



Escola Nacional de Administração Pública - ENAP
Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras – 2019

Curso-Oficina: Avaliação *Ex Post* de Políticas Públicas: avaliação executiva

Professor: Armando A. Simões

Professores Convidados: Lúcia Queiroz e Roberto Wagner Rodrigues

Período: 03 a 05 e 09 a 11 de setembro de 2019.

Horário: das 14h às 18h

Carga Horária: 30 horas, sendo 24h presenciais e 6h não presenciais

Ementa

1. Avaliação Executiva: conceitos, estrutura e etapas de elaboração.
2. Descrição Geral da Política/Programa
3. Diagnóstico do problema público
4. Desenho da Política/Programa
5. Implementação
6. Estrutura de Governança
7. Resultados e Impactos
8. Execução Orçamentária e Eficiência Econômica

Avaliação da Aprendizagem

A avaliação de desempenho ocorrerá pela entrega ao final do curso-oficina do trabalho aplicado em grupo sobre avaliação executiva desenvolvido sobre uma política/programa de escolha do grupo. O grupo deverá enviar o relatório final **até o dia 20 de setembro de 2019**, para o e-mail aperfcarreiras@enap.gov.br.

Critérios de Avaliação:

- (i) correção quanto aos conceitos e temas abordados em aula;
- (ii) objetividade e clareza de raciocínio;
- (iii) organização da apresentação;
- (iv) entrega no prazo.

Além do trabalho será exigida frequência mínima de **80% das aulas dadas** para aprovação no curso.

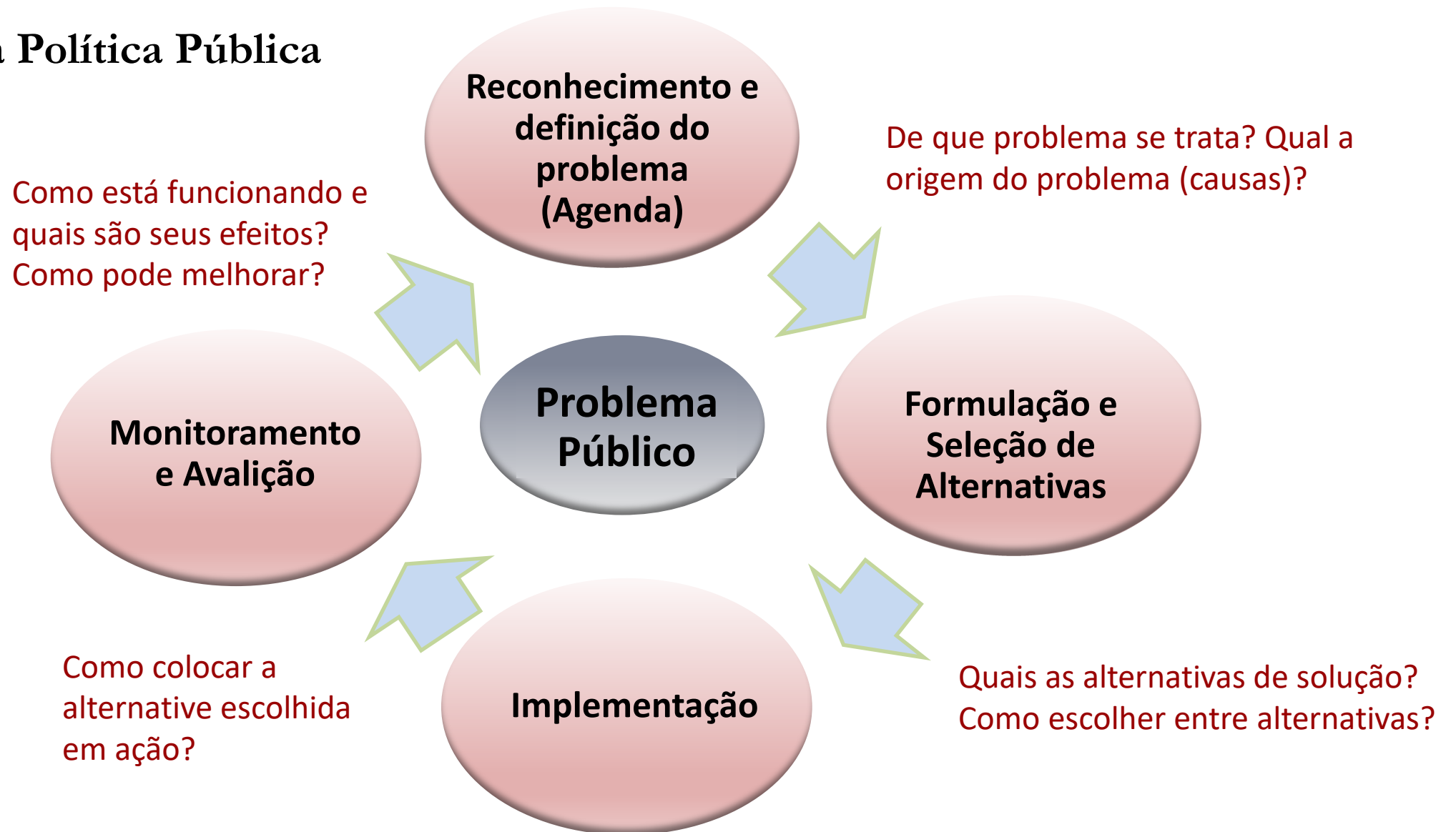
The logo for Enap, featuring the word "Enap" in white, bold, sans-serif font on a green background with rounded corners and a white curved shape on the left side.

Enap

Alguns conceitos...

- **Política Pública**
 - Um curso de **ação** escolhido pela **autoridade pública** para tratar um dado **problema público** ou um conjunto de problemas interrelacionados de interesse social. (Baseado em Leslie A. Pal, 2014)
 - Visa atingir um **objetivo de mudança**.
 - É viabilizada por **instrumentos** para lidar com o(s) problemas(s) que afeta(m) a comunidade e atingir os objetivos planejados.
 - Se estrutura com base em **conhecimento** técnico-científico, mas também sobre **valores e princípios** (e.g. interesse público, eficiência, equidade, democracia etc.).

Ciclo da Política Pública



- **Avaliação de Programa** (*Program Evaluation*)
 - Avalia a necessidade, relevância, desenho, implementação, utilidade de uma intervenção proposta que busca concretizar os objetivos de uma política.

 - O que envolve?
 - Capacidade de **fazer perguntas**.
 - Capacidade de **ouvir** o que tem a dizer os *stakeholders*.
 - Capacidade de aplicar **métodos de análise**
 - Capacidade de **responder** a expectativas sobre:
 - Conhecer melhor a realidade e as intervenções.
 - Melhorar o desempenho das intervenções.
 - Prestar contas à sociedade

1. Avaliação Executiva: conceitos, estrutura e etapas de elaboração.

- O que é avaliação executiva?
 - Relatório informativo sobre uma intervenção (política ou programa governamental), destinado ao tomador de decisão, orientado por perguntas avaliativas que permitam uma apreciação rápida da intervenção e que identifique aspectos a serem aprimorados ou melhor investigados.
- Referência Básica: CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al. **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex post, volume 2**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.
- Outras referências : programa do curso.
- **Estrutura:** Modelo de Relatório

Etapas de Elaboração

- Passo 1: Descrição Geral da Política/Programa
- Passo 2: Diagnóstico do Problema
- Passo 3: Desenho da Política
- Passo 4: Implementação
- Passo 5: Governança
- Passo 6: Resultados
- Passo 7: Impactos
- Passo 8: Execução das despesas orçamentárias e dos subsídios da União
- Passo 9: Eficiência e Economicidade do Gasto
- Passo 10: Recomendações

The logo for Enap, featuring the word "Enap" in white, bold, sans-serif font on a green background with rounded corners and a white curved shape on the left side.

Enap

Passo 1: Descrição Geral da Política/Programa

Passo 1: Descrição Geral da Política/Programa

Perguntas-chave:

BOXE 1

Itens para a descrição da política

- Nome e finalidade da política.
- Quando a política foi instituída?
- A política é a sucessão ou a consolidação de políticas anteriores? Em caso afirmativo, informar de quais políticas ela é derivada.
- Quais são as normas que definem a política?
- Quais são as instituições públicas e privadas que participam da execução da política?
- Qual a abrangência territorial da política?

Fonte: CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al. *Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex post, volume 2*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, p.56.

Que outros aspectos seriam relevantes levantar?

Descrição do programa

- Problema
- Explicação
- Justificativa
- Objetivos
- Metas
- Público alvo
- Instrumentos
- Área de atuação (abrangência)
- Fatores de contexto
- Estratégia de implementação
- Prazo de execução
- Recurso previsto

Levantamento de Informações

- Conhecer o programa/política e seu contexto
- Conhecer a equipe gerencial do programa/política
- Coletar informações para a avaliação

Fontes de
Informações

- **Legislação e normas** existentes sobre o programa;
- **Documentos** do programa;
- **Literatura** sobre o programa ou projeto
- **Avaliações** anteriores;
- **Entrevistas** com gestores e implementadores;
- **Banco de dados** já existentes do programa;

The logo for Enap, featuring the word "Enap" in white, bold, sans-serif font on a green background with rounded corners and a white curved shape on the left side.

Enap

Passo 2: Diagnóstico do Problema

Passo 2: Diagnóstico do Problema

Perguntas-chave:

BOXE 2

Questões orientadoras para o diagnóstico do problema

- Quando da criação da política, houve a elaboração de um estudo sobre o problema-alvo da intervenção? Se não, em quais documentos e registros pode-se encontrar a menção a esse problema?
- Identifique o problema e as causas em que a política que está sendo avaliada visa interferir.
- Apresentar a evolução dos indicadores, se possível desde a sua criação, relacionados ao problema e às causas escolhidas para serem atacadas por meio da política que está sendo avaliada.
- Apresentar hipóteses para a interpretação acerca da evolução dos indicadores relacionados ao problema e às suas causas, que pode ou não estar relacionada aos efeitos da política.
- Apresentar se há outras ações no âmbito do ministério ou de outros ministérios que também se destinam à resolução do mesmo problema. Quais as diferenças entre essas ações e a política em avaliação? Há propostas de coordenação entre essas políticas?

Fonte: CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al. **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex post, volume 2.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, p.57.

“If I had one hour to save the world, I would spend 55 minutes defining the problem, and only 5 minutes finding the solution.” Albert Einstein

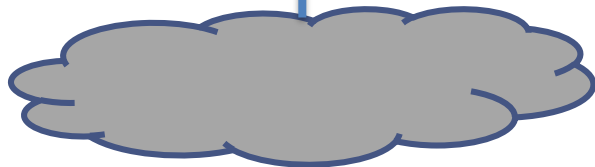
- Uma questão ou condição social não é automaticamente um problema público.
- Como o problema é definido determina a forma como será atacado.
- A definição do problema envolve aspectos objetivos e subjetivos.
- É preciso distinguir entre os sintomas do problema (o que acontece) e suas causas (por que acontece).
- Resolver ou mitigar um problema exige conhecer as suas causas.

- **Problema Público**

Situação
Desejada



Situação
Indesejada



- É um componente da **realidade** – algo que existe no tempo e no espaço - pertence ao contexto.
 - Não é a “falta de algo”.
- Expressa uma condição negativa dessa realidade (“algo está errado”) em face do que “deveria ser”: uma **discrepância**;
- Está no foco de interesse de quem governa (está na **agenda**);
- É algo que quem governa deseja mudar e se dispõe a mobilizar recursos para tanto (“tem solução”).
- Existem elementos genéricos que devem fazer parte da **definição e estruturação** do problema para sua clareza.
 - **Formulação**
 - **Descrição**
 - **Explicação**
- Problemas exigem análise para sua compreensão e enfrentamento → representação por **modelos**

Modelagem do Problema

- Perguntas básicas da **modelagem do problema**:
 - 1) De qual problema estamos falando? (**formulação**)
 - 2) Como se manifesta na realidade (**descritores**)?
 - 3) Quais as suas **causas** ? (**explicação**)
Sobre quais agir? Com que objetivos?
 - 4) Quais as **consequências** de não agir?
 - 5) Por que, para que e para quem intervir (**público-alvo**)?

Como (não) formular um problema:

- Não nomear temas como problema (saúde, educação etc.);
- Não listar objetivos (“mortalidade infantil reduzida pela metade”) ou ações a serem executadas (“concluir a escola X”);
- Não se reportar à própria política em implementação (“programa X não funciona”);

Um problema de origem social não é a ausência de solução ou uma solução ineficaz.

Um problema bem formulado não pode ser a falta de uma solução pré-concebida.

Falta de ônibus escolar

(solução preconcebida)

X

***Crianças da área rural da região “X”
não frequentam a escola.***

(problema real)



Temos que perguntar várias vezes, por quê?

Crianças da área rural da região “X” não frequentam a escola

Por quê ?



Crença dos pais na irrelevância do currículo

As crianças trabalham (custo de oportunidade)

Educação de Baixa Qualidade

Os pais não deixam as crianças ir à escola

As crianças têm dificuldade de acesso à escola

**As crianças têm
dificuldade de acesso à
escola**

Por quê ?



**A escola não oferece todos
os anos escolares**

**Não existe vaga ou
escola**

**As exigências burocráticas da
escola não conseguem ser atendidas
pelos pais.**

**Os pais não podem pagar o
custo da taxa escolar**

**As crianças não conseguem
chegar à escola**

As crianças não conseguem chegar à escola

Por quê ?

O acesso à escola é perigoso

As famílias residem em área sem acesso terrestre

Há crianças com deficiência ou dificuldade de locomoção

A escola está muito longe de casa e não existe meio de transporte



Exemplos de problemas mal formulados:

- *Falta de...*
 - condições de trabalho
 - normas nas escolas
 - material didático
 - condições técnico-pedagógicas
 - etc etc etc...

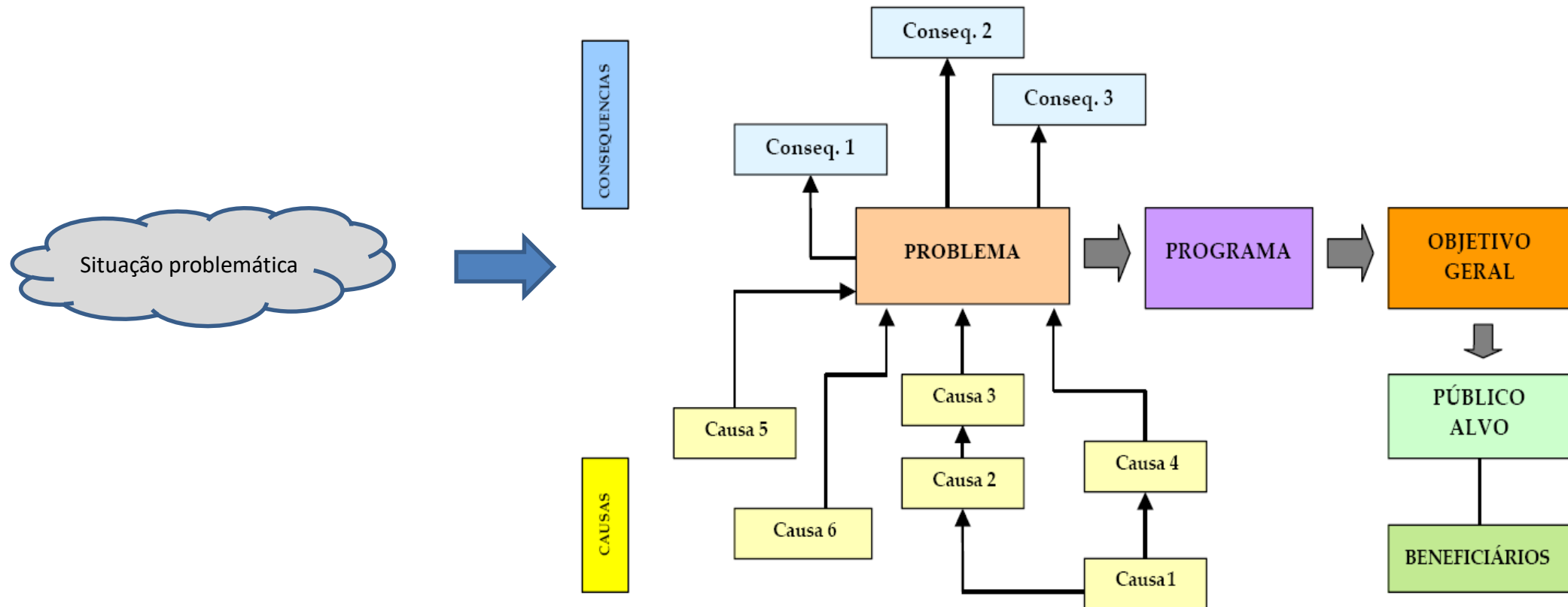
Exemplos de problemas melhor formulados:

- Há cerca de 11,5 milhões de pessoas com 15 anos ou mais analfabetas no Brasil.
- Cerca de 450 mil crianças de 4 a 5 anos estão fora da escola.
- Há cerca de 13,4 milhões de desempregados na população economicamente ativa.

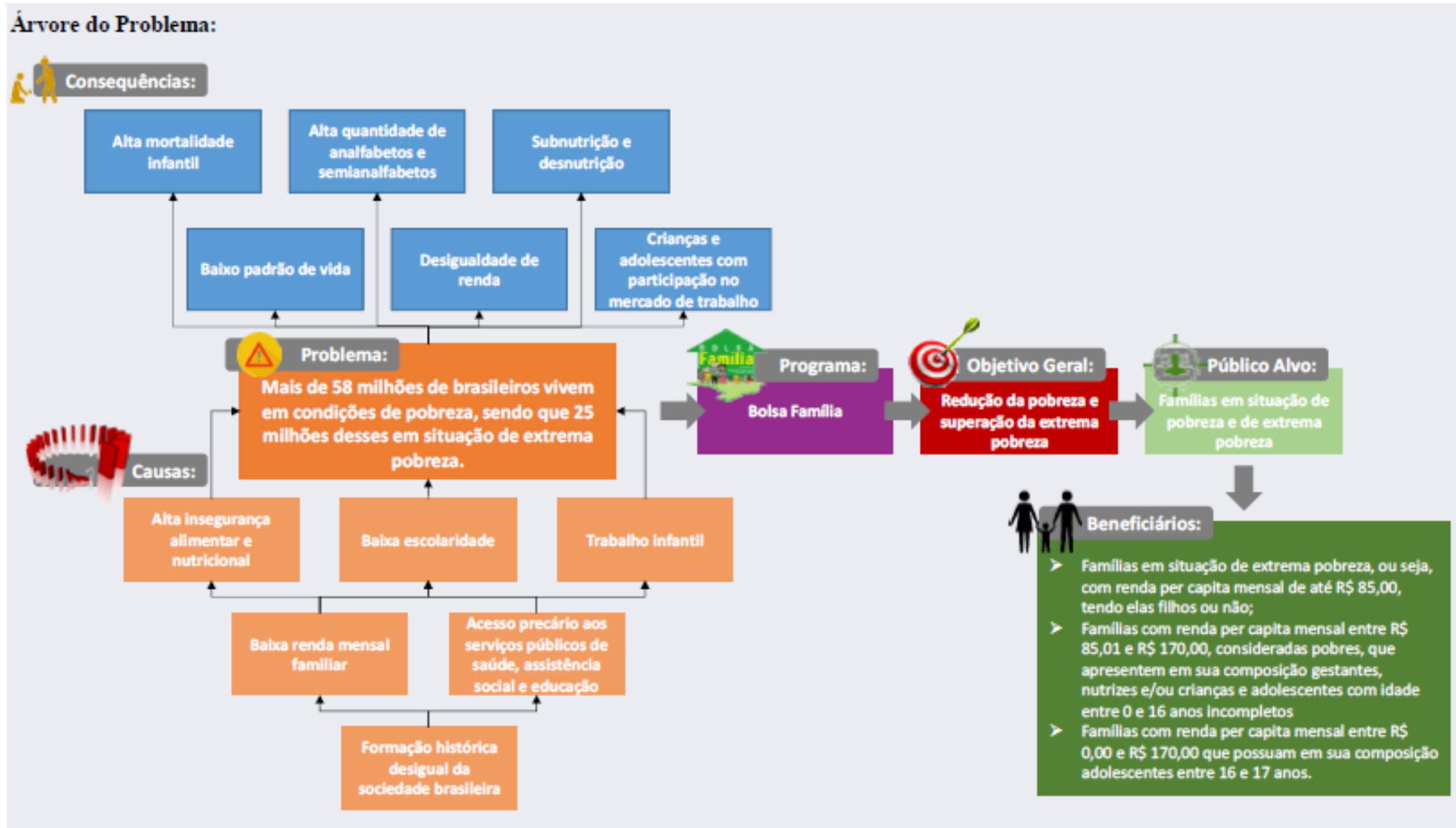
- Descrição do Problema (extensão, severidade, distribuição etc.)
 - Como o problema se manifesta na realidade?
 - Quais as evidências da existência do problema?
 - Como posso demonstrar a existência e evolução do problema?
- Dados e indicadores do problema
 - Indicadores: características (SMART), desagregação, territorialidade, método de cálculo, pactuação
 - Fonte (<http://dados.gov.br/>)
 - Linha de base
 - Metas (parciais, intermediárias, finais)

- Explicação do problema (hipótese explicativa): o que causa o problema?
- Por que as causas nos interessam?
- Tipos de causas
 - Causas possíveis (especulação)
 - Causas plausíveis (razão)
 - Causas críveis (evidência)
 - Causas práticas (são críveis e podemos atuar sobre elas)
- Os problemas públicos em geral possuem múltiplas causas interrelacionadas, o que dificulta a análise causal.
- Análise causal: perguntar 5 vezes, por quê?.

Árvore de Problema (MODELO LÓGICO CAUSAL)







- As árvores de problemas são úteis na construção de **hipóteses explicativas** (causas potenciais) do problema, mas precisam ser testadas em sua consistência lógica e base empírica.
- Elas dependem dos **atores** envolvidos no processo de explicação/estruturação do problema e do **conhecimento** disponível.
- Como **validar a explicação** causal construída na árvore de problemas?
 - Deve-se analisar se há estudos e evidências que mostram a relação causa-problema, verificando se de fato são essas causas que geram o problema (**revisão sistemática e meta-análise**).
- A árvore de problema identifica múltiplas causas e é preciso selecionar sobre quais causas agir e sobre a conveniência e a capacidade para agir.
 - **Causas críticas**
 - Centro prático de ação
 - Alto impacto sobre o problema

- Qual é o **público-alvo**?
 - Unidades: pessoas, grupos sociais, organizações, áreas, prédios, rios, sistema viário etc,
- **Elegibilidade**
 - Critérios: necessidade, demanda, risco, histórico, localização, faixa etária etc.
 - Norma: especificação do critério -> define quem é de fato elegível
 - “sobreinclusiva” (risco de ineficiência) x “subinclusiva” (risco de inefetividade)
 - Viabilidade de aplicação da norma: medidas, instrumentos, agentes, custos de seleção.
 - Diferentes perspectivas: gestores, políticos, potenciais beneficiários, potenciais não-beneficiários, ativistas etc.
- **Estimativa**
 - Quantos e onde estão?
 - Quanto custa a cobertura total?
- **Risco de não adesão**
 - Existe um aspecto voluntário na maioria dos programas e, portanto, o risco de não adesão do público-alvo.

The logo for Enap, featuring the word "Enap" in white, bold, sans-serif font on a green background with rounded corners and a white curved shape on the left side.

Enap

Passo 3: Desenho da Política

Passo 3: Desenho da Política

Perguntas-chave:



BOXE 3

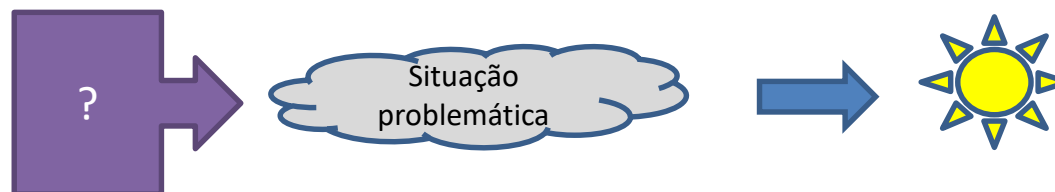
Questões orientadoras para a análise do desenho


- Há modelo lógico elaborado para a política? Se sim, quando ele foi elaborado?
- Apresente modelo lógico da política caso já tenha sido elaborado, ou desenvolva modelo lógico em conjunto com representantes do órgão gestor da política.
- Existe cronograma para realização de medição dos indicadores no âmbito da política? Como isso ocorre?
- Quais são os indicadores acompanhados no âmbito da política? Preencher tabela 1, associando os indicadores a cada um dos componentes do modelo lógico.
- Os indicadores encontrados corroboram as hipóteses anteriormente estabelecidas ou sinalizam fraquezas em alguma(s) das hipóteses referentes aos componentes do modelo lógico?
- Quais são as hipóteses e a racionalidade por trás desse modelo lógico?¹ Descrever essas hipóteses por meio da figura 2.
- Os incentivos existentes levam a comportamentos esperados por parte dos envolvidos na política?
- Há medidas que levam a comportamentos indesejados por parte dos envolvidos na política?
- A política é universal ou focalizada? Se for focalizada, quais são os critérios de elegibilidade?
- Como é a demanda pela política? Os bens e serviços ofertados pela política atendem a demanda da sociedade?

Fonte: CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al. **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex post, volume 2.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, p.58.

Modelagem da intervenção

- Em que consiste a intervenção?



- Antes de avaliar um programa/política é preciso conhecê-lo  MODELO LÓGICO DA INTERVENÇÃO .
 - Identifica a cadeia causal que vincula ações e resultados esperados (mecanismos pelos quais o programa opera).
 - Explicita a “**teoria do programa**”: o modo como é concebido intervir sobre a realidade (Rossi et al. 2004)
 - Conceitualização das relações entre um programa e seus efeitos (Weiss, 1972)
 - Modelo de como o programa deve funcionar (Bickman, 1987)
 - O que acontece na “caixa preta” durante a transformação de input em output (Lipsey, 1987)

- Perguntas básicas da **modelagem da intervenção**:
 - 1) Que **objetivos** o programa pretende alcançar?
 - 2) O que o programa realiza (**ações**)? O que é feito com os recursos disponíveis?
 - 3) Quais os **efeitos esperados** e a quem se busca **beneficiar**?
 - 4) Que **fatores de contexto** podem influenciar o sucesso da intervenção?
 - 5) Como os elementos anteriores se vinculam logicamente em uma relação de causa-efeito?

“Objetivo”

- É uma **MUDANÇA** (positiva) na realidade sobre a qual se intervém e que seja alcançável.
- Deve ser o **RESULTADO** da ação intencional, dirigida e coordenada do Governo (política / programa / ação).
- É passível de **VERIFICAÇÃO** (metas ; indicadores)

Os Objetivos (Resultados) podem estar relacionados:

- Pessoas: aquisição de conhecimentos e habilidades; mudança de atitude e comportamento etc.
- Serviços/instituições: capacidade técnica fortalecida, gestão melhorada, desempenho melhorado, maior utilização, motivação da equipe etc.
- Problemas sociais: analfabetismo reduzido; incidência de doenças e mortalidade reduzidas; aumento da escolarização etc.

Linguagem da ação
x
Linguagem da mudança

- A **linguagem da ação** expressa resultados do ponto de vista do promotor da ação (Poder Público).

Objetivo: Promover o desenvolvimento profissional de 180 inspetores escolares.

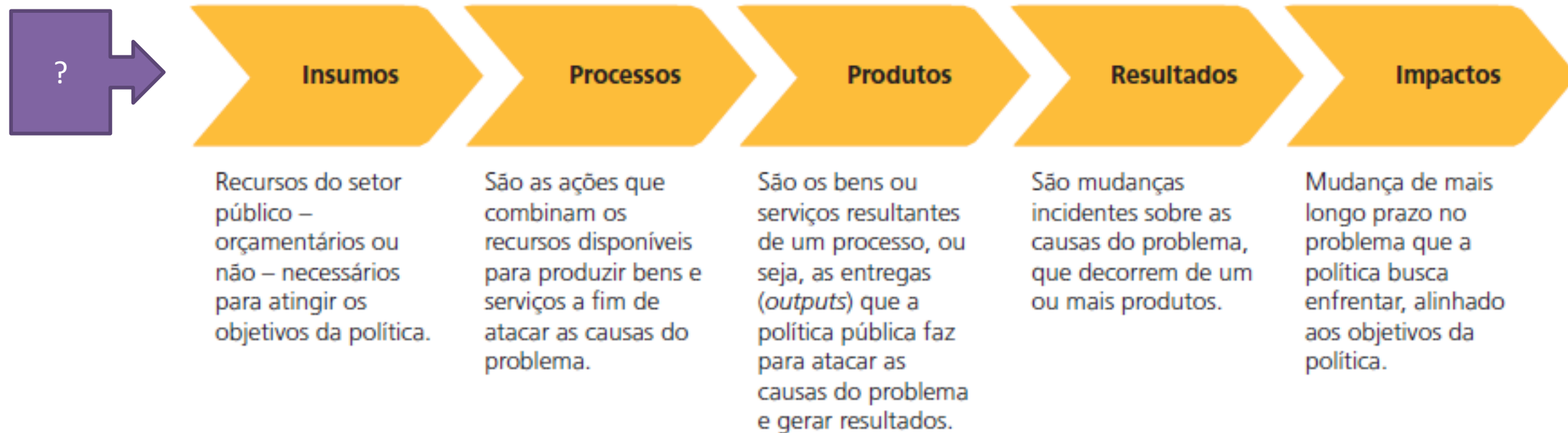
Indicador: número de inspetores capacitados

- A **linguagem da mudança** descreve mudanças na condição das pessoas, a partir de sua perspectiva.

Objetivo: Até 2018, 180 inspetores escolares serão capazes de aplicar os novos métodos e práticas de trabalho.

Indicador: número de inspetores que sabem como aplicar novos métodos e práticas de trabalho.

FIGURA 1
Componentes do modelo lógico

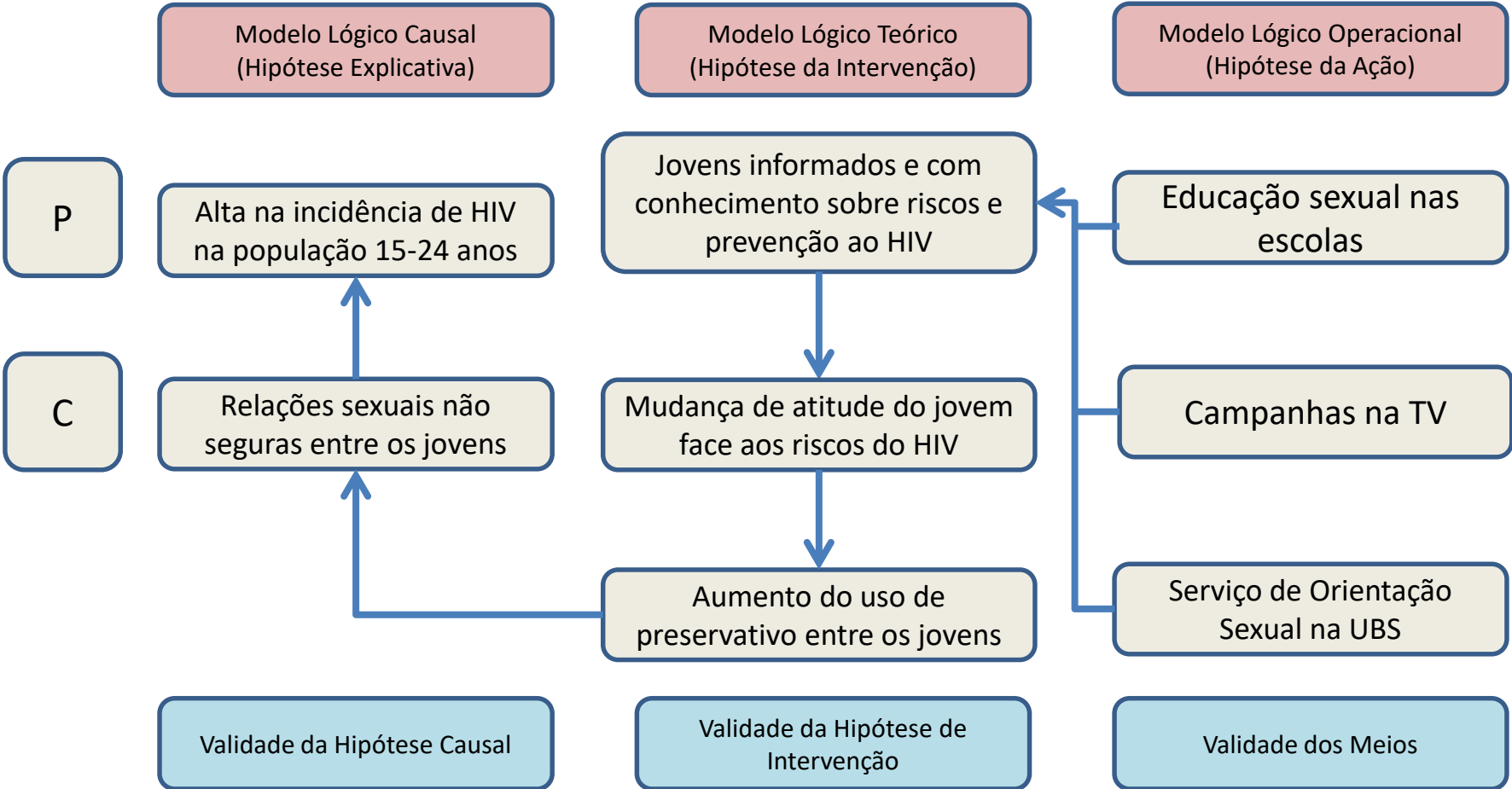


Fonte: CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al. **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex post, volume 2.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, p.59.

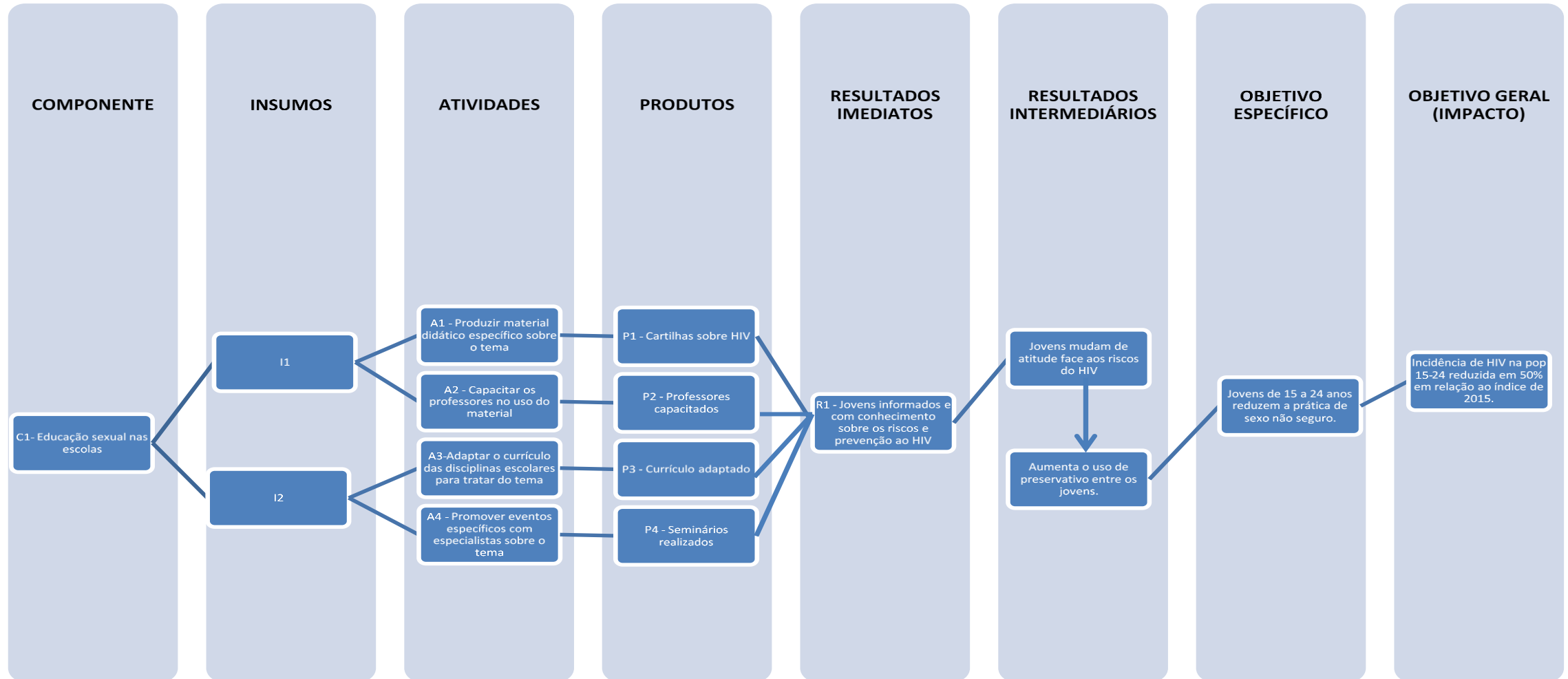
Modelos Lógicos

Modelos Lógicos	Descrição	Fontes	Perguntas
Modelo Lógico Causal	A rede de fatores determinantes (causas) do problema, as causas críticas e como suas relações explicam o problema.	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos do programa • Entrevistas • Observações • Consulta a especialistas / literatura 	<ul style="list-style-type: none"> • Como o problema é gerado? • Quais as causas críticas? • Como as causas se articulam na geração do problema?
Modelo Lógico Teórico	Explicação de como a intervenção afetará o problema selecionado na direção esperada e gerará os benefícios sociais desejados. É o fundamento teórico da intervenção.	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos do programa • Entrevistas • Observações • Consulta a especialistas / literatura 	<ul style="list-style-type: none"> • Como a intervenção espera gerar mudanças e afetar as causas determinantes do problema?
Modelo Lógico Operacional	Cadeia de atividades (os processos) que concorrem para a consecução dos objetivos do programa	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos do programa • Entrevistas • Observações 	<ul style="list-style-type: none"> • Quem faz o quê? • Quais são os recursos investidos? • Quais as atividades previstas/realizadas?

Diagrama dos modelos lógicos



Ex: Programa: “**Diga Não ao HIV**”



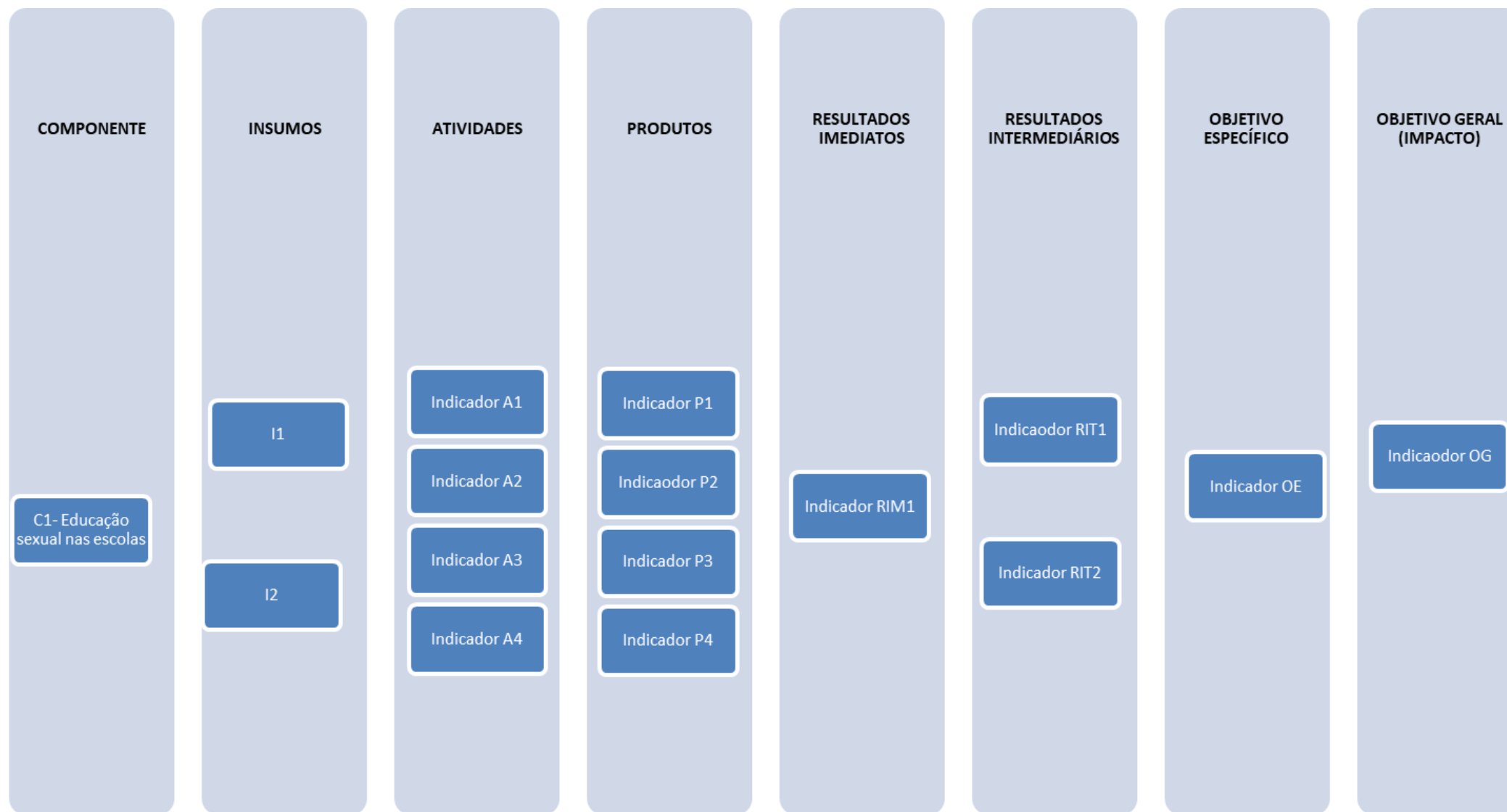


TABELA 1

Monitoramento dos últimos quatro anos



Indicador	Componentes do modelo lógico					Valor da linha de base	Meta				Realizado			
	Insumos	Processos	Produtos	Resultados	Impactos		2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018

Fonte: CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al. **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex post, volume 2**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, p.59.

Tabela de indicadores

Indicador	Elementos Operacionais da Intervenção		Resultados				Valor de linha de base	Meta				Realizado				Fonte de Dados	Órgão Responsável
	Atividade	Produto	Resultado Imediato	Resultado Intermediário	Objetivo Específico	Objetivo Geral (Impacto)		2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022		
Indicador A1	X																
Indicador P1		X															
Indicador RIM1			X														
Indicador RIT1				X													
Indicador OE					X												
Indicador OG						X											

- **Vantagens /utilidade do modelo lógico.**
 - Construção de consenso e compartilhamento da **definição do problema**, da **teoria da intervenção** e do **desenho do programa** entre os *stakeholders*.
 - Explicitação dos mecanismos de funcionamento da intervenção.
 - Comunicação de forma esquemática do desenho de uma intervenção.
 - Identificação de pontos críticos de M&A.
 - Definição de forma estruturada da intervenção a ser avaliada (inclusive para o controle e acompanhamento da gestão).
 - Permite confrontar o desenho da intervenção e o que é de fato implementado.
 - Fornece uma guia para a avaliação normativa de processos e resultados.

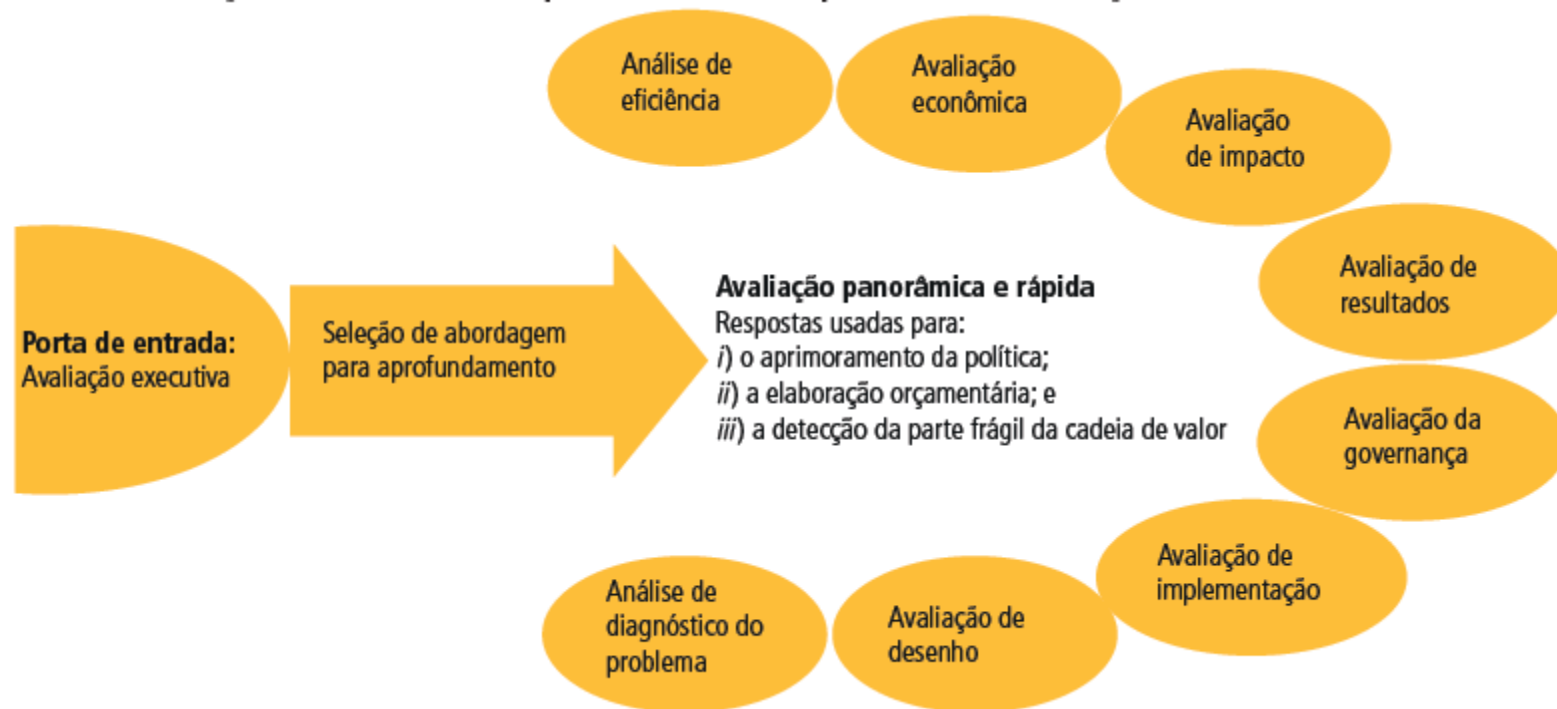
- **Desafios para a modelagem da intervenção**
 - Unicidade de entendimento sobre o modelo lógico.
 - Quem deve participar de um processo de modelagem (legitimidade do modelo).
 - As hipóteses causais em geral não derivam de um saber sistematizado (científico) mas de um saber implícito: modelo lógico teórico formal x modelo lógico teórico tácito.
 - A modelagem da intervenção deve:
 - desafiar a lógica dos executores na sua consistência;
 - Evitar ser o “empacotamento” lógico de soluções pré-concebidas, em que não se processou a análise dos problemas.

The logo for Enap, featuring the word "Enap" in white, bold, sans-serif font on a green background with rounded corners and a white curved shape on the left side.

Passo 4: Implementação

Avaliação executiva: Panorâmica; Análise global da política;

Porta de entrada para outras avaliações (componentes mais frágeis)



- Aspectos conceituais
 - A **implementação** de políticas públicas compreende os esforços de execução da ação governamental, incluída a alocação de **recursos** e o **desenvolvimento dos processos organizacionais** previstos para isso (CGU, 2015).

Por que avaliar a implementação?

- A **qualidade** de um governo se traduz pela qualidade de suas políticas. A avaliação da implementação contribui para **aperfeiçoar** a política e, por extensão, não apenas o governo que a implanta, mas as condições gerais de vida da sociedade.
- O conhecimento sobre a implementação permite o aprimoramento da política no seu **desenho**, nos seus **processos**, na sua **governança**, seus **resultados** e **impactos**.
- Se avaliações indicam **fragilidades** e **falhas** na execução da política, o orçamento pode sofrer redução marginal de um exercício a outro (ganhos de eficiência ou redução temporária).
- As avaliações **positivas** podem resultar em **elevações** orçamentárias para a política.... exceto nas situações nas quais o problema que justificou a política deixe de existir ou de ter relevância para a sociedade.

Por que avaliar a implementação?

- As políticas que apresentarem avaliações ruins, que não passam pelo processo de validação da sociedade, incluídas as críticas da comunidade acadêmica, dos pesquisadores e da imprensa, não deverão se prolongar ou ser mantidas.
- Avaliações devem ser claras, transparentes e públicas, o que fortalecerá a implementação de políticas públicas efetivas e bem-desenhadas.

Por que avaliar a implementação?

- Pressman e Wildavsky (1984) defendem que a avaliação envolve a “reconciliação do conhecimento com o poder”.
- A avaliação é a única forma de provisão de **conhecimento** acerca da boa ou má implementação de uma política ou programa, oferecendo aos gestores de política o conhecimento necessário para **alterações** ou **mudanças de direção** nos programas.
- A **aprendizagem organizacional** constitui a chave tanto para a implementação quanto para a análise de programas e de políticas públicas, sendo a implementação a finalidade que conteria ambas, já que “**nós avaliamos para aprender e nós aprendemos para implementar**” (PRESSMAN; WILDAVSKY, *Implementation*, 1984).
- Um governo que atende as demandas da sociedade por bens e serviços impacta diretamente a qualidade de vida das pessoas (BRASIL, Manual Ex-Post, 2018).

- **Questões orientadoras para o trabalho de grupo**
 - Os bens ou serviços são entregues aos **beneficiários**? Como isso (essa entrega) tem sido **acompanhado** pela gestão da política?
 - Quais são os **instrumentos normativos e os procedimentos** usados para a compra dos insumos utilizados na execução da política? Há **transparência** sobre esses procedimentos?
 - Existem **mecanismos de supervisão** da execução da política para garantir o alcance de sua finalidade?
 - Se a política possuir restrição de acesso, há **mecanismos de controle da elegibilidade** dos beneficiários?
 - Esses mecanismos são efetivos?
 - Na **divulgação** da política, as informações são efetivamente **direcionadas** ao público-alvo? Como?
 - Há **gestão de riscos** na execução da política? Se sim, essa gestão observa a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n° 1/2016?

- **Por que as políticas falham?**
 - São mal **concebidas**
 - ⇒ “tratamento errado”
 - Não são **implementadas**
 - ⇒ “tratamento inexistente”
 - São **implementadas** de modo parcial
 - ⇒ “tratamento incompleto”
 - Não **atingem** a quem deve atingir
 - ⇒ “tratamento cego”
 - O **modo de implementação** (estratégia) compromete o programa (p. ex., incentivos adversos; burocratização; acessibilidade)
 - ⇒ “tratamento sabotado”
 - São **implementadas** sem qualidade ou com qualidade variável (sem padrão)
 - ⇒ “tratamento ruim”

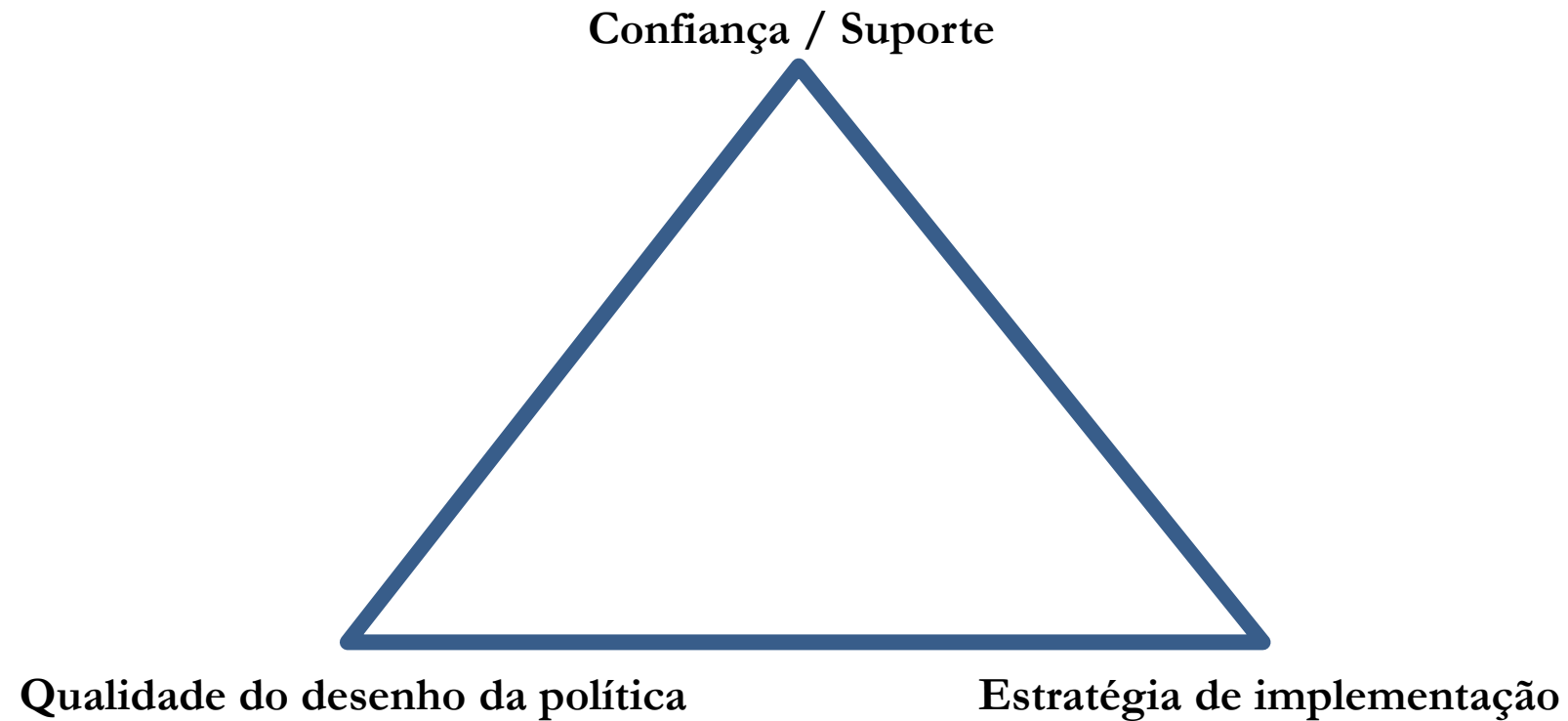
- **As políticas falham porque...**

São políticas lançadas sem uma clara definição de **quem faz o quê**, com que **grau de autonomia**, com que **formas de monitoramento e controle** – sem especificar o **passo a passo operacional** e o planejamento dos **riscos** – gerando **incertezas** e pontos de travamento (“gargalos”).

A Instrução Normativa Conjunta no 1/2016, elaborada pela CGU e pelo MP, determina aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal a adoção de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à **gestão de riscos**, aos **controles internos** e à **governança**.

Três pilares do impacto público das políticas

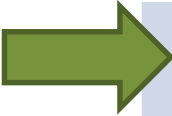

Consistência e coesão entre os vértices



- **Aspectos conceituais:** componentes do **modelo lógico** e sua relação com a avaliação da implementação (p. 59)



- **Aspectos conceituais:** componentes do **modelo lógico** e sua relação com a avaliação da implementação

	Insumos	Recursos do setor público – orçamentários ou não – necessários para atingir os objetivos da política.
	Processos	São as ações que combinam os recursos disponíveis para produzir bens e serviços a fim de atacar as causas de um problema.
	Produtos	São os bens ou serviços resultantes de um processo , ou seja, as entregas (<i>outputs</i>) que a política pública faz para atacar as causas do problema e gerar resultados.
	Resultados	São mudanças incidentes sobre as causas do problema, que decorrem de um ou mais produtos.
	Impacto	Mudança de mais longo prazo no problema que a política busca enfrentar, alinhado aos objetivos da política.

- **Metáfora: voo do avião**





A avaliação da implementação se relaciona aos processos e produtos.

Avaliação executiva da implementação

- Conformidade da PP com os normativos existentes
- Conformidade da PP com o desenho estabelecido
- Adequação das entregas e dos produtos
- Atingimento do público elegível
- Espaço para melhoria na aplicação dos recursos que geram os produtos e os bens entregues à sociedade.
- Em que medida a PP foi implementada conforme o planejado?
- Há desvios do que foi previsto? Por que?
- Processos + Produtos + Gestão de Riscos

Aprendizado institucional: o que aconteceu? Por que aconteceu? O que aconteceu foi satisfatório ou insatisfatório? (March, 2009).

- **Aspectos conceituais**
 - Também denominada de **avaliação de processos**, a avaliação de implementação tem como objetivo avaliar se a política é executada conforme a **normativa** e o **desenho estabelecido**, identificando se os **elos** entre os **insumos**, os **processos** organizacionais e os **produtos** estão condizentes com o **esperado** ou se podem ser **aprimorados**.
 - Trata-se de **avaliar processos**, no sentido de buscar **aperfeiçoá-los** e garantir os **resultados esperados para a política**.
 - Condução preferencial por órgãos independentes, não diretamente responsáveis pela execução da política pública (Casa Civil; CGU; Ipea; Inep; TCU; universidades e fundações privadas) mediante interação com o gestor responsável pela condução da política (Manual *Ex-Post*).

- **Aspectos conceituais**

Monitoramento: é um processo **contínuo e rotineiro**, de revisões específicas, realizado pelo órgão responsável pela política pública.

Controla a entrega de **insumos**, o **calendário de trabalho** e se os **produtos** estão de acordo com as **metas**. Identifica problemas e falhas durante a execução que prejudicam as ações, os processos ou os objetivos da política, reunindo condições para corrigir rumos ou ajustar os planos de implementação. Ex: PPA.

Procura **corrigir tempestivamente** as deficiências dos controles internos.

Visa responder às perguntas:

- Os insumos disponíveis são suficientes e adequados?
- Os insumos estão sendo bem utilizados?

Conexões entres **insumos / atividades / teoria do programa**

- Exemplo de Plano de Monitoramento (Manual de avaliação *Ex Post*, p. 59):

Monitoramento dos últimos quatro anos

Indicador	Componentes do modelo lógico					Valor da linha de base	Meta				Realizado			
	Insumos	Processos	Produtos	Resultados	Impactos		2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018

O bom monitoramento requer que os **objetivos**, os principais **insumos**, **processos**, **produtos**, **resultados** e **impactos** da política tenham sido bem **identificados** e que haja **indicadores** para verificar sua **evolução** e o cumprimento das **metas**.

- **Avaliação da implementação de uma Política Pública**

- Quais os **riscos** e **controles** deverão ser analisados prioritariamente (CGU, 2017)?

São relevantes fatores de risco **tanto internos ao programa ou à instituição quanto externos, contextuais.**

A natureza do programa e dos produtos a serem entregues por ele influi diretamente sobre os tipos de riscos a serem considerados, devendo-se levar em conta o impacto destes sobre os custos e cronograma do projeto.

- **Riscos** que podem **influenciar** o **cumprimento** dos **objetivos** da política.
 - Verificar as **causas** e as **consequências** desses riscos.
 - Utilizar critérios: **impacto** para o atingimento dos objetivos da política pública e **probabilidade** do risco se materializar.
 - Identificar e avaliar a **adequação** do **desenho** e o **funcionamento** dos **controles internos da gestão**.

- **Aspectos conceituais:**

Riscos (IN conjunta MP/CGU n° 01/ 2016)

- **Risco:** possibilidade de ocorrência de um **evento** que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. O risco é medido em termos de **impacto** e de **probabilidade**;
- **Gerenciamento de riscos:** processos cuja finalidade consiste em **identificar, avaliar, administrar e controlar** potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização;
- **Mensuração de risco:** significa estimar a **importância** de um risco e calcular a **probabilidade** e o **impacto** de sua ocorrência;
- **Política de gestão de riscos:** declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos;
- **Risco inerente:** risco a que uma organização está exposta sem considerar quaisquer ações gerenciais que possam reduzir a probabilidade de sua ocorrência ou seu impacto.

Todo plano de implementação de uma política pública deve conter um plano de gestão de riscos.

Exemplo de matriz de gerenciamento de riscos:

Risco	Avaliação de risco			Resposta ao risco	Controles internos (mitigação)	Área responsável
	Probabilidade (P)	Impacto (I)	Grau de risco (PXI)			

Grandes obras, por exemplo, geram riscos de **especulação imobiliária**; **acidentes de trabalho**; aumento dos índices de **violência** próximo aos canteiros de obras; intensificação da **demand**a por **serviços urbanos** (hospitais, restaurantes, espaços de lazer); problemas de **mobilidade** da população que vive próxima ao local; **resistência** de moradores à sua transferência para outras localidades.

Há ainda os riscos relacionados à ação dos órgãos de controle, do Ministério Público e das defensorias públicas.

Uma vez identificados os riscos ao projeto, deve-se elaborar uma relação de suas **fontes**, ou seja, todos os eventos identificados que possam vir a afetar o projeto, independentemente da frequência ou probabilidade de que ocorram e a escala do impacto que possam ter sobre a execução do programa.

Um plano de gestão de riscos deve documentar as **respostas** planejadas para cada um, bem como designar **responsáveis** por sua implementação e pela identificação de **sintomas**.

- **Principais referências normativas para avaliação de implementação de Políticas Públicas**

- **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU no 1/2016**

Adotou medidas para a sistematização de práticas relacionadas a **gestão de riscos, controles internos e governança**, que também devem ser aplicadas à gestão da política pública.

- **Decreto 9.203/2017**

Instituiu o Comitê Interministerial de Governança (CIG), que visa exercer papel de liderança e de instância estratégica na coordenação e coerências das ações do governo, por meio das diretrizes e recomendações à administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

- **Decreto 9.901/2019**

Alterou o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional . Reorganiza o Comitê Interinstitucional de Governança.

The logo for Enap, featuring the word "Enap" in white, bold, sans-serif font on a green background with rounded corners and a white curved shape on the left side.

Enap

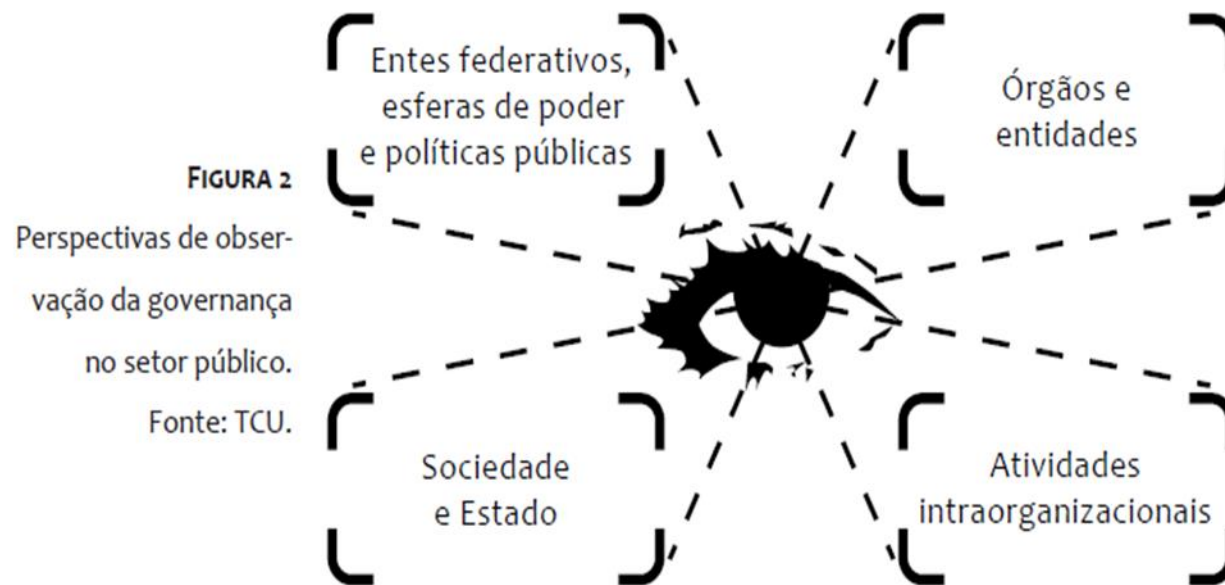
Passo 5: Governança

Governança

- Importado da língua inglesa: *Governance*
- Governança corporativa, governança participativa, governança global, governança de TI, governança ambiental, governança local, etc...
- Campo da Ciência Política e do exercício do poder: a formulação de políticas consistentes requer um estudo prévio de como se **articulam** os **atores** que mais influenciam no processo de busca de soluções para os problemas da sociedade.
- Envolve Coordenação Organizacional + Coordenação Intergovernamental + Articulação com espaços não governamentais.

- **Decreto 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 (art. 2º).
 - Pressupõe a **definição clara dos papéis e das responsabilidades** de todos os que estiverem envolvidos na coordenação e na implementação de uma dada política.
 - O sistema de governança reflete a maneira como diversos **atores** se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Envolve as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas, documentos etc), o fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização.

Quatro perspectivas de análise para a Governança Pública (TCU, 2014):



O sucesso de uma política pública vai além da eficiência gerencial e se relaciona ao exercício de **capacidades** de...

- Articulação
- Comunicação
- Coordenação
- Criação de consensos
- Direcionamentos
- Institucionalização
- Pactuação

- **Por que avaliar a governança de uma política pública? (TCU, 2014)**
 - A Constituição Federal de 1988 estabelece que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Em termos de **governança**, isso significa dizer que o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo.
 - A CF 1988, com vistas a criar as condições necessárias à **governança** do Estado, fixou direitos e garantias fundamentais dos cidadãos; organizou política e administrativamente o Estado e os Poderes; definiu e segregou papéis e responsabilidades; instituiu sistema de freios e contrapesos e instituiu estruturas de controle interno e externo.

- **Por que avaliar a governança de uma política pública? (TCU, 2014)**

O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000) têm por objeto **aspectos éticos e morais** e o comportamento da **liderança**;

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, norteia-se pelos **princípios constitucionais da administração pública** e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea;

A Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal;

Os instrumentos de **transparência**, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que assegura o direito fundamental de acesso à informação e facilita o **monitoramento** e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.

- Por que avaliar a governança de uma política pública?
 - A avaliação de governança assume **centralidade** no processo de avaliação, pois, com ela, pode-se verificar como a **liderança**, a **estratégia** e o **controle** da política permitem e contribuem para a **produção** dos resultados esperados e para o alcance dos seus objetivos.

- **Relação Principal-agente no setor público (TCU, 2014)**

Quando se fala em governança, dois tipos básicos de atores estão envolvidos: principal e agente.

Como esses atores se manifestam no setor público?

Art. 1º, da CF /1988: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

No contexto público, a sociedade é o **principal**, pois compartilha as percepções de finalidade e valor e detêm o poder social, podendo exercê-lo de forma conjunta e ordenada por meio de estruturas criadas para representá-la (DALLARI, 2005).

Nesse contexto, **agentes** são aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e os recursos públicos, enfim, autoridades, dirigentes, gerentes e colaboradores do setor público. Principal e agentes, no exercício de suas atribuições, podem se relacionar com outras partes interessadas (2º e 3º setores) de modo a criar um contexto capacitante para o desenvolvimento social.

- Relação Principal-agente no setor público (TCU, 2014)



- **Questões orientadoras**

- Os **princípios** previstos no **art. 3o do Decreto no 9.203/2017** são observados na governança da política pública?
- A **estrutura de governança** contribui para a atuação dos atores envolvidos com a política pública por meio da **definição clara de suas competências e responsabilidades**, e da articulação das instituições e dos processos, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público?
- A **liderança** exercida pelos gestores da política é capaz de assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança?
- A **estrutura de governança** permite **participação social** em algumas das etapas da sua execução?

Decreto no 9.203/2017, art. 3º: são **princípios** da governança pública:

I - capacidade de resposta;

II - integridade;

III - confiabilidade;

IV - melhoria regulatória;

V - prestação de contas e responsabilidade; e

VI - transparência.

Princípios de Governança de uma Política Pública (TCU, 2014).

Integridade: promoção de valores éticos e de altos padrões de comportamento. Observância e cumprimento das leis. Relaciona-se à confiabilidade e transparência das ações.

Confiabilidade: grau de confiança que o gestor da política pública desperta nos demais responsáveis pela implementação da política pública. Se reflete em atitudes, declarações, dados e informações disponíveis.

Princípios de Governança de uma Política Pública (TCU, 2014).

Melhoria regulatória: Governança regulatória são as regras e as práticas que regem o processo regulatório, a sistemática de interação entre os atores envolvidos e o desenho institucional no qual estão inseridas as agências, bem como os meios e instrumentos utilizados pelos reguladores em prol de uma regulação eficiente, transparente e legítima.

Prestação de contas e responsabilidade: mecanismos capazes de, tempestivamente, oferecerem as informações requeridas para eventuais correções de rumos ou tomadas de decisão durante a implementação da política.

Princípios de Governança de uma Política Pública (TCU, 2014).

Transparência: inclui a previsão de **portais de consulta** para a sociedade (sobre execução de receitas, despesas, metas de desempenho etc.) e de realização de **consultas e audiências públicas**, caso haja eventual alteração no desenho ou na execução da intervenção.

Corresponde a uma **postura de dados abertos** sem que essa prestação de contas tenha sido pedida de antemão, seja para o controle social, seja para órgãos de controle interno e externo.

Os dados abertos devem estar dispostos de forma **compreensível** à população e **padronizados**, podendo ser desagregados (para tabulação de microdados, por parte de pesquisadores e avaliadores).

Caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de **confiança**, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.

- **Exame da estrutura de governança da política Decreto 9.203/2017**
 - Art. 5º. São mecanismos para o exercício da governança pública:
 - I - **liderança**, que compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o **exercício da boa governança**, quais sejam:
 - a) integridade;
 - b) competência;
 - c) responsabilidade; e
 - d) motivação;

- **Decreto 9.203/2017**

- Art. 5º. São mecanismos para o exercício da governança pública (cont.):

- II - **estratégia**, que compreende a definição de **diretrizes, objetivos, planos e ações**, além de **critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas**, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e

- III - **controle**, que compreende processos estruturados para **mitigar os possíveis riscos** com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a **execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz** das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

Importante para o exame da estrutura de governança da política

- Os **papéis e as responsabilidades** na coordenação da política estão claramente definidos e compreendidos pelos participantes e responsáveis pela implementação?
- Há clareza sobre quem define, quem comanda, quem coordena, quem acompanha (supervisiona) e quem gera a política?

A governança de uma política define as **competências** e as **atribuições** de sua execução e a responsabilidade por seus ajustes.

Um modelo estabelece quem pode o quê (competências) e quem faz o quê (atribuições).

Exame da estrutura de governança da política

- Quem **propõe** e **financia** a política?
- Quem **articula** os atores **interessados** e **intervenientes**?
- Quem **pactua** com eles os objetivos e as metas?
- Quem **soluciona** as eventuais controvérsias?

Articular, pactuar e resolver controvérsias são o tripé do que se entende por coordenação, no âmbito da governança de uma política.

- **Papel das normas e manuais de gestão e governança**

Políticas são compostas por ações que envolvem **procedimentos e interações**.

Tudo isso precisa ser definido, orientado, treinado e especificado antes – por meio dos **normativos, dos planos e manuais** – durante – **treinamentos, capacitações e ajustes** –, e depois – **revisões e avaliações**.

Parte significativa das definições sobre a gestão e a governança devem vir previamente **institucionalizadas**, ou seja, **inscritas** nos próprios normativos dos programas.

Leis, decretos, portarias e instruções normativas estabelecem os órgãos **responsáveis** pelas decisões, os **parceiros** na gestão, os **fundos** de financiamento a serem provisionados, os mecanismos de **controle e participação social**, as **rotinas** de monitoramento, os mecanismos de **transparência** etc.

- Exemplo de instrumento para informar sobre a governança

Liderança	Integridade	Confiabilidade	Qual o grau de confiança dos atores em relação ao gestor da política pública?
		Transparência	O gestor da política oferece transparência nos seus atos e decisões?
	Competência	Capacidade de resposta	O gestor da política consegue responder técnica e tempestivamente às demandas?
		<i>Expertise</i>	O gestor da política possui capacidade para desempenhar suas funções?
	Responsabilidade	Prestação de contas	O gestor da política se preocupa em prestar contas sobre atos relevantes para a política?
		Comprometimento	O gestor da política compromete seus recursos para a efetivação da política?
	Motivação	Busca do consenso	A natureza das relações entre o gestor e os atores da política pública é hierárquica ou consensuada ?
		Participação no processo decisório	A participação na tomada de decisão da política é estimulada pelo gestor da política?

- Aspecto

Estratégia	Diretrizes	Disseminação	Qual o conhecimento dos atores da política pública em relação às diretrizes da política?
		Consistência interna	Qual a influência das diretrizes no processo de execução da política pública?
	Objetivos	Alinhamento estratégico	A política está alinhada com os objetivos estratégicos do governo?
		Legitimidade	Os objetivos da política são considerados legítimos pelos envolvidos?
	Planos	Construção participativa	A política foi concebida participativamente?
		Institucionalização	A política conta com um plano nacional institucionalizado ?
		Orientação	Em que medida o planejamento da política pública orienta a sua operacionalização?
	Ações	Recursos Humanos	Os recursos humanos estão adequados às necessidades da política?
		Recursos financeiros	Os recursos financeiros estão adequados às necessidades da política?
		Atribuições	Está clara a atribuição de cada ator em relação às ações da política?
	Atores	Foco no objetivo comum	O foco dos atores é limitado aos seus interesses ou no objetivo comum?
		Comprometimento	Os atores estão comprometidos com o objetivo comum da política e dispostos a utilizar seus recursos para alcance deste objetivo comum?
		Capacidade de articulação	Os atores possuem capacidade de articulação interna e externamente à política?
		Poder	O poder de decisão é distribuído entre os atores, concentra-se na mão de poucos ou de um único ator?
		<i>Expertise</i>	Os atores possuem <i>expertise</i> para executar as tarefas que lhes são delegadas?
		Coordenação	De que maneira ocorre a articulação entre as esferas de governo para que a política pública seja desenvolvida de maneira coesa e coordenada?

Controle	Processos	Monitoramento	A política possui um sistema de monitoramento efetivo?
		Avaliação	A política possui um sistema de avaliação efetivo?
		Gestão de riscos	A política possui um sistema de gestão de risco efetivo?
	Institucionalização	Normas e regulamentos	Os processos de controle interno estão formalizados e documentados em normas e regulamentos?
		Efetividade	O sistema de controle interno cumpre com suas funções de fiscalização, avaliação e prevenção da ocorrência de eventos que possam comprometer os resultados da política?
	Informação	Produção e disseminação	Existe estrutura especializada em produzir dados e informações sobre a execução da política?
		Confiabilidade	Os dados e informações disponíveis são confiáveis ?

- **Matriz de avaliação da confiança pública**

Confiança Pública	
Nota	
Insuficiente	Desaprovação e desconfiança públicas importantes em relação à política
Razoável	O público não aprova, nem desaprova, não confia, nem desconfia da política
Bom	Em geral, o público aprova e confia na política
Ótimo	Forte aprovação e confiança pública na política

Ficha de acompanhamento da confiança e suporte (notas)			
Data	Compromisso público	Envolvimento dos interessados	Compromisso político

- **Principais referências para avaliação da governança de Políticas Públicas**
 - Brasil. Tribunal de Contas da União . Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria, 2014.
 - Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, 2014.
 - Brasil. Decreto 9.203/2017
 - Brasil. Decreto 9.901/2019

The logo for Enap, featuring the word "Enap" in white, bold, sans-serif font on a dark green background with rounded corners.

Passo 6: Resultados

Passo 6: Resultados

Perguntas-chave:

BOXE 7

Questões orientadoras para a análise dos resultados

- Entre os indicadores apresentados na tabela 1, são acompanhados indicadores qualitativos sobre a política? Se sim, quais são eles e como evoluíram nos últimos anos?
- Ainda retomando a tabela 1, os resultados previstos foram alcançados? Por quê?
- Há alguma forma de o usuário final da política enviar retorno sobre o bem ou serviço recebido? Se sim, que forma é essa?

Fonte: CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al. *Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex post*, volume 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, p.64.

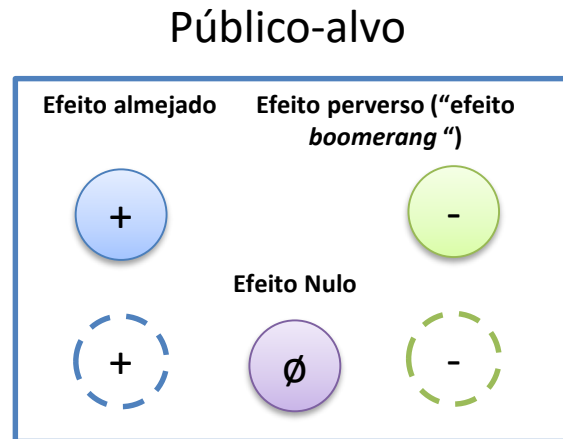
Análise de Efeitos (I)

- Que efeitos medir/observar?
 - O efeito buscado pelo programa deve ser identificado e justificado *a priori*.
 - Não pela facilidade em medir
 - Não “garimpar” efeitos *a posteriori*

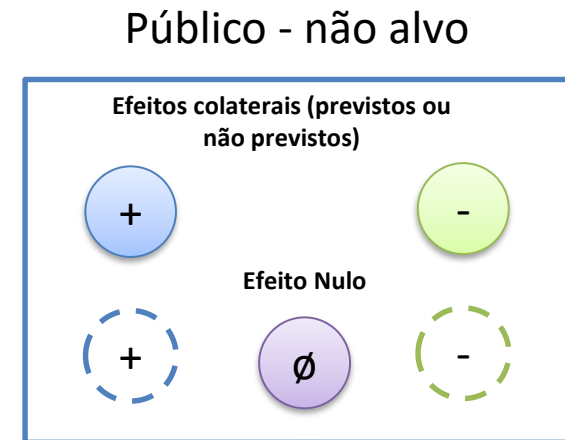
Efeito sobre o público-alvo		Previsto	
		Sim	Não
Desejável	Sim (+)	A	D
	Não (-)	B	C

Análise de Efeitos (II)

- Efeito perverso e efeito colateral



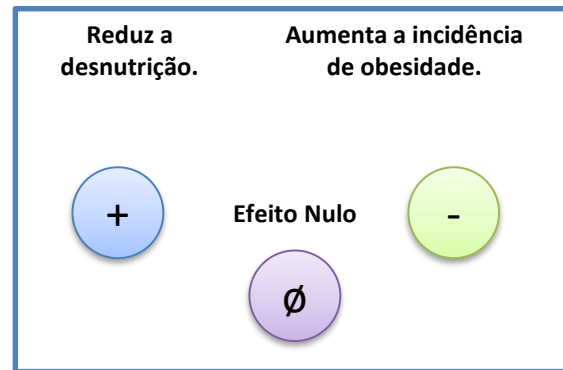
Foco da avaliação de objetivos atingidos



Foco da avaliação de efeitos colaterais

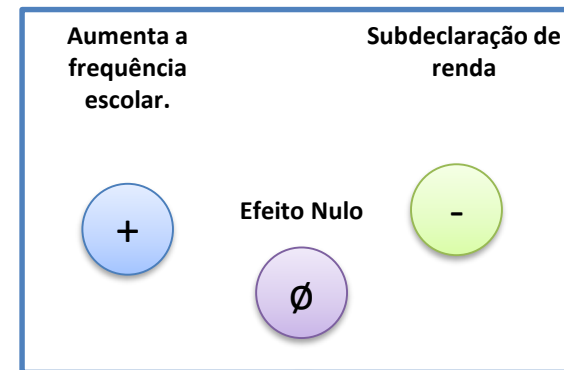
Intervenção: Bolsa-Família

Público-alvo



Foco da avaliação de objetivos atingidos

Público - não alvo



Foco da avaliação de efeitos colaterais

Análise de Efeitos (III)

- Quando observar/medir?
 - A influência do tempo na medição dos efeitos
 - a) Imediatos/médio prazo/longo prazo
 - b) Efeitos que decaem (aumentam) com o tempo
 - c) Distância entre a intervenção e a avaliação dos efeitos.

Sucesso e Fracasso

- Três perspectivas: **positivista, interpretativista, realista** (McConnell, 2010)
1. Uma questão objetiva, baseada em fatos (**positivista**) → permeia a linguagem oficial lastreada com dados.
 - Variante **instrumental** ou **burocrática**: sucesso= implementação de acordo com metas de entrega
 - **Limitação**> sucesso de execução (entrega)= sucesso da intervenção
 - Variante baseada em **objetivos**: sucesso=objetivos alcançados
 - **Limitação**> sucesso pressupõe concordância com os objetivos (diagnóstico precoce do câncer de mama x aumento da fonte nuclear na matriz energética)
 - Variante baseada em **valores universais**: sucesso=proteção de direitos
 - **Limitação**> sucesso pode implicar em não proteger um valor tido como universal, por exemplo, a vida (pena de morte, eutanásia, aborto, não prescrição de drogas caras contra o câncer, envio de tropas etc.) quando a *máxima utilitarista* é levada em conta, ou quando a *consciência* ou a *moral individual* são levadas em conta.
 - Mesmo diante de objetivos atingidos, esses **podem ter sido obtidos em detrimento de outras áreas de política** (redução do déficit fiscal x desinvestimento público em educação e saúde)
 2. Uma questão de interpretação (**interpretativista**): o sucesso é uma questão de interpretação ao invés de uma questão de fatos. Sucesso e fracasso não existiram objetivamente, apenas julgamentos sobre o sucesso ou o fracasso. A depender de quem perde ou ganha como “sucesso” da política, dos valores compartilhados etc., essa pode ser avaliada como um fracasso (ex. o Decreto do porte de arma [DECRETO Nº 9.785, DE 7 DE MAIO DE 2019](#)).
 - **Limitação 1** > ao menos do ponto de vista do governo o alcance de seus objetivos pode ser considerado sucesso, apesar de visões contrárias. Sob esse prisma fica difícil sustentar que o sucesso é uma questão relativa e dependeria da interpretação.
 - **Limitação 2** > independente de interpretação, as políticas tem impactos reais sobre interesses e pode resultar em sucesso para os grupos que defendem esses interesses.
 3. Uma **definição pragmática e realista** de sucesso: **a política tem sucesso se atinge os objetivos estabelecidos por seus proponentes**. Contudo, apenas os apoiadores desses objetivos perceberão o sucesso como tal. Os oponentes perceberão fracasso independente do resultado, pois discordam do objetivo em primeiro lugar.

Sucesso e Fracasso

- Sucessos e fracassos podem ocorrer em qualquer **fase do ciclo** da política pública. (Howlett et al 2013)
- O Sucesso pode ocorrer em alguns aspectos e não em outros>
 - **processual** (formulação); **programático** (implementação e resultados) , **político** (imagem do governo).
- A afirmação de sucesso ou fracasso depende de **informação relevante**.
- Sucesso e fracasso de políticas em geral remete à ideia de:
resultados + critérios → Refletem relações de poder → processo político
 - Atingir objetivos da política (modelo de objetivos) segundo determinados critérios (modelo normativo)
- Diferentes grupos podem avaliar sucesso de modo distinto (por diferentes critérios).
- Atores distintos a partir de diferentes critérios, avaliam distintamente o mesmo conjunto de resultados.
- O sucesso ou fracasso não é um evento em si, mas um *juízo* sobre eventos.

The logo for Enap, featuring the word "Enap" in white, bold, sans-serif font on a green rounded rectangular background.

Passo 7: Impactos

Passo 7: Impactos

Perguntas-chave:

BOXE 8

Questões orientadoras para a sistematização das evidências ou para a análise de viabilidade de avaliação de impacto da política

- Há estudos acadêmicos ou avaliações de impacto contratados pelos ministérios setoriais sobre a política?
 - Se houver:
 - Caso essas avaliações sejam escassas, apresentar análise das avaliações de impacto existentes, verificando se haveria ganhos (em termos de robustez) de se realizar nova avaliação de impacto ou se outros indicadores e metas de resultado e impacto¹ deveriam ser avaliados.
 - Caso exista um número razoável de avaliações (por exemplo, mais de três ou quatro), apresentar um resumo ou meta-análise (se o número de avaliações for elevado) dos resultados encontrados nessas avaliações de impacto.
 - Se não houver:
 - Há bases de dados disponíveis sobre a política? Existem informações sobre os beneficiários antes e depois da intervenção da política?
 - Há informações nas bases de dados de candidatos a beneficiários da política que não foram atendidos, de modo que essas informações poderiam ser utilizadas como grupo de controle² para comparação com os atendidos pela política?
- Há viabilidade de realizar avaliação de impacto da política (conforme tabela 2)?

Fonte: CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al. **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex post, volume 2**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, p.65.

Análise de Impacto

- Que parcela dos efeitos medidos/observados é resultante da intervenção?
(*Impacto*)
 - Analisa a relação causal entre uma intervenção e seus efeitos: $X(\text{causa}) \rightarrow Y(\text{efeito})$
 - Condições para Causalidade $X \rightarrow Y$
 - i. Causa deve preceder o efeito
 - ii. Causa e efeito devem estar ligadas empiricamente
 - iii. A relação entre as duas variáveis não pode ser explicada por uma terceira variável (terceiro excluído)
 - Exemplo de dificuldade: a causalidade reversa ($X \leftrightarrow Y$)

CAUSALIDADE DETERMINÍSTICA	CAUSALIDADE PROBABILÍSTICA
<p>A) Relação de <u>determinismo absoluto</u></p> <p>Critério da necessidade e suficiência de X</p> $\begin{array}{ll} X \rightarrow Y & P(Y X=1)=1 \\ \sim X \rightarrow \sim Y & P(Y X=0)=0 \end{array}$ <p>i) X deve ocorrer para que Y ocorra E</p> <p>ii) Se X ocorrer então Y ocorre</p> <p>Ex: A 3ª Lei de Newton</p>	<p>B) Relação de <u>determinismo não absoluto</u> (parcial): causa suficiente ou necessária</p> <p>i) X é necessário mas não suficiente para que Y ocorra.</p> $\begin{array}{ll} X \rightarrow \sim Y \text{ ou } Y & P(Y X=1)=[0, 1] \\ \sim X \rightarrow \sim Y & P(Y X=0)=0 \end{array}$ <p>ii) X não é necessário mas é suficiente para que Y ocorra.</p> $\begin{array}{ll} \sim X \rightarrow Y \text{ ou } \sim Y & P(Y X=0)=[0,1] \\ X \rightarrow Y & P(Y X=1)=1 \end{array}$ <p>C) Relação de <u>incerteza</u>: causa não suficiente e não necessária</p> <p>i) X não é necessário nem suficiente para que Y ocorra. Se X ocorre então Y é mais provável Se X não ocorre então Y é menos provável</p> $P(Y X=1) > P(Y X=0)$

Um modelo de impacto da intervenção (visão simplista)



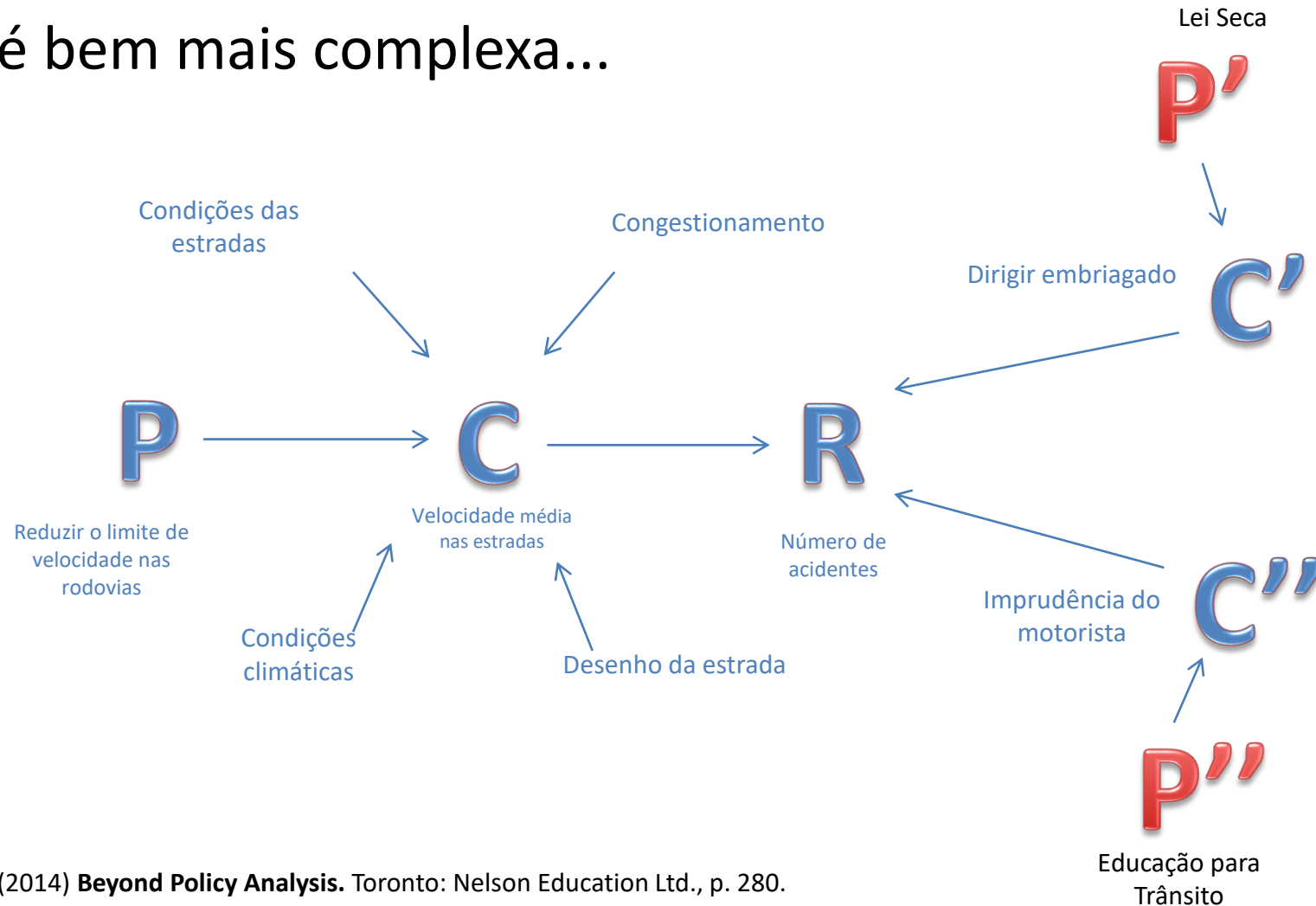
Reduzir o limite de
velocidade nas
rodovias

Velocidade média nas
estradas

Número de acidentes

Fonte: Pal, L. A. (2014) **Beyond Policy Analysis**. Toronto: Nelson Education Ltd., p. 280.

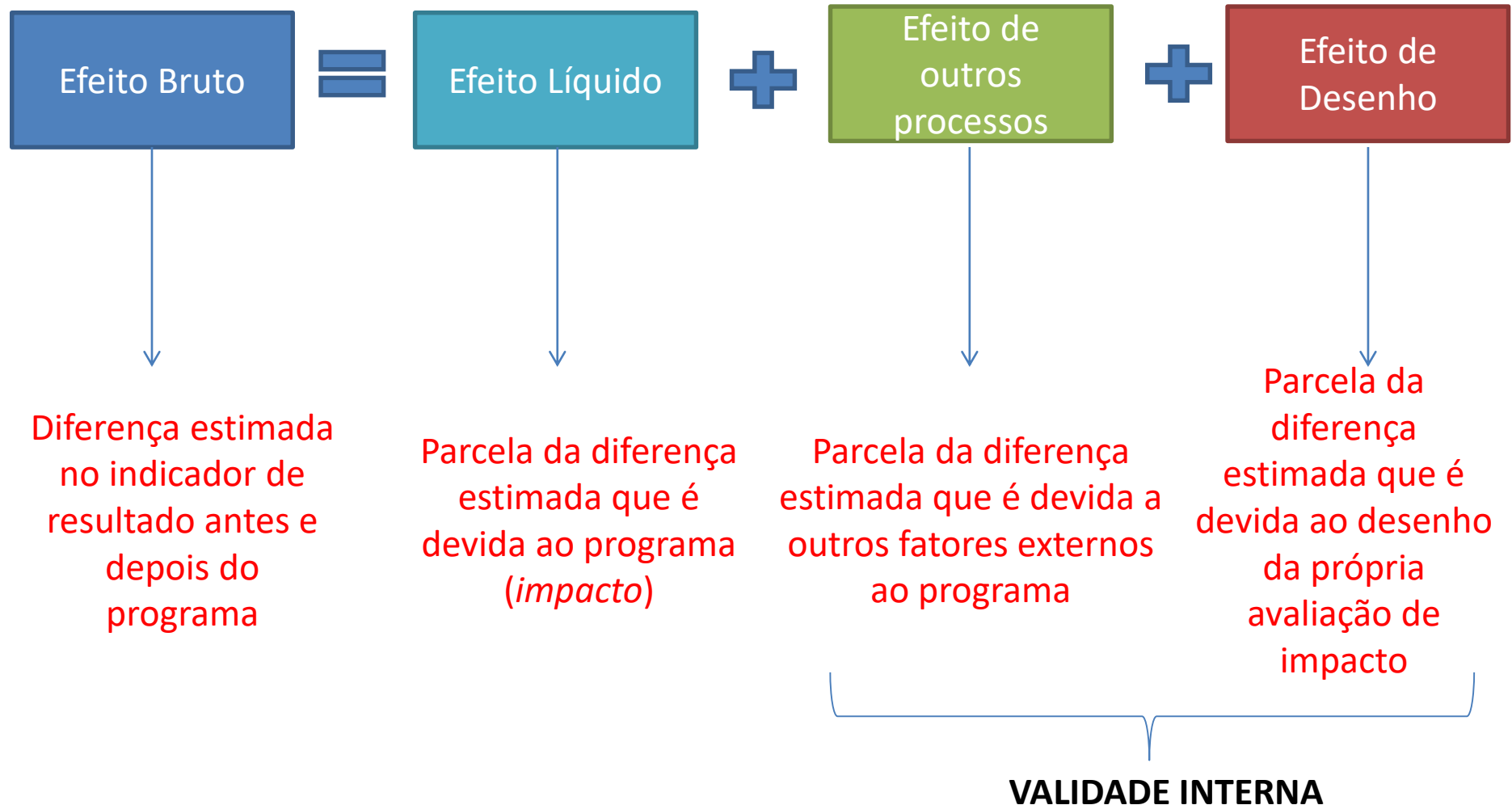
A realidade é bem mais complexa...



Fonte: Pal, L. A. (2014) **Beyond Policy Analysis**. Toronto: Nelson Education Ltd., p. 280.



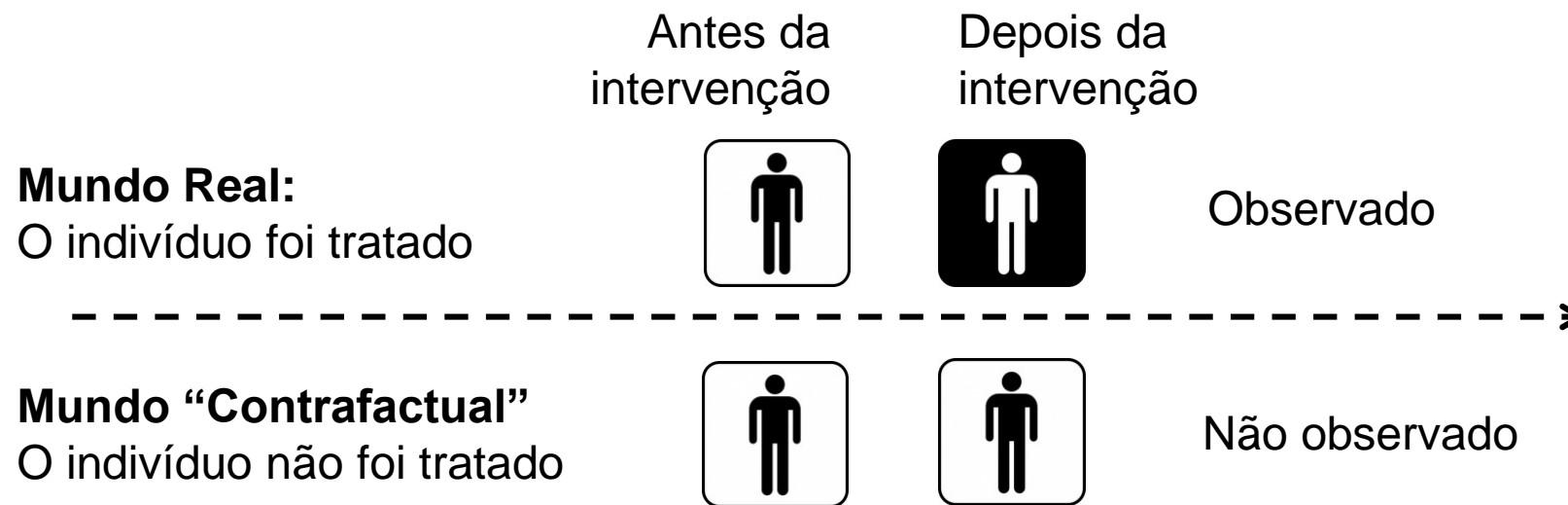
O que é o *impacto* de um programa?



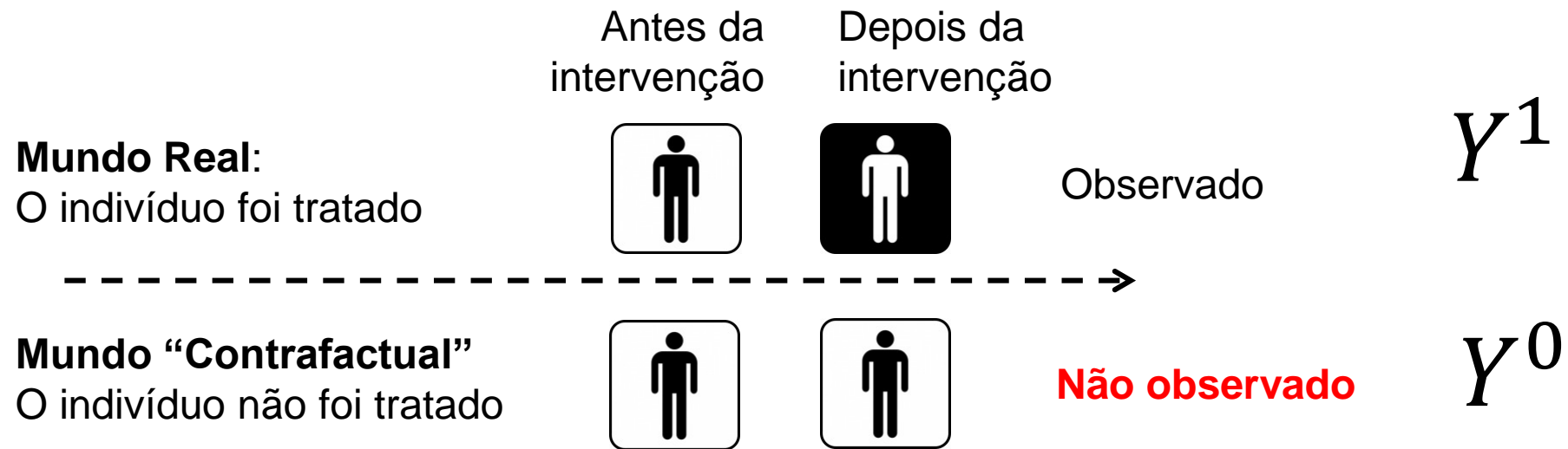
Efeitos de outros processos	Descrição
<p>Seleção não controlada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autoseleção (local de moradia, motivação, letrados etc.) • Seleção induzida (decisão administrativa, política etc.) • Evasão do programa (“atrito”). 	<p>Alguns indivíduos do público-alvo tem maior probabilidade de participar do programa devido a características próprias, eventos ou processos fora do controle do avaliador.</p> <p>Os participantes do programa diferem de forma sistemática dos não participantes antes da intervenção, quando ambos fazem parte do público-alvo.</p> <p>Os mesmos fatores que levam à seleção de alguns participantes do programa são os mesmo fatores que podem explicar a diferença entre o seu resultado e o dos não participantes após a intervenção → viés de seleção.</p>
<p>Mudanças endógenas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tendência secular (longo prazo) • Eventos repentinos (curto prazo) • Maturação 	<p>Ocorrências naturais ou de contexto que afetam o efeito de interesse de forma independente do programa.</p>
<p>Outros programas</p>	<p>Intervenção de outros programas sobre o mesmo público-alvo ao mesmo tempo.</p>

Efeitos de desenho	Descrição
<p>Efeitos Estocásticos (Validade Estatística)</p>	<p>Flutuações estatísticas tomadas como efeito do programa (Erro tipo I – falsos positivos).</p> <p>Baixo poder estatístico levando a conclusão de não efeito quando de fato existe um (Erro tipo II – falso negativo)</p>
<p>Efeitos do Instrumento e da Estratégia de Medida (Validade da Medida)</p>	<p>Validade da variável: A variável escolhida mede adequadamente o fenômeno que se quer medir? (ex. renda mede pobreza?)</p> <p>Confiabilidade do instrumento de medida: variações de diferenças estimadas na variável de interesse em função da capacidade de se gerar o mesmo resultado em diferentes aplicações. (ex. o Cad.Único oferece uma medida de renda confiável - renda declarada?);</p> <p>Sensibilidade da medida para detectar mudanças: a medida dos efeitos (resultados) desejados deve ser sensível o suficiente para detectar mudanças na magnitude almejada pela intervenção.</p>

Problema fundamental da avaliação de impacto



Problema fundamental da avaliação de impacto



$$Impacto = Y^1 - Y^0$$

→ MEDIDO
→ ESTIMADO

Problema fundamental da avaliação de impacto



RISCO DE VIÉS

$$Impacto = Y^1 - ?$$

Para inferir causalidade é preciso identificar um substituto para o indivíduo do mundo CONTRAFACTUAL que seja VÁLIDO.

Caso concreto: a influência do plano de saúde na saúde da pop. Americana.

	Homens			Mulheres		
	Algum Plano de Saúde	Nenhum	Diferença	Algum Plano de Saúde	Nenhum	Diferença
Saúde						
Índice de Saúde	4,01	3,70	0,31	4,02	3,62	0,39
Características						
Não Brancos	0,16	0,17	-0,01	0,15	0,17	-0,02
Idade	43,98	41,26	2,71	42,24	39,62	2,62
Educação	14,31	11,56	2,74	14,44	11,80	2,64
Tamanho da Família	3,50	3,98	-0,47	3,49	3,93	-0,43
Empregado	0,92	0,85	0,07	0,77	0,56	0,21
Renda Familiar	\$106.467,00	\$45.656,00	\$60.810,00	\$106.212,00	\$46.385,00	\$59.828,00
Tamanho da Amostra	8.114	1.281		8.264	1.131	

VIÉS

Antes da intervenção

Depois da intervenção



Observado



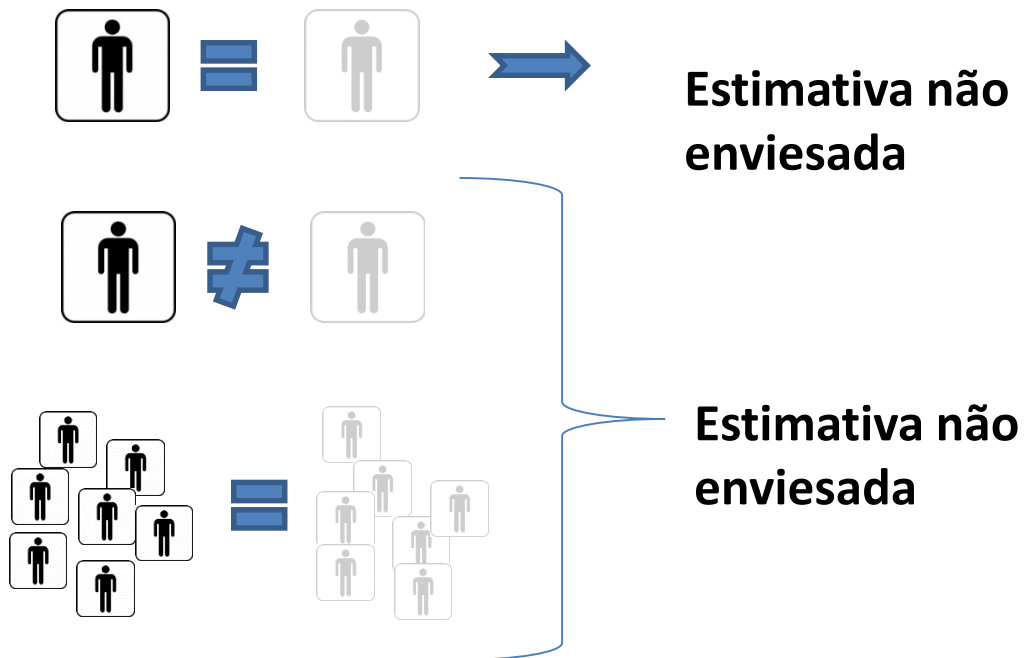
Não Observado



Observado

$$\text{Impacto estimado} = \text{impacto real} + \overbrace{\left[\begin{array}{c} \text{VIÉS} \\ \text{Icon of person in white box} - \text{Icon of person in grey box} \end{array} \right]}$$

VIÉS



Três condições devem ser satisfeitas para a validade de uma estimativa de impacto:

- i) Na média, as características (observáveis e não observáveis) dos grupos de tratamento e de comparação devem ser as mesmas.
- ii) O grupo de tratamento e o grupo de comparação devem apresentar a mesma reação ao programa.
- iii) Os grupos de tratamento e de comparação não podem ser expostos de maneira diferente a outras intervenções durante o período de avaliação.

Impacto sobre quem?

- Em geral, o impacto não é o mesmo para todos os indivíduos (heterogeneidade).
- **Efeito médio do tratamento (ATE – na sigla em inglês):** se quero saber o efeito esperado de uma intervenção sobre toda a população.
 - Ex1: Qual o impacto de estender o ensino médio a toda a população?
 - Ex2: Qual o impacto de adicionar flúor na água?
- **Efeito médio do tratamento nos indivíduos tratados (ATT – na sigla em inglês):** se quero saber o efeito esperado de uma intervenção sobre os indivíduos submetidos ao tratamento.
 - Ex: Qual o impacto do Bolsa Família sobre as famílias pobres que recebem o benefício do programa?
- **Efeito médio do tratamento nos indivíduos não tratados (ATU – na sigla em inglês):** se quero saber o efeito esperado de uma intervenção sobre os indivíduos não tratados.
 - Ex: Qual o impacto do Bolsa Família sobre as famílias pobres que não recebem o programa?
- **Efeito médio da intenção ao tratamento (ITT – na sigla em inglês):** se estimo o efeito esperado sobre os indivíduos a quem o tratamento foi oferecido independente de terem sido tratados.
 - Ex: Qual o impacto do Bolsa Família sobre as famílias que foram inscritas no cadastro do programa no município X (algumas podem não ter de fato recebido o benefício).

Métodos para Análise de Impacto

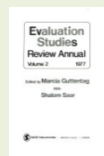
Desenho da Avaliação	Descrição	Obs.
1) Método Não Experimental	Estudo que simplesmente observa o tamanho e a direção da relação entre variáveis, usando ou não controles estatísticos para possíveis alternativas de explicação.	Não permite atribuir causalidade .
2) Experimento Aleatório Controlado	As unidades de análise são alocadas aleatoriamente aos grupos de tratamento (T) e controle (C).	O desenho considerado mais rigoroso para atribuição de causalidade.
3) Experimento “Natural”	As unidades de análise são submetidas ao T ou ao C por eventos naturais ou exogenamente produzidos; causas não manipuladas.	Utiliza fatores exógenos como eventos naturais ou políticas como estratégia de identificação do efeito causal.
4) Quase-Experimento	As unidades de análise não são alocadas aleatoriamente aos grupos de T e C.	Utiliza métodos de análise que buscam aproximar do experimento controlado.

Como encontrar evidências sobre os impactos de uma intervenção?

- [Periódicos](#) especializados em avaliação.
- [Centros](#) de Pesquisa Avaliativa

Periódicos especializados em avaliação

- *American Journal of Evaluation*
- *Evaluation - The International Journal of Theory, Research and Practice*
- *Evaluation Review*
- *Evaluation and Program Planning*
- *Evaluation Practice*
- *Educational Evaluation and Policy Analysis*
- *New Directions for Program Evaluation*
- *Evaluation Studies Review Annual*



Centros especializados em avaliação

- Evidence for Policy and Practice Information and Co-ordinating Centre (EPPI-Centre) <http://eppi.ioe.ac.uk/cms/>
- Centre for Evaluation & Monitoring (Durham University) <http://www.cem.org/>
- The Campbell Collaboration <http://www.campbellcollaboration.org/>
- International Initiative for Impact Evaluation <http://www.3ieimpact.org/>
- The Clear Initiative <https://www.theclearinitiative.org/>
- Abdul Latiff Jameel Poverty Action Lab <http://www.povertyactionlab.org/>
- Social Research and Demonstration Corporation (SRDC) <http://www.srdc.org/>



The logo for Enap, consisting of a green rounded rectangle with the word "Enap" in white, bold, sans-serif font.

Enap

Passo 8: Execução das despesas orçamentárias e dos subsídios da União (ver slides do Prof Roberto Wagner)

The logo for Enap, consisting of the word "Enap" in white, bold, sans-serif font, centered within a green rounded rectangle. The top-left corner of the rectangle is cut off by a white curved shape.

**Passo 9: Eficiência e Economicidade do Gasto (ver slides
do Prof Roberto Wagner)**

The logo for Enap, featuring the word "Enap" in white, bold, sans-serif font on a green background with rounded corners and a white curved shape on the left side.

Passo 10: Recomendações

Síntese da avaliação executiva.

- Qual o desempenho global da política/programa?
- Que recomendações podem ser feitas para o seu aprimoramento?
- Que avaliações específicas devem ser realizadas para esta política / programa?