





Avaliação de Políticas Públicas

Profa. Renata Bichir
EACH/USP e

Centro de Estudos da Metrópole (CEM)
(renatabichir@gmail.com)

Políticas Públicas: da agenda à avaliação
Escola do Parlamento, 11 de março de 2016

Estrutura da aula

- **O que é avaliação?**
- **Por que avaliar?**
- **Histórico e pertinência da avaliação de políticas públicas**
- **Principais conceitos em avaliação e monitoramento**
- **Principais tipos de avaliação *ao longo do ciclo de políticas públicas***
- **Considerações metodológicas: indicadores, abordagens qualitativas, quantitativas e métodos mistos**
- **Principais desafios na avaliação**

O que significa avaliar?

- *“AVALIAR consiste fundamentalmente em emitir um **juízo de valor sobre uma intervenção**, implementando um dispositivo capaz de fornecer **informações cientificamente válidas e socialmente legítimas** sobre essa intervenção ou sobre qualquer um dos seus componentes, com o objetivo de proceder de modo a que os diferentes atores envolvidos, cujos campos de conhecimento são por vezes diferentes, estejam aptos a se posicionar sobre a intervenção para que possam construir individual ou coletivamente um **juízo que se possa traduzir em ações**. (Champagne, Contandriopoulos, Brouselle, Hartz & Denis, 2011, p.44)*
- **Falta de uniformidade conceitual; variações históricas e de acordo com tipo de abordagem**

O que significa avaliar?

- *Avaliar é **atribuir valor**, determinar se as coisas são boas ou más. Para tanto, é necessário estabelecer **critérios** de avaliação para aferir porque uma política é preferível a outra. A relevância de uma política deve ser determinada a partir de sua conexão com algum princípio de bem estar humano. Assim, avaliação sempre terá um caráter complexo e controverso. (Figueiredo e Figueiredo, 1986)*

Por que avaliar?

- Processo de descentralização das políticas públicas, desde anos 1980: formas mais complexas de implementação; novos atores e arranjos institucionais; disseminação das análises de políticas públicas no Brasil
- Necessidade de verificar a eficiência, eficácia e efetividade das mesmas:
 - Eficácia: cumprimento das metas/resultados
 - Eficiência: meios e recursos utilizados; custo/benefício
 - Efetividade: efeitos dos programas na transformação social
- Contexto da reforma do Estado (anos 1990)
- Papel indutor dos bancos de desenvolvimento (BIRD, BID) e organismos internacionais
- Institucionalização crescente de sistemas de avaliação, mas grande variação entre as áreas de políticas

Aspectos historicamente associados à avaliação

- Medida/mensuração
- Descrição
- Julgamento
- Negociação
 - Avaliação tem uma dimensão instrumental, mas o processo de tomada de decisões não é exclusiva e necessariamente pautado por pesquisas avaliativas: nem todo insumo científico se traduz em termos de decisões de políticas públicas; decisões não são pautadas simplesmente por critérios técnicos; distintas temporalidades, distintos objetivos

Sentidos da avaliação

- Perspectiva gerencialista: avaliação como um instrumento administrativo, da fase da pós-decisão da política pública; por isso, supostamente alheia às disputas políticas
- Dimensão política da avaliação: processo permeado por disputas, interesses divergentes, definição de agendas prioritárias e visões sobre o papel do Estado (Faria, 2005)
- Problema reconhecido por outros autores:
 - Jannuzzi, 2011: crítica do “tecnocratismo ingênuo”
 - Figueiredo e Figueiredo, 1986, p.107: “viés comportamental e neutralista” das avaliações, com ênfase ao estudo da eficácia das políticas sem avaliação dos *princípios* que as fundamentam e seus *conteúdos substantivos*

Avaliação na gestão pública – reflexões preliminares

- Reflexões sobre a dualidade político-gerencial que caracteriza o campo da avaliação
- Parâmetros científicos (pesquisa social aplicada) + efeitos políticos dos resultados dos estudos (continuidade, modificações ou mesmo extinção de programas e políticas)
- Relação com a dimensão política da avaliação (Arretche, 2001 e Faria, 2005) e com a crítica ao “tecnocratismo ingênuo” (Jannuzzi, 2011) – não podem ser desconsiderados os contextos de implementação, os atores e suas disputas, a dimensão federativa das políticas

Avaliação no ciclo das PP

- Contingências da formulação e da implementação (relações de poder, incertezas, disputas e tentativas de convergência e cooperação) são um *dado* para a avaliação – ponto de partida para avaliações menos ingênuas, e *não* resultados destas
- Importância do bom conhecimento dos contextos de formulação e implementação (Jannuzzi 2011; Arretche, 2001)

Desafios na avaliação de PP

- ▶ Desafios são maiores para os programas sociais
 - Desenvolvimento relativamente recente dos programas
 - Fenômenos sociais complexos e multidimensionais
 - Necessidade de combinação de métodos e técnicas

Intervenções simples e complexas

- “Uma política de combate à pobreza, a organização de um hospital, o sistema de cuidados ou ainda uma unidade de cuidados são igualmente intervenções complexas que procuram solucionar problemas divergentes. Em compensação, a aplicação tópica de flúor em crianças na escola, um medicamento, uma técnica diagnóstica ou uma modalidade de tratamento são intervenções simples ou focalizadas, que procuram resolver problemas convergentes.” (Champagne et. al, 2011, p. 49)

Características de intervenções complexas (Champagne et. al. 2011, p. 49)

- ▶ Multiplicidade de finalidades, muitas vezes contraditórias, divergentes e de difícil identificação
- ▶ Relações de autoridade difusas
- ▶ Atividades envolvendo atores interdependentes, que atuam pautados por distintas lógicas
- ▶ Horizonte temporal impreciso
- ▶ Diferentes contextos intervenientes: político, legislativo, econômico, social, cultural, institucional, organizacional
- ▶ Multiplicidade de níveis de análise
- ▶ Complexidade das relações causais
- ▶ Paradoxos
- ▶ Diferentes formas de organização de recursos podem produzir resultados similares

Avaliação e Monitoramento

Avaliação	Monitoramento
<p>Processo estruturado de coleta e análise de informações sobre uma intervenção que busca respostas para perguntas avaliativas. Ex: Avaliações da SAGI/MDS</p>	<p>Acompanhamento contínuo de informações sobre uma intervenção; foco na implementação. Importância central de <i>painéis de indicadores</i> (ex: Painel Brasil Sem Miséria)</p>
<p>Determina o mérito ou o valor da intervenção e/ou explica a relação entre ela, seus resultados e impactos (busca de relações causais).</p>	<p>Identifica tempestivamente aspectos positivos e negativos relacionados à intervenção, possibilitando a realização de ajustes.</p>

Objetivo comum aos processos de avaliação e monitoramento: oferecer informações que subsidiem decisões voltadas para o aprimoramento da intervenção.

Principais elementos de M&A

- Relação de complementaridade entre monitoramento e avaliação: monitoramento implica descrever e qualificar - analisando informações, dados, indicadores - o cumprimento de um certo planejamento de ações; avaliação permite aferir se esses resultados implicam o cumprimento dos objetivos que motivaram aquela dada intervenção.
- Avaliação depende de boas informações geradas pelo monitoramento para poder julgar a eficácia e a efetividade das ações no cumprimento de seus principais objetivos
- Tanto o monitoramento quanto a avaliação não requerem especialistas em avaliação ou administradores de sistemas de informação – conhecimento básico de conceitos e técnicas de pesquisa

Perguntas avaliativas

- Importância da especificação da *pergunta* que irá orientar a avaliação. Exemplos:
 - Os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado para solucionar o problema original?
 - O público alvo definido está sendo atingido?
 - É preciso realizar mudanças nos programas implementados?

Critérios para avaliação

➤ Avaliação como *mensuração* implica a necessidade de critérios para aferição do valor de uma política pública.

Critérios possíveis:

- Eficiência
- Eficácia
- Efetividade (impacto)
- Sustentabilidade
- Custo-efetividade
- Satisfação do usuário
- Equidade/princípios de justiça

Parâmetros de referência para avaliação

- Parâmetros possíveis para orientar as avaliações (Garcia, 2001):
- **Absolutos:** metas estabelecidas são consideradas como o padrão a ser alcançado
- **Históricos:** comparação dos resultados ao longo do tempo
- **Normativos:** comparação do desempenho com programas similares ou semelhantes
- **Teóricos:** estabelecidos na própria elaboração do programa
- **Negociados:** consensos entre as partes envolvidas na gestão e os formuladores

Parâmetros de referência para avaliação

➤ Parâmetros possíveis para orientar as avaliações (Garcia, 2001):

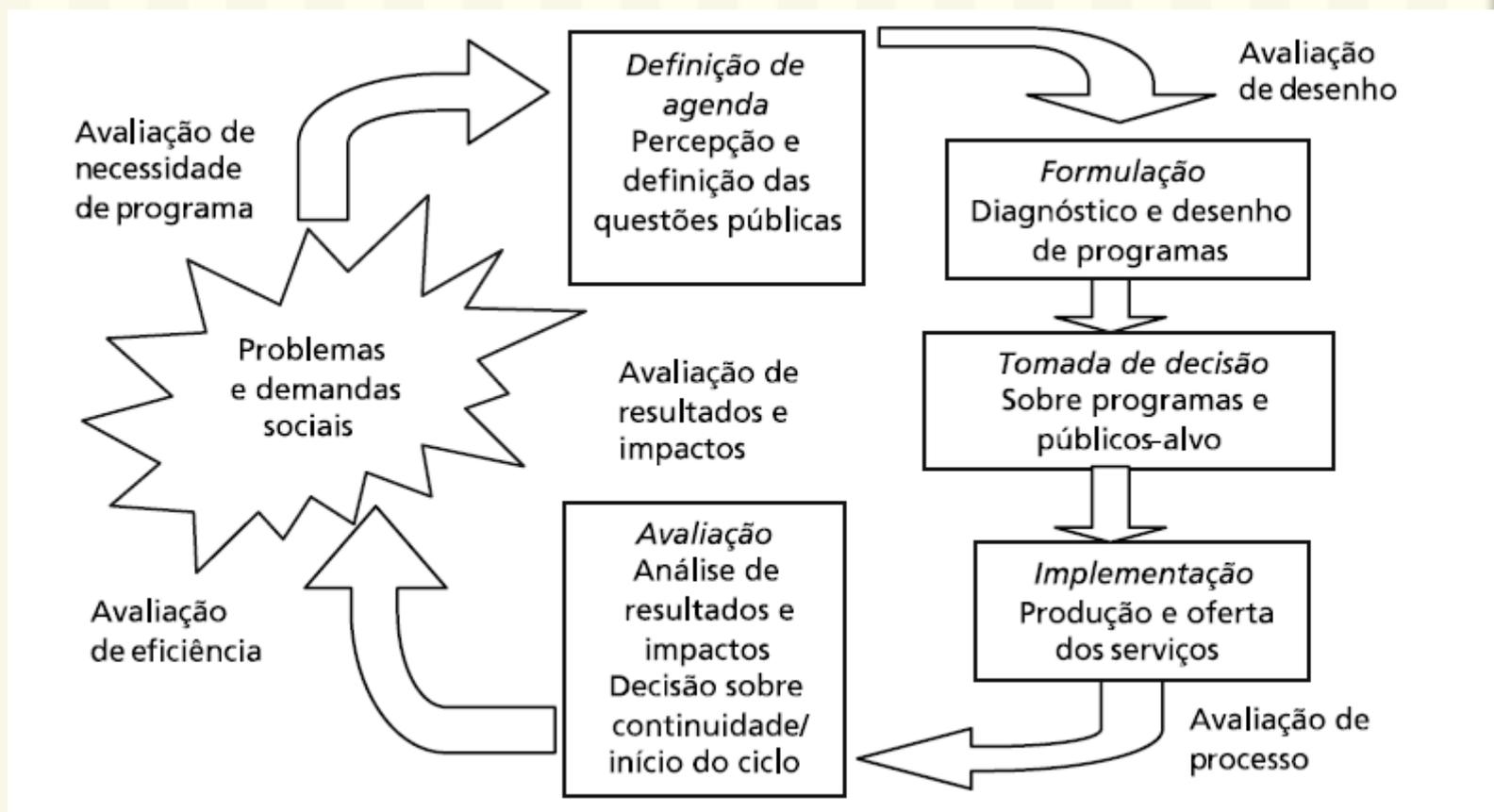
- **Absolutos:** metas estabelecidas são consideradas como o padrão a ser alcançado
- **Históricos:** comparação dos resultados ao longo do tempo
- **Normativos:** comparação do desempenho com programas similares ou semelhantes
- **Teóricos:** estabelecidos na própria elaboração do programa
- **Negociados:** consensos entre as partes envolvidas na gestão e os formuladores

Quem realiza a avaliação?

- Externa:
 - feita por atores que não formam o quadro da instituição responsável pelo programa. Expectativas de maior objetividade nas análises, mas os avaliadores podem não dominar a realidade objeto da avaliação. Considerada por alguns o “padrão ouro” em avaliação
- Interna:
 - realizada pela instituição gestora; vantagem de menor resistência e mais conhecimento, mas pode apresentar menor objetividade entre avaliador e avaliado, choques de interesses. Para minimizar, avaliação pode ficar com pessoas não diretamente vinculadas à formulação e execução.
- Mista:
 - combinação da interna e externa. Ex: SAGI/MDS
- Participativa:
 - avaliação que requer a participação da comunidade em todo o processo da avaliação – planejamento, programação, execução, operação e avaliação -; utilizada em pequenos projetos.
- Autoavaliação:
 - realizada por pessoas envolvidas diretamente na execução do programa.

Momento de realização da avaliação e objetivos

- **Ex ante – avaliação inicial ou predição:**
 - antecipa questões, elabora critérios para tomada de decisão, decisão sobre a própria implementação ou não do projeto, permite verificar pertinência, viabilidade e eficácia potencial de um programa. Análise custo/benefício e custo/efetividade
- **Durante a execução – gestão ou monitoração:**
 - Informações sobre o andamento do programa, ponderando resultados, para verificar cumprimento com o que foi estabelecido inicialmente e subsidiar alterações. Avaliação de processo.
- **Ex post – avaliação de resultados e impacto:**
 - objetiva avaliar a eficiência, produtos, efeitos e impactos e fornecer conhecimento para programas futuros.



Tipos de avaliação (Jannuzzi, 2011)

- **Avaliação da necessidade do programa:** pertinência do programa na agenda de políticas públicas
- **Avaliação de desenho:** verifica se o programa de fato representa o melhor modo de intervenção para resolução do problema, considerando: relações intergovernamentais, distintas capacidades de gestão e controle, etc.
- **Avaliação de processo:** avaliação da implementação do programa; cobertura do público-alvo atendido, qualidade dos serviços oferecidos, dificuldades na operação do programa

Tipos de avaliação (Jannuzzi, 2011)

- **Avaliação de resultados e impactos:** realizada, idealmente, quando problemas de gestão e implementação já foram resolvidos; busca de respostas para as seguintes perguntas: O problema social que estimulou a criação do programa foi solucionado? Qual a contribuição do programa para isso? O programa deve continuar, ser expandido ou descontinuado?
- **Avaliação da eficiência:** ex post, depois da implementação; custo da operação do programa legitima-se pelos efeitos obtidos?

Diferentes avaliações, diferentes abordagens metodológicas

- **Avaliação de necessidade:** análise documental, estudos comparativos, estudos institucionais típicos da Ciência Política, avaliação econômica
- **Avaliação de desenho:** revisão de documentos, técnicas de planejamento de projetos, comparação com outros modelos de intervenção semelhantes
- **Avaliação de processo:** técnicas variadas de coleta de dados oriundas da pesquisa social (quali e quanti)
- **Avaliação de resultados e impactos:** entrevistas com agentes institucionais, com usuários, grupos de discussão, pesquisas amostrais, estudos comparativos, desenhos experimentais e quase-experimentais

Considerações metodológicas

- “Como na pesquisa acadêmica, não existe uma receita única, pronta e acabada para responder a qualquer tipo de demanda avaliativa. Frente à complexidade do objeto de estudo, e sem prejuízo do rigor metodológico, é preciso que o estudo de avaliação seja conduzido com certa maleabilidade e pluralismo metodológico (...).”

Januzzi, 2011, p. 251

Considerações metodológicas

- Importância da boa articulação entre estratégias de monitoramento e de avaliação dos programas – respeitando as diferentes fases do “ciclo de vida” dos programas
- "É preciso ser diligente com o risco de produção de resultados irrelevantes ou, pior, com a produção de resultados precipitados em pretensa legitimidade científica”
(Jannuzzi, 2011, p. 267)

Fatores que influenciam as decisões metodológicas

- Na prática, decisões sobre métodos são afetadas por:
 - Natureza do programa
 - Estágio de desenvolvimento do programa
 - Objetivos da avaliação
 - Tempo disponível
 - Recursos disponíveis
 - Importância de dados secundários (incluindo relatórios de órgãos de controle, como CGU e TCU), dos sistemas de monitoramento, das bases de dados disponíveis – nem sempre é necessária coleta de dados primários

Abordagens quali, quanti e métodos mistos

- Importância da multidisciplinaridade na abordagem de problemas, em particular no campo das políticas públicas (Marques e Faria, 2013)
- Debate quali X quanti geralmente é inútil e mesmo falso, uma vez que cada vez mais a pesquisa centrada em problemas acaba conduzindo à necessidade de conjugar distintas abordagens metodológicas, combinando quali e quanti.
- Babbie (1999): "O exame de determinado fenômeno social frequentemente é mais bem-sucedido usando-se vários métodos diferentes."

Diferentes Abordagens Metodológicas

- Abordagem Quantitativa: permite generalizar o conhecimento apreendido, bem como quantificá-lo;
- Abordagem Qualitativa: permite profundidade no conhecimento apreendido, não permite generalização ou (nem tem essa pretensão);

Relevância dos métodos mistos

- Muitas oportunidades para a complementaridade entre os métodos qualitativos e quantitativos nas avaliações, dadas suas diferentes contribuições: diferentes informações para responder a diversas questões avaliativas (Mokate, 2002)
- Integração de abordagens qualitativas e quantitativas da ciências sociais, considerando: teoria, coleta de dados, análise e interpretação dos dados (Bamberger, 2012)
- Foco: aumentar a confiabilidade dos dados e a validade das recomendações; ampliar a compreensão dos processos que levam aos resultados e aos impactos de um determinado programa
- Disseminação crescente nas avaliações, inclusive nas avaliações de impacto, dado o reconhecimento da limitação de abordagens exclusivamente qualitativas ou quantitativas

Relevância dos métodos mistos

- Muitas oportunidades para a complementaridade entre os métodos qualitativos e quantitativos nas avaliações, dadas suas diferentes contribuições: diferentes informações para responder a diversas questões avaliativas (Mokate, 2002)
- Integração de abordagens qualitativas e quantitativas da ciências sociais, considerando: teoria, coleta de dados, análise e interpretação dos dados (Bamberger, 2012)
- Foco: aumentar a confiabilidade dos dados e a validade das recomendações; ampliar a compreensão dos processos que levam aos resultados e aos impactos de um determinado programa
- Disseminação crescente nas avaliações, inclusive nas avaliações de impacto, dado o reconhecimento da limitação de abordagens exclusivamente qualitativas ou quantitativas

Relevância dos métodos mistos (Bamberger)

- Limitações das abordagens quanti: redução de narrativas em números, dificuldades na padronização de questionários e sua aplicação a diferentes contextos, falta de profundidade das análises; riscos de descontextualização
- Limitações das abordagens quali: foco em situações particulares e dificuldades na generalização dos resultados; foco em contextos; dificuldade em compreender contribuição específica de cada fator analisado nos diferentes aspectos do programa; ênfase na percepção do avaliador

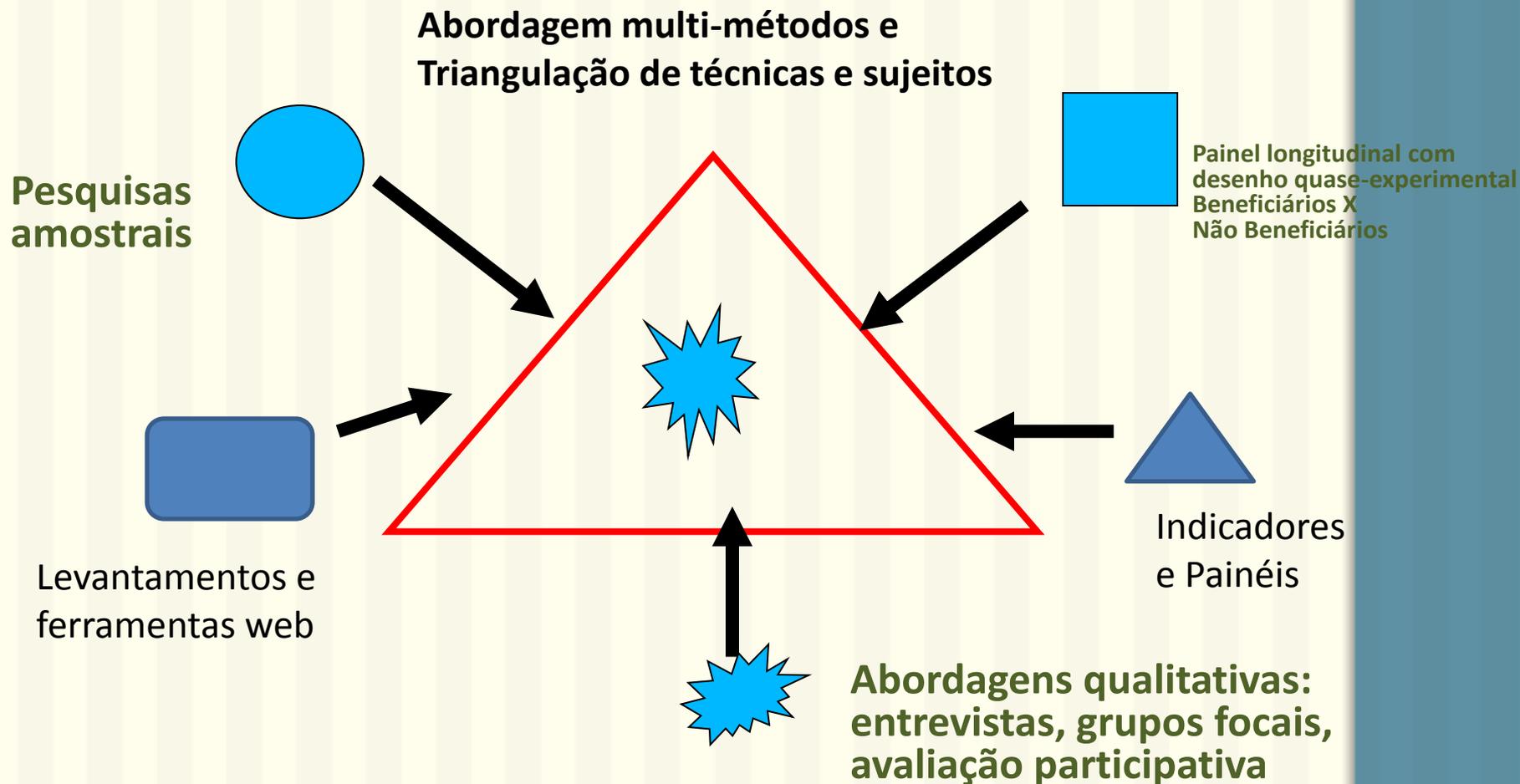
Usos da avaliação

- Feita a avaliação, o que pode ser utilizado?
 - Tradicionalmente, olhar para as “descobertas” – processos, resultados e impactos das políticas e programas;
 - Alternativamente: Weiss (1998) aponta 4 elementos:
 - Idéias e generalizações derivadas da avaliação;
 - Uso possível do próprio fato da avaliação ter sido ou estar sendo feita;
 - Utilização do foco do estudo (dimensões escolhidas para mensuração);
 - Utilização do desenho da pesquisa avaliativa (categorias de análise, metodologia).

Usuários potenciais

- Tradicionalmente: financiadores dos programas, gerentes de alto escalão, técnicos mais diretamente relacionados ao público
- Pós crítica da visão top-down:
 - Burocratas de linha de frente;
 - Atores diversos envolvidos na implementação
 - Beneficiários dos programas (participação e empoderamento);
 - Gerentes de programas similares em distintos níveis da administração;
 - Membros do legislativo;
 - Cientistas sociais

Enfoque Avaliativo da SAGI/MDS: instrumentos de M&A ajustados à complexidade dos programas e ações



Exemplos de integração de métodos

- Avaliação da “cisterna calçadão” (52 mil litros), tecnologia de captação de água da chuva no Semiárido, destinada a estimular a produção agrícola familiar e ampliar as possibilidades de geração de renda. Destinada a famílias que já dispõem da Primeira Água (16 mil litros)
- Perguntas gerais: qual a relevância do programa na vida das famílias que residem no Semiárido? Água disponibilizada é suficiente tendo em vista as necessidades das famílias? De fato aumenta/diversifica a produção? Impactos sobre a renda?

Avaliação do Programa Cisternas – Segunda Água

- Etapa Qualitativa:
- Foco: avaliação da implementação do programa e seus resultados do ponto de vista das famílias – formas de utilização dos recursos hídricos disponíveis
- Combinação de métodos: grupos focais, entrevistas em profundidade com agricultores e técnicos locais em 3 municípios; visitas de campo
- Seleção das localidades: segundo diferentes trajetórias de participação no programa; concentração de famílias beneficiadas há pelo menos 1 ano; diferentes zonas pluviométricas; diferentes UGTs (dimensão institucional).

Avaliação do Programa Cisternas – Segunda Água

- Etapa Qualitativa:
 - Enfoque participativo: estímulo à reflexão sobre os alcances e desafios do Programa.
 - Enfoque de gênero: espaços específicos para consulta às agricultoras.
 - Enfoque sistêmico: olhar integrado sobre a situação do uso da água no P1+2, considerando as especificidades socioambientais locais

Avaliação do Programa Cisternas – Segunda Água

- Principais resultados:
 - mapeamento de diferentes estratégias locais de implementação das cisternas;
 - Principais elementos que afetam a implementação: características socioeconômicas e ambientais da localidade, capacidade das organizações envolvidas na seleção das famílias e perfil institucional das UGTs
 - Detalhamento de problemas: critérios de seleção das famílias; conservação das cisternas, formatos dos TPs
 - Possibilidades de articulação com outros programas (PAA, PNAE)
 - Grande detalhamento dos sistemas locais de gestão dos recursos hídricos e dos kits produtivos recebidos pelo programa
 - muito além do marco lógico: revisão e discussão crítica, relevância das recomendações

Exemplos de Integração de Métodos

- Etapa Quantitativa: coleta de dados junto aos agricultores que já receberam a primeira cisterna. Foco: criação da “linha de base”
- Metodologia: avaliação de impacto, realização da linha de base – grupo tratamento (600 casos P1+2, sem utilização) e grupo controle (1200 casos do tipo P1); questionários estruturados
- Insumos da etapa qualitativa foram essenciais para definição dos questionários e refinamento dos objetivos
- Relevância do treinamento dos pesquisadores e do pré-teste
- Relevância do acompanhamento do campo

O que é um indicador?

- “Um Indicador Social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para a pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas públicas”
- Januzzi, P., 2004, p.15 (grifos meus)

Como é construído?

- Indicador é formado a partir de estatísticas públicas (censos demográficos, estimativas amostrais e registros administrativos dos Ministérios, Secretarias e Prefeituras) – diferentes fontes e sistemas
- Estatísticas: dados sociais na sua forma bruta, não contextualizados em uma teoria social ou numa finalidade programática: número de leitos, de consultas, de alunos, de professores, etc.
- Indicador: quantifica uma relação entre estatísticas, a partir de um conceito pré-definido: número de leitos/per capita; razão paciente/médico, taxa de analfabetismo funcional, etc.

Para que serve?

- Diferentes utilizações:
 - Pesquisa acadêmica:
 - Relação entre modelos teóricos e evidências empíricas
 - Gestão pública:
 - Planejamento das ações, programas e serviços
 - Prioridades na alocação de recursos
 - Avaliação e monitoramento de programas e políticas
 - Sociedade civil:
 - Controle social
 - Instrumentos para o debate público qualificado

Sistema de indicadores sociais

- Definição: conjunto de indicadores sociais referidos a um determinado aspecto da realidade social ou área de intervenção programática.
- Fenômeno social
↓
- múltiplas dimensões
↓
- sistema de indicadores
- Exemplos:
<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php>

Sistema de indicadores sociais

- Conceito abstrato ou temática
- ↓
- Dimensões - interpretações operacionais do conceito
- ↓
- Estatísticas públicas
- ↓
- Combinação das estatísticas para computar os indicadores
- ↓
- SISTEMAS DE INDICADORES: tradução do conceito inicialmente idealizado.

Sistema de indicadores sociais: o caso do Mapa da Vulnerabilidade Social (2004)

- Conceito abstrato: Vulnerabilidade Social
- Dimensões : Socioeconômica e Demográfica
- Estatísticas públicas: Censo Demográfico 2010
- Combinação das estatísticas para computar os indicadores: análise fatorial e de agrupamentos a partir de taxas e proporções
- SISTEMAS DE INDICADORES que traduzem vulnerabilidade social no município de São Paulo

Indicadores Sociais no ciclo de Políticas Públicas

1ª Etapa: Diagnóstico da realidade	Indicadores que permitam retratar a realidade; caracterizar o “marco zero” a partir do qual se poderá avaliar se o programa está provocando as mudanças sociais desejáveis. Localização de “bolsões de pobreza”, por exemplo.
2ª Etapa: Formulação de soluções	Indicadores que orientem objetivamente a tomada de decisão; conjunto mais reduzido de indicadores selecionados a partir dos objetivos norteadores dos programas definidos como prioritários.
3ª Etapa: Implementação do programa	Indicadores que permitam monitorar o processo de implementação dos programas formulados.
4ª Etapa: Avaliação do programa	Indicadores que permitam “revelar” a eficácia, a eficiência e a efetividade social dos programas.

Indicadores Sociais no ciclo de Políticas Públicas – ex.: PETI (Programa de Erradicação do trabalho Infantil)

Diagnóstico da realidade

Indicador-resultado: incidência de crianças e adolescentes exploradas no mercado de trabalho; no. de crianças e adolescentes no mercado de trabalho no Brasil; porcentagem de crianças que trabalham no campo e que não são remuneradas.

Formulação de soluções

Indicador-insumo: traduzem a disponibilidade de recursos e demandas colocados pelos programas

número de escolas envolvidas no desenvolvimento do programa; número de professores envolvidos no projeto; percentual de crianças inscritas no programa; percentual de adolescentes inscritos no programa; proporção de monitores por professores; proporção de monitores por criança e adolescente; dotação orçamentária; previsão de dotação para o ano seguinte.

Indicadores Sociais no ciclo de Políticas Públicas – ex.: PETI (Programa de Erradicação do trabalho Infantil)

Implementação

Indicador-processo: indicadores com base em registros e sistemas de controles internos de órgãos do governo e dos próprios programas. Esforço empreendido

número de crianças, adolescentes e famílias atendidas em determinado Estado; número de famílias atendidas pelo programa no mesmo estado; frequência de participação das crianças nas atividades escolares; carga horária das atividades desenvolvidas em sala de aula.

Avaliação

Indicadores de resultado (eficácia, eficiência e efetividade)

Eficácia: número de alunos matriculados na região de operação do programa (meta de 100% das crianças matriculadas).

Eficiência: porcentagem da dotação gasta no salário dos professores e número de alunos atendidos/professor.

Efetividade social: indicadores de evasão e frequência escolar; indicadores de desnutrição, indicadores de violência relacionados às crianças e adolescentes.

Quais são os principais desafios na avaliação?

- Desafios são maiores no caso de algumas políticas sociais:
- Desenvolvimento relativamente recente
- Fenômenos sociais complexos e multidimensionais
- Necessidade de combinação de métodos e técnicas (triangulação de métodos)

Desafios

- Desenvolvimento de uma cultura de avaliação e monitoramento no país, em especial na gestão pública
- Modelos prescritos X “maturidade” dos programas e seu contexto de implementação
- Conhecimento de conceitos, técnicas e métodos nos 3 níveis da administração
- Perguntas X Tempo X Recursos Disponíveis

Razões para avaliar:

Subsidiar decisões gerenciais

Desenvolver e aprimorar intervenções

Promover accountability

Empoderar grupos sociais



Condições para avaliar:

Disposição e apoio

Disponibilidade de recursos

Definição de perguntas avaliativas

Conhecimento de conceitos, métodos e técnicas

Abertura à mudança

Sistemas de Avaliação

- Grande variação por áreas de políticas públicas
- Diferentes graus de institucionalização, diferentes desafios
- Diferentes sistemas de indicadores
- Formas de definição de desempenho dos programas

Avaliação na área da saúde

- Política: macro arranjo institucional, lógica da organização do SUS, sua macro regulação e o tipo de indução aos governos subnacionais - vinculação de recursos, Pacto pela Saúde, NOBs, etc.
- Grande tradição de avaliação, consolidação de indicadores. Programa de avaliação e monitoramento em DST/Aids como parâmetro para estruturação de outras áreas de avaliação (caso da SAGI); aprendizagem e emulação entre políticas
- Tradução complexa de objetivos gerais, normativos, em indicadores diversos – como medir desempenho em saúde é um debate ainda atual

Indicadores de saúde e demográficos

- Indicadores de saúde muitas vezes são também indicadores demográficos, referentes às condições gerais de vida de uma população, seus padrões de crescimento, nascimento, envelhecimento e exposição a riscos variados, em diferentes fases do ciclo de vida
- São muito afetados pelas condições socioeconômicas e demográficas de uma dada população, além de estarem associados à influência de diferentes políticas, em especial à oferta de serviços médicos. Diferentes níveis de sensibilidade e especificidade
- São indicadores essenciais para o planejamento de políticas públicas diversas: saúde, educação, saneamento básico, assistência social, entre outras.
- Grande tradição de utilização no monitoramento e avaliação de políticas sociais

Indicadores de saúde

- Indicadores de saúde podem também refletir alocação de recursos financeiros, humanos ou de equipamentos físicos no total de uma dada população usuária.
- Exemplos:
- Número de profissionais de saúde por habitante
- Número de leitos hospitalares por habitante
- Gasto público com saúde como proporção do PIB
- Gasto público com saúde per capita
- Gasto federal com saúde como proporção do PIB
- Despesa familiar com saúde como proporção da renda familiar
- Gasto médio (SUS) por atendimento ambulatorial
- Valor médio pago por internação hospitalar no SUS
- Gasto público com saneamento como proporção do PIB

- Esses são indicadores do esforço empreendido em programas de saúde (insumo e processo), e não indicadores de resultado efetivo desses programas
- <http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/livroidb/2ed/CapituloE.pdf>

Indicadores de saúde e suas fontes

- Importância da [Rede Interagencial de Informações para a Saúde - RIPSAs](#), criada por iniciativa conjunta do Ministério da Saúde e da OPAS: reúne instituições representativas dos segmentos diretamente envolvidos na produção e análise de dados de interesse para a saúde no país.
- Seu propósito é subsidiar, com informações relevantes, os processos de formulação, gestão e avaliação de políticas e ações públicas de importância estratégica para o sistema de saúde brasileiro.
- Responsável pela publicação de Indicadores e Dados Básicos para a Saúde (IDB), a partir de dados do Ministério da Saúde, IBGE, Ministério da Previdência Social e IPEA.
- <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2011/apresent.htm>
- DATASUS e Tabnet: dados municipais, regionais e nacionais sobre as condições de saúde e exposição a riscos variados:
- <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0201>

Avaliação na área da educação

- Assim como em outras áreas, é importante entender o arranjo institucional da política em todos os seus níveis, considerando a dimensão federativa, a responsabilidade de cada nível de governo, os arranjos de financiamento
- Também grande tradição de avaliação e de uso de indicadores; constituição de sistemas nacionais de avaliação (externa e em larga escala), por nível de ensino, cada vez mais sofisticados
- Tradução complexa de objetivos gerais, normativos, em indicadores diversos – como medir desempenho em educação também é um debate atual
- Formas de avaliação de qualidade da educação: quais conceitos, quais dimensões a priorizar? Equidade, eficácia, desempenho - grande relação com a discussão em saúde
- Plano Nacional de Educação:
https://www.youtube.com/watch?v=7AWefP_m3qc
- https://www.youtube.com/watch?v=VEoy_m5Zu4

Avaliação na área da educação (Coelho, 2008)

- Cultura de avaliação da educação já nos anos 1990
- Avaliações introduzidas num contexto de suposta crise de eficiência, eficácia e produtividade do sistema de ensino público; recomendações dos organismos multilaterais
- Saeb (Sistema de Avaliação da Educ. Básica) surge nesse contexto: avaliação externa da escola com base nos resultados da aprendizagem instituída nos anos 1990; bianual, foco no desempenho em Língua Portuguesa e Matemática
- Diferentes modelos em disputa: avaliação qualitativa, baseada no processo de aprendizagem X abordagem centrada no produto da aprendizagem, desempenho quantitativo, avaliação externa. Coelho (2008) vai defender a integração de abordagens quanti + quali

Principal fonte de informações nacionais sobre educação - Inep

- Educação Básica:
 - Censo Escolar
 - Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica
 - Prova Brasil
 - Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
 - Enem – Exame Nacional do Ensino Médio
 - Encceja - Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
- Educação Superior
 - Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
 - Enade – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
 - Avaliação dos Cursos de Graduação
 - Avaliação Institucional
 - Revalida

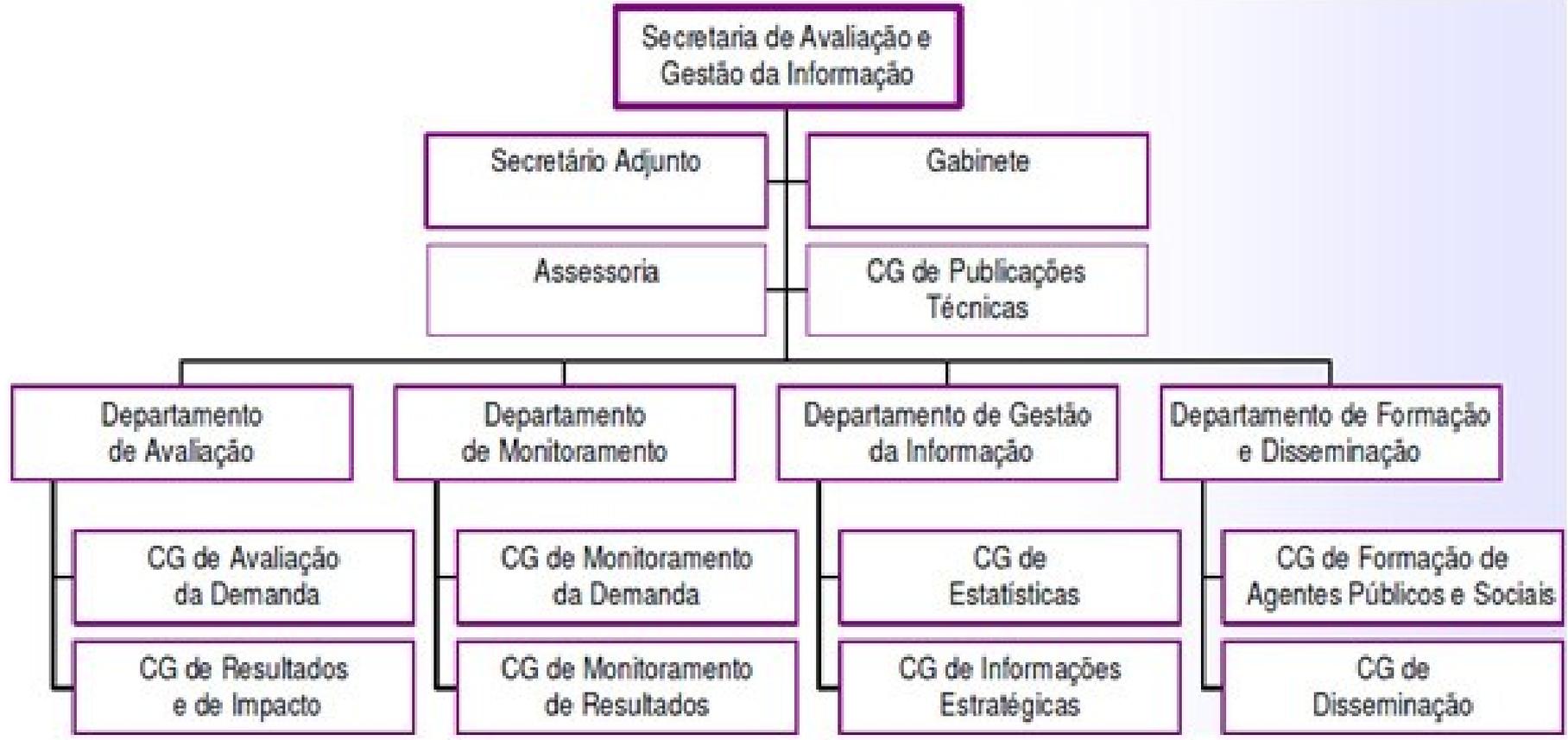
Desafios no plano de monitoramento e avaliação do MDS

- Problemas sociais da agenda do MDS são complexos e multicausais, além de terem inserção recente na agenda brasileira de políticas sociais
- Soluções através de programas específicos, que entregam pacotes de serviços e benefícios, requerendo articulação entre setores da política social, entes federativos e entidades público-privadas
- Públicos-alvo bastante distintos e dispersos

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)

- Secretaria do MDS responsável pelas ações de avaliação, monitoramento, gestão da informação e capacitação das políticas e programas do MDS
- Inovação na gestão pública: secretaria de avaliação no mesmo nível das secretarias responsáveis pela execução das políticas
- Missão: produzir informações sistematizadas para avaliar e monitorar a efetividade das políticas de desenvolvimento social e combate à fome, visando melhorar sua gestão
- Meios utilizados: pesquisas de avaliação, painéis de monitoramento, ferramentas informacionais, publicação de documentos, capacitação de atores sociais.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação



Quadro síntese do ciclo de avaliação

<p>1. Discussão</p>	<p>2. Termo de Referência</p>	<p>3. Contratação</p>
<p>SAGI/UC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definição da avaliação a ser realizada • Relevância do estudo proposto • Identificação de parceiros interinstitucionais relevantes 	<p>SAGI/UC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do TOR pela SAGI • Revisão do TOR pela UC 	<p>SAGI/SAA e/ou Órgão de Cooperação Internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprovação do TOR • Elaboração de edital • Avaliação de propostas técnicas e comerciais • Contratação da instituição executora (IE)
<p>4. Interlocução para operacionalização do estudo</p>	<p>5. Acompanhamento</p>	<p>6. Resultados Finais</p>
<p>SAGI/UC/IE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definição de questões relevantes para o estudo • Disponibilização dos dados necessários para a realização da pesquisa 	<p>SAGI/IE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento dos instrumentos de pesquisa • Envolvimento no treinamento de equipes • Acompanhamento in loco do trabalho de campo • Análise, discussão e aprovação de relatórios parciais e do relatório final 	<p>SAGI/UC/IE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recomendações da avaliação (IE) • Discussões com gestores e parceiros interinstitucionais • Retroalimentação dos programas
<p>7. Divulgação dos Resultados</p>	<p>8. Publicações</p>	<p>9. Disponibilização dos microdados</p>
<p>SAGI/UC/IE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apresentação dos resultados finais ao MDS • Coletivas de imprensa (ou seminários ou outros formatos) abertos ao público externo 	<p>SAGI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cadernos de estudos • Relatórios de pesquisa • Livros • Multimídias 	<p>SAGI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilização ao CIS dos microdados desidentificados e documentação pertinente

Bibliografia de referência

- Conceitos e tipos de avaliação
 - CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre. Avaliando a institucionalização da avaliação. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 11, n. 3, p. 705-711, 2006.
 - FIGUEIREDO, M.F. e FIGUEIREDO, A.M.C. Avaliação política e avaliação de políticas: Um quadro de referência teórica. *Análise & Conjuntura*. Belo Horizonte, 1 (3), set./dez. 1986, pp. 107-127.
 - JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas – PPP*, no 36, Jan/Jun, IPEA, 2011.
 - MOKATE, Karen Marie. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencial social. *Revista do Serviço Público*, Ano 53 Número 1, Jan-Mar 2002, pp. 89-134.
 - http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=836&Itemid=129

Bibliografia de referência

- Histórico da avaliação
 - CHAMPAGNE, F; CONTANDRIOPOULOS, A; BROUSELLE, A; HARTZ, Z.; DENIS, J. A avaliação no campo da saúde: conceitos e métodos. In: BROUSELLE, CHAMPAGNE, CONTANDRIOPOULOS e HARTZ. *Avaliação – conceitos e métodos*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2011.
 - DUBOIS, C; CHAMPAGNE, F; BILODEAU, H. Histórico da avaliação. In: BROUSELLE, CHAMPAGNE, CONTANDRIOPOULOS e HARTZ. *Avaliação – conceitos e métodos*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2011.

Bibliografia de referência

- Aspectos metodológicos na avaliação
 - BAMBERGER, Michael. Introducción a los métodos mixtos de la evaluación de impacto. The Rockefeller Foundation, 2012.
 - Minayo, Maria Cecília de Souza; Assis, Simone; Souza, Edinilsa. Avaliação por Triangulação de Métodos: abordagem de programas sociais. Fiocruz, 2014.
- Dimensão política da avaliação:
 - ARRETCHE, Marta T. S. “Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas”. In: BARREIRA e CARVALHO (org.) Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
 - FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 20 nº. 59 outubro/2005.

- Obrigada!