNit, trazendo informações a respeito de contratos, licitações, gastos públicos, permitindo que a população tenha acesso a qualquer informação pública.

Enfim, os resultados das avaliações devem ser analisados, discutidos, publicizados e guardados, de maneira a servir como referência para a própria Administração Pública na reformulação e na proposição de continuidade das ações ou de outros projetos, sempre lançando mão de linguagens e ferramentas acessíveis, que ampliem o número de pessoas que dialogam com o Setor Público. A PMN rotineiramente faz o exercício de autoavaliação, a fim de aprimorar seus instrumentos de planejamento e gestão, como o PPA e NQQ, para que a escolha dos investimentos leve em consideração a agenda pactuada de redução das desigualdades por meio da garantia dos direitos e acesso à renda.

Dessa forma, por meio de um processo de *feedback* constante, ocorre a aquisição de conhecimento no âmbito da organização, em que se percebem, monitoram e examinam, continuamente, informações relevantes advindas do ambiente interno e do externo. É nesse sentido que se estabelece a conexão entre aprendizado organizacional e avaliação, de maneira a aprimorar a capacidade de identificação de demandas públicas, principalmente dos grupos mais invisibilizados, e aprimorar a capacidade das entregas.



4

**Casos de sucesso em
avaliação de políticas
públicas**

O objetivo deste capítulo é ilustrar a discussão metodológica do capítulo anterior com alguns exemplos bem-sucedidos de avaliação por parte do poder público, a fim de fornecer mais elementos para municiar os gestores quando da tomada de decisão sobre a avaliação, tanto em termos do que e quando fazer, quanto de comparabilidade para fins de análise de propostas e trabalhos avaliativos. Para a escolha dos casos de avaliação de sucesso, alguns critérios foram observados. Inicialmente foram priorizadas avaliações realizadas por instituições de referência. Outro ponto considerado se refere ao projeto ou programa a ser avaliado, devendo este prioritariamente ter um alcance nacional e executado por ente público, evitando assim avaliações de programas regionalizados. Na busca dos exemplos de avaliações a serem estudadas, notou-se uma variedade de critérios e modelos de avaliação de políticas públicas.

A escolha do Programa de Geração de Trabalho e Renda (PROGER) ocorreu por atender aos critérios acima elencados, pois se trata de um Programa de cobertura nacional, que foi avaliado pelo IPEA, que é uma instituição pública federal de referência no trabalho de pesquisa e avaliação de políticas públicas. A avaliação do PROGER descreve, de forma clara, a metodologia e o critério utilizado, discorre sobre a forma de operacionalização e a fonte utilizada, sendo esses pontos fundamentais na escolha do programa.

A escolha do Programa Bolsa Família (PBF) também guardou relação com o critério de ser avaliado por uma instituição de referência na área (MSD/SAGI), além de ser um programa federal que já foi amplamente avaliado por outros pesquisadores, sob diversos formatos, recortes regionais e temáticos.

Levou-se ainda em consideração que as pesquisas selecionadas sobre o PBF se enquadram nas três grandes categorias de avaliação, conforme apresentado no capítulo 3:

- i. as avaliações diagnósticas e de desenho;
- ii. as avaliações de processo; e
- iii. as avaliações de resultados e impacto.

As pesquisas de natureza diagnóstica procuram trazer insumos para o dimensionamento de questões como a caracterização do público-alvo, o levantamento da capacidade instalada de gestão e o contexto de operação das políticas e programas de forma abreviada.

Já as avaliações de processos trazem insumos para analisar a consistência do desenho operacional do programa, a organicidade dos arranjos federativos e intersetoriais, assim como informações para identificar gargalos e problemas de implementação decorrentes da quantidade e da qualidade dos recursos empregados (humanos, financeiro-orçamentário, institucionais e de comunicação).

Os estudos avaliativos de resultados e impactos estão voltados à análise do cumprimento dos objetivos do programa, sua escala e cobertura, a satisfação com serviços, assim como as externalidades positivas e negativas do programa para o público atendido ou para a sociedade em geral.

O roteiro proposto para a sistematização desses casos de sucesso procurou registrar, em síntese: o título da pesquisa, o programa pesquisado, a instituição executora, a equipe responsável pela execução da pesquisa, os órgãos de cooperação técnica envolvidos, o período de realização da pesquisa, os objetivos, as fontes de dados, os procedimentos metodológicos e os principais resultados. A fonte utilizada foi o *Caderno de Estudos nº 27*, do Ministério de Desenvolvimento Social, organizado por Paulo Jannuzzi e Paula Montagner. Ele trata da síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS entre 2015 e 2016 (BRASIL, 2016).

4.1 AVALIAÇÃO PROGER

O Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) foi instituído em 1994, pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). O programa foi concebido como um instrumento de política pública, com o objetivo de gerar emprego e renda por meio da concessão de financiamentos a empresas de menor porte no país. Os recursos desses financiamentos são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e são emprestados mediante a autorização e a regulamentação do CODEFAT, aos bancos oficiais federais, que se responsabilizam pela seleção das empresas beneficiárias.

- ♦ **Título da Pesquisa:** Avaliação de impacto do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER)
- ♦ **Programa Pesquisado:** PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda
- ♦ **Instituição executora:** IPEA
- ♦ **Equipe responsável:** Carlos Henrique Corseuil, Miguel Nathan Foguel e Felipe Mendonça Russo
- ♦ **Órgãos de cooperação técnica:** Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) — especificamente o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS); Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério da Economia (SPPE/ME); e, o órgão supervisor Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (SECAP/ME).
- ♦ **Período de realização:** 2009 a 2018
- ♦ **Objetivos da pesquisa:** A pesquisa teve por objetivo avaliar o impacto do PROGER sobre o emprego formal, a folha salarial e os desligamentos sem justa causa.
- ♦ **Fonte de dados:** Duas fontes de dados foram utilizadas na avaliação: o BG-Proger, que disponibiliza informações sobre os contratos

de empréstimo do programa, e a RAIS, que contém informações sobre o total de empresas formais e seus empregados no país. A junção dessas bases de dados, que foi operacionalizada pelo identificador do CNPJ, permitiu a construção dos grupos de estabelecimentos participantes e não participantes do programa.

- ♦ **Procedimentos metodológicos:** Avaliação de Impacto utiliza o método de diferença-em-diferenças, que oferece mais flexibilidade para reportar, de forma agregada, os resultados obtidos separadamente por diferentes grupos de empresas financiadas pelo PROGER. Além de permitir que se exponham os impactos de acordo com o tempo decorrido desde a contratação do empréstimo, o método também possibilita reportar os resultados para cada um dos anos compreendidos no período de análise (2009-2018).

A avaliação de impacto do programa utilizou dados observacionais da base de informação do programa e da RAIS.

O método de diferença em diferenças levou em consideração algumas importantes características do PROGER e de seus potenciais impactos sobre as variáveis: a) nível de emprego; b) folha de salários; e c) desligamentos sem justa causa.

- ♦ **Principais resultados:** As estimativas para o efeito sobre o emprego para cada ano são sempre positivas. O valor das estimativas cresceu de 5,3% em 2009 a 32,5% em 2014 e, a partir daí, o valor das estimativas passou a decrescer até atingir a marca de 24,4% em 2018.

As estimativas computadas por tempo decorrido também são todas positivas. O impacto do PROGER sobre o emprego varia de 5% no ano que o empréstimo é contratado até 38,5% no décimo ano contado a partir do ano de contrato.

As estimativas de impacto sobre a folha salarial são sempre positivas. Observou-se também um crescimento monótono por tempo decorrido, chegando à marca de 45,5% após dez anos da contratação do financiamento.

Os resultados sobre os impactos agregados em termos de tempo calendário sobre emprego, folha salarial e demissões sem justa causa são sempre positivos embora nem sempre estatisticamente significativos, especialmente nos primeiros anos.

Os efeitos sobre as demissões sem justa causa mostraram-se mais estáveis na faixa de 15% a 25% ao longo de quase todos os anos. Todavia, as estimativas de impacto não se mostraram significativas para o emprego em 2009 e 2010; entre 2009 e 2011, no caso da folha de pagamento; e até 2012, para as demissões.

Os resultados agregados para o tempo decorrido após a entrada no programa também se mostram sempre positivos e nem sempre estatisticamente significativos, em particular nos primeiros períodos posteriores à exposição ao programa.

De forma geral, os impactos avaliados são positivos sobre o emprego das empresas participantes do programa, pelo menos para as que tomaram crédito uma vez. Essa avaliação revela que, de forma geral, o PROGER também tem efeitos positivos sobre a folha salarial das empresas beneficiárias do programa. Em conjunto, portanto, os resultados indicam que a intervenção tem sido capaz de elevar marginalmente a massa salarial dos trabalhadores no país, sendo esse resultado explicado, pelo menos em parte, pelo aumento de postos de trabalho gerados pelo programa. Já os aumentos dos desligamentos sem justa causa associados ao programa não contribuem para reduzir a demanda pelo seguro-desemprego e tampouco a rotatividade no mercado de trabalho do país.

Fonte: Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10785>.

4.2 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003, é um programa federal de transferência de renda condicional para famílias em situa-

ção de pobreza que visa a promover o alívio imediato e a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza. Foram definidas condicionalidades para o recebimento continuado do benefício, as quais reforçam o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação e propiciam o combate à pobreza futura.

A criação do PBF significou a unificação, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de quatro programas de transferência de renda preexistentes, até então, sob a responsabilidade de distintos órgãos no Governo Federal.

Os critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família partem da definição de pobreza e extrema pobreza, considerando a presença de crianças e adolescentes até 15 anos de idade, gestantes e nutrízes.

Para o acesso ao benefício, as famílias devem cumprir os compromissos e as responsabilidades no âmbito da educação e da saúde, devendo matricular crianças a partir de seis anos e adolescentes até quinze anos no ensino fundamental e garantir que estes tenham frequência escolar mínima de 85%. Devem, também, realizar, nas unidades municipais de saúde, os controles de saúde e nutricional de gestantes, nutrízes e crianças menores de sete anos. Por fim, devem participar das atividades de educação alimentar oferecida no município por órgãos dos governos Federal, estadual e/ou municipal.

Para que essas condicionalidades possam ser cumpridas, é necessário que o poder público garanta, no âmbito local, a oferta e a qualidade dos serviços básicos de saúde, educação e educação alimentar.

Diversos fatores, entre eles a grande extensão territorial (5.560 municípios, isto é, 99% dos municípios do país) e a cobertura (em 2006 eram 11,1 milhões de famílias), fazem do Programa Bolsa Família uma intervenção bastante complexa do ponto de vista da implementação.

Para que esta ocorra, os governos Federal, estadual e municipal têm atribuições específicas. Ao Governo Federal cabem o financiamento do benefício, a definição e a aplicação da normativa legal

e das instruções técnicas, a definição da cobertura e a expansão do programa em cada município, a transferência de recursos para apoiar a gestão local do programa e a contratação do agente executor — a Caixa Econômica Federal — e o monitoramento da sua atuação. Além disso, o Governo Federal tem responsabilidades de controle e fiscalização da execução do programa, de capacitação dos agentes em todos os níveis e de gestão do Cadastro Único de Benefícios Sociais, uma peça-chave para a seleção de beneficiários e a focalização adequada do programa.

Cabem aos governos estaduais apoiarem os governos municipais no desempenho do programa, no que se refere essencialmente à ajuda para o cadastramento dos potenciais beneficiários e a gestão local do Cadastro Único, a capacitação das equipes e o fortalecimento da organização local do programa.

Aos municípios, cabe o papel principal na execução do programa no âmbito local e o relacionamento direto com as famílias elegíveis e efetivamente beneficiárias. O governo municipal deve definir um gestor do PBF, segundo exigência do MDS, e oferecer as condições adequadas para o exercício das tarefas de cadastramento da população pobre no município e a informação dos dados ao Governo Federal, a orientação da população a respeito do Programa e a operação do Cadastro Único no município. Constituem, ainda, atribuições dos governos municipais: realizar o controle do cumprimento das condicionalidades do programa pelas famílias beneficiárias e desenvolver ações complementares ao PBF que tenham por objetivo a inserção social das famílias em situação de pobreza. Entre as atribuições do governo municipal na implementação está fornecer o apoio à criação da Instância de Controle Social (ICS) do PBF no município e a participação nessa instância.

Fonte: Disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/Painel-PEI/Publicacoes/Pesquisa%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia.pdf>

A seguir serão apresentados, em síntese, três exemplos de pesquisa de avaliação do PBF:

4.2.1 FICHA TÉCNICA – AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Título da pesquisa: Linha de Base – Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – AIBF

- ♦ **Programa Pesquisado:** Programa Bolsa Família
- ♦ **Instituição executora da pesquisa:** Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – Cedeplar/UFMG
- ♦ **Equipe responsável:** MDS/SAGI
- ♦ **Fonte de Recursos:** Orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (OGU)
- ♦ **Período de realização do trabalho de campo:** novembro de 2005
- ♦ **Objetivos da pesquisa AIBF:** O trabalho apresenta uma breve descrição do desenho amostral da pesquisa de linha de base da AIBF, trazendo uma análise preliminar sobre a interpretação dos resultados obtidos com uma nota metodológica introdutória, descrevendo não só a metodologia utilizada, as inúmeras variáveis dependentes ou dimensões de impacto, mas também alerta para seus limites como pesquisa de linha de base.
- ♦ **Procedimentos metodológicos:** Como o PBF se constituiu a partir da unificação de quatro outros programas preexistentes de transferência de renda, não foi possível a condução de um experimento social e da demarcação de um momento anterior à implementação da política social.
- ♦ Optou-se pela elaboração de uma pesquisa de linha de base domiciliar, de cunho observacional, denominada Pesquisa Linha de Base Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF), que foi desenhada para servir como âncora a várias outras pesquisas dentro do mesmo plano amostral, que, no conjunto, constituem

um painel longitudinal para a delimitação do impacto do programa ao longo do tempo.

- ◆ A técnica quase-experimental padrão utilizada foi a estimativa dos diferenciais a partir do pareamento de grupos de tratamento e controle por intermédio do escore de propensão (*Propensity Score Matching – PSM*).
- ◆ A ideia básica que guiou o desenho amostral e, portanto, determinou os procedimentos amostrais adotados na pesquisa de linha de base foi a partição da amostra em três grupos diferentes distribuídos em proporções desiguais. O primeiro grupo foi formado pelas famílias que eram beneficiárias do programa em novembro de 2005 e, por esse motivo, foram denominados “casos”. O segundo grupo é constituído por aquelas famílias que estavam, naquela ocasião, cadastradas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, mas ainda não eram beneficiárias do programa. Esse grupo foi denominado de “controle tipo 1”. O último grupo congregou as famílias que não eram nem beneficiárias do Programa Bolsa Família nem eram cadastradas no Cadastro Único. Esse grupo foi chamado de “controle tipo 2”.
- ◆ Como a avaliação do Cadastro Único na época indicou um nível de inconsistência de informações que poderia comprometer o processo amostral, optou-se pela realização de uma pesquisa de base domiciliar. Com isso, tornou-se possível incluir toda a população de famílias do país, inclusive uma pequena amostra de famílias não elegíveis para o programa.
- ◆ Diante disso, e com os estratos regionais estabelecidos, o passo seguinte foi constituído pela definição das Unidades Primárias de Amostragem (UPAs). Nessa etapa, o desenho amostral considerou diferentemente dois conjuntos de municípios brasileiros. O primeiro grupo foi constituído pelos 41 maiores municípios do país, de acordo com os dados do Censo Demográfico 2000. Esse grupo foi denominado “Municípios Grandes”. Todos os demais municípios formaram o segundo grupo, denominado de “Municípios Pequenos”.

- ◆ Assim, o plano amostral aplicado foi executado em duas fases. Na primeira, foi adotada a amostragem conglomerada e foram sorteados setores censitários no primeiro grupo de municípios. No segundo grupo, os municípios foram agregados, em cada grande área, por contiguidade, de maneira que municípios ou grupos deles tivessem um número mínimo de 50.000 residentes. Esse agrupamento resultou em um total de 1.420 grupos, os mais heterogêneos possíveis em relação às características descritivas dos municípios que o compuseram.
- ◆ **Resultados:** Na primeira rodada da pesquisa AIBF se utilizou metodologia quase experimental e técnicas de pareamento por escore de propensão. Na coleta de dados foram entrevistadas 15.426 famílias de todas as regiões do país. Os principais resultados apresentados no relatório AIBF-I foram organizados pelos temas: gastos de consumo; educação e trabalho infantil; trabalho; antropometria; saúde; e, poder de barganha das mulheres.

Fonte: Disponível em:

<https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/448.pdf>.

4.2.2 FICHA TÉCNICA – AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO

Título da pesquisa: Avaliação de Implementação do Programa Bolsa Família – BFI

- ◆ **Programa Pesquisado:** Programa Bolsa Família
- ◆ **Instituição executora da pesquisa:** Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa – FUNDEP, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG
- ◆ **Órgão de cooperação técnica:** execução técnica do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – FACE/UFMG.

- ◆ **Equipe responsável:** MDS/SAGI
- ◆ **Forma de contratação:** Termo de Referência
- ◆ **Fonte de Recursos:** Orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (OGU)
- ◆ **Período de realização do trabalho de campo:** de 06/11/2006 a 22/12/2006; e, entre janeiro e março de 2007
- ◆ **Objetivos da pesquisa BFI:** A Pesquisa BFI foi concebida e implementada tendo como parâmetro seu desenho de implementação e operação, e como base o desenho amostral da Pesquisa de Avaliação de Impacto do PBF. Foram examinados aspectos bastante específicos do funcionamento local do programa, tal como a utilização dos sistemas informatizados de gestão do cadastro, do benefício e das condicionalidades, considerando a heterogeneidade e, portanto, as especificidades dos municípios.
- ◆ Em uma dimensão mais ampliada, a incorporação, na concepção da pesquisa, da estrutura básica do PBF, qual seja, ser um programa federal de execução municipal, era fundamental para a análise da gestão local do PBF. Esse elemento permitiria articular o papel da esfera local, no contexto das definições e diretrizes centrais, na medida em que estas, por definição, objetivam a implementação mais eficiente em termos de focalização e gestão com vistas em potencializar os impactos positivos do programa.
- ◆ Assim, a estratégia da Pesquisa BFI consistiu em selecionar os atores-chave a serem entrevistados de forma a possibilitar a comparação das informações, para um mesmo processo ou procedimento de gestão, de diferentes atores.
- ◆ **Procedimentos metodológicos:** Os municípios que compõem a amostra alvo dessa pesquisa são os mesmos 269 municípios envolvidos no processo de amostragem da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF).
- ◆ No desenho amostral da Pesquisa AIBF, o município se constituiu em um estrato, no caso dos quarenta e um maiores municípios brasileiros em 2000. Os municípios menores foram agregados em grupos de unidades contíguas de forma que apresentassem

população de no mínimo 50 mil habitantes. Essa agregação resultou em 1.420 grupos, de maneira que estes poderiam ser compostos por mais de um município. No total, a amostra da Pesquisa BFI envolveu os maiores municípios do país e 59 grupos de municípios menores. Em ambos os planos amostrais, para grandes e pequenos municípios, a estratificação geográfica dividiu a população em três grandes áreas: Norte e Centro-Oeste (NO+CO), Nordeste (NE) e Sudeste e Sul (SE+SU).

- ◆ Os dados primários foram levantados por meio da aplicação de questionários. Em cada município foram aplicados questionários para o prefeito, o gestor municipal do PBF, o gestor municipal da área de assistência social, um membro da instância de controle social, o secretário municipal de educação, o diretor de escola municipal, o secretário municipal de saúde e o coordenador municipal de unidade de atenção básica de saúde.
- ◆ A pesquisa BFI foi realizada em 23 estados da Federação e no Distrito Federal. Foram coletados 2.137 questionários.
- ◆ Para a descrição da realidade dos municípios da amostra BFI, foram selecionados 58 indicadores referentes a população, renda, pobreza e trabalho, vulnerabilidade social de crianças e jovens, saúde, educação, assistência social e características do funcionalismo municipal.
- ◆ A seleção de indicadores levou em consideração a magnitude e as condições sociais e econômicas, em termos agregados, do público-alvo do programa, assim como a oferta potencial de serviços básicos de educação, saúde e proteção social e às atividades de acompanhamento das condicionalidades.
- ◆ Foram utilizados indicadores relativos à população, número de famílias beneficiárias do PBF, renda, trabalho e pobreza, vulnerabilidade social de crianças e jovens, educação, saúde, assistência social e funcionalismo público. Esses dados foram extraídos do Atlas PNUD, DATASUS/Cadernos de Informação de Saúde, DATASUS/CNES, DATASUS/ Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB), IBGE/Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) de 2004 e 2005, IBGE/Censo Demográfico de 2000, IBGE/ Diretoria de Pes-

quisas/Coordenação de Contas Nacionais, INEP/Censo Escolar de 2000 e 2005, INEP/EDUDATA, MDS, MEC/INEP, Tesouro Nacional.

- ◆ A seleção dessas dimensões e dos indicadores que as compõem baseou-se em duas metas. Em primeiro lugar, objetivou-se fornecer o quadro geral das condições e características sociodemográficas e da oferta de serviços públicos essenciais desses municípios. Em segundo lugar, procurou-se empregar indicadores que refletissem, direta ou indiretamente, as demandas e desafios para a implementação municipal do PBF.

Principais resultados:

- Relatório de Caracterização Sociodemográfica e de Oferta de Serviços Públicos Essenciais – apresentou os 269 municípios que compõem a amostra da Pesquisa BFI por meio de informações sobre as dimensões demográfica, social e de renda, trabalho e pobreza.
- Relatório de Caracterização e Análise da Implementação Local do PBF – caracteriza a gestão local, a Instância de Controle Social e a experiência municipal na utilização dos sistemas de informação sobre a gestão de benefícios e das condicionalidades nos municípios amostrados, a partir dos dados primários levantados.
- Relatório de avaliação da implementação do Programa Bolsa Família (PBF) no contexto do federalismo brasileiro e da descentralização de políticas sociais – são retomados alguns dos resultados da Pesquisa BFI apresentados no estudo de contextualização dos 269 municípios da amostra para a análise dos procedimentos locais e dos papéis desempenhados por oito atores-chaves, tomando como base os questionários aplicados ao prefeito municipal, ao gestor do PBF, ao gestor municipal da assistência social, ao secretário municipal de educação, ao secretário municipal de saúde, a um diretor de escola municipal, a um diretor de unidade de atenção básica de saúde e ao membro da Instância de Controle Social.

- Relatório de integração da pesquisa de linha de base de avaliação do Programa Bolsa Família (AIBF) com a base de dados da pesquisa Bolsa Família Implementação (BFI) e com dados de nível municipal, obtidos a partir de outras fontes do IBGE, assim como de registros administrativos.

Fonte: Disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/Painel-PEI/Publicacoes/Pesquisa%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Programa%20Bolsa%20Fam%3ADlia.pdf>

4.2.3 FICHA TÉCNICA – AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Título da pesquisa: Avaliação de Impacto do PBF – 2ª rodada – AIBF II

- ♦ **Instituição executora da pesquisa:** Consórcio de instituições formado entre o Instituto Internacional de Pesquisa sobre Políticas Alimentares (IFPRI) e a empresa Datamétrica Consultoria, Pesquisa e Telemarketing Ltda.
- ♦ **Órgão de cooperação técnica:** Acordo de cooperação técnica BRA 04/028 firmado entre o MDS e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
- ♦ **Equipe responsável:** MDS/SAGI
- ♦ **Forma de contratação:** processo licitatório internacional, no âmbito do acordo de cooperação técnica BRA 04/028
- ♦ **Fonte de Recursos:** acordo de empréstimo para o fortalecimento do PBF estabelecido entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Banco Mundial (BIRD)
- ♦ **Período de execução do contrato:** fevereiro de 2009 a março de 2012

- ◆ **Período das atividades de campo:** de setembro a novembro de 2009
- ◆ **Objetivos da pesquisa AIBF II:** A Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF) é uma pesquisa longitudinal do PBF que contrasta famílias beneficiárias e não beneficiárias, quanto aos itens de consumo das famílias beneficiárias, à antropometria de crianças, à vida escolar das crianças, além de outros aspectos-chave do PBF, considerando condições de acesso à educação, saúde e mercado de trabalho.
- ◆ **Procedimentos metodológicos:** Em 2009, como parte da pesquisa de seguimento (AIBF II), as mesmas famílias foram entrevistadas com base em um instrumento de pesquisa quase idêntico aplicado em período do ano comparável ao da AIBF I. No total, foram entrevistados 74% dos domicílios (11.433) em relação aos entrevistados em 2005. Não foi possível reaplicar o questionário em aproximadamente 26% dos domicílios (3.993 de um total de 15.426), o que corresponde a uma taxa média anual de atrito de 6% no intervalo de quatro anos. A perda amostral foi levemente maior na área urbana do que na área rural. Em termos regionais, a perda foi mais acentuada no Centro-Oeste, seguida pelo Sudeste e pelo Sul.
- ◆ Nessa avaliação de impacto, foi realizada a análise de comparação com o método de diferença nas médias (ou diferença simples), usando as informações coletadas em 2005 e em 2009, e com o método da diferença das diferenças (ou diferença dupla), usando informações coletadas em domicílios contendo beneficiários e não beneficiários do PBF.
- ◆ **Principais Resultados:** Nesse estudo são apresentados os principais resultados encontrados nas seguintes dimensões: condições de vida das famílias; percepção sobre o PBF; bem-estar das crianças; bem-estar da mulher; participação no mercado de trabalho. São apresentados também os resultados de análises descritivas das duas rodadas da pesquisa e os relativos à análise de impacto, que consideram o desenho quase experimental da pesquisa (2005 x 2009), com técnicas de pareamento por escore

de propensão, de modo a garantir a validade interna (inferência de causalidade) entre a participação no PBF e os efeitos esperados em várias dimensões.

Fonte: Disponível em:

<https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/475.pdf>.

5

**As experiências com a
avaliação em Niterói**



Este capítulo se propõe a apresentar de forma resumida algumas experiências recentes **de realização de avaliação de política pública em Niterói**, exemplificando de maneira prática alguns conceitos discutidos neste guia. Serão apresentados três casos: o intercâmbio de boas práticas avaliativas com cidades do Mercosul (MERCOCIDADES); o aprendizado com a frente internacional para aperfeiçoamento das políticas de primeira infância (URBAN95); e a avaliação das ações da Prefeitura Municipal de Niterói no enfrentamento da pandemia de COVID-19, realizada pela SSAGI/SEPLAG. Buscou-se apresentar uma variedade mínima de experiências a fim de exemplificar estrategicamente como o poder público pode se organizar de forma matricial para o enfrentamento de fenômenos sociais problemáticos que ultrapassam as fronteiras da tradicional divisão de pastas da política pública. Os desafios são enormes e ao mesmo tempo urgentes, e a PMN precisou elaborar respostas em termos de políticas públicas que fossem tempestivas e efetivas já no curto prazo. Cabe, então, expor os desafios e analisar as respostas dadas pela Prefeitura, do ponto de vista da avaliação de políticas públicas.

Reitera-se que os processos avaliativos em uma Prefeitura podem ser aprimorados pelo estabelecimento de parcerias e contratações de instituições externas. Essas parcerias podem oferecer diversas vantagens, como *know-how* específico relacionado ao objeto a ser avaliado, possibilidade de transferência de metodologia e tecnologia, acompanhamento durante a implantação e custos mais baixos, principalmente nos casos em que são firmados termos de cooperação.

Vale a pena lembrar que a escolha da forma de parceria ou contratação está diretamente ligada ao tipo de avaliação desejada — diagnóstica, processual, executiva, de resultado ou de impacto — e depende da disponibilidade de recursos, não apenas financeiros, mas de servidores capacitados, tempo e infraestrutura. No entanto, é sempre importante que se verifique se outras avaliações já não foram feitas pelo próprio município, ou se outros entes, como os governos estaduais e federais não fizeram algo que englobe a cidade

em questão. Além disso, é importante conhecer pesquisas similares já realizadas e instituições que as executem, a fim de se acercar ao tema e poder entender os pormenores de um determinado tipo de avaliação.

No caso de Niterói, há algumas situações interessantes de parcerias que podem ser usadas como ilustração e apontam possibilidades de estudos de caso aptos a servir como inspiração para outros projetos futuros. No capítulo 1 deste guia já foi tratada a avaliação do NQQ, que serve como exemplo de uma avaliação de processo, em que o foco foi na análise de sua metodologia como Plano a Longo Prazo (2013-2033) e sua função balizadora de outros instrumentos de planejamento do município. Nessa avaliação, a consultoria contratada, valendo-se de entrevistas, consultas e análises dos documentos, propôs alterações nos fluxos da informação, melhorias na governança e mudanças de indicadores, de maneira que estivessem mais alinhados com os objetivos e metas do Plano. Cabe ressaltar que, por ser processual, essa avaliação não possuía como foco análises a respeito dos resultados e impactos advindos das políticas previstas do NQQ, ainda que alguns pontos tenham sido exemplificados para melhor retratar o contexto municipal.

Porém, nem sempre é necessário contratar uma empresa para realizar uma avaliação. A seguir, comentamos dois exemplos de parcerias que não envolveram contratações de consultoria externa e um exemplo híbrido, ressaltando seus aspectos positivos e suas limitações para a cidade de Niterói.

5.1 O INTERCÂMBIO NO MERCOCIDADES

A rede Mercocidades é formada por mais de 360 cidades da América do Sul, situadas em 10 países, e possui como missão “potenciar a identidade e a integração regional para assegurar o desenvolvimento das cidades e o bem-estar na América do Sul”, tendo como objetivos mais destacados: melhorar a qualidade de vida nas cidades da Rede; legitimar a representação institucional de Mercocidades; incidir nas

agendas nacionais, regionais e mundiais; criar políticas conjuntas entre as cidades; e, estimular o intercâmbio de experiências.

A adesão à rede se dá por meio de filiação solicitada pelos governos locais, e a participação em projetos ocorre via edital, frequentemente lançado no portal <https://mercociudades.org/pt-br/mercociudades/>. Atualmente, Niterói participa do projeto “Redução das desigualdades com enfoque na integração das perspectivas de território, gênero e raça/etnia nas políticas públicas”, liderado pela cidade de São Paulo, participando também La Paz (Bolívia) e Buenos Aires (Argentina).

Em caso de projetos como esse, o foco é na troca de experiências, buscando entender como as diferentes cidades enfrentam uma determinada problemática, procurando por soluções que possam ser adaptadas a lugares distintos; em resumo, seria o conhecido *benchmarking* do setor privado. No caso específico do projeto em andamento, busca-se, por meio da troca de experiências entre as cidades participantes e as instituições da sociedade civil a serem envolvidas, criar capacidades para a formulação e o fortalecimento de políticas que promovam a redução das desigualdades, com especial ênfase na perspectiva de território, gênero e raça/etnia.

Sobre os aspectos práticos, o projeto se iniciou a partir de um diagnóstico local, sendo que cada cidade precisou caracterizar suas condições de partida e traçar cenários desejados, de maneira a criar um panorama claro das questões a serem trabalhadas e a urgência de cada uma. Para isso, é possível recorrer a ferramentas conhecidas como a Matriz FOFA (matriz em que se detalham as fraquezas, oportunidades, pontos fortes e ameaças), a Matriz GUT (ferramenta de priorização de demandas, em que se pontuam aspectos como Gravidade, Urgência e Tendência), entre outras que podem ser úteis.

Após a fase de diagnóstico, é importante entender o “estado da arte” da problemática em questão, compreendendo como outras cidades resolveram os problemas, quais as melhores práticas existentes, quais os métodos mais modernos etc. Isso possibilita “calibrar” os

objetivos de cada cidade, de forma que, a partir do conhecimento sobre seu estágio atual, possam-se vislumbrar os próximos passos.

Conhecendo as melhores práticas é possível pensar em soluções locais e capacitar os recursos humanos objetivando colocar em prática esse aprendizado. Porém, no caso do projeto em andamento, o prazo de um ano e a complexidade do tema da desagregação e da territorialização dos dados limitam o escopo, de maneira que ele não engloba essa fase da implantação das políticas públicas. Apesar disso, a criação da rede de Mercocidades permite que as cidades mantenham contato para além do projeto, o que possibilita a troca de informações sobre o andamento e os resultados derivados das ações realizadas, além de autorizar que essas cidades participem de novos projetos por meio dos editais lançados periodicamente. Enfim, o modelo do Mercocidades favorece a realização de avaliações diagnósticas e processuais, cumprindo um papel fundamental de troca de experiências e informações sobre as cidades e auxiliando na capacitação de gestores públicos.

5.2 A FRENTE DO URBAN95

Outro projeto de cooperação no qual Niterói está envolvida é o Urban95, “[...] uma iniciativa global que busca incluir a perspectiva de bebês, crianças pequenas e cuidadores no planejamento urbano, nas estratégias de mobilidade e nos programas e serviços oferecidos nas cidades”. Seu nome advém da altura estimada de uma criança de três anos (95 cm) que seria o público-alvo das ações dessa iniciativa.

Essa frente internacional é coordenada pela Fundação Bernard van Leer, de origem holandesa, e é formada por uma rede de cidades integrada por 24 municípios brasileiros. Segundo o site do projeto (<https://urban95.org.br/>), a “Rede Urban95 Brasil surgiu com o objetivo de promover, desenvolver e fortalecer programas e políticas públicas voltadas ao bem-estar e qualidade de vida das crianças de 0 a 6 anos nas cidades brasileiras”.

De maneira geral, a Urban95 possui similaridades com o Mercocidades, no sentido da constituição de uma rede e da possibilidade de intercâmbio de informação entre as cidades. No entanto, a Urban95 já demonstra um caráter mais prático, possuindo estratégias definidas de atuação para aplicação nas cidades. Assim, esse projeto se inicia em avaliações diagnósticas e processuais e, com base nelas, avança para a criação de um Plano de Ação com o município, para a implantação de políticas públicas voltadas à primeira infância. Esse Plano envolve ações, metas e indicadores criados em parceria com a cidade e adaptados às capacidades técnica, jurídica e operacional da máquina pública local.

A disponibilização de uma plataforma comum, em que os gestores reportam a mensuração dos indicadores, permite a comparabilidade dos resultados de cada município, incentivando um monitoramento firme dos compromissos pactuados. Uma limitação importante é que a adesão à Urban95 é um compromisso de gestão do Chefe do Executivo local, de maneira que as ações devam levar em consideração o prazo de 4 anos. Logo, além da possibilidade de troca de comando poder ocasionar o fim da parceria, essa questão pode inferir no próprio andamento das políticas e de seu respectivo acompanhamento, dificultando análises de impacto.

Enfim, tanto o Mercocidades quanto a Urban95 têm trazido importantes contribuições para Niterói, ressaltando pautas importantes para a qualidade de vida no município e aprimorando a capacitação dos gestores públicos para o enfrentamento às desigualdades. Ambas as iniciativas já foram consideradas na elaboração do PPA 2022-2025 de Niterói, servindo de aprimoramento para as ações projetadas para esse período, mas também impactando as metas de curto prazo e a nova Carteira de Projetos do NQQ. Cada um à sua maneira representa um reforço positivo na cultura de Avaliação local, apresentando ferramentas que são úteis no dia a dia da gestão da pública, e demonstrando que o apoio entre cidades é essencial para o atingimento de melhores condições socioeconômicas para toda a sua população.

5.3 A PANDEMIA DE COVID-19

É de amplo conhecimento que a COVID-19 desencadeou uma crise sem proporções no mundo e, particularmente, no Brasil. Seus efeitos acentuaram ainda mais os padrões de desigualdade socioeconômica e foram decisivos para a volta da fome, o aumento da pobreza e do desemprego, e a queda da renda da população. Diante desse cenário de muitas incertezas e riscos, a PMN se empenhou desde o início no combate à pandemia e na garantia da segurança sanitária, alimentar e financeira da população.

No caso de um evento adverso como uma pandemia, a Administração Pública deve pautar suas políticas visando à preservação da vida humana, por meio de ações rápidas e efetivas. Para garantir uma boa governança, criou-se o Gabinete de Crise, com reuniões diárias para o acompanhamento da pandemia, dos indicadores e para a implementação de medidas nas áreas da i) saúde; ii) proteção social; iii) economia; e, iv) ordem pública.

Para garantir que a tomada de decisões fosse baseada em evidências, criou-se por decreto o Comitê Técnico-Científico Consultivo³ para o Enfrentamento da COVID-19, com o fim de elaborar análises e projeções e propor medidas e procedimentos com base no monitoramento de indicadores e nas melhores evidências científicas

³ Decreto nº 13.604/2020:

[...] Art. 19. Fica criado o Comitê Técnico-Científico Consultivo para Enfrentamento da COVID-19 com a finalidade de prestar apoio às atividades da prefeitura referentes a prevenção e mitigação dos impactos da pandemia do novo coronavírus e da COVID-19 no município de Niterói, com especial atenção aos elementos estratégicos e científicos para suporte à tomada de decisões do Gabinete de Crise.

[§] 1º O Comitê Técnico-Científico Consultivo para Enfrentamento da COVID-19 não compõe a estrutura do governo e tem caráter consultivo, não deliberativo ou regulatório, procedendo análises e projeções e propondo medidas e procedimentos para o enfrentamento da COVID-19 com base nas melhores evidências científicas e tecnológicas disponíveis.

e tecnológicas disponíveis, de maneira que as políticas resultantes fossem eficazes, eficientes e, principalmente, efetivas.

5.3.1 A AVALIAÇÃO: DIAGNÓSTICO

Após 14 meses de pandemia, com investimentos da ordem de R\$1 bilhão, o que, para fins de comparação, equivale a mais de 28% do orçamento municipal, foi pedido à SSAGI/SEPLAG que fizesse uma avaliação de processo (visto que a política está em andamento) a fim de analisar o que havia sido feito até então, dando subsídios para a tomada de decisão a respeito das ações a serem concretizadas até o fim de 2021.

A análise se concentrou, a princípio, em entender quais ações haviam sido empreendidas pela Prefeitura, e observou-se a presença de cinco eixos principais de atuação: segurança sanitária; segurança econômica e social; educação; proteção às mulheres; e direito às culturas.

Sobre segurança sanitária, destacou-se o investimento no arrendamento de um hospital particular, sendo o primeiro hospital público do país a oferecer leitos de tratamento intensivo exclusivo para a COVID-19, o qual entrou em funcionamento já em abril de 2020. Além disso, foram contratados novos profissionais e investiu-se na compra de testes, equipamentos, máscaras, kits de higiene, na sanitização de ruas e no acolhimento de pessoas em situação de rua em hotéis arrendados. Atualmente, a PMN investe na vacinação em massa dos habitantes, com mais de 60% da população com esquema vacinal completo em setembro de 2021. Um ponto importante a se ressaltar foi a comunicação diária do Poder Público, seja por *lives*, redes sociais, portal COVID-19 e o site da transparência, munindo a população de informações verídicas, e assegurando a transparência e *accountability*.

Sobre segurança social, a Prefeitura investiu pesado em auxílios, créditos e estímulos à atividade econômica, entendendo que era preciso garantir o isolamento social, mas também, defendendo os

empregos e a fonte de renda das famílias. A atuação direta e certa da Prefeitura garantiu auxílio a 50 mil famílias, o que corresponde a 40% da população total do município e 100% da população mais vulnerável do município. Esse é de longe o maior programa de auxílio financeiro promovido por um ente subnacional no país. Programas como Renda Básica Temporária, Supera e Supera Mais e Busca Ativa garantiram proteção social adequada às pessoas, fugindo da dicotomia “saúde x economia”. Para termos uma ideia da grandiosidade desses programas proporcionalmente à população e à arrecadação niteroienses, destacamos que o município de Niterói investiu em 12 meses apenas R\$100 milhões a menos que a cidade de São Paulo, cujo orçamento é 19 vezes superior que o de Niterói e alcança R\$ 68,9 bilhões (LOA de São Paulo – 2020). Em termos *per capita*, enquanto o município de São Paulo investiu o equivalente a R\$40,47/habitante, Niterói aportou R\$797/habitante, o que corresponde a um montante 16 vezes maior que o paulistano (VALOR ECONÔMICO, 2021).

Entendendo que o setor seria um dos mais afetados pela necessidade de distanciamento social, o apoio à cultura foi uma das prioridades da PMN, seja pelo papel constitutivo que ela desempenha para a vida plena das pessoas, seja em atenção à grandeza da economia criativa da cidade. Programas como o Arte na Rede, o Cine Acolhimento e, principalmente, a Lei Aldir Blanc, cuja execução é responsabilidade dos municípios, possibilitaram beneficiar um quantitativo aproximado de 4.500 agentes culturais com um investimento de cerca de R\$15 milhões.

Sobre a educação, que enfrentou o desafio inédito de tentar manter o ensino de forma totalmente remota, a PMN investiu em *softwares* específicos que apoiaram a transição para o formato digital. Merece destaque a implantação da Plataforma Pedagógica Niterói em Rede, que possibilita o encontro de docentes e estudantes, os quais podem estar conectados ao mesmo tempo ou em momentos diferentes, os auxílios dados aos professores da rede municipal para adquirirem computadores que suportassem

essa nova forma de dar aula e, também, o Programa Escola Parceira para a manutenção dos empregos nos colégios particulares.

Por fim, ainda nessa fase de diagnóstico, sobre políticas de proteção às mulheres destacam-se a ampliação do atendimento na Rede de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, assim como na Sala Lilás, compartilhada com municípios vizinhos como Maricá, São Gonçalo e outros. Criou-se também o Grupo de Trabalho Covid Mulher, que reúne gestoras da administração pública municipal com a finalidade de acompanhar os índices de violência e promover medidas de proteção às vidas das mulheres niteroienses, além de campanhas específicas para incentivar as denúncias no contexto da pandemia.

5.3.2 A AVALIAÇÃO DE PROCESSO

A PMN permaneceu, todo o tempo, atenta à evolução da conjuntura e avaliando se as ações que estavam sendo tomadas realmente atendiam às necessidades e às demandas da população. Por meio de um Gabinete de Crise e da construção e permanente atualização de um conjunto de indicadores sobre a situação, tanto em termos de saúde quanto socioeconômica, os gestores municipais acompanharam passo a passo o desenrolar da situação. Foram feitos vários ajustes durante o percurso, como lançamento de novas medidas, ampliação de ações que apresentaram resultados positivos, comparações com outras cidades e localidades onde havia notícias de ações favoráveis no enfrentamento da pandemia e da crise econômica que a acompanhou. Essas medidas foram sendo calibradas de acordo com a dinâmica tanto na cidade, quanto em termos de ausências e fragilidades nas políticas estadual e federal de combate à COVID-19 e de promoção de segurança econômica.

Cabe aqui destacar a preocupação da PMN em manter os cadastros atualizados, a fim de poder realizar ações focalizadas nos públicos específicos. Muitos dos problemas evitados durante a pandemia foram fruto de preocupações e iniciativas anteriores com

a existência de informações consistentes e atualizadas. A qualidade dos cadastros possibilitou também ampliá-los com segurança — por exemplo, o caso de famílias no Cadastro Único. Também vale frisar que a ampliação dos cadastros foi realizada dando especial atenção ao cumprimento das regras de cadastramento em cada programa ou base de dados. A PMN não sucumbiu nem à defasagem cadastral, como alguns municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tampouco à entrada com flexibilização de critérios, o que poderia ter provocado um inchaço das demandas, minorando a possibilidade tanto de focalização quanto de atendimento adequado daqueles que realmente precisam.

5.3.3 A AVALIAÇÃO: RESULTADOS

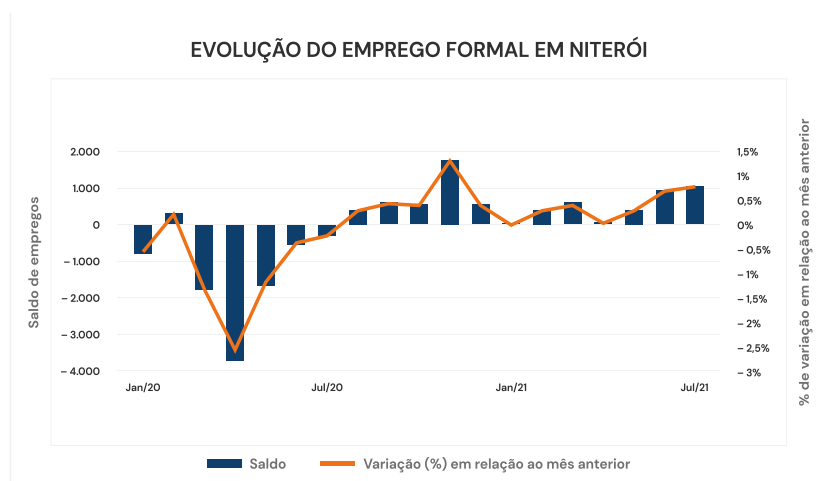
Ao investir direta e simultaneamente no apoio ao comércio e aos empregos e na subsistência das famílias, a PMN deu condições para que a população cumprisse as medidas de isolamento, feito destacado pelas impressas nacional e internacional: em outubro de 2020, Niterói foi o único município brasileiro, e um dos quatro municípios da América Latina, a ser premiado no Congresso *Smart-City*, em conjunto com a ONU Habitat, em reconhecimento pela resposta rápida, pela priorização da população mais vulnerável e pela mitigação do impacto da COVID-19.

Sobre os auxílios, estes possuem três importantes papéis na economia: i) criam as condições para o isolamento social e a consequente preservação da vida; ii) garantem renda à população; e, iii) estimulam a economia local. Estima-se que, sem o auxílio federal de 2020, a redução de 4,1% do PIB em 2021 teria sido muito pior (entre 8,4% e 14,8%). Já o consumo das famílias poderia ter reduzido entre 11% e 14,7%, em vez da queda efetivamente observada de 6%. No que tange às receitas, estima-se que 36% do montante gasto com o auxílio retornou aos cofres públicos na forma de impostos sobre bens e serviços comercializados em decorrência da dinamização da atividade econômica provocada pelo próprio programa (SANCHES, CARDOMINGO e CARVALHO, 2021).

Muito embora não seja possível efetuar cálculo semelhante para o nível municipal, sabe-se que os impactos derivados dos auxílios de renda criados pela PMN caminham na mesma direção. Nesse sentido, os auxílios se constituem como uma resposta aos efeitos da pandemia no aumento da pobreza, ainda que Niterói apresente os níveis mais baixos de pessoas cadastradas no CadÚnico entre os municípios fluminenses.

Quanto à recuperação econômica, os primeiros meses da pandemia representaram uma queda expressiva no saldo de geração de empregos, conforme a **Figura 10**, a seguir.

Figura 10: Evolução do emprego formal em Niterói (jan.2020/ jul. 2021)



Fonte: Novo CAGED. Elaboração SSAGI/SEPLAG/PMN. Acesso em 27 set.2021.

De agosto em diante, vimos o início de uma recuperação, acelerada entre os meses de setembro e dezembro de 2020, com destaque para o resultado de novembro. Em 2021 o saldo foi positivo em fevereiro e março, com leve queda em abril, a qual pode ser explicada pela segunda onda da pandemia e por variações sazonais do emprego, com retomada do movimento crescente nos meses de maio a julho.

Na análise por grandes setores econômicos, no período da pandemia, percebe-se que os setores que mais empregam no município (serviços e comércio) sofreram as maiores quedas, ainda com um saldo negativo se considerarmos o período entre março/2020 e julho/2021, ao contrário de setores como indústria, agropecuária e construção que já apresentam saldo positivo. Porém, caso não houvesse os programas do município, provavelmente o impacto seria maior, visto que municípios como Rio de Janeiro, São Gonçalo e Nova Iguaçu apresentam menor saldo percentual de geração de empregos em 2021 em relação à sua população, se comparados com Niterói:

Quadro 5: Saldo do emprego em relação à população (até jul. 2021)

Saldo do emprego e proporção segundo a população em 2021			
Localidade	População est. (2021)	Saldo (2021)	% em relação à população
Brasil	213.317.639	1.848.304	0,866%
Estado do RJ	17.463.349	82.687	0,473%
Rio de Janeiro	6.775.561	28.499	0,421%
Niterói	516.981	3.259	0,630%
São Gonçalo	1.098.357	1.612	0,14%
Nova Iguaçu	825.388	1.448	0,175%

Fonte: Adaptado de Novo CAGED. Elaboração SSAGI/SEPLAG/PMN. Acesso em 27 set. 2021.

Do ponto de vista financeiro, os números das notas fiscais emitidas no município evidenciam o forte impacto da pandemia, sobretudo nos meses iniciais de abril a junho de 2020, que coincidem com os períodos de vigência das medidas rígidas de isolamento no município. Com a segunda onda, no começo de 2021, houve nova redução da movimentação econômica, muito embora o número de notas fiscais eletrônicas emitidas no primeiro trimestre de 2021 tenha sido 4,8% maior que o número de notas

emitidas no primeiro semestre de 2019. No caso da emissão de alvarás, os números já evidenciam os sinais de uma retomada econômica, visto que em 2021 já se registram mais emissões do que em 2019, antes da pandemia.

5.3.4 REFLEXÕES PARA O GESTOR

A partir da Avaliação, percebe-se que Niterói está conseguindo fazer frente aos desafios da pandemia, por meio de uma gestão eficiente, caracterizada pelo rigor fiscal — incluindo a criação do Fundo de Equalização de Receita (FER) dos recursos dos *royalties* — e pela seriedade e atendimento aos princípios de uma Gestão Pública responsável. Medidas rápidas, alinhamento aos preceitos científicos e comprometimento com a vacinação em massa da população permitem a Niterói vislumbrar novos ares em um futuro próximo. Porém, considerando o caráter temporário dos auxílios governamentais e os limites do município, tanto em termos orçamentários, quanto em relação às suas atribuições, há que se traçar estratégias de retomada visando a um horizonte temporal mais alargado. Os auxílios foram importantes para a manutenção dos empregos e da renda das famílias beneficiadas, possibilitando que as pessoas permanecessem em isolamento social. Porém, é necessário fazer a transição para um modelo mais sustentável, sem renunciar às políticas de assistência social e redução das desigualdades.

Sendo assim, auxílios e benefícios temporários devem ser substituídos por investimentos que estimulem a atividade econômica, o aumento do efeito multiplicador e a geração de emprego de forma social, econômica e ambientalmente sustentável. Um exemplo de política que já está em andamento é a Moeda Social Arariboia, que possui o objetivo de fornecer apoio financeiro direto às famílias mais vulneráveis, ao mesmo tempo em que incentiva o consumo e a produção local e, conseqüentemente, afeta de forma positiva a dinamização econômica de Niterói.

Enfim, o processo de Avaliação das medidas tomadas em relação à pandemia demonstra que o êxito da retomada econômica em Niterói exige esforços coordenados das diversas áreas da Prefeitura, assim como articulações institucionais em torno de objetivos comuns, para que a transição para um cenário pós-pandêmico garanta que a cidade atinja níveis ainda mais altos de qualidade de vida e desenvolvimento social.

O que é :

Sistema web
(Plataforma responsiva)

+

Contato

=

Participação



6

**A estrutura do Sistema
de Avaliação e Gestão
da Informação de Niterói**

Este guia pretende ser um instrumento para gestores, servidores e parceiros, na medida em que sistematiza conceitos, processos e instrumentos que subsidiam a avaliação de políticas públicas. No entanto, um guia ou qualquer instrumento fica fragilizado se não houver a real incorporação da dimensão da avaliação no dia a dia da gestão. Sabemos que os desafios são muitos para quem está na execução das políticas, por isso, a avaliação não deve ser encarada como mais uma tarefa dos órgãos, mas como parte fundamental para manter as políticas, os programas e as ações adequadas à realidade e atendendo aos objetivos aos quais foram propostas. Pensando nisso, o Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto nº 13.973/2021 elaborou coletivamente o desenho do Sistema Municipal de Avaliação e Gestão da Informação (SIMAGI) que visa ao fortalecimento e à institucionalização da cultura de gestão da informação e de avaliação das políticas públicas desenvolvidas em Niterói e ordena um conjunto de instâncias e instrumentos articulados que vão auxiliar na formulação e na execução da política de avaliação de políticas públicas.

Para atingir seus objetivos, o SIMAGI funcionará da seguinte forma: as diretrizes da política de avaliação serão pautadas pelo Comitê Gestor que coordena o Sistema, com o auxílio do Comitê Executivo e dos Núcleos Setoriais (NAGIs) e com a colaboração da Rede de Cooperação técnica. Os instrumentos auxiliares à política serão estruturados a partir da Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios (PMADNIT), da Rede de Observatórios e do Sistema Informatizado de Gestão de Políticas Públicas de Niterói (DATA-NIT). A instância consultiva acerca das avaliações realizadas e do aprimoramento da política de avaliação do Sistema será o Fórum Intersetorial, presidido pelo Prefeito de Niterói.

Este capítulo apresenta a estrutura do SIMAGI. Para fins de modelagem desse sistema foram realizados vários estudos e levantadas informações sobre estruturação de sistemas nessa temática. Também foram consideradas algumas questões importantes para a cidade. Em primeiro lugar, levou-se em conta a necessidade de monitoramento permanente das entregas, mas também dos resultados e impac-

tos das políticas públicas e dos projetos estratégicos da Prefeitura, em consonância com o Plano Estratégico Niterói Que Queremos 2013-2033. Também foi ponderada a necessidade de ampliação da eficácia e da eficiência da gestão pública e a permanente avaliação dos resultados e impactos das políticas públicas bem como a necessidade de implementar indicadores e atualizar permanentemente dados obtidos de diversas fontes públicas ou privadas.

O arcabouço legal também foi contemplado, principalmente a publicação do Decreto Municipal nº 13.800/2020, que institui o Observatório de Indicadores do Município de Niterói (OBSERVANIT); a criação do Observatório de Segurança Pública (OSPINIT), pela Lei nº 3370/2018; a criação do Observatório de Trabalho, pelo Decreto nº 13.932/2021; e, a criação do Observatório Municipal de Promoção da Igualdade Racial (OMPIR), pelo Decreto nº 13.949/2021. Essas iniciativas visam a não apenas atender à legalidade mas fortalecer o trabalho em rede. Dessa forma, dá-se destaque às proposições do Grupo de Trabalho para a elaboração e a articulação das estratégias de avaliação das políticas públicas de Niterói, instituído pelo Decreto nº 13.973/2021.

Foram igualmente consideradas a necessidade de melhorar a gestão de dados e qualificar a gestão da informação na administração municipal, promovendo e garantindo a qualidade da governança na gestão da informação, e a necessidade da realização de pesquisas e estudos que subsidiem a maior compreensão da realidade local e das desigualdades que impactam o território. A desagregação socioeconômica e geográfica dos dados é uma prioridade nesse novo sistema, pelo seu papel estratégico na potencialização de políticas mais eficazes e efetivas.

A partir dessas considerações, foi formulado o SIMAGI, que tem como objetivo o fortalecimento e a institucionalização da cultura de avaliação e de gestão da informação das políticas públicas desenvolvidas em Niterói.

6.1 OBJETIVOS DO SIMAGI

O Sistema Municipal de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas tem como objetivos:

- a. qualificar o desenvolvimento e a integração dos instrumentos de avaliação qualitativa e quantitativa e melhorar as condições para monitoramento dos resultados dos programas e projetos estratégicos de curto, médio e longo prazos do município, definidos nas metas anuais, no Plano Plurianual e no Plano Niterói Que Queremos;
- b. fortalecer a gestão para resultados e as políticas baseadas em evidências de forma a estabelecer um ciclo virtuoso de retroalimentação das políticas públicas municipais;
- c. ampliar a capacidade institucional e a qualificação dos quadros da Prefeitura para a avaliação e a gestão das informações de políticas públicas, por meio de capacitações, intercâmbios e cooperações técnicas;
- d. estimular a análise multidimensional das políticas públicas, estabelecendo parâmetros para a desagregação dos dados por gênero, raça, condição socioeconômica, território, faixa etária e deficiências;
- e. ampliar a transparência sobre os resultados das políticas públicas e contribuir para melhorar a apropriação da sociedade sobre os resultados dessas políticas;
- f. estimular a participação social no desenvolvimento das políticas públicas e potencializar as redes de parceiros da Sociedade Civil;
- g. referenciar os critérios de regionalização das políticas públicas padronizando a forma de recorte territorial, permitindo melhor avaliação desagregada dos indicadores, principalmente a distribuição do gasto público.

O SIMAGI promoverá a atualização permanente das políticas públicas geradas a partir do NQQ, do PPA e do Plano de Metas em articulação com o Sistema de Planejamento e Orçamento, instituído

pelo Decreto nº 12.507/2017. As ações e atividades realizadas no âmbito do SIMAGI que impliquem recursos financeiros serão previstas nos instrumentos de planejamento da PMN. A participação dos seus membros é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada. O Sistema segue as diretrizes da Lei Geral de Proteção dos Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018).

6.2 COMPOSIÇÃO DO SIMAGI

O Sistema é composto pelo Comitê Gestor, pelo Comitê Executivo, pelo ObservaNit, pela Rede de Observatórios e pelos órgãos da Administração Direta e Indireta. Também compõem esse sistema a Rede de Cooperação Técnica e o Fórum Intersetorial. Como instrumentos de atuação, destacam-se o Plano de Avaliação Bianual, a Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios (PMADNIT) e o DATANIT. O Sistema será gerido pelo Comitê Gestor com o apoio do Comitê Executivo.

O Comitê Gestor será presidido e convocado pelo Chefe do Poder Executivo e composto pelos secretários municipais e presidentes das autarquias. Compete a esse Comitê discutir e aprovar as diretrizes de ação para o desenvolvimento do Sistema, os Planos de Avaliação Bianuais, o escopo da Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios e analisar anualmente o desempenho dos indicadores e das avaliações derivadas do Sistema.

O Comitê Executivo será composto pelos seguintes representantes: Subsecretaria de Avaliação e Gestão da Informação da SEPLAG; Subsecretaria de Modernização da Gestão da SEPLAG; Subsecretaria de Planejamento da SEPLAG; Núcleo de Gestão Estratégica do EGP; SIGeo do EGP; Secretaria Municipal de Fazenda (SMF); Secretaria de Urbanismo e Mobilidade (SMU) e Secretaria Executiva (SEXEC).

Compete ao Comitê Executivo do Sistema: elaborar o Plano de Avaliação Bianual; auxiliar a Coordenação no cumprimento de suas competências quanto ao Sistema e cooperar na coordenação das atividades dos órgãos da Administração Direta e Indireta em termos

de suas obrigações em relação ao Sistema; estabelecer as diretrizes para a unificação do recorte territorial do município para efeito de avaliação das políticas públicas; estabelecer as diretrizes e propor a infraestrutura básica necessária para a boa gestão de dados e informações na PMN referente à avaliação das políticas públicas; zelar pelo fortalecimento do Sistema e da cultura de avaliação de políticas públicas; e, estabelecer as normatizações específicas necessárias para o bom funcionamento desse Sistema.

A coordenação do Comitê Executivo será realizada pela Subsecretaria de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas (SSAGI) da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG).

Dessa forma, são atribuições da Coordenação desse Sistema:

- a. Coordenar e dinamizar o Sistema Municipal de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas de Niterói (SIMAGI);
- b. Coordenar a política de avaliação de políticas públicas e de criação e aperfeiçoamento de indicadores para os programas e projetos estratégicos dos órgãos da Administração Direta e Indireta de Niterói;
- c. Instituir as diretrizes do plano de Gestão de Dados e da Informação que compreenda atualização, manutenção, padronização e unificação da base de dados da Prefeitura bem como suas revisões, quando necessário, e monitorar sua implementação;
- d. Estabelecer diretrizes para a realização de estudos e pesquisas concernentes à criação, ao aprimoramento e ao monitoramento de indicadores socioeconômicos;
- e. Coordenar o processo de aperfeiçoamento da avaliação e monitoramento de indicadores, em especial o NQQ e o PPA;
- f. Coordenar o desenvolvimento de pesquisas de avaliação das políticas públicas relacionadas às prioridades definidas pela gestão e pelo Plano Bianual de Avaliação;

- g. Coordenar a política de cooperação para avaliação com outros municípios, estados, o Distrito Federal e a União, além de organismos internacionais, organizações das Nações Unidas, instituições de pesquisa e órgãos públicos e privados;
- h. Coordenar o desenvolvimento de capacitações e gestão do conhecimento sobre avaliação em articulação com o plano de capacitação da Prefeitura;
- i. Coordenar a realização de intercâmbios e concursos de boas práticas em avaliação, monitoramento e gestão de informação de políticas públicas;
- j. Coordenar a publicização das informações sobre os resultados e os impactos das políticas públicas, disponibilizando dados abertos e fortalecendo o diálogo com a sociedade;
- k. Coordenar a realização da Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios de Niterói (PMADNIT), incluindo planejar e executar a pesquisa, compilar, tratar, armazenar os dados e divulgar os respectivos resultados e compor e coordenar o Conselho Consultivo da PMADNIT;
- l. Coordenar o ObservaNit e a Rede de Observatórios;
- m. Estruturar as diretrizes para a implementação do sistema de gerenciamento de dados (DATANIT) e acompanhar a execução do DATANIT; e
- n. Instituir as diretrizes sobre a organização e o funcionamento do Sistema.

6.3 O PLANO BIANUAL DE AVALIAÇÃO

O Plano Bianual de Avaliação visa a construir uma agenda de avaliação, a partir da definição dos programas a serem avaliados no âmbito do Sistema Municipal de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas no período de dois anos, não excluindo outras avaliações que os órgãos deverão realizar no âmbito de suas atribuições.

O Plano Bianual de Avaliação será elaborado de acordo com as seguintes definições: indicar quais programas e ações devem ser

priorizados para avaliação nos anos subsequentes ao da elaboração do Plano; propor iniciativas para aprimoramento das ações de avaliação e monitoramento; ser elaborado e aprovado até o mês de agosto do ano anterior ao da sua vigência. O Plano Anual de Avaliação comportará revisões anuais, nas quais poderão ser incluídas, alteradas ou excluídas ações, desde que justificadas.

6.4 OS NÚCLEOS DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Compete aos órgãos da Administração Direta e Indireta:

- a. Constituir, nos seus respectivos órgãos, os Núcleos de Avaliação e Gestão da Informação (NAGIs), responsáveis pelo monitoramento de indicadores e pela avaliação de políticas públicas;
- b. Estimular o diálogo com a sociedade e realizar devolutivas sobre a avaliação das políticas públicas;
- c. Instituir política interna de armazenamento de todas as informações e registros administrativos relacionados à execução das suas políticas, estabelecendo por Portaria, os procedimentos adotados para o resguardo dos dados por um período mínimo de 10 (dez) anos, em sintonia com as diretrizes da política de gestão da informação da PMN;
- d. Implementar as diretrizes de gestão de informação relacionadas à segurança, ao armazenamento e ao compartilhamento de dados, padrões de interoperabilidade, parâmetros de cadastros de população publicadas pela PMN;
- e. Coletar, armazenar e manter atualizados os dados que subsidiam os indicadores e a avaliação de políticas públicas no sistema informatizado para gerenciamento de dados (DATANIT);
- f. Disponibilizar dados e informações de maneira perene, incluindo os dados que podem eventualmente alimentar os indicadores de outros órgãos da administração municipal; e
- g. Fornecer subsídios para a elaboração do Plano de Avaliação Bianual.

Os NAGIs compõem o Sistema Municipal de Avaliação de Políticas Públicas e Gestão da Informação. Seus membros serão os pontos focais para monitoramento de indicadores, avaliação e gestão de dados e informações referentes às políticas públicas na Prefeitura Municipal.

Os NAGIs devem ser compostos por servidores com notórias habilidades de comunicação, capacidade de articulação e análise de dados e indicadores. Sua representação deverá ter pelo menos um membro titular e um suplente, assegurando a participação de, no mínimo, 01 (um) servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública.

Os membros dos Núcleos Setoriais serão designados por meio de portaria publicada pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão e sua participação será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada. Eles deverão participar de capacitações relacionadas à avaliação e gestão da informação, a partir de trilhas obrigatórias estabelecidas pelo Plano Municipal de Capacitação da SEPLAG.

Os órgãos ficarão sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do Comitê Executivo do SIMAGI para assuntos correlatos à política de avaliação e gestão da informação de políticas públicas e derivados desse Sistema.

6.5 A PESQUISA MUNICIPAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS DE NITERÓI

Também compõe este Sistema uma pesquisa amostral domiciliar, no intuito de coletar dados inframunicipais em intervalos de tempos inferiores ao Censo Demográfico do IBGE: a Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios (PMADNIT). Essa pesquisa será realizada trienalmente e seus resultados devem servir de subsídios estratégicos ao planejamento da cidade.

A Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios de Niterói objetiva:

- a. Oferecer insumos técnicos ao processo de planejamento e tomada de decisões governamentais, especialmente os regionalizados;
- b. Oferecer subsídios para a formulação de políticas públicas, avaliação e monitoramento das ações de governo, inclusive as descentralizadas, dadas as diferentes especificidades de cada Região Administrativa;
- c. Subsidiar e orientar a formulação e a avaliação de políticas públicas do município a partir de evidência;
- d. Subsidiar o acompanhamento longitudinal de diversos indicadores, possibilitando observar a evolução das condições de vida dos moradores de Niterói;
- e. Subsidiar o monitoramento dos resultados dos instrumentos de planejamento de Niterói, a fim de evidenciar as transformações realizadas e apontar os melhores caminhos a serem percorridos; e
- f. Subsidiar o desenvolvimento de indicadores desagregados.

A Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios (PMADNIT) terá amostragem técnica representativa para todas as Regiões Administrativas da cidade de Niterói (Região Norte; Região das Praias da Baía; Região Oceânica; Região de Pendotiba; e Região Leste).

Compete à Subsecretaria de Avaliação e Gestão de Informação de Políticas Públicas (SSAGI), como coordenadora do Comitê Executivo do SIMAGI: planejar e executar a PMADNIT; compilar, tratar e armazenar os dados; e, divulgar os respectivos resultados. Os recursos financeiros para a execução da PMADNIT serão oriundos do orçamento da SEPLAG.

Haverá também um Conselho Consultivo da PMADNIT que será composto por representantes de órgãos e entidades da administração direta e indireta e convidados com notório saber em pesquisas de larga escala. Esse Conselho será constituído mediante portaria da SEPLAG. O Conselho Consultivo tem como atribuições: apreciar e propor demandas de interesse governamental para a inclusão no questionário da PMADNIT; acompanhar o planejamento e a

execução da pesquisa; prestar o apoio à divulgação dos resultados no âmbito dos órgãos e entidades.

6.6 A REDE DE OBSERVATÓRIOS

Também é parte deste Sistema a Rede de Observatórios de Niterói. O Observatório de Indicadores do Município de Niterói (ObservaNit) compõe o Sistema de Avaliação, tendo resguardados os princípios e as atribuições previstas no Decreto Municipal nº 13.800/2020, e ficará responsável pela articulação da Rede de Observatórios, promovendo a produção e a divulgação permanente dos dados e análises correlatas.

A Rede é composta pelo Observatório de Indicadores do Município de Niterói (OBSERVANIT, Decreto Municipal nº 13.800/2020), pelo Observatório de Segurança Pública (OSPINIT, Lei nº 3370/2018), pelo Observatório de Trabalho (Decreto nº 13.932/2021) e pelo Observatório de Igualdade Racial (OMPIR, Decreto 13.949/2021). Os observatórios de políticas específicas que forem instituídos após o estabelecimento do SIMAGI poderão compor a Rede, mediante convocação do Comitê Executivo. Essa Rede tem como premissa melhorar o fluxo na produção, circulação e divulgação de dados referentes aos temas abordados.

A Rede de Observatórios tem como objetivos: ampliar a capacidade da Prefeitura em promover a divulgação das informações de interesse público de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; promover o fornecimento de informações íntegras, autênticas e atualizadas; gerir a informação, de forma transparente, primando pela sua divulgação e propiciando amplo acesso; e, manter canais que permitam o controle social de suas atividades, buscando oferecer condições adequadas para a participação social consciente e efetiva.

O Conselho Municipal de Transparência e Controle Social (CMTCS) será a instância consultiva em temas pertinentes, em conformidade com a Lei Municipal nº 3.188/2015.

6.7 A REDE DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Igualmente serão envolvidos agentes externos à Prefeitura: a Rede de Cooperação Técnica para Avaliação e Gestão de Informação de Políticas Públicas. Essa rede é composta por atores, externos à PMN, que estabelecem parcerias com essa Prefeitura, via termo de cooperação ou outros mecanismos legais, e contribuem para o aperfeiçoamento dos processos de monitoramento de indicadores, avaliação e gestão da informação das políticas públicas. Poderão compor a rede: institutos de pesquisas; universidades; organismos internacionais de fomento; organizações da sociedade civil; instituições ou órgãos ligados a governos estaduais; instituições ou órgãos ligados ao governo federal; e, instituições ou órgãos ligados a prefeituras municipais. O Comitê Executivo também poderá convidar especialistas de notório saber para compor essa Rede.

A Rede de Cooperação Técnica para Avaliação e Gestão de Informação de Políticas Públicas tem como objetivo: colaborar tecnicamente com o desenvolvimento do Plano de Avaliação Bianual; contribuir com o Conselho Consultivo da PMADNIT; colaborar tecnicamente com o desenvolvimento, a execução e o aperfeiçoamento da política de gestão da informação; e, subsidiar o Sistema com estudos comparados e análise de soluções para os desafios das políticas públicas de Niterói.

6.8 O DATANIT

O Sistema também visa a estruturar a gestão da informação. Para isso, foi criado o Sistema Informatizado de Gestão de Dados de Políticas Públicas de Niterói (DATANIT), que objetiva estruturar a estratégia de armazenamento, integração e análise dos dados das políticas públicas do município.

O DATANIT será implementado a partir das diretrizes da política de gestão da informação da PMN e será estruturado a partir dos seguintes eixos:

- a. Repositório tecnológico de dados, no padrão *data lake*, que viabilizará toda a base para a organização de sistemas, servindo como destino da alimentação de dados estruturados ou não estruturados e origem para extração de bancos de dados específicos;
- b. Módulo transversal de gerenciamento de informações para monitoramento e avaliação, do tipo sistema, com alimentação de dados pelos órgãos, extração de relatórios, cruzamentos de indicadores e interação com o ObservaNit para divulgação e análise; e
- c. Módulos específicos das políticas, do tipo sistemas, a serem desenvolvidos pelas áreas a partir do repositório de dados, com integração com o módulo de gerenciamento de informações.

O DATANIT terá sua funcionalidade regulamentada pelo Comitê Executivo do Sistema, em conjunto com o Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação (CETI) e deve seguir as normas e as orientações do Decreto 11.372/2013. O DATANIT também será a referência de fonte de informação para a estruturação de uma Central de Resultados de políticas públicas na PMN.

6.9 O FÓRUM INTERSETORIAL DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE NITERÓI

Compõe o SIMAGI o Fórum Intersetorial de Avaliação de Políticas Públicas de Niterói, de caráter consultivo, com o objetivo de mobilizar a sociedade para o acompanhamento da política de avaliação no município e seus resultados. Esse Fórum será composto por representantes dos seguimentos do poder público, instituições de ensino e pesquisa, conselhos municipais, iniciativa privada e sociedade civil organizada, e será presidido pelo Prefeito de Niterói.

Esse Fórum terá como competências: debater os resultados das avaliações do Plano Estratégico Niterói que Queremos 2033; debater os resultados das demais avaliações realizadas no âmbito desse Sistema; debater o Plano de Avaliação Bianual; e, propor sugestões para o aperfeiçoamento das políticas de avaliação e gestão da

informação de Niterói, sempre em consonância com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Figura 11: Estrutura do SIMAGI



O Objetivo do SIMAGI é dar mais organicidade e potencializar as iniciativas de avaliação e gestão das informações de políticas públicas, ao mesmo tempo em que fortalece os instrumentos de transparência e gestão democrática das políticas públicas no município. Esperamos que as Diretrizes para a Gestão da Informação, este guia e o Sistema contribuam para melhorar ainda mais o resultado das políticas públicas e para realizar nossa grande missão: transformar Niterói na melhor cidade para viver e ser feliz!



Referências

AUDI, Patrícia *et al.* *Niterói que queremos*: plano estratégico 2013-2033. Prefeitura Municipal de Niterói, 2014. Disponível em: <https://www.seconser.niteroi.rj.gov.br/arquivos/downloads/livro-niteroi-que-queremos.pdf>. Acesso em: 27 set. 2021.

BELLO, Andrea. A administração pública e a construção da confiança nas instituições. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS E HUMANIDADES, 10., 2021. *Anais...* plataformas digitais.

BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. *In*: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. *PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: IPEA, 2015. p. 19-36.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Avaliação de políticas públicas*: guia prático de análise *ex post*. v. 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/avaliacao-de-politicas>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. CECAD. *Ajuda*: o que é?. [s.d.]. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/sobre.php>. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. DATASUS. *Histórico*. [s.d.]. Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/sobre-o-datasus/>. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. IBGE. *O IBGE*. [s.d.] Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/acessoinformacao/institucional/o-ibge.html>. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. IBGE. *PNAD*: o que é?. [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/9127-pesquisanacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. IBGE. *POF*: o que é?. [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9050-pesquisa->

[de-orcamentosfamiliares.html?=&t=o-que-e](#). Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. IPEA. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. v. 1. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. IPEA. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de avaliação ex post*. v. 2. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. IPEA. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. *Nota Técnica*, Brasília, n. 6, set. 2010.

BRASIL. IPEA. Portal brasileiro de dados abertos. *IPEADATA*. [s.d.]. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/ipeadata>. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. *Manual dos indicadores do Plano Plurianual 2020-2023*. Brasília: ME, 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 27. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília: MDS, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *Caderno de estudos do curso em conceitos e instrumentos para o monitoramento de programas*. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/CEGOV%20-%202015%20-%20MDS%20>

Monitoramento%20Caderno%20de%20Estudos.pdf

Acesso em: 1 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Novo CAGED*. 2021. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojoiNWISNWl0ODEtYmZiYy00Mjg3LTkzNWUtY2UyYjIwMDE1YWI2liwidCI6IjNIYzkyOTY5LTZhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9>. Acesso em: 27 set. 2021.

BRASIL. RAIS. *O que é RAIS?*. [s.d.]. Disponível em: <http://www.rais.gov.br/sitio/sobre.jsf>. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. SAGI. *SAGI: informação e conhecimento para as políticas de desenvolvimento social*. Brasília: MDS, 2016. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/sagi-informacao-e-conhecimento-para-politicas-de-desenvolvimento-social/>. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. *Trabalho e emprego*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/entregar-a-declaracao-mensalpara-o-cadastro-geral-de-empregados-e-desempregados>. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Política pública em dez passos*. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex); Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o CE e o Combate à Corrupção (Soma), 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Técnica de auditoria: marco lógico*. Brasília: TCU, 2001. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnica-de-auditoria-marco-logico.htm>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Técnicas de análise de problemas para auditorias*. Brasília: TCU, 2013.

BUCALEM, Miguel. *Potencial do planejamento estratégico de longo prazo para o desenvolvimento das cidades brasileiras*.

Estudos Avançados, v. 33, n. 97, set./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3397.006>. Acesso em: 20 set. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. P. 1-49.

CADERNO DE ANOTAÇÕES. *Políticas públicas: o ciclo das políticas públicas*. 2020. Disponível em: <https://caderno.medium.com/pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-o-ciclo-das-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-e1eb5ffc508a>. Acesso em: 10 ago. 2021.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni. A avaliação de programas e a dinâmica de aprendizagem organizacional. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 19, jun. 1999. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/90/99>. Acesso em: 24 ago. 2021.

CITIES ALLIANCE. *Guide to City Development Strategies: Improving Urban Performance*. Washington, DC: Cities Alliance, 2006. Disponível em: <http://www.citiesalliance.org/node/737>. Acesso em: 28 jul. 2021.

DIEESE. *Quem somos*. [s.d.]. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/materialinstitucional/quemsomos.html>. Acesso em: 17 set. 2021.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, p. 47-71, jan./abr. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21692.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2021.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Maria; GONZALEZ, Roberto. Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico. *Nota Técnica*, Brasília, n. 2, 2007.

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

GARCIA SHIMABUKURO, Fabiana. *Modelo lógico: instrumento de avaliação para a estratégia de saúde da família no Distrito Federal*. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: http://www.gestaopublica.unb.br/images/Resumos2018/2018_FabianaGarciaShimabukuroNovadaCosta.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

GHEZZI, Daniela Ribas; SANTOS JR., Jaime. *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo*. São Paulo: Cebrap/Sesc, 2017. Disponível em: http://www.cebrap.org.br/bibliotecavirtual/arquivos/2017_E-BOOK%20Sesc-Cebrap%20Metodos%20e%20tecnicas%20em%20CS%20-%20Bloco%20Qualitativo.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

GHEZZI, Daniela Ribas; SANTOS JR., Jaime. *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Quantitativo*. São Paulo: Cebrap/Sesc, 2017. Disponível em: http://www.cebrap.org.br/bibliotecavirtual/arquivos/2017_E-BOOK%20Sesc-Cebrap%20Metodos%20e%20tecnicas%20em%20CS%20-%20Bloco%20Quantitativo.pdf. Acesso em: 17 set. 2021.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. *A política é nova? Avaliação ex ante!*. Guia para avaliar políticas públicas, v. 1. Vitória, ES: IJSN, 2018.

ISP – Instituto de Segurança Pública. *Conjunto de dados*. [s.d.]. Disponível em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2021.

JANNUZZI, Paulo Martino. Triangulação como princípio metodológico da avaliação. *Nexo Políticas Públicas*, 2021. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/>

Triangula%C3%A7**%**C3%A3**o-como-princ%**C3**%**AD**pio-estruturador-da-avalia%**C3**%**A7**%**C3**%**A3**o-de-pol%**C3**%**AD**ticas**. Acesso em: 20 set. 2021.

JANNUZZI, Paulo Martino. Relevância e Sustentabilidade: as dimensões esquecidas na avaliação de programas sociais. *Nexo Políticas Públicas*, 2020. Disponível em: **[https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2020/Relev%**C3**%**A2**ncia-e-sustentabilidade-dimens%**C3**%**B5**es-esquecidas-na-avalia%**C3**%**A7**%**C3**%**A3**o-de-programas-sociais](https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2020/Relev%C3%A2ncia-e-sustentabilidade-dimens%C3%B5es-esquecidas-na-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-programas-sociais)**. Acesso em: 20 set. 2021.

JANNUZZI, Paulo Martino. Avaliações que podem fazer a diferença: o plano de avaliação sistêmica do PRONATEC. In: SEMINÁRIO DE PESQUISAS DO MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO ESCOLAR: formação de formadores. *Resumos Expandidos*. Campinas: Unicamp, v. 2. P. 19-29, 2019. Disponível em: **<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=001157650>**. Acesso em: 17 set. 2021.

JANNUZZI, Paulo Martino. A implementação no centro da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista AVAL*, Fortaleza, v. 2, n. 16, p. 64-81, 2019. Disponível em: **<http://www.periodicos.ufc.br/aval/article/view/42837>**. Acesso em: 20 set. 2021.

JANNUZZI, Paulo Martino. Mitos do desenho um-experimental na avaliação de programas. *NAU Social*, v. 9, n. 16, p. 76-90, 2018. Disponível em: **<https://portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31419/18743>**. Acesso em: 20 set. 2021.

JANNUZZI, Paulo Martino. Indicadores para avaliação sistêmica de programas sociais: o caso Pronatec. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 624-661, set./dez. 2016. Disponível em: **<http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/ea/article/view/4168>**. Acesso em: 17 set. 2021.

JANNUZZI, Paulo Martino. Mapa de processos e resultados como instrumento de especificação de pesquisas de avaliação e sistemas de indicadores de monitoramento de programas. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 27, p. 42-54, 2016. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/cadernos-de-estudos-desenvolvimento-social-em-debate-n-27-sintese-das-pesquisas-de-avaliacao-de-programas-sociais-do-mds-2015-2016/>. Acesso em: 17 set. 2021.

JANNUZZI, Paulo Martino. *Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais*. Campinas: Alínea, 2016.

JANNUZZI, Paulo Martino. Mapa de processos e resultados de programas sociais como instrumento para especificação de pesquisa de avaliação e sistema de indicadores de monitoramento. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 27, p. 42-54, 2016. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2027.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

JANNUZZI, Paulo Martino. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, n. 1, jan./jun., 2011.

JANNUZZI, Paulo Martino *et al.* Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação: os problemas dos programas públicos são. In: ENAP (org.). *Cadernos reflexões para a Ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília: ENAP, v. 1, p. 101-138, 2009.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson; CALDAS, Ricardo. *Políticas Públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. (Série Políticas Públicas, v. 7).

NEVES, Glaucio; PAIM, Rafael. *Gestão estratégica de processos no setor público*. Macroplan, 2012. Disponível em: <https://www.>

macroplan.com.br/p/gestao-estrategica-de-processos-no-setor-publico/. Acesso em: 9 jun. 2021.

MORLINO, Leonardo. Teoria da democratização, qualidade da democracia e pesquisa de opinião: ainda em “mesas separadas?”. In: Moisés, José Álvaro (org.). *Democracia e Confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2010. p. 23-46.

PEREIRA, David Barbalho. O processo de monitoramento de políticas públicas de saúde: o caso do Núcleo Estratégia Saúde da Família / RN. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4., 2017, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2017. p. 649-664.

POLITIZE!. *Três níveis de governo: o que faz o federal, o estadual e o municipal?*. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/niveis-de-governo-federal-estadual-municipal/>. Acesso em: 4 ago. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. *Balanço de entregas Niterói que queremos*. Prefeitura Municipal de Niterói, 2020. Disponível em: <https://planoniteroiquequeremos.com.br/>. Acesso em: 27 set. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. *Manual de monitoramento e aceleração de projetos estratégicos*. NGE, 2019. Disponível em: <http://www.niteroi.rj.gov.br/>. Acesso em: 27 set. 2021.

RUEDIGER, M. A. (coord.). *Análise da efetividade do Água para Todos: avaliação de mérito quanto à eficácia, à eficiência e à sustentabilidade*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29075>. Acesso em: 25 set. 2021.

SANCHES, Marina; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura. Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do auxílio emergencial em 2020. *Nota MADE/USP*,

n. 7, fev. 2021. Disponível em: https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/02/NPE007_site.pdf. Acesso em: 9 jun. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n.16, p. 20-45, 2006.

TRÊS CONSULTORIA. *Avaliação do Niterói que Queremos – 2033*. Produto entregue à Prefeitura Municipal de Niterói como resultado de trabalho de consultoria técnica, mimeo, 2021.

UN HABITAT. *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements Nairobi*. Kenya: UN HABITAT, 2009. Disponível em: <http://unhabitat.org/books/global-report-on-human-settlements-2009-planning-sustainable-cities/>. Acesso em: 20 set. 2021.

VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Romulo. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, n. 1, p. 18-35, jan./jun. 2011.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; Paes-Sousa, Rômulo. O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. *Policy Papers*, n. 17. Brasília: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2006.

VALOR ECONÔMICO. *Governador e prefeitos bancam auxílios regionais*. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/25/governadores-e-prefeitos-bancam-auxilios-regionais.ghtml>. Acesso em: 28 set. 2021.



**Anexo I: Instituições de
referência em avaliação
de políticas públicas**

Em um processo de Avaliação é importante que não se tente “inventar a roda”, mas sim, utilizar de forma assertiva os dados já disponíveis, de maneira a economizar recursos. Para isso, é importante que sejam consultadas instituições de referência, sejam nacionais, sejam estaduais, sejam até municipais, em alguns casos, que possibilitem o acesso a dados primários. Sobre esse ponto, vale destacar como Instituições de referência: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Banco Mundial; Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CE-BRAP; Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL; Escola Nacional de Administração Pública – ENAP; Fundação Getúlio Vargas – FGV; Fundação João Pinheiro – FJP, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Ministério de Desenvolvimento Social/ Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – MDS/SAGI, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/ONU.

Para saber um pouco mais sobre cada um dos citados, e o que se pode encontrar, elaborou-se a seguinte lista:

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – criado em 1870, constitui-se no principal provedor de dados e informações do país, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal. O IBGE (<https://www.ibge.gov.br/>) é uma entidade da administração pública federal, vinculada ao Ministério da Economia. Nele é possível saber dados sobre o Censo Populacional, além de pesquisas como a PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra em Domicílio, a POF – Pesquisa de Orçamento Familiar, Munic, entre outros. A seguir, são apresentadas brevemente algumas informações e links de acesso a esses dados:

O **Censo Demográfico/IBGE** constitui a principal fonte de referência para o conhecimento das condições de vida da população em todos os municípios do país e em seus recortes territoriais internos, tendo como unidade de coleta a pessoa residente, na data de referência, em domicílio do Território Nacional. A periodicidade da pesquisa é decenal e sua abrangência geográfica é nacional, com resultados divulgados para Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação, Mesorregiões, Microrregiões, Regiões Metropolitanas, Municípios, Distritos, Subdistritos e Setores Censitários. O Censo produz informações atualizadas e precisas que são fundamentais para o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas e para a realização de investimentos, tanto do governo quanto da iniciativa privada. “[...] uma sociedade que conhece a si mesma pode executar, com eficácia, ações imediatas e planejar com segurança o seu futuro”.

Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=o-que-e>.

Acesso em: 23 set. 2021.

A **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**, que tinha periodicidade anual, foi substituída em 2016 pela **PNAD-Contínua**, passando a ser realizada trimestralmente, propiciando uma cobertura territorial mais abrangente. Constitui um importante instrumento para formulação, validação e avaliação de políticas orientadas para o desenvolvimento socioeconômico da população e a melhoria das condições de vida no país. A PNAD-Contínua visa a acompanhar as flutuações trimestrais e a evolução, no curto, médio e longo prazos, da força de trabalho, e outras informações necessárias para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do país. Foi planejada para produzir indicadores sobre a força de trabalho e indicadores anuais sobre temas suplementares permanentes (como trabalho e outras formas de trabalho, cuidados de pessoas e afazeres domésticos, tecnologia da informação e da co-

municação etc.). Tem como unidade de investigação o domicílio, e sua amostra foi planejada de modo a produzir resultados para Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação, Regiões Metropolitanas e municípios das Capitais.

Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>

Acesso em: 23 set. 2021.

- ♦ A **Pesquisa de Orçamentos Familiares (POFs)**, realizada a cada seis ou sete anos pelo IBGE, desde 1995, visa a avaliar o padrão de consumo, de gastos, de rendimentos e parte da variação patrimonial das famílias, oferecendo um perfil das condições de vida da população a partir da análise dos orçamentos domésticos, incluindo a percepção subjetiva da qualidade de vida, além de gerar bases de dados e estudos sobre o seu perfil

As POFs possuem múltiplas aplicações e contribuem para subsidiar o estabelecimento de prioridades na área social, com vistas à melhoria da qualidade de vida da população, incluídas as políticas públicas temáticas nos campos da nutrição, orientação alimentar e de produção e distribuição de alimentos, entre outras. Um dos principais usos dos dados da POF é a construção das cestas de consumo dos índices de preços ao consumidor do IBGE – IPCA e INPC. A POF contém informações sobre as pessoas (idade, nível de instrução e rendimentos), os domicílios (existência de esgoto sanitário, paredes, veículos) e registros diferentes para cada tipo de gasto realizado

É uma pesquisa amostral que tem como unidade de investigação o domicílio. Abrange todo o território nacional. Durante a pesquisa, os domicílios selecionados são acompanhados por doze meses. A POF 2017-2018 teve o desenho da amostra estruturado que propicia a publicação de resultados para o Brasil e Grandes Regiões (Norte,

Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste) e também por situação urbana e rural (dados por região metropolitana e capitais das Unidades da Federação não estão disponíveis neste momento).

Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?=&t=o-que-e>.

Acesso em: 23 set. 2021).

Principais produtos IBGE sobre o tema população:

- PNAD-Contínua;
- Estimativas da População;
- POF;
- Síntese de Indicadores Sociais;
- Sistema de Estatísticas Vitais;
- Censo Demográfico;
- Projeções da População;
- Expectativa de vida da população brasileira; e
- Contagem da População.

Fonte: Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.html>.

Acesso em: 23 set. 2021).

Banco Mundial – o Grupo Banco Mundial é formado por cinco instituições (BIRD, AID, IFC, MIGA, ICSID) que visam a reduzir a pobreza, aumentar a prosperidade e promover o desenvolvimento sustentável. Uma das maiores fontes mundiais de financiamento e conhecimento para os países em desenvolvimento, trabalha em

mais de 170 países, com parceiros nos setores público e privado. Desde 1947, o Banco Mundial financiou mais de 12 mil projetos de desenvolvimento, por meio de empréstimos tradicionais, créditos sem juros e doações. Trabalha em todas as principais áreas de desenvolvimento, oferecendo produtos financeiros e assistência técnica a diversos países visando a compartilhar e a aplicar conhecimentos e soluções inovadores para os desafios que enfrentam.

No âmbito da avaliação de políticas públicas, o Grupo Banco Mundial adota métricas padronizadas em uma ampla gama de setores para agregar contribuições aos resultados de desenvolvimento entre países ao longo do tempo. O Banco trabalha com os países clientes para melhorar os sistemas de medição que os ajudam a acompanhar o progresso, aprender lições e fazer correções oportunas para alcançar seus objetivos de desenvolvimento dos diversos projetos e políticas estudadas. A instituição disponibiliza diversas publicações, acessíveis no link: <https://www.worldbank.org/en/research/dime>.
Acesso em: 27 set. 2021.

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – foi fundado em 1959, por iniciativa da Organização dos Estados Americanos. É uma instituição financeira internacional que apoia iniciativas em países latino-americanos para reduzir a pobreza e promover a equidade, de modo a fomentar a integração regional e o desenvolvimento sustentável. Seus recursos financeiros vêm de capital público e privado. O principal objetivo dessa organização é promover o desenvolvimento social sustentável na América Latina e no Caribe. Atualmente, um total de 48 nações está integrado ao BID. Os países-membros estão divididos em dois grupos: os países beneficiários da América Latina e do Caribe, além dos países participantes no financiamento de vários projetos da entidade. O BID apoia pesquisas, promove a ampliação e a disseminação do conhecimento e oferece serviços de assessoria e desenvolvimento de políticas e capacidade institucional.

No que tange à avaliação de políticas públicas, a instituição instituiu o Quadro de Efetividade do Desenvolvimento, que é uma ferramenta utilizada para garantir que os projetos produzam resultados tangíveis e positivos para os beneficiários dos 26 países-membros emprestados na América Latina e no Caribe. A avaliação de projetos se pauta em quatro princípios: alinhamento, eficácia, eficiência e sustentabilidade. As publicações do BID estão disponíveis no link: <https://publications.iadb.org/en>.

Disponível em:

<https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/geracao-de-conhecimento%2C7916.html>.

Acesso em: 27 set. 2021.

CAGED/ RAIS/ MTE – o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) foi criado como registro permanente de admissões e dispensa de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). É utilizado pelo Programa de Seguro-Desemprego, para conferir os dados referentes aos vínculos trabalhistas, além de outros programas sociais. Esse Cadastro serve, ainda, como base para a elaboração de estudos, pesquisas, projetos e programas ligados ao mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que subsidia a tomada de decisões para ações governamentais.

No site do CAGED é possível obter informações nacionais, estaduais e municipais sobre a evolução do emprego formal, permitindo comparações mês a mês e anuais.

Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNWl5NWl0ODEtYmZiYy-00Mjg3LTkzNWU0tY2UyYjIwMDE1YWI2liwidCI6IjNlYzkyOTY5LT-VhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9>.

Acesso em: 27 set. 2021.

Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) – foi criado em 1969, por um grupo de professores de diferentes áreas afastados das universidades pela ditadura militar, para ser um espaço de produção de conhecimento crítico e independente no Brasil. É um centro de pesquisa globalizado, mantendo parcerias internacionais com institutos, universidades, agências de fomento e associações civis de diversos países, como EUA, Reino Unido, Alemanha, França, Índia, China, México e África do Sul, entre outros. Reconhecido como o 37º melhor *think tank* do mundo na área de políticas públicas, segundo ranking da Universidade da Pensilvânia (2016), o CEBRAP (<https://cebrap.org.br/>) realiza pesquisas de impacto tanto subsidiando a formulação de novas políticas como contribuindo no monitoramento e na produção de indicadores para a avaliação de ações públicas. O CEBRAP se destaca no cenário nacional com pesquisas, publicações e seminários marcados pela multidisciplinaridade no debate público. Consolidou-se como centro de pesquisa referência na produção de conhecimento nas diferentes ciências humanas, na análise da realidade brasileira. Possui diversos Núcleos temáticos de Pesquisas (Cultura Digital; Democracia e Ação Coletiva; Desenvolvimento, Direito e Democracia; Etnografias Urbanas; Filosofia; Indicadores Sociais e Ambientais; Políticas e Eleições; População e Sociedade; Religiões no Mundo Contemporâneo; Movimentos Sociais; e, Opinião Pública e Política Internacional, entre outros).

Disponível em:

<https://cebrap.org.br/pesquisas/>.

Acesso em: 21 set. 2021.

Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) – foi criada em 1948, pela Resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social. É uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e sua sede está em Santiago, no Chile. Foi fundada para contribuir com o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do

mundo. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>. Acesso em: 27 set. 2021.

Como uma escola de pensamento especializada no exame das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazos dos países latino-americanos e caribenhos, desenvolveu diversos sistemas de informação relacionados com o desenvolvimento econômico e social da região da América Latina e do Caribe. Esses sistemas estão disponíveis para governos e instituições por meio de solicitação direta às divisões responsáveis por eles. A CEPAL possui sedes sub-regionais e escritórios nacionais, diversas áreas de trabalho e um vasto catálogo de publicações de estudos, projetos e pesquisas sobre: ODS; questões de gênero; comércio internacional; desenvolvimento econômico, social, sustentável; gestão pública e planejamento; população; recursos naturais; e, infraestrutura.

Disponível em:

<https://www.cepal.org/es/catalogo-publicaciones>.

Acesso em: 21 set. 2021.

Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – entidade vinculada ao Ministério da Economia do Brasil, foi criada em 1986, com a finalidade de promover, elaborar e executar os programas de capacitação de recursos humanos para a Administração Pública Federal; e, desenvolver competências de servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas, visando ao desenvolvimento e à aplicação de tecnologias de gestão que aumentassem a eficácia, a qualidade e a produtividade dos serviços. Possui estrutura intelectual e inovadora em tecnologias, serviços e soluções para apoiar e impulsionar o Setor Público, inserindo novas ferramentas de mercado, provendo expertise em inteligência de dados ou oferecendo plataformas de aprendizado.

A instituição está comprometida em **investigar, mapear e criar novos caminhos para a administração pública brasi-**

leira. A ENAP está conectada a especialistas, instituições nacionais e internacionais de elevada reputação. A instituição utiliza métodos diversos, como questionários on-line (*surveys*), estudos de caso, análises qualitativas, quantitativas, processamento de linguagem natural e outras ferramentas de ciência de dados, como a plataforma Infogov, que reúne ferramentas de *machine learning* e *big data*, com o uso de técnicas de *storytelling* em estudos especiais (*data stories*). A ENAP possui mais de 3 mil publicações acadêmicas e editoriais em diversas temáticas, disponíveis em: <https://www.enap.gov.br/pt/pesquisa-e-conhecimento/publicacoes>. Acesso em: 27 set. 2021.

Fundação Getúlio Vargas (FGV) – foi criada em 1944, com o objetivo inicial de preparar pessoal qualificado para a administração pública e privada do país. No decorrer dos anos, expandiu seu foco de atuação e, do campo restrito da administração, passou ao mais amplo das ciências sociais e econômicas, avançando pelas áreas da pesquisa e da informação, até converter-se em sinônimo de centro de qualidade e de excelência. A Fundação Getúlio Vargas inaugurou, no Brasil, a graduação e a pós-graduação *stricto sensu* em administração pública e privada, bem como a pós-graduação em economia, psicologia, ciências contábeis e educação (<https://portal.fgv.br/institucional>).

No campo das políticas públicas, a FGV Projetos conta com o Núcleo de Planejamento Estratégico e Avaliação de Políticas Públicas, responsável por ambientar a reflexão sobre políticas públicas no Brasil, contribuindo com a melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade pelos governos federal, estadual e municipal. Sua atuação é embasada em pesquisas científicas, banco de dados e casos aplicados ao aprimoramento de critérios e mecanismos de acompanhamento, avaliação e monitoramento de políticas governamentais. A FGV conta ainda com uma **Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas** (FGV DAPP) que, além de lançar publicações na área, oferece

cursos. A FGV conta com uma biblioteca virtual, disponível no link: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12293>. Acesso em: 27 set. 2021.

Fundação João Pinheiro (FPJ) – é um órgão oficial de pesquisa em políticas públicas, estatísticas e ensino em administração pública, criado em 1969, vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Minas Gerais (<http://novosite.fjp.mg.gov.br/>). É referência em vários estudos e publicações, especialmente estudos regionais e estaduais de MG (<http://fjp.mg.gov.br/publicacoes/>). Possui também importantes contribuições nacionais, como o cálculo e a produção de relatórios, desde 1995, sobre o Déficit Habitacional e a Inadequação de Moradias no Brasil, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e, mais recentemente, a Publicação do *Guia Prático de Avaliação de Políticas Públicas* (<http://fjp.mg.gov.br/produtos/>).

Disponível em:

(<http://fjp.mg.gov.br/estatistica-e-informacoes/>).

Acesso em: 27 set. 2021.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – é uma fundação pública federal, criada em 1964, vinculada ao Ministério da Economia. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Os trabalhos do IPEA são disponibilizados para a sociedade por meio de inúmeras e regulares publicações eletrônicas, impressas e eventos. Disponível em: (https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68). Acesso em: 27 set. 2021.

No site do IPEA é possível encontrar dados sobre a conjuntura econômica nacional, o desempenho dos setores comerciais, além

de publicações temáticas, como o *Atlas da violência* (com dados municipais), o *Atlas do desenvolvimento humano* (dados do CENSO 2010), entre outros.

Os trabalhos do IPEA são disponibilizados para a sociedade por meio de inúmeras e regulares publicações eletrônicas, impressas e eventos, disponíveis em: https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&layout=357 (consulta em 21 set. 2021). Entre essas publicações, encontram-se livros, textos para discussão, Notas Técnicas, Boletins, Relatórios Institucionais e Relatórios de Pesquisas, entre outros. Além das publicações, destacamos ferramentas que apresentam dados municipais, como a plataforma do *Atlas de vulnerabilidade social nos municípios e regiões metropolitanas* (<http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/sobre>); o *Atlas do desenvolvimento humano* (<http://www.atlasbrasil.org.br/#home>); o Mapa das organizações da sociedade civil; e, o Ipeadata, que disponibiliza dados demográficos, econômicos e geográficos a partir do Censo (<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>).

Ministério da Cidadania (antigo MDS/SAGI) – a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) é um órgão público vinculado ao governo federal que tem como missão sistematizar notas técnicas; realizar estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na Secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação de suas políticas, programas e ações; bem como criar ferramentas que auxiliam na gestão da informação; além de coordenar o processo de formação dos agentes públicos e sociais que atuam na operação dos diversos programas sociais do MDS criado em 2004 (<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/>).

No endereço <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php> é possível saber dados do CadÚnico, como o número de beneficiários de programas sociais, como o Bolsa Família, e famílias em extrema pobreza, entre outros. No caso do PBF, há um site específico (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/>) que agrega informações sobre o programa.

A SAGI está organizada em quatro departamentos: Departamento de Avaliação (DA); Monitoramento; Gestão da Informação e formação e disseminação. Cada departamento tem sua especificidade,

[...] atuando de maneira integrada, de modo a permitir que a SAGI realize entregas de grande importância para a análise, avaliação, monitoramento, aperfeiçoamento e integração de políticas públicas de Cidadania (<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi-1>).

No site da instituição, é possível acessar as publicações (<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/publicacoes-1/cidadania>). Acesso em: 27 set. 2021.

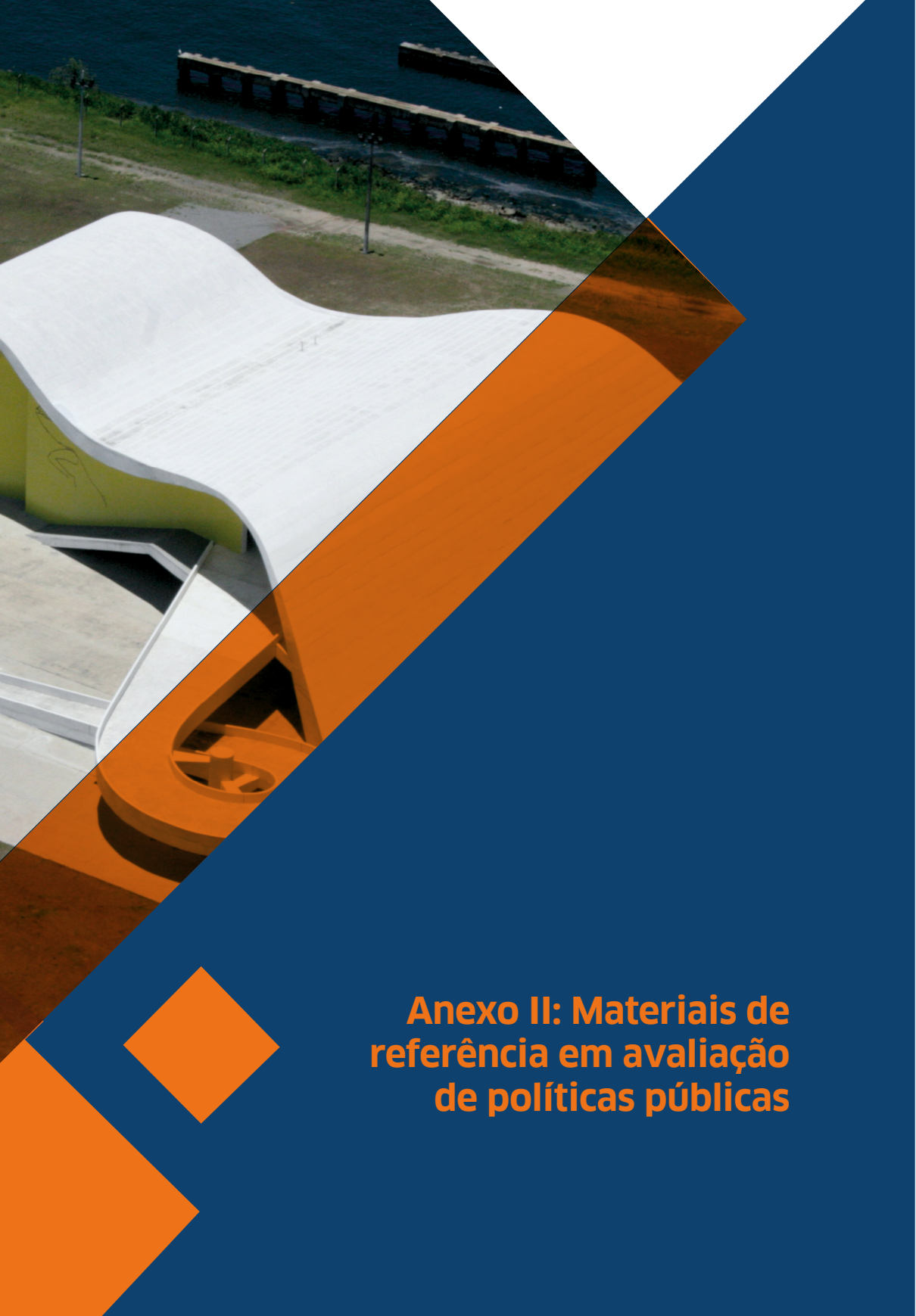
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU) – executa diversos projetos em diferentes áreas, oferecendo aos parceiros apoio técnico, operacional e gerencial, por meio de acesso a metodologias, conhecimentos, consultoria especializada e ampla rede de cooperação técnica internacional. Tem o objetivo de contribuir para o desenvolvimento humano, o combate à pobreza e o crescimento do país nas áreas prioritárias. O PNUD Brasil tem a constante missão de buscar alinhar seus serviços às necessidades de um país dinâmico, multifacetado e diversificado. Os projetos são realizados em parceria com o governo brasileiro, instituições financeiras internacionais, setor privado e sociedade civil (<https://www.br.undp.org/>). Uma das importantes contribuições do PNUD é a produção do Relatório de Desenvolvimento

Humano (RDH), reconhecido pelas Nações Unidas como um exercício intelectual independente e uma importante ferramenta para aumentar a conscientização sobre o desenvolvimento humano em todo o mundo. Com sua riqueza de dados e abordagem inovadora para medir o desenvolvimento, o RDH tem um grande impacto nas reflexões sobre o tema no mundo todo, incluindo o Índice de Desenvolvimento Humano. Apresenta dados e análises relevantes à agenda global e aborda questões e políticas públicas que colocam as pessoas no centro das estratégias de enfrentamento aos desafios do desenvolvimento. O PNUD publica anualmente um RDH Global, com temas transversais e de interesse internacional, bem como o cálculo do IDH de grande parte dos países do mundo. Além dele, são publicados periodicamente centenas de RDHs nacionais, incluindo os do Brasil. Até hoje, o PNUD Brasil já publicou três Relatórios e dois Atlas de Desenvolvimento Humano nacionais.

Disponível em:

<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>.

Acesso em: 27 set. 2021.



**Anexo II: Materiais de
referência em avaliação
de políticas públicas**

Este anexo se propõe a apresentar, de forma resumida, alguns materiais de referência que podem ser úteis aos trabalhos de avaliação de políticas públicas. Foram selecionados guias, manuais, vídeos, debates e apresentações de resultados, entre outros, produzidos sobre avaliação. Segue uma lista não exaustiva desses materiais, com a indicação do link pelo qual podem ser acessados.

- ♦ ***Avaliação de Políticas Públicas: por onde começar? Um guia prático da metodologia do Marco Lógico.*** Fundação João Pinheiro. Diretoria de Políticas Públicas Avaliação de políticas públicas. Belo Horizonte: FJP, 2021.

http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/01.06_AvaliaoDePoliticPublicas_GuiaMarcoLogico_FJP.pdf

O guia produzido pela Fundação João Pinheiro é destinado a profissionais que almejam avaliar e monitorar as políticas sobre sua responsabilidade, sendo voltado prioritariamente para iniciantes na temática. O guia ressalta a importância de se utilizarem evidências na formulação dos projetos superando “achismos” e destaca a importância de se utilizarem estratégias e ferramentas para alcançar os objetivos e dar consistência aos projetos. O guia se divide em três partes: a primeira apresenta o tema do monitoramento e da avaliação (M&A) como dimensão estratégica para uma gestão pública comprometida com a efetividade de suas ações; a segunda descreve o conceito de políticas, programas e projetos como cadeia de hipóteses vinculadas e de hierarquias de objetivos; e, a terceira desenvolve a metodologia do marco lógico como ferramenta de planejamento, monitoramento e avaliação.

- ♦ ***Guia Metodológico para Monitoramento e Avaliação Participativa de Ações Municipais (Confederação Nacional de Municípios, PNUD, CAPACIDADES).*** JOPPERT, Márcia Paterno; SILVA, Rogério Renato. Brasília: CNM/Pnud, 2012.

<https://redeassocialpg.files.wordpress.com/2016/10/jopper-t-2012-guia-metodolc3b3gico-para-monitoramento-e-avaliac3a7c3a3o-participativa-de-ac3a7c3b5es-municipais.pdf>

A publicação é fruto do trabalho conjunto de construção metodológica entre a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), implementada e construída com os quatro municípios piloto do projeto CapaCidades escolhidos por processo seletivo público: Abaetetuba/PA; Marliéria/MG, Jaguarão/RS e Barbalha/CE. O documento reúne o resultado da experiência do Projeto CapaCidades na formação em Monitoramento & Avaliação (M&A) participativo para ações municipais, de maneira a articular conceitos teóricos e práticos adaptados às diferentes realidades, geografias e prioridades. Está dividido em três partes: inicialmente, aborda as nuances do desenvolvimento na perspectiva da gestão integrada, corroborando a importância do acompanhamento contínuo e sistemático das atividades de planos, programas ou projetos. Em seguida, trata da conceituação do Monitoramento e Avaliação; e, por fim, concentra-se em criar elementos de produção do Plano Participativo de Monitoramento & Avaliação.

- ♦ ***Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise Ex Ante***. volume 1. Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2018.

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf

A publicação é resultado das discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República e em parceria com o Ministério da Fazenda; o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU); e, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com a colaboração do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona da Fundação Getúlio Vargas (Clear/FGV) e do *Centre for Public Impact* (CPI).

O guia oferece uma introdução acessível ao tema da avaliação *ex ante* de políticas públicas. Apresenta orientações práticas das principais etapas para o desenho, a implementação e a análise de impactos de ações do governo federal. O documento objetiva oferecer a gestores e aos técnicos dos diferentes ministérios e órgãos do governo federal um conjunto de ferramentas para auxiliá-los na formulação, na condução e no aprimoramento das políticas públicas. Traz informações sobre os principais estágios da construção de políticas, envolvendo o diagnóstico do problema a ser enfrentado, a caracterização da política — objetivos, público-alvo e resultados esperados — e o próprio desenho. Outras etapas consistem em apresentar estratégias de construção de legitimidade, implementação, monitoramento, avaliação e controle. Finalmente, elementos sobre o impacto orçamentário e financeiro das políticas desenhadas e a análise prévia de seus custos e benefícios são também detalhados. O documento é complementado com a publicação de outro guia sobre a avaliação *ex post* de políticas, relativo à apresentação de metodologias para a análise de impactos na sociedade, posteriores à implantação da ação pública.

♦ **Guia Referencial para construção e análise de indicadores.**

BAHIA, Leandro Oliveira. Brasília: ENAP, 2021.

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6154/1/GR%20Construindo%20e%20Analisando%20Indicadores%20-%20Final.pdf>

O documento é fruto da parceria da Secretaria de Gestão e a Escola Nacional de Administração Pública, no esforço de qualificar a gestão estratégica no governo federal. O guia utilizou como base diversos outros trabalhos conduzidos pelo extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, além de outras referências bibliográficas, com o foco em tornar a construção de indicadores um processo simples e efetivo que seja uma rotina comum na gestão estratégica organizacional. A intenção do guia é apresentar um conjunto mínimo de etapas que podem ser adotadas sem prejuízo ao uso de outros instrumentos de gestão estratégica. O documento

tem como principais objetivos: auxiliar na construção de indicadores de desempenho capazes de apoiar a tomada de decisão de forma ágil e simples; destacar lições aprendidas, limitações e riscos com o uso inadequado de indicadores; e, fornecer ferramentas para a comunicação atrativa e assertiva dos resultados identificados na coleta dos dados dos indicadores.

- ♦ **Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise Ex post.** Casa Civil da Presidência da República [et al.]. Brasília, 2018. v. 2.

https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf

A publicação complementa o trabalho iniciado no *Guia de Análise Ex Ante* e tem por objetivo nortear os órgãos e entidades públicos nos processos avaliativos das políticas que conduzem, descrevendo e exemplificando diferentes metodologias que podem ser utilizadas na avaliação da política pública a partir de sua implementação até a gestão de resultados. O guia apresenta orientações para a avaliação das políticas públicas que já estão em andamento, complementando as diretrizes do guia *ex ante*, de modo a permitir que os dois documentos, em conjunto, cubram todo o ciclo da avaliação das políticas públicas.

O documento detalha os procedimentos para a realização da avaliação *ex post* do ponto de vista prático. Foi inspirado nas melhores práticas internacionais e nacionais e busca fornecer referências às avaliações a serem implementadas, permitindo melhor padronização para as rotinas de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Inova ao trazer a abordagem da avaliação executiva como porta de entrada para outras avaliações, buscando identificar, de forma tempestiva, em qual elemento ou em qual processo da cadeia de valor da política há mais chance de ocorrerem aprimoramentos. A partir dos resultados dessa avaliação executiva, outras abordagens

de avaliação poderão ser desenvolvidas. Essas abordagens são discutidas ao longo do guia. O foco do documento é ampliar e difundir a avaliação de políticas públicas.

- ♦ **Fortalecimento da Função Avaliação nos Países da América do Sul – Relatório Técnico IPEA.** SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Nilson do Rosário. *A Avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico.* Brasília: IPEA, 2002.

<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/FortalecimentoDaFuncaoAvaliacaoNosPaisesDaAmerica.pdf>

A coletânea de Relatórios de Pesquisa reúne alguns dos resultados dos estudos realizados no âmbito da parceria do IPEA com o BID, por meio de Cooperação Técnica. O relatório aprofunda a abordagem dos objetivos da reforma administrativa realizada pelo governo brasileiro na última década, referenciado em informações sobre os ajustes realizados em outros países acerca desse tema. O documento procura avançar no debate sobre a função das pesquisas de avaliação como instrumento estratégico para se implantar uma gestão pública inovadora. Está dividido em três partes: a primeira traz a análise das tendências teórico-metodológicas gerais que devem balizar a experiência de avaliação de políticas e programas públicos; a segunda parte aborda a revisão sintética da organização, *lato sensu*, da função avaliação em três países latino-americanos: Chile, Argentina e Brasil; e, a terceira parte aborda a identificação de pontos de resistência e de “propulsão” que podem ser explorados para implantação e disseminação de pesquisas e da função avaliação para os gestores públicos.

- ♦ **Guia Brasileiro de Análise de Dados – ENAP.** SHIKIDA, Claudio D.; MONASTERIO, Leonardo; NERY, Pedro Fernando [eds.]. Brasília: ENAP, 2021.

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6039/1/Guia%20BR%20de%20Ana%cc%81lise%20de%20Dados.pdf>

O guia não tem a pretensão de abordar todas as questões relacionadas com a análise de dados, mas contribuir para a melhoria do debate sobre dados, evidências e políticas públicas no Brasil. Divide-se em oito capítulos temáticos, que podem ser lidos separadamente, e abordam: as dificuldades em definir relações causais entre variáveis; a pobreza e a desigualdade; a diferença entre mortalidade e a morbidade; reflexões sobre a relação de seu desempenho com o que se mede usando como exemplo o IDEB; a criminalidade no Brasil e suas variáveis; os principais conceitos macroeconômicos e as principais medidas no Brasil; mercado de trabalho e as várias medidas diferentes produzidas no Brasil; e, o tema opinião pública.

- ♦ **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos.** WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: ENAP, 2014.

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2555/1/Guia%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20Gerenciando%20Processos.pdf>

Nesse guia, a ENAP traz para o público brasileiro a tradução para o português de um dos sucessos editoriais da década na área de políticas públicas. Apresenta de forma atual e objetiva conceitos e problemas relativos às políticas públicas, sendo de grande utilidade para os servidores públicos, assim como para toda a sociedade, em especial aos atores sociais que, de uma forma ou de outra, participam do amplo processo que é o gerenciamento das políticas governamentais. O Guia de Políticas Públicas transmite aos leitores em geral, estudantes de políticas públicas e gestores públicos, as ferramentas, características, competências e dificuldades envolvidas no complexo processo que envolve o gerenciamento das políticas públicas. A partir de experiências vivenciadas em diversos países, a obra apresenta reflexões sobre como lidar com as dificuldades ine-

rentes aos processos corriqueiros na área e, também, novas questões que se apresentam, como a da integralidade das políticas públicas.

- ♦ ***Estudo Técnico nº 17/2013 – Incentivando o uso efetivo das avaliações para aprimoramento da gestão de políticas e programas MDS-SAGI.***

<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/CEGOV%20-%202015%20-%20MDS%20Monitoramento%20Caderno%20de%20Estudos.pdf>

Trata-se de estudo publicado pela SAGI-MDS, com o apoio do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEGOV-UFRGS), para reedição do Ciclo de Capacitação em Conceitos e Técnicas para Elaboração de Diagnósticos, Monitoramento e Avaliação de Programas e Ações do MDS, direcionado a gestores e técnicos das secretarias estaduais e municipais de assistência social ou congêneres. Este é o Caderno de Estudos do Curso – Módulo de Monitoramento, que consiste no acompanhamento da execução dos programas e políticas públicas com vistas a averiguar se as metas e objetivos estão sendo alcançados conforme o planejado. O monitoramento é uma importante ferramenta de gestão dos Planos e das estratégias municipais.

- ♦ ***Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil.*** JANNUZZI, Paulo de Martino. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília, v. 56, n. 2, 2005, p. 137-160.

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1489/1/2005%20Vol.56%2cn.2%20Jannuzzi.pdf>

O artigo aponta as potencialidades e as limitações do uso das informações estatísticas produzidas pelo IBGE e os registros administrativos de órgãos públicos para a construção de indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Inicia-se com uma apresentação sobre os aspectos conceituais

básicos acerca dos indicadores sociais, suas propriedades e formas de classificação. Em seguida discute uma proposta de estruturação de um sistema de indicadores para subsidiar o processo de formulação e avaliação de políticas e programas públicos no país.

- ♦ **Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública.** Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2012.

https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/603/1/indicadores_orientacoes_basicas_aplicadas_a_gestao_publica.pdf

Esse guia visa a contribuir para a disseminação de boas práticas de construção e implementação dos indicadores no âmbito das políticas públicas do Governo Federal. Apresenta conceitos chave aplicáveis ao acompanhamento da ação estatal e também dois exemplos bem-sucedidos da utilização de indicadores em políticas públicas, destacando seu papel no subsídio à tomada de decisão. Traz ainda um contraexemplo, em que um indicador é criado dissociado da realidade da implementação da política, situação que contribui para aumentar a ineficiência da ação pública. Cita, resumidamente, as principais fontes de dados e de informações públicas bem como as principais tecnologias disponíveis para sua manipulação.

- ♦ **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 5, 2014. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/RBMAs/RBMA_5.pdf

Trata-se de publicação da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS que aporta artigos, entrevista, relatos de pesquisas e nota em M&A nesse número. A crescente complexidade dos

programas e ações governamentais, nas três esferas de governo, vem levando o setor público brasileiro a aprimorar suas práticas de gestão e de produção de informação. Nessa agenda, vêm ganhando importância as atividades técnicas relacionadas ao levantamento de dados, aos procedimentos de tratamento de informação, ao desenvolvimento de sistemas de gestão e à construção de painéis de indicadores de monitoramento, evidenciados no Seminário Gestão da Informação e Monitoramento de Políticas Sociais, realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em dezembro de 2012. O número 5 da revista traz contribuições de diferentes autores, entre eles: Paulo Jannuzzi e Lucas Maia, e os colaboradores Luciano Cintrão e José Bizelli; uma entrevista com Wasmália Bivar, presidente do IBGE, além de instituições na temática, sistematizando aprendizados organizacionais ainda não devidamente documentados na literatura nacional.

- ♦ **Valores Públicos e Avaliação de Políticas.** JANNUZZI, Paulo de Martino. Artigo publicado na seção Ponto de vista do jornal *Nexo Políticas Públicas*, em abril de 2021.

<https://pp.nexojournal.com.br/ponto-de-vista/2021/Valores-p%C3%BAblicos-e-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-pol%C3%ADticas>

O artigo traz considerações sobre valores e políticas públicas chamando a atenção para a comunidade brasileira de avaliação para as dimensões valorativas subjacentes ao processo avaliativo. Segundo Jannuzzi, parte expressiva de pesquisadores e avaliadores no Brasil tem uma visão idílica, ingênua e positivista do fazer avaliativo (e pré-khuniãna da produção do conhecimento científico). Contudo, a Avaliação de políticas e programas, longe de ser uma atividade neutra e objetiva, é resultado de uma atividade política de discussão orientada por valores de diferentes agentes, tal como também é a proposição e formulação das políticas e programas. A Avaliação não é uma investigação neutra com respeito aos valores de quem a realiza ou a demanda, seja ele o formulador comprometido com a criação da política, o gestor interessado em operar

o programa para atender a demanda motivadora que o originou ou um pesquisador externo ou instituição contratada para analisar a ação pública. Para além de diferenças de perguntas avaliativas e métodos empregados, avaliações chegam a resultados diferentes sobre políticas e programas pelos valores e princípios de mérito do qual partem.

♦ **Indicadores de Programas – Por que e como usar? – Caderno de Planejamento 3.** Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG/RJ, 2015.

<http://www.cge.rj.gov.br/interativa/wp-content/uploads/2019/07/Guia-Indicadores-de-Programas.pdf>

A SEPLAG-RJ é responsável por coordenar os processos de elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual, em parceria com as secretarias estaduais. Oferece um suporte metodológico aos demais órgãos estaduais, cada um deles responsáveis pela elaboração e execução de diferentes programas. O Guia de Indicadores representa um esforço da SEPLAG-RJ em qualificar o processo de planejamento, buscando dar subsídios para o monitoramento e a avaliação dos programas governamentais e, dessa forma, aprimorar as políticas públicas ofertadas à população. Esse guia é uma síntese de alguns dos principais temas da literatura sobre monitoramento, avaliação e indicadores de programas, dando subsídios para aprimorar as políticas públicas implementadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. A SEPLAG-RJ pretende atuar como parceira nos processos de monitoramento e avaliação, oferecendo um guia metodológico sintético que possa ajudar a Administração Pública estadual a aperfeiçoar a gestão cotidiana de seus programas e ações.

♦ **Outros materiais úteis (guias, manuais, vídeos, debates, apresentações de resultado):**

<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/index.php>

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/Painel-PEI/Publicacoes/Pesquisa%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia.pdf>

<https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/259.pdf>

<https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/448.pdf>

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/Painel-PEI/Publicacoes/Pesquisa%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia.pdf>

<https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/475.pdf>

<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10785>

Referências Externas

Demais publicações de interesse estão indicadas nas Referências desde Guia.



**Anexo III: Onde encontrar
dados para A avaliação
de políticas públicas**

Neste anexo são apresentadas indicações de instituições nas quais podem ser encontrados dados primários, brutos ou organizados em bancos de dados.

♦ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Principal provedor de dados e informações do país. Coleta e disponibiliza dados sobre os seguintes temas: contagem populacional, demografia, saúde, educação, trabalho, renda e geografia, entre outros. Em algumas de suas pesquisas existem dados para o município de Niterói.

Onde acessar:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html>

♦ Censo Demográfico

Principal fonte de dados e informações do país. Coleta e disponibiliza dados sobre os seguintes temas: contagem populacional, demografia, saúde, educação, trabalho, renda e geografia, entre outros. É realizado em intervalos de cerca de 10 anos entre cada edição. Disponibiliza dados para o município de Niterói.

Onde acessar:

<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>

♦ Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)

Visa ao acompanhamento das flutuações trimestrais e da evolução, no curto, médio e longo prazos, de dados socioeconômicos da sociedade, como população, educação, trabalho, rendimento, habitação, previdência social, migração, fecundidade, saúde, nutrição e força

de trabalho, entre outros temas e informações necessárias para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do país. Não disponibiliza dados específicos para o município de Niterói, mas tem dados para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (que inclui Niterói).

Onde acessar:

<https://web.archive.org/web/20171106064226/https://br.advfn.com/indicadores/pnad>

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=downloads>

♦ Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)

Avalia as estruturas de consumo, de gastos, de rendimentos e parte da variação patrimonial das famílias, oferecendo um perfil das condições de vida da população a partir da análise dos orçamentos domésticos. Não disponibiliza dados específicos para o município de Niterói.

Onde acessar:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?=&t=resultados>

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?=&t=downloads>

♦ Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS)

Tem como responsabilidade prover os órgãos do SUS de sistemas de informação — dados abertos (saúde, acesso, estrutura, morbidade, estatísticas vitais, leitos, vacinas, população, assistência, epidemiologias) e suporte de informática, necessários ao processo de planejamento, operação e controle, exercendo a função de con-

trole e processamento das contas referentes à saúde. Em especial, existem dados para o município de Niterói.

Onde acessar:

<https://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude-tabnet/>

◆ **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)**

Sistema instituído pela Lei nº 4923/1965, que registra todas as admissões, transferências e demissões de todos os trabalhadores sob o regime da CLT. O cadastro é feito por meio de aplicativo e disponibiliza dados para o município de Niterói.

Onde acessar:

https://caged.maisemprego.mte.gov.br/portalcaged/paginas/TL_downloads.xhtml

<https://caged.maisemprego.mte.gov.br/portalcaged/paginas/home/home.xhtml>

<http://cemin.wikidot.com/raisr>

<ftp://ftp.mtps.gov.br/pdet/microdados/>

<http://pdet.mte.gov.br/microdados-rais-e-caged>

◆ **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**

Instrumento de coleta de dados do setor de trabalho, instituído pelo Decreto nº 76.900, de 23/12/1975, tendo como objetivo controle da atividade trabalhista; elaboração de estatísticas do trabalho; e, informações do mercado de trabalho às entidades governamentais. Em especial, existem dados para o município de Niterói.

Onde acessar:

<http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>

<http://www.rais.gov.br/sitio/tabelas.jsf>

◆ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA)

Base de dados macroeconômicos, financeiros e regionais do Brasil, oferece também catálogo de séries e fontes, dicionário de conceitos econômicos, histórico das alterações da moeda nacional e dicas sobre métodos e fontes utilizadas. Alguns dados estão representados em séries municipais, mas não necessariamente para Niterói.

Onde acessar:

<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>

◆ SECRETARIA DE SAÚDE DO RIO DE JANEIRO

Portal com formato aberto de dados, referentes à execução orçamentária das receitas e despesas, às liquidações de despesas, além de informações estatísticas, mapas, estudos e pesquisas sobre saúde, educação, trabalho e outros. Disponibiliza dados específicos para o município de Niterói.

Onde acessar:

<https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/dados-abertos>

◆ Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)

Entidade criada e mantida pelo movimento sindical brasileiro, tendo como objetivo o desenvolvimento de pesquisas que subsidiassem as demandas dos trabalhadores (desemprego, alimentação, emprego, segurança do trabalhador, pagamentos, saúde, entre outros). Possui acesso por município no portal digital. Disponibiliza dados específicos para o município de Niterói.

Onde acessar:

<https://geo.dieese.org.br/rio/>

◆ **Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (CECAD)**

A ferramenta permite conhecer as características socioeconômicas das famílias e das pessoas incluídas no Cadastro Único (domicílio, faixa etária, trabalho, renda etc.) bem como saber quais famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família. Possui dados para o município de Niterói.

Onde acessar:

<https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>

◆ **Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)**

Responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania no país.

Onde acessar:

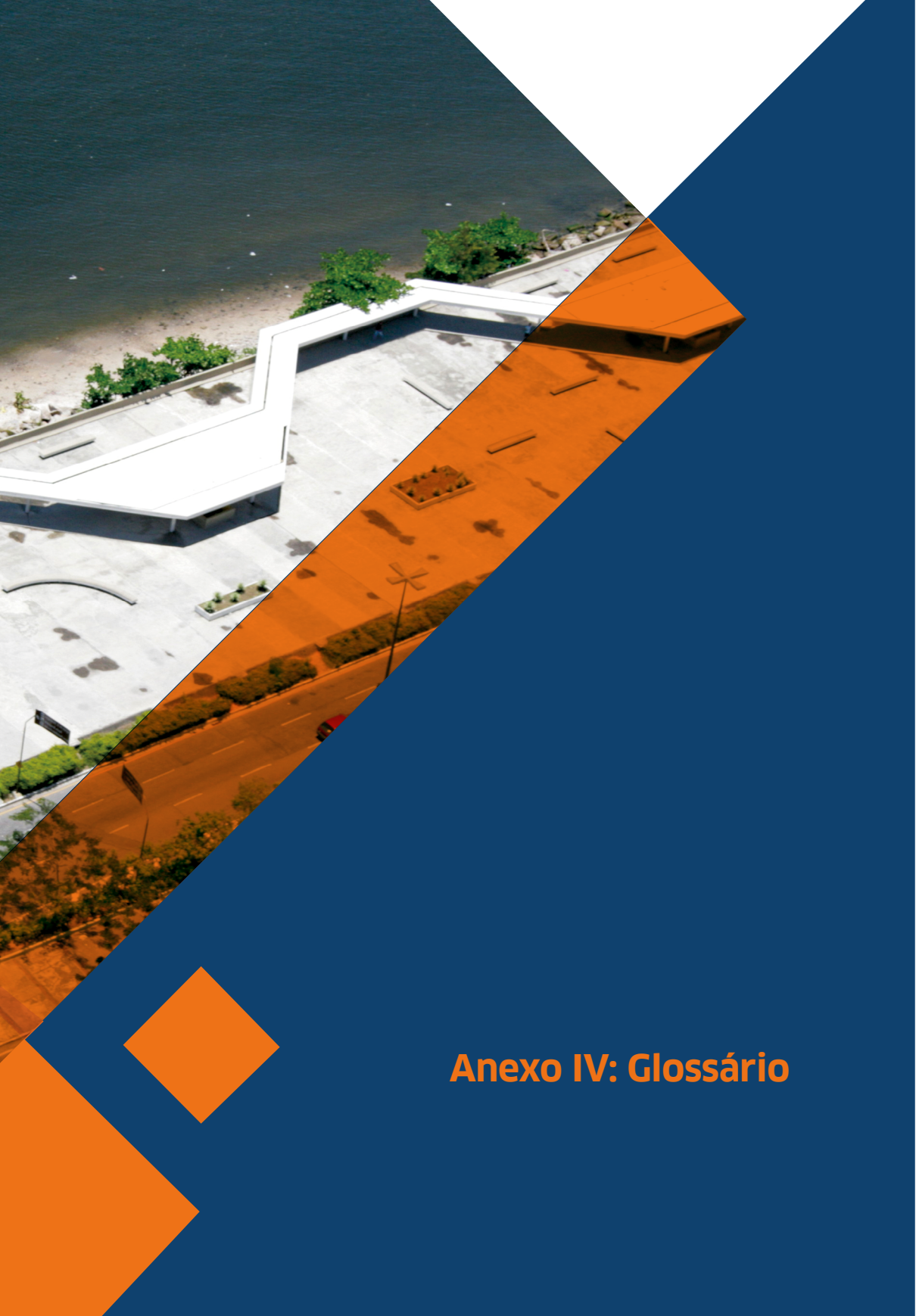
<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sistemas>

◆ **Instituto de Segurança Pública (ISP)**

Página para acessar as bases de dados de registros criminais e de atividade policial do estado do Rio de Janeiro. Disponibiliza dados específicos para o município de Niterói.

Onde acessar:

<http://www.ispdados.rj.gov.br/>



Anexo IV: Glossário

A fim de facilitar a busca por algum conceito específico, elaborou-se este glossário, consolidando um entendimento da Prefeitura acerca de pontos relevantes da gestão municipal. Cabe ressaltar que os conceitos apresentados não são estáticos, permitindo atualizações, e até críticas, de maneira que este guia acompanhe a evolução dos temas.

A

Agenda pública: é uma construção, na qual os grupos políticos atuantes elencam prioridades, travando debates e discussões públicos que levam a escolhas do que serão os problemas a serem enfrentados. A agenda é algo perfeitamente mutável, que varia de acordo com as necessidades da população, mas também com o cenário político.

Alta Administração: “[...] ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, ocupantes de cargo de nível 6 do Grupo – Direção e Assessoramento Superiores – DAS e presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, e de fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalente” (Decreto Federal nº 9.203/2017). Os níveis dos cargos variam quando se consideram os governos municipais, mas permanece a lógica de serem os mais altos cargos da

hierarquia, em ordem crescente ou decrescente. Ou seja, o corpo de gestores que atua na escala estratégica da organização.

Amostra: conjunto de dados coletados e/ou selecionados de uma população por um método específico.

Atividades: são as principais tarefas e processos necessários para se atingir o objetivo proposto para a política/programa.

Auditabilidade: qualquer pessoa pode ter acesso à metodologia de cálculo e conseguir verificar sua usabilidade.

Avaliação de demanda: visa a verificar se realmente há necessidade daquela intervenção pública na forma de política ou programa proposto.

Avaliação de desenho: analisa a proposta da política para combater o problema, ou seja, sua estrutura lógica de identificação

e delimitação das necessidades e das formas de intervenção na realidade.

Avaliação de impacto: verifica se houve mudança na realidade social a partir da intervenção da política pública avaliada. Ela trabalha para além das entregas da política ou programa, abordando a alteração gerada no cenário que existia antes de essa política ser implementada.

Avaliação de políticas públicas: atribuição de valor a uma iniciativa pública, configurando-se como um instrumento para tomada de decisão pelo gestor público e de transparência para a sociedade.

Avaliação de processo: visa a analisar o processo de execução da política, sendo realizada depois que esta começou a ser implantada. É importante que já tenha havido um tempo mínimo dessa implantação, a fim de que a avaliação possa realmente captar a implementação da política como um todo.

Avaliação de resultado: busca verificar se a política conseguiu cumprir as entregas prometidas. Ou seja, ela só pode ser aplicada

depois que a política começou a gerar produtos para a sociedade.

Avaliação de viabilidade e sustentabilidade: análise da política pública a partir das demandas em termos de orçamento e finanças e do retorno econômico e social da política em questão.

Avaliação diagnóstica: serve para analisar o contexto e delimitar bem o problema que a política pretende atacar.

Avaliação executiva: avaliação executada de forma rápida, que serve para dar subsídios temporários para a tomada de decisão, com baixo custo e sem trabalho de campo.

B

Base de dados: utilização de ferramentas e sistemas de informação para armazenar as informações nas categorias escolhidas previamente.

C

Clareza: propriedade de um indicador em ser claro a todos os interessados.

Coleta regular de dados: visa a reunir as informações de maneira regular, sendo intensificada de acordo com os critérios de prioridade de cada projeto, programa ou política. Deve ser alinhada com o instrumento gerencial escolhido, tal como o MaPR, e demanda a definição dos dados e suas respectivas fontes, mapeamento e alinhamento internamente do ponto focal que fornecerá os dados e sua frequência.

Confiabilidade: propriedade de um indicador de possuir fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas, cuja divulgação seja transparente para diferentes públicos.

Correção de rumos: uso das informações e dos indicadores para manter ou ajustar a implementação do planejamento de acordo com as circunstâncias.

D

Dados primários: informações oriundas dos registros administrativos coletados e armazenados pelo próprio ente; no caso, os órgãos e autarquias da PMN.

Dados secundários: informações encontradas em instituições confiáveis que disponibilizam amostras, registros administrativos e estatísticos.

Decisão: escolha baseada em uma série de fatores, como os custos, os benefícios, as dificuldades, os prazos, os resultados etc.

Desagregabilidade: propriedade dos indicadores em traduzir determinada realidade, de maneira localizada e desmembrada, incluindo múltiplos grupos e categorias, como raça, gênero, idade etc.

Disponibilidade: facilidade de acesso aos dados para a elaboração de determinado indicador.

E

Economicidade: propriedade de um indicador que se manifesta quando o custo em conseguir elaborar esse mesmo indicador não ultrapassa os benefícios advindos dele.

Estabilidade: capacidade de um indicador de estabelecer séries estáveis e periódicas que permitam o acompanhamento desse mesmo indicador.

Estatística: é uma medida numérica que descreve e interpreta quantitativamente uma amostra.

F

Factibilidade: qualidade de viável, ou seja, dados que possam ser colhidos, acessados e passíveis de mensuração periódica.

G

Gestão de riscos: “[...] processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos” (Decreto Federal nº 9.203/2017).

Governança pública: “[...] conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Decreto Federal nº 9.203/2017).

I

Impacto: são os efeitos de longo prazo no público-alvo. Eles podem ser positivos ou negativos. Eles refletem os efeitos do programa, seu objetivo final, sua contribuição para a sociedade.

Implementação da política pública: diz respeito às atividades e etapas realizadas para concretizar na realidade o que foi definido no papel como funcionamento da política pública.

Indicadores: são medidas que retratam uma determinada realidade social, transformando conceitos abstratos em números que podem ser analisados e acompanhados ao longo do tempo. Os indicadores são ferramentas cruciais para a governança, na medida em que subsidiam os agentes públicos no monitoramento dos projetos e na correção de rumos, bem como permitem verificar se os resultados almejados na concepção da política pública foram alcançados.

Insumo: diz respeito à disponibilidade de recursos financeiros, de mão de obra e de equipamentos necessários para implementação da política pública.

M

Marco lógico ou matriz lógica:

ferramenta que mostra de maneira visual como as atividades de um projeto se relacionam com seus resultados, objetivos e impacto.

Modelo lógico: é uma abordagem que tem por objetivo descrever as ideias, a hipótese e as expectativas que integram o projeto e/ou programa. Com isso, procura auxiliar na construção do programa que possa ser gerenciado por resultados.

Monitoramento: acompanhamento periódico da execução de uma política, um programa ou um projeto público, por meio da coleta e da análise sistemática de dados, com o intuito de verificar se a implementação está de acordo com as metas e os objetivos planejados.

Monitoramento analítico: “[...] realiza a análise e a comparação de indicadores ao longo do tempo, com enfoque no resultado e impacto da intervenção” (JANNUZZI, 2011, p. 56). Com isso, o gestor reúne uma série histórica de dados para realizar periodicamente uma análise qualitativa

que indique avanços, retrocessos, falhas e permanências em decorrência da implementação do programa.

Monitoramento gerencial:

realiza o acompanhamento dos processos, dos produtos, dos insumos e do alcance das metas. As informações desse tipo de monitoramento auxiliam na prática organizacional, na resolução dos gargalos e atrasos decorrentes dos trâmites administrativos, bem como monitora a disponibilidade de recursos financeiros e materiais para a execução das etapas.

O

Objetivo: finalidade do programa, da política ou do projeto analisados.

P

Planejamento da execução:

o planejamento da execução de uma política pública leva em consideração os instrumentos de planejamento, os recursos e os prazos disponíveis. Qualquer ação, por exemplo, deve constar na LOA para ser executada no ano seguinte. Além disso, as

ações devem estar conectadas ao PPA e constar no Plano de Metas.

Plano de avaliações: planejamento orquestrado de um conjunto determinado de avaliações ao longo do tempo, que abará diferentes aspectos do projeto, programa ou política foco da avaliação.

Problema público: situação social identificada ou escolhida como o que se deseja combater, alterar, eliminar ou melhorar.

Processo: indica o esforço realizado para a obtenção dos resultados. Também se refere ao conjunto de atividades e ações necessárias para a execução de um projeto, programa ou política.

Produção de indicadores: coleta de informações visando a estabelecer previamente os indicadores que farão parte da verificação dos resultados e para diferentes avaliações do projeto. É importante ressaltar a necessidade de escolhas prévias das categorias e dos indicadores, a fim de racionalizar a coleta e orientar a armazenagem e a extração dos dados de forma a viabilizar as análises posteriores.

Produto: reflete as metas físicas atingidas. Compreende as entregas concretas que irão para o público-alvo. Podem ser bens ou serviços.

Programa público: “[...] ação de menor abrangência em que se desdobra uma política pública” (FARAH, 2004). Ou seja, é o instrumento operacional da política pública.

Publicidade: disponibilização de indicadores das políticas, programas e projetos ao público em geral, por exemplo, por meio de repositório aberto etc.

Público-alvo: a quem ou quais grupos sociais a política, programa ou projeto se destina ou irá impactar.

R

Rastreabilidade: qualidade de um indicador caracterizada pela facilidade de identificação da origem, registro e manutenção dos dados que o compõem.

Registros administrativos: registros de informações criados a partir de uma ação administrativa.

Repositório: local físico ou virtual no qual se armazenam os

dados, as informações e os indicadores.

Resultado: indica os benefícios para o público-alvo fruto da intervenção pública realizada. Compreende os efeitos que se espera ter perante o público-alvo após o acesso à política ou ao programa. Geralmente é efeito de curto ou médio prazo.

S

Sensibilidade: propriedade do indicador em reagir às variações do fenômeno, mesmo que sejam mínimas, alterando seu valor.

Simplicidade: propriedade do indicador em ser compreensível tanto para os gestores internos quanto para o público em geral, em termos de sua fórmula de cálculo.

Sistematização: rotina de organização e verificação periódica dos dados e informações selecionados, dispondo-os em uma base de dados ou outro repositório.

Soluções: sugestão de um roteiro básico sobre as atividades necessárias para colocar em prática a estratégia escolhida,

os recursos necessários e onde estes podem ser buscados. Proposição de respostas a problemas da agenda pública por meio de articulação entre determinados recursos e estratégias, gerando combinações diferenciadas de intervenção para a mudança da realidade percebida.

T

Temporalidade: definição do momento de medição, visando à disponibilidade de obtenção dos dados de acordo com a periodicidade estabelecida, a fim de possibilitar o acompanhamento periódico daquilo que se deseja medir.

Teoria da mudança: forma de descrever as etapas ou processos necessários para o alcance dos objetivos da intervenção pública na realidade. Visa a explicar o funcionamento do problema social, suas causas e correlações e como ele pode ser alterado.

U

Usabilidade: caráter do que pode ser usado, que tem utilidade.

Utilidade: propriedade de atender às necessidades dos tomadores de decisão.

V

Validade: propriedade dos indicadores em ser relevantes para o contexto do problema que se pretende medir.

Valor Público: “[...] produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos” (Decreto Federal nº 9.203/2017).

GUIA DE

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE NITERÓI

COLEÇÃO AVALIAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS - VOLUME 1

Este guia foi elaborado colaborativamente por servidores das secretarias da Prefeitura de Niterói e sua proposta é subsidiar os gestores públicos no exercício das atividades de avaliação de políticas públicas, a partir da sistematização de conceitos, instrumentos e processos.

Ele apresenta diferentes conceitos e abordagens relacionados a implementação e avaliação de políticas públicas e mapeia indicadores, pesquisas e instituições para subsidiar o trabalho de avaliação, em franco diálogo com a história recente da Prefeitura de Niterói no que tange ao aperfeiçoamento de seus instrumentos de Planejamento. Assim, ajuda a dar mais um passo na estruturação do Sistema de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas (SIMAGI).

No âmbito da Administração Pública, uma cultura de avaliação objetiva embasar e qualificar a tomada de decisão sobre adoção, manutenção ou expansão de políticas, programas, projetos e demais ações do poder público. Pretende-se, assim, contribuir para a elevação da efetividade das ações públicas para os niteroienses, aumentando-lhes a qualidade de vida e o bem-estar pela melhoria contínua dessas políticas municipais.

Trata-se de mais uma ação desta Prefeitura para fortalecer e consolidar a cultura de avaliação de políticas públicas pela produção de conhecimento e de uma metodologia de trabalho baseadas em diferentes métodos de abordagens de avaliação. A leitura e a apropriação deste guia são um convite à reflexão sobre o tema e à melhoria dos instrumentos que ampliam a qualidade dos serviços públicos ofertados à população e seu permanente aperfeiçoamento.



NITERÓI
SEMPRE À FRENTE

SEPLAG

SSAGI

ISBN: 978-65-992086-5-2



9 786599 208652