

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO – SEP
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN

**NOTA
TÉCNICA | 56**

**SISTEMA DE MONITORAMENTO
E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
(SiMAPP)**

Instituto Jones dos Santos Neves

NT – 56

Diretora Presidente

Gabriela Macedo Lacerda

Diretora de Estudos e Pesquisas

Ana Carolina Giuberti

Diretora Administrativa e Financeira

Andréa Figueiredo Nascimento

Escritório de Projetos

Ligia da Motta Silveira Borges

Elaboração

Fernanda Seidel

Ligia da Motta Silveira Borges

Escritório de Projetos

Editoração

João Vitor André

Assessoria de Relacionamento Institucional

Revisão

Ana Carolina Giuberti

Diretora de Estudos e Pesquisas

Bibliotecário

Jair Rosário Filho

Assessoria de Relacionamento Institucional

Instituto Jones dos Santos Neves
Sistema de Monitoramento e avaliação de Políticas Públicas do
Estado do Espírito Santo (SIMAPP). Vitória, ES, 2018.

26p.: il. Tab. (Nota Técnica)

1. Políticas Públicas. 2. Gestão Estratégica. 3. SIMAPP. 4. Espírito
Santo (Estado). I. Seidel, Fernanda. II. Borges, Ligia da Motta Silveira.
III. Título. IV. Nota Técnica.

Sumário

APRESENTAÇÃO.....	04
1. INTRODUÇÃO.....	05
2. A AGENDA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	06
3. EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.....	07
4. CENÁRIO INSTITUCIONAL ANTERIOR AO SIMAPP	09
5. O SIMAPP.....	12
5.1 Objetivos e Desenho	12
5.2 Estrutura de Governança.....	13
5.3 Mecanismo de Financiamento	15
5.4 Transparência	16
5.5 Escopo do Monitoramento e das Avaliações	17
6. ATIVIDADES REALIZADAS E EM ANDAMENTO	18
6.1 Capacitação	18
6.2 Guia de Procedimentos para Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo	19
6.3 Execução do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.....	20
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	21
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	23

Apresentação

O objetivo desta Nota Técnica é apresentar o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP) do Estado do Espírito Santo, instituído por meio da Lei Estadual nº 10.744/2017 de 05 de outubro de 2017. É explicada a importância do Sistema para a qualidade do gasto público, apresentadas as experiências internacionais que serviram de exemplo, o diagnóstico do cenário institucional preexistente, além de detalhados os objetivos e desenho do SiMAPP.

Espera-se que a nota contribua para informar a sociedade, a imprensa e os demais órgãos da Administração sobre esse sistema essencial e pioneiro no Brasil. Deseja-se também inspirar outros governos a seguirem na mesma direção: avaliando qualidade e efetividade das políticas de forma sistemática e capaz de transformar o padrão do serviço público.

1. INTRODUÇÃO

O gasto público requer conformidade com um conjunto de normas legais e com o princípio amplo da economicidade. Entretanto, um aspecto pouco observado e fundamental para o bom uso dos recursos é a efetividade das políticas em enfrentar os problemas que as motivaram. Nesse sentido, monitorar as políticas e avaliá-las são atividades essenciais para constatar se elas são ou foram capazes de promover mudanças na vida dos cidadãos. Essa é uma etapa de grande relevância para a tomada de decisão dos governos, mas, infelizmente, ainda é incipiente no país.

Monitorar e avaliar são fundamentais para que os gestores tenham ferramentas para aprimorar as políticas e decidir quais devem ser priorizadas. Dadas as restrições orçamentárias dos governos, os monitoramentos e as avaliações se apresentam como instrumentos capazes de apresentar critérios objetivos para que os gestores escolham em quais políticas investir mais recursos. Dessa forma, é fomentado o processo de aprendizagem no governo e os gestores se beneficiam de deliberar de maneira assertiva. Em suma, pode-se dizer que as avaliações têm propósitos de aumentar a eficiência do gasto, éticos (informar aos cidadãos e gestores como a política foi implementada e se obteve resultados), de gestão (melhorar o desempenho das ações), de decisão (fornecer subsídios para os gestores continuarem ou não uma política) e de aprendizagem por parte dos órgãos (IMAS E RIST, 2009).

Diante da importância de se trazer para dentro da administração pública o monitoramento e a avaliação sistemáticos, padronizados e coordenados com o ciclo de planejamento e orçamento, foi instituído o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP) pela Lei Estadual nº 10.744/2017 de 05 de outubro de 2017 (ESPÍRITO SANTO, 2017b), após um processo de articulação iniciado em 2015. Esse sistema nasce com a missão de promover a tomada de decisão a partir de evidências, otimizando o gasto para a obtenção de resultados. Dado seu modelo de gestão, o SiMAPP já se apresenta como pioneiro no país.

O modelo de funcionamento do sistema foi desenhado ao longo de quase três anos de estudos e articulações dentro do governo, coordenados pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Foram investigadas as experiências de centros públicos de monitoramento e avaliação internacionais, bem como exemplos de esforços brasileiros. A construção do modelo capixaba também foi feita a partir do apoio técnico de instituições de referência para a avaliação de políticas públicas na América Latina, como o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona (CLEAR-FGV), sediado no Centro de Microeconomia Aplicada da Fundação Getúlio Vargas, o Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) e o Instituto Ayrton Senna.

Há seis Seções além desta introdução. Na Seção 2, são apresentados os principais conceitos que envolvem o monitoramento e avaliação de políticas públicas em uma breve contextualização teórica sobre a agenda do tema. Na Seção 3, também em um esforço de apresentar o cenário em que o SiMAPP surgiu, são apresentadas as experiências internacionais que serviram de inspiração. Na

Seção 4, é apresentado o cenário institucional preexistente no Estado do Espírito Santo que possibilitou a criação do sistema. Na Seção 5, são apresentados os objetivos do SiMAPP, a estrutura de governança definida pelos marcos institucionais, modo de financiamento, transparência e escopo do monitoramento e avaliações. Na Seção 6, são apresentadas as principais atividades já realizadas. Finalmente, são feitas as considerações finais na Seção 7.

2. A AGENDA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas são o conjunto de decisões do Estado para a solução de um problema ou alcance de um objetivo da sociedade. Elas são realizadas a partir da identificação (ou interpretação) dos problemas públicos, ou seja, questões entendidas socialmente como relevantes (JANNUZZI, 2016; SECCHI, 2013). Assim, a Lei Estadual nº 10.744/2017 de 05 de outubro de 2017, que institui o SiMAPP, (ESPÍRITO SANTO, 2017b) define “políticas públicas” no inciso I do artigo segundo como os:

Programas, projetos e ações desenvolvidas pelo Estado, diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico.

Já o que, em termos gerais, se convencionou chamar de “avaliação de políticas públicas” ou “políticas públicas baseadas em evidências” se refere a metodologias de pesquisa e argumentação que buscam fornecer informações relevantes sobre uma política, como o impacto sobre a população-alvo, capacidade de atingir os objetivos desejados e se é a melhor maneira de enfrentar um problema específico (DUNN, 1981; YANOW, 2000). Por isso, é uma atividade instrumental para manutenção, ajuste ou extinção das próprias políticas públicas (SECCHI, 2014, p. 10). Nesses termos, as metodologias de monitoramento e avaliação não se confundem com auditoria ou ferramenta para punição, mas são instrumentos que auxiliam a tomada de decisão do gestor (JANNUZZI, 2016, p. 11). As evidências favoráveis, por exemplo, aumentam a legitimidade da intervenção pública, contribuindo para a sustentabilidade dos programas. Como aponta Jannuzzi (2016, p. 49):

[...] avaliações que demonstrem que os objetivos do programa estão sendo cumpridos, a custos justificáveis, produzindo efeitos sociais mais abrangentes, tendem a se legitimar na sociedade e dentro do governo, contribuindo para garantir os recursos e arranjos operativos para sua continuidade.

Nos últimos anos, as metodologias de monitoramento e avaliação têm sido cada vez mais utilizadas pela academia, pelo terceiro setor e por organizações internacionais. O ano de 2015, por exemplo, foi definido como o “Ano Internacional da Avaliação” pela Assembleia das Nações Unidas (JANNUZZI, 2016). O conhecimento gerado na área de gestão de políticas e programas sociais tem crescido em todo o mundo e se tornou um campo teórico próprio nos últimos 60 anos. Nesse sentido,

o conceito de ciclo ou processo da política pública se tornou muito difundido na academia como instrumento de análise, em que são visualizadas as etapas da “vida” da política: identificação do problema, criação de agenda de resolução, análise de opções alternativas, tomada de decisão do gestor, implementação, avaliação da política e extinção (SECCHI, 2013).

Para as instituições do terceiro setor, a mensuração de resultados de projetos sociais é frequentemente exigida. Nesses casos, apenas com a prestação de contas aos financiadores sobre a efetividade das ações, há manutenção ou aumento do financiamento do projeto. Para o setor público, pode-se pensar que a relevância é análoga: avaliar o impacto das políticas é uma forma de prestar contas à sociedade sobre a eficiência do gasto governamental (MENEZES FILHO, 2017).

Como definido por Gertler et al. (2016), o termo monitoramento se refere ao acompanhamento contínuo das principais informações sobre implementação, desempenho e custos. Já a avaliação se refere a uma análise realizada pontualmente, seja de uma política ainda em fase de elaboração, em andamento ou já finalizada. Pretende-se responder a perguntas relacionadas à qualidade do desenho, do processo de implementação e à mensuração de resultados. Ou seja, avaliar é um exercício que, ainda que pontual, deve fazer parte de todas as fases das políticas. Para isso, são examinados aspectos como o modelo lógico, agentes envolvidos, desenho do funcionamento, custos, processo de implementação, análise de riscos e resultados¹. Esses dois processos fornecem informações relevantes para a elaboração e aperfeiçoamento das intervenções públicas pelos gestores.

De maneira ilustrativa, pode-se pensar que avaliar é estar interessado em responder se a ação do governo, como distribuir remédios, por exemplo, é capaz de reduzir o número de doenças. Isto é, mais do que saber se o governo realizou a ação (distribuir remédio), o objetivo é entender se a ação surtiu ou poderá surtir efeito no problema (doenças da população). De modo geral, os programas são desenhados para solucionar questões sociais (desigualdade de renda, pobreza, qualidade do ensino ou saúde pública, por exemplo). Entretanto, o que é comumente examinado pela administração é a execução da ação (se o benefício foi ofertado, número de escolas ou hospitais construídos etc.) e não o efeito que ela teve na vida dos beneficiários (se houve redução da desigualdade, da pobreza ou melhora no ensino e saúde). Diante disso, o foco da agenda de avaliação de políticas públicas está justamente na relação entre as ações executadas (ou previstas) e a capacidade de gerarem resultados para a sociedade (GERTLER ET AL., 2016).

3. EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Nos últimos anos, começaram a ser desenvolvidas experiências de monitoramento e avaliação (M&A) dentro da esfera pública brasileira. No âmbito Federal, alguns exemplos são as avaliações realizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvi-

¹ O escopo completo das avaliações realizadas pelo SiMAPP é apresentado na Seção 5.5.

mento Social (MDS), o Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS e o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (TESOURO NACIONAL, 2015). Vale ressaltar também que, recentemente, o IPEA publicou o “Guia prático de análise *ex ante*” (IPEA, 2018) com o intuito de fornecer subsídios para a elaboração de políticas públicas no âmbito federal.

Já no âmbito dos Estados, podem ser citadas as ações para o monitoramento e avaliação do PPA e do Planejamento Estratégico do Estado de Goiás pela Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (SEGPLAN), em parceria com o Instituto Mauro Borges (OLIVEIRA, 2016); a experiência do Estado de Minas Gerais com o Núcleo de Avaliação, Análise e Informação do Escritório de Prioridades Estratégicas (MINAS GERAIS, 2011) e o Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP), do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (CEARÁ, 2018). Em linhas gerais, o que se observa é que o monitoramento e avaliação de políticas públicas no Governo Federal é uma atividade consolidada e relevante dentro de diversos ministérios e órgãos, mas que ocorre de maneira descentralizada no planejamento do Executivo como um todo. Já o monitoramento e avaliação nos casos estaduais, têm como objetivo avaliar políticas estratégicas de maneira mais centralizada, mas ainda são incipientes.

Dessa forma, apesar de algumas das iniciativas nacionais existirem há anos, nenhuma delas correspondia simultaneamente a todos os requisitos desejados pelo Governo do Espírito Santo para construção do seu sistema de monitoramento e avaliação. O sistema capixaba deveria realizar não apenas monitoramentos e avaliações das políticas estratégicas, mas promovê-los a etapa essencial do ciclo orçamentário, e que se mantivesse em funcionamento de maneira sustentável ao longo das gestões. Para alcançar esse objetivo, os resultados dos monitoramentos e avaliações precisariam ser utilizados sistematicamente, de forma padronizada e articulada com o processo de planejamento e decisão do Governo do Estado. Em outras palavras, ainda não havia uma experiência nacional consolidada e que tivesse se mostrado sustentável nesses moldes, elevando o monitoramento e avaliação de políticas a patamar central do planejamento orçamentário. Por essa razão, o SiMAPP, enquanto figura fundamental de planejamento institucionalizado em lei, é um sistema pioneiro no país.

O Chile e o Reino Unido possuem sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) que se tornaram referências internacionais e serviram como as principais inspirações para o SiMAPP. O modelo desenvolvido pelo Chile, a partir da segunda metade dos anos 1990 no contexto de modernização do governo, foi ampliado e aprimorado ao longo do tempo. O sistema chileno é conduzido pela *Dirección de Presupuestos* (DIPRES), dentro do Ministério da Fazenda. A DIPRES é o órgão técnico responsável pela elaboração do orçamento, focada no uso eficiente dos recursos financeiros do estado. Nesse sentido, ela estabelece diretrizes que padronizam a avaliação (*ex ante* e *ex post*) e monitoramento de programas no país, bem como indicadores que avaliam a performance das instituições do governo. Assim, a DIPRES determina os critérios de qualidade para a construção dos indicadores de monitoramento (de processo, de produto e de resultados), construção de Matriz de Marco Lógico, avaliação de novos programas e avaliação de impacto.

Os indicadores, definidos pelos órgãos executores das políticas a partir das diretrizes da DIPRES, compõem lei orçamentária enviada ao congresso anualmente. Já as avaliações realizadas a cada ano, são definidas por um comitê interministerial e são executadas por consultores externos a partir das informações fornecidas pelos órgãos e dos critérios exigidos pelo DIPRES. Os resultados são informados ao congresso e publicados para a sociedade².

Na América Latina, a Colômbia e o México também possuem sistemas de M&A consolidados no âmbito dos governos centrais: o *Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados* (SINERGIA) e o *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL), respectivamente, que não serão discutidos aqui³.

O caso do Reino Unido é uma referência principalmente pela publicação de guias sobre como realizar M&A a partir de técnicas avançadas. Com isso, as avaliações podem ser feitas de maneira autônoma pelos diversos órgãos de governo. O sistema de M&A do país envolve padronização de procedimentos pelo Tesouro Britânico (*Her Majesty's Treasury*) e a supervisão do *National Audit Office*⁴ (NAO), órgão ligado ao Parlamento. O Tesouro publica guias de avaliação com os critérios a serem seguidos pelos órgãos setoriais⁵, que realizam as avaliações. Os órgãos setoriais executam ou contratam avaliações a partir de critérios estabelecidos pelos guias *The Green Book* (REINO UNIDO, 2018), de avaliação *ex ante*, e *The Magenta Book* (REINO UNIDO, 2018), de avaliação *ex post*⁶. O NAO faz tanto a auditoria de contas, quanto verifica a efetividade do gasto das políticas (*Value for Money*). A partir do NAO, o Parlamento acompanha e supervisiona as avaliações feitas pelos órgãos e há a prestação de contas do Executivo para outro poder representativo⁷.

4. CENÁRIO INSTITUCIONAL ANTERIOR AO SIMAPP

O SiMAPP foi criado a partir do diagnóstico de que o Governo do Estado do Espírito Santo poderia avançar ainda mais no acompanhamento das políticas públicas executadas, fazendo com que o monitoramento e a avaliação fossem promovidos à etapa essencial do planejamento e orçamento. Dessa

² Para mais informações sobre o modelo chileno consultar: “Avaliação de Políticas Públicas: Êxitos e possibilidades” (TESOURO NACIONAL, 2015); “*Chile's Monitoring and Evaluation System, 1994–2010*” (LAGUNA, 2011); “Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada” (FILGUEIRAS E QUEIROZ, 2016); “*Cobertura: Evaluación de Programas e Instituciones Públicas*” (CHILE, 2017); e “*How to build M&E systems to support better government*” (MACKAY, 2007).

³ Por questões de espaço e por não terem sido as maiores referências para o SiMAPP, os casos colombiano e mexicano não serão discutidos aqui. Para mais informações sobre os modelos dos dois países consultar: “*Sinergia: Incidiendo com evidencia. ¿Qué es?*” (COLÔMBIA, 2018); “*How to build M&E systems to support better government*” (MACKAY, 2007); “*La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*” (MÉXICO, 2015); e “Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada” (FILGUEIRAS E QUEIROZ, 2016).

⁴ O NAO tem funções parecidas com as do Tribunal de Contas da União no Brasil.

⁵ Os “órgãos setoriais” se referem aos órgãos do executivo.

⁶ Os conceitos de avaliação *ex ante* e *ex post* são explicados na Seção 5.5.

⁷ Para mais informações sobre o modelo do Reino Unido consultar: “Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada” (FILGUEIRAS E QUEIROZ, 2016); “*Evaluation in government*” (REINO UNIDO, 2013); e “*An Introduction to the National Audit Office*” (REINO UNIDO, 2016).

forma, o uso de evidências sobre as políticas não deveria ser uma atividade eventual, mas fazer parte da cultura do governo e da rotina da tomada de decisão, a partir de metodologia padronizada. Nos próximos parágrafos será apresentado o cenário institucional que possibilitou a conclusão desse diagnóstico e a elaboração de um sistema integrado de M&A de políticas para solucionar esse problema.

Em 2007, foi criado o Escritório de Projetos do Governo do Estado, que adotou a metodologia de gerenciamento de projetos estruturantes⁸, a partir do modelo de gestão para resultados. O objetivo do Escritório é acompanhar a execução dos principais projetos e as diretrizes da gestão estadual.

Em 2015, após o processo de consolidação do Escritório de Projetos dentro da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), o ciclo de planejamento e orçamento do Espírito Santo continua as seguintes etapas: i) planejamento; ii) gerenciamento de projetos e iii) monitoramento de diretrizes e entregas. A Figura 1 apresenta essas etapas em termos de um ciclo de gestão e melhoria organizacional PDCA⁹.

Figura 1 – Ciclo de planejamento e orçamento estadual antes do SiMAPP



Elaboração própria.

Assim, a SEP já acompanhava as políticas desde a concepção até as entregas dos produtos dos projetos. Entretanto, avaliou-se que, para se realizar o planejamento de maneira mais qualificada, seriam necessárias informações sobre o desempenho das políticas em enfrentar os problemas que as motivaram. Ou seja, o ciclo precisaria ter uma etapa a mais, a de avaliação das políticas.

⁸No âmbito do Governo Estadual, alguns projetos são definidos como “estruturantes” na medida em que representam programas ou ações prioritários para a gestão e que, portanto, requerem acompanhamento intensivo.

⁹O ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Act*) é utilizado como ferramenta de gestão de qualidade e melhoria organizacional. Para mais informações ver Werkema (2013).

Vale ressaltar que já haviam sido realizados monitoramentos e avaliações de políticas públicas no Estado antes da existência do SiMAPP. Eles foram executados tanto por órgãos internos quanto por parcerias entre secretarias e instituições privadas. Alguns exemplos são a avaliação do Programa Caminhos do Campo (Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca), do Programa Amigos do Zippy (Secretaria de Estado da Educação), do Projeto Labor@rte (Secretaria de Estado da Cultura) e o início do monitoramento do Programa Ocupação Social (Secretaria de Estado de Direitos Humanos).

Entretanto, o diagnóstico feito foi de que os resultados obtidos não eram sistematicamente incorporados nas decisões de planejamento e orçamento do governo. Ou seja, ainda faltava que o conhecimento gerado fosse de fato apropriado pelo governo de maneira padronizada e constante. Por essa razão, o SiMAPP tem como objetivo não apenas produzir evidências sobre as políticas, mas também suprir a necessidade de que os resultados obtidos sejam regularmente levados em consideração nas decisões de planejamento. Afinal, para que um sistema de tenha sucesso e os monitoramentos e avaliações cumpram seu papel de aprimoramento da gestão pública, é preciso garantir a utilização das informações produzidas, a qualidade dessas informações e a sustentabilidade do sistema (MACKAY, 2007).

Compreende-se, portanto, que a implementação do SiMAPP completa o ciclo de planejamento estadual. A Figura 2 apresenta o ciclo PDCA completo com o SiMAPP.

Figura 2 – Ciclo de planejamento e orçamento estadual com o SiMAPP



Elaboração própria.

A concepção do sistema contempla estruturas já existentes do Governo do Estado, evoluindo suas funções, e atualiza os procedimentos de planejamento e gerenciamento de projetos. Na próxima seção, os objetivos e o modo de funcionamento do SiMAPP são apresentados com mais detalhes.

5. O SIMAPP

5.1 Objetivos e desenho

A missão do SiMAPP é promover a tomada de decisão a partir de evidências para melhoria do gasto público. Os objetivos gerais definidos no artigo primeiro da Lei Estadual nº 10.744/2017 de 05 de outubro de 2017 (ESPÍRITO SANTO, 2017b) são:

- I. Institucionalizar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de forma coordenada e articulada no ciclo orçamentário;
- II. Aprimorar as políticas públicas do Poder Executivo Estadual;
- III. Melhorar a qualidade do gasto público.

Para cumprir seus objetivos, o Sistema tem como atribuições realizar monitoramentos e avaliações das políticas elencadas em Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação (anual), fornecer assistência técnica para os órgãos realizarem os próprios monitoramentos e avaliações e promover a formação de servidores. Dessa forma, por um lado o SiMAPP é responsável por executar monitoramento e avaliação de políticas determinadas dentro da sua própria estrutura de funcionamento¹⁰ e, por outro, deve promover e auxiliar a realização dessas atividades pelos demais órgãos estaduais. Assim, a intenção é de que o SiMAPP execute monitoramentos e avaliações mais complexos ou estratégicos, ao mesmo tempo em que dissemine a cultura de avaliação no governo como um todo, dando autonomia para que órgãos realizem os próprios M&A.

Para além da institucionalização formal, para que o sistema seja assimilado na prática, ele precisa respeitar algumas premissas para o bom funcionamento. Assim, mais do que uma definição operacional e de responsabilidades, o desenho representa uma concepção estratégica para que o monitoramento e avaliação de políticas públicas sejam incorporados de fato pela Administração. As premissas que guiaram o desenho do sistema foram:

- **Buscar soluções de baixo custo:** fundamental para que a implementação do sistema fosse acatada pelos diversos órgãos do governo no cenário de ajuste fiscal do Espírito Santo e do Brasil.
- **Utilizar mecanismos e estruturas institucionais existentes:** essa premissa tem como objetivo garantir sustentabilidade, que pode ser compreendida como a capacidade de o sistema perdurar a trocas de governo ou de pessoal. Se o sistema estiver devidamente institucionalizado e atrelado a processos relevantes do governo, as chances de sucesso ao longo do tempo são maiores. Simetricamente, se o sistema for pouco utilizado e tiver poucos apoiadores e utilizadores na administração, as chances de ter sustentabilidade são mais baixas (MACKAY, 2007).

¹⁰ O método de definição de quais políticas públicas estaduais serão avaliadas pelo SiMAPP é explicado na Seção 5.2. “Estrutura de governança”.

- **Formação de servidores:** para que o monitoramento e a avaliação de políticas sejam práticas adotadas na rotina do governo, é fundamental que os quadros das secretarias sejam capacitados nas metodologias associadas. Apenas dessa maneira a cultura de M&A poderá ser disseminada e efetivada.
- **Aproximação com a academia:** as metodologias de M&A do estado devem se manter atualizadas e seguir critérios rigorosos de validação. A aproximação com a academia traz maior abertura para inovações, contato com redes envolvidas com a temática e conhecimento acumulado nessa área. É também um pressuposto relevante para que o SiMAPP possa realizar pesquisas nas mais diversas áreas que envolvam a Administração Pública.
- **Busca por parcerias:** a busca por parcerias externas e internas ao governo se refere à cooperação de instituições que fomentam monitoramento e avaliação, bem como auxílio de outros órgãos do governo.

5.2 Estrutura de Governança

A estrutura de governança, que começou a ser pensada em 2015 sob coordenação do IJSN, foi desenvolvida com o objetivo de que o SiMAPP se constituísse de fato como sistema, não se tornando um centro isolado. Ao envolver atores-chave do governo, o SiMAPP poderá contribuir com a tomada de decisão de maneira coordenada com o ciclo orçamentário. Esta seção tem como objetivo apresentar a estrutura de governança a partir de marcos institucionais, as definições estabelecidas em Lei e as Resoluções e Decretos que regulam sua execução.

A Lei Estadual 10.744 de 05 de outubro de 2017 (ESPÍRITO SANTO, 2017b), que cria o SiMAPP, define sua estrutura de funcionamento no artigo terceiro da seguinte maneira: a Comissão de Análise Estratégica do Estado do Espírito Santo aprova o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação anual; o Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (NuMA) é responsável pela coordenação e execução dos monitoramentos e avaliações definidos pelo Plano; e os Órgãos Finalísticos (cujas políticas são monitoradas ou avaliadas) promovem ajustes na política em conjunto com a Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) a partir dos resultados encontrados.

De maneira mais detalhada, a primeira etapa do funcionamento do sistema se dá com a aprovação anual do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação¹¹ pela Comissão de Análise Estratégica, que lista as políticas selecionadas para serem monitoradas e avaliadas e sob qual escopo. Essa seleção é feita tendo em vista a estratégia governamental estabelecida no Plano Plurianual do Governo do Estado do Espírito Santo e as diretrizes estabelecidas pelo Governador. A Comissão é composta pelos seguintes secretários: Secretário de Estado de Economia e Planejamento, Secretário de Estado de Governo, Secretário de Estado de Desenvolvimento, Secretário de Estado da Educação, Secretário de Estado da Saúde e Secretário de Estado de Gestão e Recursos Humanos.

¹¹ O primeiro Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de 2018 foi aprovado como Decreto Estadual 4202-R, de 09 de janeiro de 2018 (ESPÍRITO SANTO, 2018b).

A partir das definições publicadas no Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação anual, o NuMA é responsável pela execução dos monitoramentos e avaliações elencadas e por difundir a cultura de M&A no Estado, o que envolve a formação de servidores¹² e assistência técnica¹³. O NuMA é coordenado pelo Instituto Jones dos Santos Neves e é composto por outros quatro entes: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP) e Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES).

A execução dos monitoramentos e avaliações previstos no Plano pode ser feita a partir da contratação de consultoria ou instituição de pesquisa externa, que deve ser supervisionada pelo NuMA, ou no âmbito do Centro de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do IJSN. O Centro de M&A foi criado conforme o previsto no Planejamento Estratégico do IJSN para 2015 a 2018 (IJSN, 2016). As atividades de monitoramento e avaliação do Centro, em 2018, foram viabilizadas pela parceria com a FAPES para financiamento de pesquisas institucionais de governo, de acordo com a Resolução 198 de 09 de janeiro de 2018 da FAPES (ESPÍRITO SANTO, 2018a).

Vale ressaltar que os monitoramentos e avaliações são sempre executados em parceria com os órgãos finalísticos¹⁴, que possuem os dados sobre a política e conhecimento sobre seu funcionamento. Em 2018, para garantir a periodicidade de encontros com os órgãos finalísticos e acompanhamento dos monitoramentos e avaliações definidas no Plano, foram criados grupos executivos de trabalho, em que os pesquisadores apresentam o andamento das atividades aos representantes do NuMA e do órgão finalístico¹⁵.

Finalizados os monitoramentos e avaliações, os resultados deverão ser entregues ao órgão finalístico e à SEP. Em conjunto com a SEP, o órgão deverá desenvolver um plano de ação para aprimoramento das políticas, em conformidade com as recomendações propostas e em consonância com a Lei Orçamentária Anual. Como já citado, as informações referentes aos resultados de monitoramento e avaliação das políticas deverão ser publicados. A transparência dos resultados das avaliações é elemento fundamental para que o SiMAPP cumpra seus objetivos de contribuir para a cultura de M&A não apenas pelo Governo do Estado, mas para a apropriação desse tema pela sociedade. Além disso, a divulgação dos resultados é, em si, uma forma de *accountability*.

A Figura 3 resume a estrutura de governança do SiMAPP apresentada.

¹² A Seção 6.1 “Capacitação” discute as ações do SiMAPP no sentido de formação dos servidores estaduais. A presença da Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP) no NuMA é estratégica nesse sentido.

¹³ A Seção 6.2 apresenta o “Guia de Procedimentos para Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo” elaborado pelo NuMA (SiMAPP) em parceria com o CLEAR-FGV. Esse guia terá como objetivo dar autonomia para que os órgãos realizem os próprios monitoramentos e avaliações de maneira padronizada.

¹⁴ O termo “órgão finalístico” utilizado nesta Nota Técnica tem o mesmo sentido do definido na Lei Estadual n.º 10.744/2017, que institui o SiMAPP: “IV - Órgãos Finalísticos: são as instituições do Governo Estadual responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas” (ESPÍRITO SANTO, 2017b). Ou seja, são os órgãos públicos que executam as políticas a serem avaliadas.

¹⁵ Os Grupos Executivos de Trabalho foram instituídos formalmente pela Instrução de Serviço Conjunta IJSN/SEP/SEFAZ/SEGER/SESA/FAPES/ESESP/SEDH/SEAMA/SESP/SEJUS/SETADES/SED n.º 049 de 03 de maio de 2018 (ESPÍRITO SANTO, 2018c).

Figura 3 – Estrutura de governança do SiMAPP



Elaboração própria.

5.3 Mecanismo de financiamento

O financiamento do SiMAPP, cujos monitoramentos e avaliações são executadas pelo NuMA (coordenado pelo IJSN), é feito a partir de diferentes maneiras. Em linhas gerais, as principais formas são a utilização de recursos próprios dos órgãos, as transferências de recursos governamentais, parcerias com organizações de fomento e o mecanismo de financiamento de programas institucionais de governo para pesquisa e avaliação. Este último é um mecanismo relativamente recente de financiamento entre órgãos do governo do Estado, coordenado pela FAPES. Uma vez que outras formas de financiamento são usuais nas atividades de governo, será explicado apenas o mecanismo de financiamento interinstitucional, que é uma inovação envolvida no processo.

Esse mecanismo foi desenvolvido a partir de experiências anteriores de parcerias entre IJSN e FAPES para a realização de pesquisas demandadas por órgãos finalísticos¹⁶. Ele se mostrou adequado para a execução dos monitoramentos e avaliações¹⁷ já que, assegura a capacidade de contratar especialistas com expertise específica para cada tipo de pesquisa.

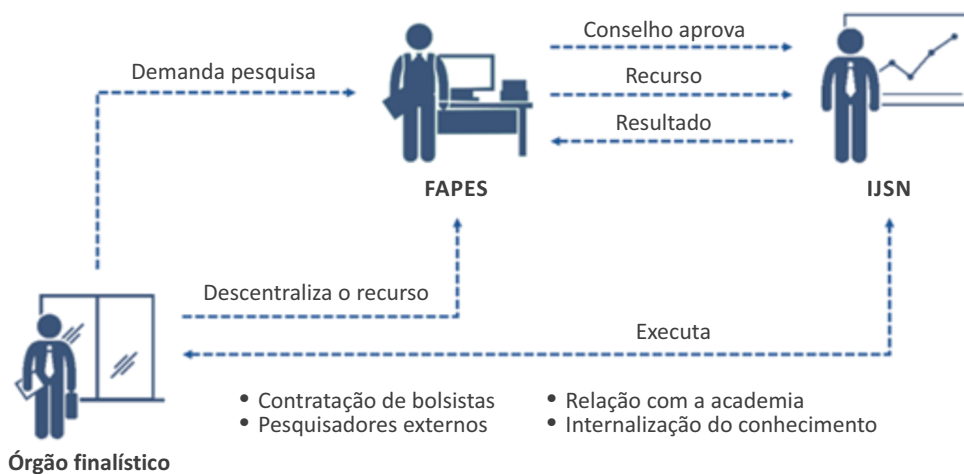
¹⁶ Um exemplo de parceria firmada entre FAPES, IJSN e órgão finalístico foi a pesquisa “Jovens Fora da Escola” (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2017) com a Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH). A SEDH demandou a pesquisa para mapear os jovens fora da escola nos vinte e cinco bairros mais violentos do Espírito Santo, a fim de conhecer o perfil dos jovens, demandas e perspectivas. Para isso, a secretaria descentralizou o recurso financeiro para a FAPES, que aprovou a contratação de bolsistas pesquisadores de campo sob a coordenação do IJSN.

¹⁷ As bolsas destinadas a projetos de pesquisas institucionais de governo foram regulamentadas pela Resolução n. 172 do Conselho Científico-Administrativo da FAPES, de 27 de abril de 2017 (ESPÍRITO SANTO, 2017a).

No modelo utilizado, a proposta de monitoramento e avaliação é apresentada como projeto de pesquisa de interesse do órgão finalístico que, por isso, o financia junto à FAPES. Enquanto projeto de pesquisa, a proposta deverá ser aprovada pelo Conselho científico-administrativo da FAPES e ser acompanhado a partir da entrega de relatórios de pesquisa parcial e final, analisados por pareceristas *ad hoc*. Assim foi possível delinear um modelo de financiamento dos projetos institucionais de governo para pesquisas aplicadas à gestão pública que são submetidas a critérios de validação científica pelos pares. A Figura 4 resume o funcionamento do mecanismo de financiamento de projetos de pesquisas institucionais de governo.

Finalmente, vale ressaltar que nestas pesquisas, os pesquisadores bolsistas trabalham sob a coordenação de pesquisadores efetivos da carreira de Especialista em Estudos e Pesquisas Governamentais do IJSN, no âmbito do Centro de Monitoramento e Avaliação. Dessa forma, essa estrutura tem a vantagem de garantir relação com a academia e instituições privadas de pesquisa, ao mesmo tempo em que assegura a internalização do conhecimento pelo governo.

Figura 4 – Mecanismo de financiamento de projetos institucionais de governo



Elaboração própria.

5.4 Transparência

A transparência e divulgação dos resultados dos monitoramentos e avaliações é elemento essencial para que o SiMAPP cumpra seu papel e, por isso, também foi garantida no artigo 10 da Lei Estadual nº 10.744/2017 (ESPÍRITO SANTO, 2017b):

As informações referentes aos resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas deverão ser publicadas em meio de comunicação oficial, em consonância com o princípio da publicidade e da transparência.

A publicidade dos resultados contribui diretamente para que o fortalecimento institucional do SiMAPP e do Governo do Estado como um todo, para a promoção da cultura de e monitoramento avaliação e para prestação de contas à sociedade (*accountability*). Se o SiMAPP se propõe a ser um modelo inovador, que introduz novos paradigmas para o setor público capixaba, ser transparente é imprescindível para a construção desse novo caminho. Afinal, monitorar e avaliar as políticas tem como objetivo final prover serviço público de melhor qualidade e garantir eficiência do gasto para o cidadão.

Além da questão da *accountability*, defendida como elemento capaz de determinar o sucesso de sistemas de M&A no mundo (MACKAY, 2007), a importância da transparência passa por enxergar os resultados das avaliações como uma contribuição para o conhecimento geral sobre a temática de políticas públicas. Assim, os resultados dos monitoramentos e avaliações podem ser aproveitados não apenas por gestores ou cidadãos diretamente ligados às políticas. Gestores de outros governos, por exemplo, podem utilizar as evidências publicadas como “pistas” para elaborar novas políticas. Nesse sentido, os resultados dos M&A contribuem não apenas para o aprimoramento direto das políticas do Estado, mas, indiretamente, para o aprendizado do setor público como um todo. Mais ainda, pode-se pensar que, da mesma forma que, no campo de M&A, se advoga muito a favor do uso de evidências de melhores práticas (*benchmarking*), a publicidade dos resultados é uma forma de “retribuição” ao uso de informações, alimentando o acúmulo de conhecimento sobre o que funciona ou não.

No caso dos monitoramentos e avaliações do Espírito Santo, os mecanismos de transparência dos resultados ainda estão em fase de construção, pois os resultados ainda não estão consolidados para o Plano Estadual de M&A de 2018. Entretanto, os métodos de divulgação estão em processo de concepção. Isso requer atenção especial uma vez que a publicidade e a transparência não devem ser vistas apenas como simples disponibilização de resultados. Essas etapas devem ser pensadas para informar o cidadão, comunicando de maneira clara, precisa e interessante. O IJSN, onde está estabelecido o Centro de M&A, possui forte tradição em divulgação de dados, resultados de pesquisas e notas técnicas sobre os mais diversos temas. Dessa forma, a experiência da instituição poderá contribuir para a qualidade da transparência e comunicação dos resultados do SiMAPP.

5.5 Escopo do monitoramento e das avaliações

As categorias de monitoramento e avaliações realizados pelo SiMAPP são apresentadas abaixo e descritas brevemente. Elas foram definidas em lei e, para que haja padronização, são adotadas na execução do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, no Guia de Procedimentos para Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo e no eixo de aprendizagem em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas na ESESP.

- **Avaliação ex ante:** Realizada na fase de elaboração da política, a avaliação é necessária para investigar se as ações previstas condizem com o enfrentamento do problema identificado e se são consistentes. Para isso, esse tipo de avaliação envolve o diagnóstico do pro-

blema identificado, análise do modelo lógico da política, da “teoria” do programa (relações de causa e efeito entre as ações propostas e problema), análise de desenho, do projeto de implementação, planos de monitoramento e avaliação, análise de custos estimados e impactos no orçamento público.

- **Análise executiva:** Tem como objetivo examinar o funcionamento de uma política pública para avaliar a maturidade do projeto e subsidiar a tomada de decisão dos próximos passos. Uma analogia possível é a de que a análise executiva é uma fotografia da política. Ela é realizada a partir de dados secundários e registros administrativos disponíveis. Para isso, analisa a política como um todo, desde a justificativa, fazendo um diagnóstico atualizado do problema, análise de desenho, de implementação, da percepção dos usuários e executores, bem como dos resultados já obtidos.
- **Monitoramento:** É o processo de obtenção contínua das principais informações sobre implementação, desempenho e custos da política (GERTLER ET AL., 2016). Os indicadores de monitoramento devem ser elaborados para responder às perguntas mais relevantes sobre a política e, para isso, devem estar de acordo com o modelo lógico e o desenho. Idealmente, essa etapa deve ser planejada já na fase de elaboração, para que seja construído um histórico de todo o programa. Caso isso não tenha sido feito, também é possível criar indicadores para políticas já em andamento. Com essas informações, os gestores possuem insumos para ajustar as políticas implementadas.
- **Avaliação ex post:** Avaliações mais detalhadas de políticas em andamento ou finalizadas. Algumas metodologias que podem ser utilizadas são: análise do diagnóstico, modelo lógico, desenho, implementação e processo, avaliação de impacto e avaliação de custo benefício/custo efetividade. São feitas recomendações a partir dos gargalos identificados.

6. ATIVIDADES REALIZADAS E EM ANDAMENTO

Nesta seção são apresentadas algumas atividades do SiMAPP que estão em andamento ou já foram concluídas, nos eixos de atuação: capacitação de servidores, assistência técnica e execução do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de 2018 previsto em Lei (ESPÍRITO SANTO, 2017b).

6.1 Capacitação

Uma das atribuições do NuMA é promover a aprendizagem em monitoramento e avaliação de políticas públicas dentro do governo, como apresentado em seção anterior. Esse elemento está relacionado com o bom funcionamento de todas as outras atribuições do sistema.

A formação de servidores permite que exista uma cultura comum de M&A. Por um lado, a capacitação faz com que os diversos órgãos tenham autonomia para monitorar e avaliar as próprias políticas. Isso é importante uma vez que um órgão pode ter interesse em fazer monitoramentos ou avaliações, mas suas políticas não terem sido contempladas pelo Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação do ano. Por outro lado, mesmo no caso de servidores que não trabalham diretamente com a elaboração de políticas, ter conhecimento sobre o tema facilita a comunicação e o acompanhamento dos resultados obtidos.

Há também ganhos na ação combinada de aplicação de técnicas de M&A pelo órgão e pelo SiMAPP para uma mesma política. Um exemplo é o fato de que avaliações *ex ante* feitas dentro do órgão podem facilitar uma futura avaliação *ex post* feita pelo SiMAPP. Ter uma política bem elaborada nos termos da avaliação *ex ante*, com objetivos claros, modelo lógico, público-alvo definido e desenho consistente favorece a aplicação posterior de metodologias de monitoramento e avaliação mais complexas.

Para executar esse propósito, o IJSN e a ESESP (que também faz parte do NuMA) promoveram cursos sobre o tema em parceria com o CLEAR-FGV e lançaram um eixo formativo em M&A na ESESP. Em parceria com o CLEAR-FGV já foram formados trinta e cinco servidores efetivos¹⁸ em curso de Formação em Monitoramento e Avaliação (ForMA) e, até o fim de 2018, serão formados outros trinta e cinco servidores no Curso Avançado de Avaliação de Impacto, que envolve exposição conceitual e aulas práticas com o *software R*.

Já a Trilha de Conhecimento na ESESP, como são denominados os eixos formativos da Escola, garantirá a formação permanente no tema para qualquer servidor que tiver interesse. A composição da Trilha inclui: Introdução ao Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, Formulação de Políticas Públicas, em formato de oficina, Indicadores com foco em Monitoramento e Avaliação, Análise Executiva, Avaliação Quantitativa e Avaliação Qualitativa.

6.2 Guia de Procedimentos para Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo

Para auxiliar as diversos agentes envolvidos no SiMAPP nesse enorme esforço de realizar monitoramentos e avaliações, capacitar os servidores e promover a cultura de M&A nos mais diversos órgãos, foi idealizado um Guia de Procedimentos para Monitoramento e Avaliação de Políticas do Espírito Santo. Esse Guia será um instrumento fundamental para consolidar o padrão de M&A a ser seguido pelo Governo do Estado do Espírito Santo.

O Guia será publicado ainda em 2018 e foi redigido sob coordenação do IJSN em parceria entre o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona (CLEAR) da

¹⁸ A preferência pela formação de servidores efetivos é decorrência da preocupação com a sustentabilidade do sistema.

Fundação Getúlio Vargas. Inspirado no caso britânico, o objetivo é ser um instrumento de referência técnica para todos os servidores que trabalham com políticas públicas. O intuito é fornecer um “roteiro básico” para monitoramentos e avaliações, de forma a garantir que, seguindo as etapas apresentadas, o gestor será capaz de realizar M&A sob um padrão adequado. Aqueles que quiserem aplicar técnicas mais complexas, como é o caso de muitos pesquisadores do Centro de M&A do IJSN, também poderão fazê-lo, respeitando a base conceitual e nomenclaturas comuns estabelecidas no Guia.

Dessa forma, o Guia dará autonomia para que os órgãos do governo façam os próprios monitoramentos e avaliações sob o mesmo padrão. As premissas que basearam a construção do material foram: ter foco na prática, apresentando o passo a passo de cada etapa de monitoramento e avaliação; estabelecer os elementos básicos para realização da etapa; e utilizar como exemplos boas práticas já empregadas no Estado. O conteúdo abrangerá todas as etapas contidas no escopo do SiMAPP apresentadas em seção anterior: avaliação *ex ante*; monitoramento; análise executiva; e avaliação *ex post*. A estrutura das seções conterà uma parte conceitual e a aplicação das técnicas a exemplos de programas estaduais reais.

6.3 Execução do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

Como já apresentado, o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação é uma figura prevista em lei (ESPÍRITO SANTO, 2017b) e que define os monitoramentos e avaliações que devem ser executados pelo NuMA a cada ano. Em 2018, o Plano foi publicado como Decreto n. 4202-R, de 09 de janeiro de 2018 (ESPÍRITO SANTO, 2018b), e os M&A previstos estão sendo executados pelo Centro de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Jones dos Santos Neves, em parceria com a FAPES (ESPÍRITO SANTO, 2018a) e os órgãos finalísticos.

Os M&A realizados por esse centro possuem o caráter de pesquisa, contando inclusive com a contratação de pesquisadores bolsistas para sua realização. O número de especialistas envolvidos nas atividades de monitoramentos e avaliações do Centro de M&A, em 2018, foram de dezesseis Especialistas em Estudos e Pesquisas Governamentais do IJSN, que coordenaram a atividades de pouco mais de duzentos pesquisadores bolsistas contratados.

O Plano de 2018 definiu o monitoramento e a avaliação de oito políticas das mais diversas áreas de atuação do governo estadual. Elas foram definidas pelo Governador e pela Comissão de Análise Estratégica por serem consideradas centrais para a gestão. As políticas, que já estão sendo avaliadas ou monitoradas, são: Escola Viva, da Secretaria de Estado da Educação (avaliação de impacto do programa); Programa Ocupação Social, da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (monitoramento, avaliação de desenho e avaliação de processos); Bolsa Capixaba, da Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (avaliação de impacto); Nossa Bolsa, da FAPES (avaliação de impacto); Reflorestar, da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (avaliação de impacto); Rede Cuidar, da Secretaria de Estado de Saúde (monitoramento); Políticas de

Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (análise executiva); e Políticas de Reintegração do Preso e Egresso, da Secretaria de Estado da Justiça (análise executiva).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas está em no primeiro ano de funcionamento, após processo de implementação iniciado em 2015 e formalização em Lei em 2017. A estrutura de governança, construída a partir de muita articulação dentro do Governo do Estado e se beneficiando de estruturas existentes, se mostra como um dos principais fatores para garantia da sustentabilidade e construção da legitimidade do sistema. Com um desenho bem concebido técnica e politicamente, o SiMAPP poderá ser capaz de garantir que os resultados dos monitoramentos e avaliações façam parte da rotina do governo.

Sobre a concepção do desenho, vale ressaltar que ele foi feito ao longo de quase três anos. Foram buscados os exemplos nacionais e internacionais que serviram como base para que se discutissem as características desejadas para o sistema capixaba. As principais inspirações foram os casos do Chile e do Reino Unido, principalmente pelo estabelecimento de padrões claros de M&A a serem realizados pelos órgãos, com a publicação de guias no segundo caso.

Ainda sobre os casos internacionais, é importante tecer considerações também sobre diferenças. Muitos dos sistemas de M&A no mundo optam por contratação de avaliadores externos (nesses casos, o monitoramento ainda pode continuar a ser feito internamente). Isso se deve ao fato de partirem da premissa de que apenas os agentes externos poderiam ter uma postura independente. No caso do SiMAPP, esse modelo não foi considerado adequado para o contexto estadual e as avaliações deverão ser executadas pelo NuMA¹⁹. Assim, a independência dos resultados dos M&A, que é um aspecto fundamental, é garantida de outra maneira, pelo arranjo institucional em que diversos atores se contrabalanceiam.

A opção pela “avaliação interna” foi feita a partir da observação de outros casos brasileiros e experiências anteriores de avaliação do próprio Estado do Espírito Santo. Foi percebido que, quando as avaliações são totalmente externas, o conhecimento adquirido é raramente internalizado e a cultura de M&A não se dissemina dentro do governo. Os resultados obtidos aparecem como elementos estranhos, desatrelados das atividades e rotinas dos setores.

No caso do SiMAPP, a independência dos resultados é garantida a partir de arranjos institucionais que se contrabalanceiam. Os monitoramentos e avaliações são definidos pela Comissão de Análise Estratégica, composta por Secretários de Estado, supervisionadas por servidores concursados

¹⁹ Vale lembrar que consultores ou pesquisadores externos podem ser contratados de maneira complementar.

que compõem o NuMA e executadas por pesquisadores concursados da carreira de Especialista em Estudos e Pesquisas Governamentais do IJSN com os pesquisadores bolsistas. Além disso, o financiamento das pesquisas de monitoramento e avaliação pelo mecanismo de financiamento institucional de governo da FAPES deve respeitar os procedimentos de financiamento de pesquisa. Dessa forma, o projeto de pesquisa deve ser aprovado pelo Conselho científico-administrativo da Fundação, que engloba pareceristas *ad hoc*, bem como enviar relatórios parcial e final de pesquisa. Portanto, compreende-se que a independência dos resultados obtidos vem dessa composição, que inclui processos de validação científica.

Alguns fatores já apontam para o sucesso do sistema em termos de continuidade e efetividade. A criação de lei estadual é a primeira delas, mas também devem ser citadas as ações já realizadas para disseminação da cultura de M&A, como a formação de servidores públicos e publicação do Guia de Procedimentos para Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas ainda em 2018. O envolvimento de parceiros especialistas no tema fez com que todo o trabalho e produção de conteúdo tivessem bases teóricas sólidas. Estes parceiros contribuíram e ainda contribuem em todas as etapas da implementação do sistema.

A identificação e envolvimento de parceiros estratégicos dentro do governo desde o início do desenho do sistema de monitoramento e avaliação também é um fator de sucesso. Esta ação partiu da constatação de que o desenho do sistema não poderia ser discutido somente dentro de um instituto de pesquisa (IJSN) para ser efetivo e sustentável. Era preciso envolver os órgãos do governo que tivessem como missão pensar ou praticar tanto a gestão de projetos quanto o planejamento orçamentário no governo. Este envolvimento possibilitou um desenho mais adequado à realidade dos órgãos e maior facilidade em divulgar e defender a proposta frente ao restante da Administração.

Já o desenvolvimento de um modelo de financiamento das pesquisas de avaliação, que permite a contratação de pesquisadores bolsistas, gera aproximação com a academia e possibilidade de financiamento de parceiros externos.

Finalmente, as expectativas são de que o SiMAPP se consolide, nos próximos anos, como parte do planejamento do Estado e como referência em M&A e difusão do conhecimento não apenas para os capixabas, mas para outros governos que queiram seguir na mesma direção: avaliando qualidade e efetividade das políticas de forma sistemática e capaz de elevar o padrão e a transparência do serviço público.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Portaria n. 13, de 09 de Março de 2018**. Diário Oficial do Estado do Ceará, série 3, ano X n. 47. Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/capp/PORTARIA_N13_2018_Criacao_CAPP.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2018.

CHILE. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. **Cobertura: Evaluación de Programas e Instituciones Públicas. 2017**. Disponível em: <http://www.dipres.gob.cl/598/articles-168362_doc_pdf.pdf>. Acesso em 11 jun. 2018.

COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Sinergia: Incidiendo com evidencia. **¿Qué es?** 2018. Disponível em: <<https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Sinergia.aspx>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

DUNN, W. N. **Public Policy analysis: an introduction**. Prentice-Hall, 1981.

ESPÍRITO SANTO. Conselho científico-administrativo da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo - CCAF. Autoriza o apoio ao desenvolvimento do projeto “Centro de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas”. **Resolução n. 198, de 09 de janeiro de 2018**. Vitória, 2018a. Disponível em: <https://fapes.es.gov.br/Media/fapes/Importacao/Arquivos/Resolucoes/Resolucao_198-2018_Monitoramento_Avaliacao_Politiclas_Publicas.pdf> Acesso em: 11 jun. 2018.

_____. Conselho científico-administrativo da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo - CCAF. Regulamenta a concessão de bolsas em Projetos Institucionais de Governo. **Resolução n. 172, de 27 de abril de 2017**. Vitória, 2017a. Disponível em: <https://fapes.es.gov.br/Media/fapes/Lista%20de%20Arquivos/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20172-2017_Bolsas%20a%20Projetos%20Institucionais%20de%20Governo_p%C3%B3sCCAF_27-04-1.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2018.

_____. **Decreto n. 4202-R, de 09 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Vitória, 2018b. Disponível em: <<http://www.conslegis.es.gov.br/HandlersConsulta/DownloadArquivo.ashx?idDoc=35623&tipoDoc=0>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

_____. **Lei n. 10.744, de 05 de outubro de 2017**. Institui o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Vitória, 2017b. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/leis/html/LEI107442017.html>. Acesso em: 11 jun. 2018.

_____. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Instituto Jones dos Santos Neves. **Instrução de Serviço conjunta IJSN/SEP/SEFAZ/SEGER/SESA/FAPES/ESESP/SEDH/SEAMA/SESP/SEJUS/SETADES/SEDU n. 049, de 03 de maio de 2018**. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo de 24 de Maio de 2018. Vitória, 2018c. Disponível em: <<http://ioes.dio.es.gov.br/-portal/visualizacoes/html/#/e:4088/m:399482>>. Acesso em: 11 de jun. 2018.

FILGUEIRAS, F; QUEIROZ, L. **Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada**. Cadernos ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, n. 47, 2016. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2566/1/Caderno_47.pdf> Acesso em: 11 jun. 2018.

GERTLER, P. J; MARTINEZ, P. P.; RAWLINGS, L. B.; VERMEERSHC, C. M.J. Why evaluate? In: _____. **Impact Evaluation in Practice**, 2 ed. Banco Mundial, 2016. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/programs/sief-trust-fund/publication/impact-evaluation-in-practice>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

IMAS, L. G. M.; RIST, R. C. **The Road to results: designing and conducting effective development evaluations**. Banco Mundial, 2009. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2699/52678.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Planejamento Estratégico 2015-2018. 2016. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/5246>>. Acesso em: 03 out. 2018;

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Relatório “Jovens Fora da Escola”**. 2017. Disponível em: <https://sedh.es.gov.br/Media/sedh/DOCUMENTOS%202017/Relatorio_Jovens_fora_da_escola-.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2018.

IPEA. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex ante**. v.1, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2018.

JANNUZZI, P. M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Editora Alínea, 2016.

LAGUNA, M. D. **Chile's Monitoring and Evaluation System: 1994-2010**. PREM Notes, Banco Mundial, n. 14, 2011. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/7407714682258722-99/pdf/643780BRI0Chil00Box0361535B0PUBLIC0.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

MACKAY, K. **How to build M&E systems to support better government**. Washington Independent Evaluation Group (IEG). Banco Mundial, 2007. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251737367684/How_to_build_ME_gov.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2018.

MENEZES FILHO, N. Prefácio. In: MENEZES FILHO, N. PINTO, C. C. X. **Avaliação Econômica de Projetos Sociais**, 3 ed. Fundação Itaú Social, 2017.

MÉXICO. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. **La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL**. 2015. Disponível em: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL_politica_de_evaluacion_10_A.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2018.

MINAS GERAIS. Escritório de Prioridades Estratégicas. **Avaliação Executiva dos Projetos Estruturadores do Governo do Estado de Minas Gerais**. Manual de Avaliação. Belo Horizonte, 2011.

OLIVEIRA, G. R. **Institucionalização da avaliação de políticas públicas no governo do estado de Goiás**. Boletim de Estatísticas Públicas, n. 12, 2016. Disponível em: <<https://www.anipes.org.br/wp-content/uploads/boletins/BEP12.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2011.

REINO UNIDO. Her Majesty's Treasury. **The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation**. 2018. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2018.

_____. Her Majesty's Treasury. **The Magenta Book: Guidance for Evaluation**. 2011. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220542/magenta_book_combined.pdf>. Acesso em: 11 ju. 2018.

_____. National Audit Office. **An Introduction to the National Audit Office**. 2016. Disponível em: <<https://www.nao.org.uk/about-us/wp-content/uploads/sites/12/2016/07/Introduction-National-Audit-Office.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

_____. National Audit Office. **Evaluation in government**. 2013. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government_NEW.pdf>. Acesso em: 11 ju. 2018.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções**. Cengage Learning, 2016.

_____. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. 2 ed. Cengage Learning, 2014.

TESOURO NACIONAL. **Avaliação de políticas públicas: Êxitos e possibilidades de avanço**. Boletim de Avaliação de Políticas Públicas. v. 1, n. 1, 2015. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas>>

[publicas/arquivos/2015/avaliacao-de-politicas-publicas_uma-proposta-a-partir-das-experiencias-internacionais>](#). Acesso em: 11 jun.2011.

WERKEMA, C. **Métodos PDCA e Demaic e Suas Ferramentas Analíticas**. Vol. 1. Elsevier Brasil, 2013.

YANOW, D. **Conducting interpretative policy analysis**. Sage, 2000.