GUIA PARA AVALIAR POLÍTICAS PÚBLICAS | Vol. 1

A política é nova? Avaliação *ex ante*!

Instituto Jones dos Santos Neves

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Estado de Economia e Planejamento

Instituto Jones dos Santos Neves

Guia para Avaliar Políticas Públicas | volume 1. A política é nova? Avaliação *ex ante*!

Vitória, ES, 2018. 96 p.; il. tab.

1.Políticas Públicas. 2. Avaliação de Políticas Públicas. 3. Projetos. 4.Planejamento. 5. Economia. 6. Administração Pública. 7. Espìrito Santo (Estado). I.Cappellazzo Arabage, Amanda. II. Portela Fernandes de Souza, André. III. Seidel, Fernanda. IV. Weber Costa, Gabriel. V. Gomes de Macêdo Lacerda, Gabriela. VI. da Motta Silveira Borges, Ligia. VII. Silva e Lima, Lycia. IV. Título.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto Jones dos Santos Neves ou da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Governo do Estado do Espírito Santo.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Paulo César Hartung Gomes

VICE-GOVERNADOR
César Roberto Colnaghi

SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS
Leonardo Oggioni Cavalcanti de Miranda

SECRETARIA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
Camila Dalla Brandão

SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO
Regis Mattos Teixeira

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA E INOVAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO
Jose Antonio Bof Buffon

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES

DIRETORA PRESIDENTE
Gabriela Gomes de Macêdo Lacerda

DIRETORIA DE ESTUDOS E PESQUISAS
Ana Carolina Giuberti

DIRETORIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA
Andréa Figueiredo Nascimento

ESCRITÓRIO DE PROJETOS
Ligia da Motta Silveira Borges

Elaboração
Amanda Cappellazzo Arabage*
André Portela Fernandes de Souza*
Fernanda Seidel**
Gabriel Weber Costa*
Gabriela Gomes de Macêdo Lacerda
Ligia da Motta Silveira Borges
Lycia Silva e Lima*

Colaboração
Andrezza Rosalém Vieira
Claudete Saiter Mota (SEDU)
Douglas Bonella**
Elaine Cristina Rossi Pavani (SEDU)
Fabrício Costa**
Fabrício Nascimento**
Filipe Lube (SEGER)
Jonas Coutinho Lisboa (SEAG)
Juliana Camargo*
Leila Brunelli Borgo (SEDU)
Magnus William de Castro
Marcos Franklin Sossai (SEAMA)
Mariana Sales Araújo**
Matheus Mascioli Berlingeri*
Pablo Medeiros Jabôr
Solange Maria Loss Corradi (SESA)
Tânia Maria Araújo (SESA)
Thais Peres Dietrich*
Tiago Luiz Freitas Roque (SEP)

Revisão
Ana Carolina Giuberti
Kátia Cesconeto de Paula

Editoração
Arthur Ceruti Quintanilha
João Vitor André

Bibliotecário
Jair Rosário Filho

* Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (FGV EESP Clear).
** Pesquisador Bolsista FAPES.

Agradecimentos

A elaboração do Guia para Avaliar Políticas Públicas é fruto de um processo amplamente colaborativo. Diversas instituições, gestores e técnicos estiveram engajados desde a concepção até a edição do documento.

Agradecemos o apoio e as valiosas contribuições da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, atuando intensamente em todas as etapas. Fundamental também o trabalho em conjunto com as instituições que atuam no Núcleo de Monitoramento e Avaliação: Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos, Secretaria de Estado da Fazenda, Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo e Escola de Serviço Público do Espírito Santo.

À Secretaria de Estado de Direitos Humanos, por viabilizar o arranjo institucional para a produção técnica.

Estamos profundamente agradecidos aos gestores e técnicos que compartilharam suas experiências em formulação de políticas e em monitoramento e avaliação de políticas capixabas, auxiliando na construção de exemplos que permeiam o Guia. São eles: Andressa Buss Rocha (SEDU), Anselmo Dantas (SESA), Antônio Ricardo Freislebem da Rocha (IJSN), Carlos Augusto Gabriel de Souza (SESP), Eduardo Malini (SEDU) , Filipe Lube (SEGER), Frederico Nogueira (IJSN), João Marcos Chipolesch (SEAG), Jonas Lisboa (SEAG), Julierme Tosta (SEFAZ), Kettini Upp Calvi (SEP), Letícia Campos Souza (SECONT), Magnus William de Castro (IJSN), Marcos Franklin Sossai (SEAMA), Marcelo Belumat (BANDES), Márcio Bastos Madeiros (SEP), Patrick Tranjan, Roberto de Freitas Campos (SEFAZ), Sandra Mageski (SEP), Sandra Mara Pereira (IJSN), Tânia Mara de Araújo (SESA), Thiago de Carvalho Guadalupe (IJSN), Victor Nunes Toscano (SETADES) e Vinicius Cappeletti .

Em particular, agradecemos à equipe do Instituto Jones dos Santos Neves, com a participação direta do Escritório de Projetos na coordenação e na produção técnica do trabalho e às Coordenações pelas sugestões, *feedback* e orientações.

À equipe do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (FGV EESP Clear), da Fundação Getulio Vargas, pelo auxílio não apenas no Guia, mas em todas as etapas de implementação do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo, em que compartilharam conhecimento técnico e experiência com muita generosidade.

E por fim, à Andrezza Rosalém, por liderar a modelagem do sistema capixaba de avaliação de políticas públicas e abrir os caminhos para a confecção dessa importante ferramenta, agora à disposição de todo o Governo do Estado do Espírito Santo.

Sumário

1. Introdução 15

2. Diagnóstico do problema 21

3. Desenho da política 37

4. Projeto de implementação 49

5. Análise de riscos 59

6. Planos de monitoramento e avaliação 67

7. Análise de custos 75

REFERÊNCIAS 91

Apresentação

"A política é nova? Avaliação *ex ante*!" é um dos volumes que integram o Guia para Avaliar Políticas Públicas, material de referência do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo, criado pela Lei nº 10.744, de 05 de outubro de 2017, inspirado nas melhoras práticas nacionais e internacionais.

O objetivo deste volume é orientar e auxiliar na criação ou na reformulação de políticas, programas e projetos. Praticada internacionalmente, a avaliação *ex ante* é uma ferramenta que auxilia o desenho de uma intervenção, os caminhos a serem trilhados, a viabilidade, trazendo de forma consistente objetivos e ações, bem como estratégias de monitoramento e de avaliação futura. Quando se pensa em uma avaliação antes da implementação da política, as chances de melhorar a qualidade dos resultados são bem maiores.

Duas premissas foram importantes na elaboração deste Guia. A primeira é de que ele tivesse um caráter prático e linguagem acessível, auxiliando profissionais de políticas públicas no desenho das avaliações. Para estudos mais aprofundados, recomendamos uma vasta literatura. A segunda, é de que este documento espelhasse a realidade do Governo do Estado do Espírito Santo, para que técnicos e gestores de fato se apropriem dele. Por isso, ele foi idealizado e elaborado a muitas mãos. Contamos com a participação de diversos órgãos em todas as etapas. Ainda, ao refletir a identidade do Governo, entendemos que este Guia é dinâmico: na medida em que avançarmos na cultura de monitoramento e avaliação no âmbito do Espírito Santo, futuras edições poderão aprimorar as recomendações e incorporar novos elementos.

Informações complementares sobre como estruturar uma proposta de monitoramento podem ser consultadas no volume "Como monitorar políticas públicas?"; e sobre outros tipos de avaliações, nos volumes "Avaliação ao alcance de todos: análise executiva" e "E quando a política está em andamento? Avaliação *ex post*!".

Esperamos que o Guia para Avaliar Políticas Públicas, enquanto ferramenta disponível a todos, contribua para melhorar a eficiência do gasto do público, a qualidade da gestão e os resultados alcançados pelas políticas públicas.

Gabriela Gomes de Macêdo Lacerda
Diretora Presidente do
Instituto Jones dos Santos Neves

Prefácio
Melhores Resultados

O mundo em que vivemos está sempre em transformação, mas, nas últimas décadas, principalmente em decorrência da disseminação da internet e das novas tecnologias de comunicação e informação, a velocidade com que essas mudanças ocorrem tem sido cada vez maior. Tecnologias que estão, a cada dia, mais presentes em nossas vidas.

Na esfera de governo, neste mundo complexo e conectado, crescem demandas da sociedade por políticas públicas eficazes e eficientes. Uma sociedade que, favorecida pelos avanços tecnológicos, é capaz de acompanhar a gestão e dela cobrar mais e melhor desempenho, em seu benefício.

Especialmente nestes tempos de restrição de recursos financeiros, para que possamos produzir os melhores resultados para a sociedade, é fundamental que esses recursos sejam aplicados com sabedoria.

Pensando assim, o Governo do Estado do Espírito Santo vem trabalhando e oferecendo aos cidadãos maior velocidade e eficácia no desenvolvimento e aplicação de ações e projetos. Com seu Modelo de Gestão da Estratégia, aumentou a capacidade de executar entregas relevantes, de alto benefício e grande poder de transformação na sociedade capixaba.

Com o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas ligado ao Ciclo de Planejamento e Orçamento, o Governo amplia ainda mais sua capacidade de trabalhar com eficiência e eficácia, contribuindo para melhorar o padrão do gasto público.

O presente Guia para Avaliar Políticas Públicas que gestores e servidores têm agora em mãos é uma ferramenta útil para que o Espírito Santo continue sendo exemplo para o Brasil, com melhores práticas em gestão pública.

Regis Mattos Teixeira
Secretário de Estado de
Economia e Planejamento

Prefácio
Caminhos para a Avaliação

Este Guia para Avaliar Políticas Públicas oferece aos gestores e servidores públicos o estado da arte das melhores práticas de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Ele é apresentado em linguagem acessível e exposto em passos necessários para a boa utilização do SiMAPP – Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo.

O guia está dividido em quatro volumes. O volume 1, intitulado "A política é nova? Avaliação *ex ante*", apresenta as etapas necessárias para a elaboração de um programa novo ou a ser reformulado. Ele contém os instrumentos a serem utilizados para o seu bom desenho. Busca-se, de um lado, a consistência entre o desenho da política e o problema a ser solucionado e, de outro, a consistência entre as ações e os resultados a serem alcançados. Para tanto, este primeiro volume se inicia com o diagnóstico do problema, passa pela criação do Modelo Lógico e finaliza com a análise de custos e efetividades esperadas.

O volume 2, "Avaliação ao alcance de todos: análise executiva", traz os procedimentos para a avaliação rápida e de baixo custo de um programa já em execução. O objetivo da análise executiva é apresentar um diagnóstico inicial, mas geral, do desempenho da política pública em seus aspectos de desenho, processos e resultados. Espera-se, ao final, obter um julgamento informado sobre os pontos fortes e fracos da política, de modo a embasar recomendações sobre possíveis ajustes, inclusive indicações para avaliações mais aprofundadas.

O volume 3, "Como monitorar uma política pública?", apresenta as etapas e as ferramentas para o monitoramento de um programa. Inicia-se com os critérios para a seleção e criação de indicadores e coleta de dados, passando por definições de metas até sugestões para o bom uso das informações sistematicamente geradas. Essas evidências servem para identificar mudanças e tendências a fim de embasar o processo de tomadas de decisões.

Por fim, o volume 4 se intitula "E quando a política está em andamento? Avaliação *ex post*!". Ele trata de todo o processo de avaliação de uma política pública em andamento ou já concluída, composto de quatro etapas: avaliação de desenho, avaliação de processos, avaliação de impacto e avaliação de custo-benefício. Essas etapas são abordadas em capítulos separados, nos quais são apresentadas as metodologias específicas de cada tipo de avaliação. Espera-se que ao final de uma avaliação *ex post*

seja possível responder às seguintes questões: (i) o desenho da política é consistente com seus objetivos e adequado à solução dos problemas-alvo? (ii) as atividades executadas são consistentes com o desenho? (iii) o programa tem impactos causais sobre as dimensões esperadas? Quais as magnitudes desses impactos? Ademais, o programa tem impactos causais não esperados, sobre outras dimensões? e (iv) qual o custo necessário para se alcançar o resultado obtido? Os benefícios gerados pelos impactos causais da política compensam os custos incorridos?

Espera-se que este Guia para Avaliar Políticas Públicas colabore para a prática de tomadas de decisões baseadas em evidências. O seu objetivo é contribuir para a disseminação da cultura de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Embora elaborado para a utilização imediata dos usuários do SiMAPP, ele vai mais além. É um guia útil para gestores, especialistas ou mesmo qualquer pessoa que esteja preocupada com o uso eficiente dos recursos públicos para a melhoria do bem-estar da população.

André Portela Souza
Diretor do
FGV EESP Clear

Como utilizar este Guia?

Inicialmente, são contextualizados o tema da avaliação de políticas públicas e os benefícios que ela traz, bem como as questões-chave da avaliação *ex ante*. Essa primeira leitura auxilia a compreensão da importância da avaliação no ciclo das políticas públicas. A partir daí, são apresentadas as etapas a serem percorridas. São elas:

Por meio de perguntas orientadoras, ajuda a identificar qual problema ou necessidade a proposta visa a solucionar; o contexto nacional ou internacional; quais as causas potenciais e causas potenciais e as razões pelas quais o problema é alvo de intervenção do Estado. Busca também referenciar as melhores práticas para combater o problema.

1 Diagnóstico do problema

2 Desenho da política

São abordados os objetivos da política proposta; os resultados esperados e as ações; a definição do público-alvo; como estabelecer os critérios de priorização e; o processo de seleção dos beneficiários. Outro ponto é se há clareza sobre os resultados que a política se propõe a atingir e os caminhos que trilhará para tal.

É sugerido um roteiro básico sobre as atividades necessárias para colocar em prática a estratégia escolhida; os recursos necessários para cada uma dessas atividades e; onde esses recursos podem ser buscados. A partir desses pontos, o próximo passo é elaborar o cronograma de execução da política.

3 Projeto de implementação

4

Análise de riscos

Essa etapa reúne orientações para identificar os potenciais riscos à política; as possíveis consequências e as medidas a serem tomadas caso eles ocorram.

5

Planos de monitoramento e avaliação

Orientações sobre a definição de um plano claro para a realização do monitoramento ao longo do curso de implementação da política e a elaboração de perguntas a serem respondidas em avaliações futuras.

6

Análise de custos

Recomendações quanto à definição e estimativa de custos da política, sob a ótica de analisar sua razoabilidade frente às melhores alternativas levantadas.

1 Introdução

Políticas públicas são as ações do Estado para resolver ou tratar problemas da sociedade. O entendimento do que é um problema passa pela comparação da situação vivida com a situação ideal desejada. Assim, essas ações, que podem tomar forma de programas, leis, incentivos econômicos, entre outros, têm como objetivo prover a melhoria de algum cenário e efetivar direitos.

A atuação dos governos é regulada por um conjunto de princípios e normas jurídicas. Dessa forma, muita atenção deve ser dada à conformidade legal dos processos aplicados à execução das políticas públicas e demais atividades. No entanto, há outros aspectos fundamentais a serem observados. A efetividade das ações estatais em mitigar ou resolver os problemas que as motivaram é um elemento pouco analisado no Brasil, mas que diz respeito à própria razão de ser das políticas. Dessa forma, a análise dos resultados das intervenções na vida dos cidadãos é primordial.

> “As práticas de monitoramento e de avaliação (M&A) produzem evidências sobre a efetividade ou não das políticas públicas”

As práticas de monitoramento e de avaliação (M&A) produzem evidências sobre a efetividade ou não das políticas públicas. Assim, podem ser utilizadas como instrumentos poderosos para a tomada de decisão dos gestores. Com o uso dessas técnicas, o governo pode conhecer os resultados das suas intervenções, levando à aprendizagem institucional e a escolhas mais assertivas sobre em quais políticas investir mais recursos e sobre quais devem passar por ajustes. Se pudéssemos resumir todo propósito das práticas de monitoramento e de avaliação em uma frase, ela seria “prover informações úteis e bem fundamentadas” ou “fornecer evidências para a tomada de decisão”. Dessa forma, as metodologias de M&A têm o potencial de elevar o padrão de qualidade do serviço e a eficiência do gasto público. Além disso, têm um papel muito importante em fortalecer a prestação de contas das ações do governo (*accountability*) e aumentar a transparência.

Não só no Brasil, mas em todo o mundo, crescem as pressões por maior responsabilização dos governos e das organizações em transmitir confiança e conquistar

reconhecimento pelo desempenho e pela efetividade de suas ações. As práticas de M&A fazem parte, por exemplo, das diretrizes de atuação da Organização das Nações Unidas (ONU), de países como Chile, Reino Unido, Coreia do Sul, Estados Unidos, México e Colômbia e dos modelos de gestão para resultados. O monitoramento do aquecimento global, da produtividade dos trabalhadores de uma indústria, dos casos de doenças contagiosas em áreas de risco, bem como o parecer quanto à criação, continuidade ou aperfeiçoamento de uma política de incentivo à educação infantil são apenas alguns exemplos de aplicações práticas desse mecanismo na análise de questões complexas, e que fazem toda a diferença para a qualidade das decisões dos gestores.

Nesse cenário, o Governo do Estado do Espírito Santo está dando um passo pioneiro no Brasil, ao criar o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP), que trará as práticas de M&A para dentro do ciclo de planejamento do governo, de maneira sistemática e padronizada[1]. Esse Sistema foi implementado por meio da Lei Estadual nº 10.744, de 05 de outubro de 2017 (ESPÍRITO SANTO, 2017) e seus resultados irão possibilitar um debate mais qualificado sobre a priorização de políticas públicas, subsidiando o Estado na elaboração e na revisão do planejamento. O desafio do governo para esta e para as próximas gerações não é apenas conter a expansão do gasto público, mas avaliar onde ele é mais produtivo, buscando fazer mais com menos recursos e priorizando a eficiência das políticas públicas.

1.1 Avaliação de políticas públicas

Avaliações são conduzidas por uma variedade de razões práticas: preocupações sobre as necessidades do público-alvo e se ele está sendo adequadamente atendido, preocupações sobre a gestão e operação do programa, a eficácia dos serviços, se o programa está tendo o impacto desejado e se seus benefícios

[1] Para mais informações sobre o SiMAPP, ver IJSN (2018), disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6376>.

compensam seus custos, entre diversas outras. Fundamentalmente, o propósito de qualquer avaliação consiste em fornecer informações aos gestores de políticas públicas e habilitá-los a tomar as melhores decisões diante da concepção, continuidade, reformulação ou extinção de políticas públicas.

Dessa forma, a elaboração de uma avaliação deve surgir da definição das questões que buscará responder. Várias questões de interesse podem aparecer no decorrer do ciclo de uma política pública, a depender de seu estágio de maturidade (antes, durante ou depois de sua implementação). Entretanto, uma avaliação deve ser objetiva quanto ao conjunto de informações que pretende levantar, uma vez que a natureza das questões da avaliação influencia diretamente o tipo de avaliação a ser conduzida e a metodologia a ser aplicada.

Boxe 1

Exemplos de questões que uma avaliação pode ajudar a responder:

- Qual a natureza do problema que se quer enfrentar? A atuação do Estado é justificada?
- A intervenção está sendo bem implementada? As ações pretendidas estão sendo realizadas?
- Quem está sendo beneficiado pela intervenção?
- Qual foi a performance da intervenção? Os impactos esperados foram atingidos?
- Qual o custo da intervenção? O custo da política é razoável em relação a seus benefícios?

Uma forma de classificar diferentes tipos de avaliação é considerar o momento em que a avaliação é conduzida. Uma avaliação *ex ante* é uma avaliação que ocorre antes da implementação da política, partindo-se do diagnóstico do problema social a ser enfrentado até o momento em que o planejamento e as escolhas são

transformados em prática. Uma avaliação *ex post* é, por sua vez, realizada após a implementação da política. Diversos tipos de avaliação *ex post* podem ser desenvolvidos, com finalidades diversas e complementares, a depender das questões para as quais se buscam respostas. A análise executiva, por exemplo, é uma avaliação que gera uma visão global do desempenho da política pública já implementada, mesclando várias metodologias e verificando, inclusive, a necessidade de elaboração de avaliações *ex post* mais aprofundadas. Por isso, cada um dos volumes deste Guia se dedica a um tipo de avaliação.

> “A avaliação *ex ante* é o processo que apoia a preparação de propostas de políticas”

1.2. Avaliação *ex ante*

A avaliação *ex ante*[2] é o processo que apoia a preparação de propostas de políticas, programas e projetos que estejam sendo criados ou reformulados. O objetivo desse tipo de análise é o de consolidar as informações necessárias para definir de forma clara os objetivos da política em questão, garantir que esses objetivos possam ser cumpridos, que a ação pública seja atrativa em termos de benefícios esperados e custos previstos, e que a realização de monitoramento contínuo e de avaliações futuras seja facilitada (EUROPEAN UNION, 2001).

A Lei Estadual nº 10.744, 05 de outubro de 2017 (ESPÍRITO SANTO, 2017), que cria o SiMAPP, define a linha de avaliação de novas políticas públicas como “avaliação que ocorre durante a fase de formulação da política, para garantir a consistência entre o problema a ser abordado, o desenho, os resultados e os objetivos definidos, com o objetivo de contribuir para melhorar a formulação e garantir uma execução mais eficiente e efetiva”. Dessa forma, uma avaliação *ex ante* deve ser conduzida paralelamente ao próprio desenho da política. Ela é, na verdade, a ferramenta através da qual a política será desenhada e proposta, de forma que seus componentes sejam coesos e consistentes com seus objetivos, levando à criação de políticas mais efetivas e que ajudem a melhorar a qualidade do gasto público.

[2] A expressão ***ex ante*** vem do Latim e é utilizada para designar um prognóstico, ou seja, uma análise feita antes de o projeto ser implementado.

O restante desse volume descreve as etapas essenciais para se fazer uma avaliação *ex ante*. O Capítulo 2 mostra como realizar o diagnóstico do problema social que a política pretende combater. O Capítulo 3, o desenho da política, incluindo o desenvolvimento de seu Modelo Lógico e a seleção de beneficiários. O Capítulo 4 mostra o passo a passo para elaboração do projeto de implementação. O Capítulo 5 apresenta recomendações sobre a realização de uma análise dos riscos envolvidos. A definição dos planos de monitoramento e avaliação é tratada no Capítulo 6. Finalmente, o Capítulo 7 mostra como realizar uma análise de custos estimados, incluindo avaliação da relação de custo-efetividade.

2 Diagnóstico do problema

A elaboração de uma política pública parte da necessidade de se combater um problema específico da sociedade. Para que a política seja desenhada de forma consistente com a dimensão do problema – e, antes disso, para que se verifique sua existência e extensão – é essencial que ele seja bem definido e delimitado. Apenas com a compreensão do contexto do problema, suas causas e consequências é possível propor uma solução adequada. Esse tipo de análise é chamado de "*diagnóstico*".

Como exemplos de possíveis problemas a serem enfrentados por intervenções públicas, é possível citar a evasão escolar, a criminalidade entre jovens, a subnutrição infantil, entre outros.

Dados quantitativos são aliados importantes para essa etapa de caracterização, uma vez que permitem identificar qual é a população afetada (a quem a política potencialmente será destinada), especificando, inclusive, quais grupos populacionais (em termos socioeconômicos ou geográficos) são afetados de forma mais intensa. Por exemplo, ao comparar a evasão escolar entre diversas regiões, é possível que se identifique que um município específico apresenta taxa de evasão de 15% dos alunos, enquanto municípios vizinhos permanecem mais próximos a média de 10%. Ainda que se deseje reduzir a evasão escolar como um todo, a região onde o problema é mais grave, ou seja, onde a taxa de evasão é mais elevada, é uma candidata a receber atenção prioritária de uma política que tenha esse objetivo.

Os dados utilizados para tal caracterização devem vir de fontes confiáveis, podendo ser informações administrativas internas a alguma secretaria ou ainda dados coletados por instituições de pesquisa reconhecidas, como IBGE, Inep, IPEA e IJSN. É importante explorar a possibilidade de comparação dos dados de diferentes regiões, sejam unidades da federação ou até mesmo municípios, o que permitirá uma compreensão do problema de maneira relativa.

Contextualizar o problema em relação a outras regiões é uma forma importante de entender o quão

IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
www.ibge.gov.br

INEP | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
www.inep.gov.br

IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
www.ipea.gov.br

IJSN | Instituto Jones dos Santos Neves
www.ijsn.es.gov.br

grave ele é. Por exemplo, se as taxas de evasão escolar em outros estados são próximas de 20%, talvez um estado onde o município com evasão mais acentuada apresente taxa de 15% possa decidir priorizar o combate a outros problemas relativamente mais graves, como a mortalidade infantil, o acesso a saneamento básico etc.

Uma técnica importante para a realização de diagnósticos é a elaboração e análise de indicadores. Indicadores são instrumentos utilizados para mensurar alguma condição e, assim, transmitem informações sobre um problema ou aspecto da sociedade. O uso destes levará a um melhor entendimento da situação que se propõe combater, ao explicitar em qual contexto o problema surgiu, há quanto tempo ele existe ou em que circunstâncias ele é mais agravado. Essas informações, além de fornecerem uma visão mais profunda do contexto - que será importante para o desenho da política - poderão ser monitoradas em momentos posteriores, permitindo o acompanhamento objetivo desses aspectos ao longo do programa. O Boxe A apresenta características desejáveis para a construção de indicadores.

Boxe A

Indicadores SMART

O modelo SMART (WORLD BANK, 2013) indica que um bom indicador deve apresentar 5 propriedades desejáveis:

I. Específico (S): um bom indicador deve refletir informações simples e facilmente comunicáveis, deve estar relacionado à dimensão que se objetiva mensurar e não a demais elementos do projeto. Por exemplo, se uma política tem como objetivo construir 20 cisternas, um possível indicador específico seria a quantidade de cisternas construídas;

II. Mensurável (M): devem existir maneiras práticas de mensurar o indicador proposto, de forma objetiva e sem ambiguidade. Por exemplo, para indicadores quantitativos de proporções ou porcentagens, tanto o numerador quanto o

denominador devem ser claramente definidos. Ainda no caso das cisternas, um exemplo de indicador mensurável seria a quantidade de cisternas construídas por município ou área (em km^2) atendida pela política;

III. Atribuível (A): um bom indicador deve ser uma medida válida do que se deseja mensurar. Por exemplo, o número de pessoas encarceradas é uma medida válida de criminalidade se apenas refletir as atividades criminosas dessas pessoas; se refletir também questões relativas à prática policial, então o indicador não será uma medida válida para comportamento criminoso;

IV. Realista (R): um indicador deve ser realista em termos da capacidade de se coletar informações com os recursos disponíveis. Por exemplo, a construção de indicadores que demandam coletas de dados muito custosas (em termos de tempo, recursos financeiros ou humanos) pode desviar recursos que seriam mais bem utilizados na própria implementação da política. A construção de um indicador não deve gerar mais custos para a política do que o benefício de conhecer sua medida.

V. Tempo (T): um bom indicador deve ter uma periodicidade definida que seja compatível com o progresso da política, para que possam ser observadas as mudanças ao longo do tempo.

Na análise de diagnóstico, devem ser observadas, ainda, as metas estabelecidas pelo Planejamento Estratégico do Estado e por referências internacionais, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU. As metas representam compromissos públicos com o enfrentamento de problemas. O descumprimento de metas existentes, conforme evidenciado pelos dados quantitativos ou por outros relatórios e estudos realizados no mesmo contexto, solidificará a identificação da existência do problema. Além disso, a distância entre uma meta previamente estabelecida e o que de fato foi atingido pode elucidar a dimensão da gravidade enfrentada.

Em seguida, uma vez constatado e caracterizado o problema, é importante que haja uma reflexão sobre suas possíveis causas. O levantamento de hipóteses quanto às causas potenciais pode ser feito junto à

equipe envolvida na formulação da política, que possivelmente já possui algum posicionamento acerca do contexto do problema advindo do próprio cotidiano de governo.

Diversas técnicas podem ser utilizadas para realizar essa reflexão, como um *brainstorming* (tempestade de ideias) com a equipe envolvida, a elaboração de um diagrama "espinha de peixe" – Diagrama Causa-Efeito ou Diagrama de Ishikawa[3] – ou a construção de uma árvore de problemas.[4] É possível que múltiplas causas coexistam e, por isso, a etapa de identificá-las é crucial para que o desenho da política seja direcionado à resolução, ou ao menos a mitigação, das causas mais importantes.

Se as causas mais importantes não forem combatidas pela política, o desfecho será inevitavelmente sua ineficácia e a consequente continuidade do problema. Por exemplo, possíveis causas para evasão escolar incluem questões como a insuficiência ou falta de merenda, falhas do transporte público escolar ou o desalinhamento do currículo escolar em relação às expectativas dos alunos; entretanto, se as falhas com o transporte são responsáveis por uma parcela muito pequena do problema, uma política voltada a essa dimensão não será efetiva em reduzir as taxas de evasão.

Nesse ponto, é interessante também considerar experiências de outros estados ou países. É possível que um problema de natureza similar já tenha sido combatido em outras regiões. Nessas situações, os casos de sucesso podem ser identificados – políticas a partir das quais o problema tenha sido resolvido ou mitigado – para inspirar o desenho da política e para que se obtenha uma melhor compreensão das causas. Além disso, as experiências de outras localidades também podem evidenciar quais caminhos não devem ser seguidos, caso não tenham sido bem-sucedidas.

Com o conhecimento dessas *lições aprendidas*, pode-se evitar erros já cometidos e aproveitar a boa experiência dos casos de sucesso para o desenho da política. O Boxe B traz uma lista de referências interessantes para encontrar lições aprendidas.

[3] Ver, por exemplo, Campos (2014).

[4] Conforme proposto por Ortegón *et al.* (2005) e discutido em IPEA (2018).

Boxe B

Repositórios de evidências *online*

Existem diversos repositórios de evidências *online*, publicadas em forma de resumos executivos, resumos de políticas e revisões sistemáticas, que podem ser fontes importantes de lições aprendidas. Alguns dos principais repositórios são listados abaixo.

FGV EESP Clear (http://fgvclear.org/pt/publicacoes)

O FGV EESP Clear é um dos 6 centros regionais que compõem a Iniciativa CLEAR, uma ação global de diversas entidades e países que visa o aperfeiçoamento de políticas e programas através do fortalecimento de capacidades e sistemas de Monitoramento e Avaliação. A geração e difusão de novas evidências compõem alguns dos principais eixos de atuação do Centro. Seu repositório de publicações é composto por artigos, *policy papers*, além de reunir evidências existentes sobre temas específicos, sendo todas as publicações em português.

LAPP (http://lapp.org.br)

O LAPP, "Laboratório de Políticas Públicas e Programas Sociais", é uma plataforma colaborativa que busca reunir, organizar e simplificar as evidências causais, disponíveis tanto em português como em inglês, sobre o impacto de políticas públicas e programas sociais que passaram por uma avaliação rigorosa no mundo todo.

3ie (http://www.3ieimpact.org/en/evidence)

A 3ie promove o desenvolvimento equitativo, inclusivo e sustentável por meio da geração e o uso efetivo de evidências de alta qualidade para informar a tomada de decisões e melhorar a vida das pessoas que vivem na pobreza em países de baixa e média renda. Na biblioteca da 3ie encontram-se resumos, *policy briefs*, avaliações de impacto e revisões sistemáticas sobre o que funciona nos programas de desenvolvimento, para quem, como, por quê e a que custo.

J-PAL (https://www.povertyactionlab.org/evaluations)

O Laboratório de Ação contra a Pobreza Abdul Latif Jameel (J-PAL) é um centro de pesquisa global que trabalha para reduzir a pobreza assegurando que a política seja informada por evidências científicas. O banco de dados do J-PAL concentra avaliações randomizadas conduzidas por seus afiliados em 81 países, além de *policy briefs* e boletins que sintetizam os resultados, recomendações e as lições políticas mais amplas que emergem de várias avaliações.

OCDE (http://www.oecd.org/policy-briefs)

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem a missão de promover políticas que melhorem o bem-estar econômico e social das pessoas em todo o mundo. Em seu repositório de publicações é possível encontrar *policy briefs* organizados por tópico, países e por data de publicação.

As etapas para o diagnóstico do problema podem ser resumidas da seguinte forma:

1) Identificar o problema;

2) Caracterizar o problema e a população afetada com dados quantitativos, realizando comparações com outras regiões e observando metas previamente estabelecidas;

3) Identificar as causas potenciais do problema;

4) Considerar lições aprendidas de experiências externas ou internas anteriores para o combate a problemas similares.

Exemplo 1

Rede Cuidar

O programa Rede Cuidar consiste em um novo modelo de cuidado à saúde, integrando a Atenção Primária à Saúde (APS), Atenção Ambulatorial Especializada (AAE) e Atenção Hospitalar numa base regional para tornar o atendimento especializado mais próximo do cidadão e prevenir ou diminuir o risco de incidência de doenças crônicas. Este modelo de atendimento é organizado junto com as prefeituras das quatro regiões de saúde do estado e é formado por profissionais atuantes na APS e AAE.

1) Identificar o problema

Além dos desafios comuns do Sistema Único de Saúde (SUS), a Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo (SESA) identificou um problema central da área da saúde no Estado: alta prevalência de mortes por doenças crônicas não transmissíveis (DCNT). O modelo tradicional de organização da assistência (atenção especializada centralizada e desarticulada com a atenção primária) não tem contribuído para lidar com as doenças crônicas de alta prevalência.

2) Caracterizar o problema e a população afetada

Quando consideradas todas as doenças listadas nos quatro capítulos de doenças crônicas da Classificação Internacional de Doenças (CID) em indivíduos de todas as

idades representaram, em 2017, 62% dos óbitos e 31% das internações no Estado, caracterizando alta prevalência. Diante dessa situação, fazem-se necessários a intensificação do controle dos fatores de risco e o maior acesso da população aos serviços de saúde, com objetivo de reduzir a morbimortalidade por essas causas.

As tabelas a seguir apresentam alguns indicadores relevantes monitorados pela SESA, incluindo a mortalidade proporcional por algumas DCNT na população geral:

Tabela 1 | Indicadores de internações, cobertura e taxa de mortalidade precoce

Indicador	Fonte	Situação do ES	Ano de apuração
Internações por Condições Sensíveis à Atenção Básica (em percentual das internações do SUS)	SIH*/ DATASUS	31,12%	2017
Cobertura da Atenção Básica (em percentual da população do Estado)	DAB**	70,6%	2017
Taxa de mortalidade precoce (30 a 69 anos) por DCNT (por cem mil habitantes)	SIM***/SESA	297,45	2017

*SIH | Sistema de Informação Hospitalar
**DAB | Deparamento de Atenção Básica
***SIM | Sistema de Informação sobre Mortalidade

Tabela 2 | Mortalidade proporcional na população geral

Indicador	Fonte	Situação do ES	Ano de apuração
Doenças do Aparelho Circulatório	SIM/SESA	28,0%	2017
Neoplasias	SIM/SESA	17,0%	2017
Doenças do Aparelho Respiratório	SIM/SESA	11,4%	2017
Doenças Metabólicas	SIM/SESA	5,6%	2017

A população objetivo (público-alvo) da Rede Cuidar é composta de doentes crônicos atendidos pelo SUS com as seguintes patologias: diabetes, hipertensão, parturientes de risco e câncer de mama. Essa população está distribuída nas quatro regiões de saúde do estado.

3) Identificar causas potenciais do problema

No Brasil e no Espírito Santo (ES), ao longo dos últimos 50 anos e a partir da consolidação dos fenômenos das transições demográfica, nutricional e epidemiológica, as DCNT tornaram-se problemas de saúde pública de maior relevância. O envelhecimento populacional é um fato que merece atenção especial no planejamento e na adoção de políticas públicas dos diversos setores voltados para o envelhecimento autônomo, saudável, seguro e protegido da população.

Além do aumento dessas doenças devido ao envelhecimento, as altas taxas de prevalência das DCNT também ocorrem entre adultos mais jovens. Assim, muitos dos óbitos por DCNT são prematuros e poderiam ser evitados com o tratamento de fatores de risco na atenção primária. Para ilustrar, a taxa de mortalidade prematura no ES por DCNT, que considera apenas os óbitos ocorridos entre população de 30 a 69 anos pelo conjunto das principais doenças e agravos não transmissíveis (doenças do aparelho circulatório, neoplasias, diabetes e doenças respiratórias crônicas), registrou 297,45 óbitos por 100 mil habitantes em 2017. A meta do Estado é de reduzir essa taxa em 2% por ano.

Adicionalmente, há uma grande concentração dos serviços de saúde especializados na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), o que reflete em certa medida a distribuição da população no Estado, mas gera grande fluxo de pessoas do interior à região para acesso a esses serviços. Isso leva a um aumento nos custos: (i) para os pacientes não residentes nessa região, relacionado ao tempo de deslocamento necessário para receber o atendimento, e; (ii) para o estado, relacionado aos gastos com o transporte desses pacientes. Com isso, os pacientes de DCNT muitas vezes não são acompanhados na frequência adequada, o que, por sua vez, pode levar ao agravamento do estado de saúde e do consequente risco de morte.

Estimativas da SESA apontam que os municípios do Espírito Santo gastam de 10% a 25% dos recursos destinados à saúde em deslocamento de pacientes para tratamento médico. Já quanto aos riscos a que os pacientes são expostos, a secretaria detectou que muitos dos que necessitam de atendimento especializado tiveram os problemas de saúde

agravados, tanto em razão da demora em receber atendimento, quanto por atenção básica ineficiente como no caso do acompanhamento de condições crônicas como hipertensão e diabetes, que exige maior frequência.

4) Considerar lições aprendidas de experiências externas ou internas anteriores para o combate a problemas similares

Tendo como premissa a interligação da atenção especializada com a atenção primária à saúde, a política implantada pela Rede Cuidar é inovadora para o SUS-ES. Experiência similar tem sido desenvolvida com sucesso em Minas Gerais, no município de Santo Antônio do Monte, onde foram registrados os seguintes resultados após implantação da estratégia (CONASS, 2016):

- Melhora da taxa de hemoglobina glicada em 77% dos diabéticos;
- Melhora da pressão arterial em 94% dos hipertensos;
- Evolução das lesões nos pés e mãos para cicatrização em 97% dos diabéticos;
- Economia de 20% no custeio do Pronto Atendimento;
- Redução no gasto com combustível para transferências de pacientes e das despesas com equipe de remoção;
- Resgate da credibilidade do município junto à Central de Regulação e Hospitais do Estado de Minas Gerais.

Exemplo 2

Programa Reflorestar

O Programa Reflorestar é uma iniciativa da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA) e tem como objetivo promover a restauração do ciclo hidrológico por meio da conservação e recuperação da cobertura florestal, com geração de oportunidades e renda para os produtores rurais e estimulando a adoção de práticas de uso sustentável dos solos.

1) Identificar o problema

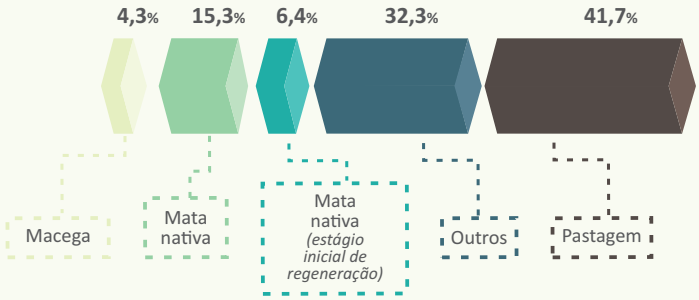
O problema identificado foi o intenso déficit hídrico sofrido pelo Estado do Espírito Santo, devido ao uso indiscriminado dos recursos naturais e à perda da fertilidade dos solos. Ambos os fatores estão relacionados à conversão de áreas originalmente cobertas por florestas nativas em áreas dedicadas a diversos outros usos altamente impactantes como a agricultura tradicional praticada sem uso de tecnologias apropriadas, comprometendo a capacidade de infiltração de água no solo e, assim, a qualidade e quantidade da água.

2) Caracterizar o problema e a população afetada

O Espírito Santo está inserido no bioma Mata Atlântica (4,6 milhões de hectares), que originalmente cobria todo o seu território. Hoje, porém, ele cobre apenas 15,9% do território estadual, o que equivale a 733.113 mil hectares (ESPÍRITO SANTO, 2018).

O contínuo processo de desflorestamento ocorrido no Espírito Santo, aliado ao uso de práticas inadequadas de manejo levou a um processo de degradação do solo e, consequentemente, do comprometimento da segurança hídrica e da biodiversidade. Atualmente o Estado apresenta 380 mil hectares de áreas degradadas. Em 2008, segundo a SEAMA, 41,7% do território era composto por áreas de pastagem, e pelo menos 6% (230 mil ha) das margens de rios e córregos estavam com algum tipo de uso irregular, não compatível com a legislação vigente (ESPÍRITO SANTO, 2018).

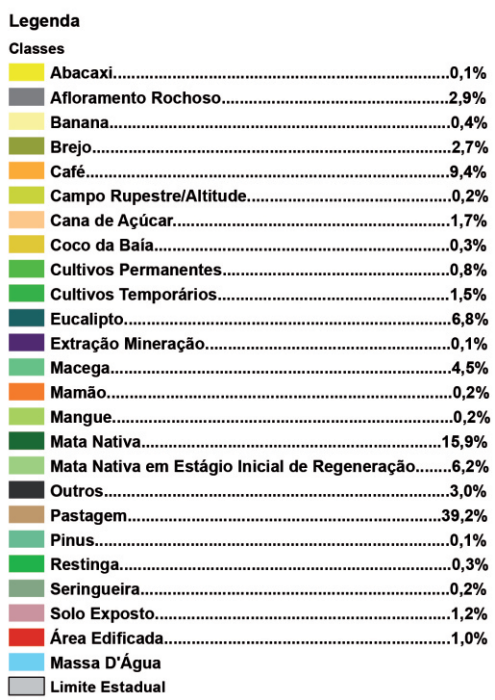
Gráfico 1 | Uso e cobertura do solo no ES (2007-2008)



Fonte: adaptado de Atlas da Mata Atlântica do Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 2018).

Figura 1 | Uso e cobertura da terra no ES (2012 a 2015)





Fonte: adaptado de Atlas da Mata Atlântica do Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 2018).

Embora os produtores rurais sejam a população diretamente envolvida na questão do uso do solo e preservação da cobertura florestal, o problema do déficit hídrico afeta também a todas as populações urbanas localizadas a jusante das bacias.

3) Identificar causas potenciais do problema

A causa potencial identificada do problema de déficit hídrico é a baixa infiltração de água no solo. O processo de desflorestamento e o uso de práticas inadequadas de manejo do solo contribuíram de forma significativa para a ocorrência de processos erosivos e de assoreamento dos corpos hídricos, com consequências diversas, dentre elas a baixa infiltração de água no solo. A reversão deste cenário requer o esforço compartilhado de toda a sociedade, pois, embora as ações de recuperação da cobertura florestal devam ser feitas na propriedade rural, os benefícios serão para todos (ESPÍRITO SANTO, 2018).

4) Considerar lições aprendidas de experiências externas ou anteriores para o combate a problemas similares

As lições aprendidas que se refletiram na elaboração do programa foram extraídas de projetos de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA)[5] de outros estados, experiências já desenvolvidas no Espírito Santo, casos internacionais e consultas públicas sobre o tema. No caso de outros estados brasileiros, as principais políticas de referência para enfrentamento do problema foram: o Projeto *Restauração do Ecossistema de Matas Ciliares* em São Paulo e o Projeto *Gestão Sustentável Integrada do Ecossistema em Áreas Produtivas* no Rio de Janeiro.

Já as principais experiências capixabas anteriores de conservação ambiental foram apresentadas por Sossai *et al.* (2016). Algumas delas foram: (i) o Projeto Corredores Ecológicos, do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA), que incentivava sistemas de uso amigável do solo; (ii) o Projeto Campo Sustentável (SEAMA) de apoio à diversificação da produção agrícola de maneira sustentável pela distribuição de insumos e mudas; (iii) o Projeto Extensão Ambiental (IEMA), em parceria com a iniciativa privada, que apoiava a restauração de áreas de preservação permanente em regiões de mata ciliar e entorno de nascentes, com a doação de mudas e iscas e elaboração de projetos técnicos; (iv) o Projeto Produtores de Água (IEMA) de PSA para produtores rurais

[5] O Pagamento por Serviços Ambientais é um instrumento em que os indivíduos (ou governos) que "[...] se beneficiam dos serviços ambientais (como os usuários de água limpa) devem pagar por eles, e aqueles que contribuem para a geração desses serviços (como os usuários de terra a montante) devem ser compensados por proporcioná-los", como definido por Pagiola *et al.* (2013, p. 17).

em áreas estratégicas para os recursos hídricos conservarem florestas, combatendo a erosão e o assoreamento; e (v) o Projeto Florestas para a Vida (SEAMA e IEMA) que também tinha como estratégia o PSA, nesse caso, pago aos produtores que adotassem sistemas de produção sustentáveis.

Durante o projeto Florestas para a Vida, consultores do Banco Mundial contribuíram com conhecimento sobre diversas experiências internacionais em PSA. Algumas delas foram o *Costa Rica Ecomarkets and Mainstreaming Market-based Instruments for Environmental Management* , o *Mexico Environmental Services* , e o *Regional Integrated Silvipastoral Ecosystem Management* (este último na Colômbia, Costa Rica e Nicarágua).

Além disso, as principais lições assimiladas em consultas aos proprietários rurais do Espírito Santo foram sintetizadas em documento produzido pelo Banco Mundial (2008):

- Os esforços direcionados para a conservação precisam considerar cuidadosamente quem recebe os benefícios e quem assume os custos das atividades de conservação. Muitos projetos não têm tido sucesso porque os produtores rurais foram convocados a assumir os custos de atividades que beneficiavam a terceiros. Os custos econômicos associados a mudanças de comportamento devem ser entendidos e compensados, para que se possa conquistar a plena participação dos produtores rurais.
- Os produtores rurais adotam práticas que trazem benefícios a si mesmos e, quando os benefícios são suficientemente grandes, eles conseguem com frequência vencer consideráveis desafios para essa adoção. No entanto, vários obstáculos podem retardar ou impedir a habilidade de adotar práticas ainda mais lucrativas. Para terem sucesso, os projetos precisam identificar cuidadosamente os obstáculos típicos de cada caso. É muito mais provável que abordagens participativas ao desenvolvimento do projeto identifiquem corretamente esses obstáculos e encontrem as respostas apropriadas.
- As abordagens de intervenção devem ser flexíveis, para que possam adaptar-se a situações e condições em constante transformação. O projeto, reconhecendo que há mudanças inevitáveis que não podem ser influenciadas ou mitigadas plenamente, dentro do seu raio de ação, deve propiciar aos principais proprietários rurais maior liberdade de ação na maneira como implementam as atividades.

3 Desenho da política

Uma vez identificado e devidamente caracterizado o problema, as possíveis causas e a população afetada, pode-se partir para a etapa de desenho da política. Para tanto, o primeiro passo é estabelecer quais as causas que se pretende combater, assim como as metas e objetivos do programa. Estes devem refletir a necessidade de resolução ou mitigação da situação diagnosticada e que serão traduzidos na forma de resultados e impactos esperados.

É essencial que os objetivos sejam bem estabelecidos, de forma clara e precisa, para que o programa seja desenhado de forma consistente. Assim, as atividades definidas em seguida, que serão as próprias ações ou serviços oferecidos pela política, estarão alinhadas em uma sequência lógica com os resultados esperados, tanto de curto quanto de longo prazo.

> “É essencial que os objetivos sejam bem estabelecidos, de forma clara e precisa, para que o programa seja desenhado de forma consistente”

Essa sequência lógica, caracterizada pela existência de relações de causa-efeito entre cada etapa planejada, define o que se chama de *Teoria do Programa*. As relações de causalidade, ainda que hipotéticas, devem ser coerentes e plausíveis, de forma que a futura implementação das ações planejadas tenha um propósito claro e acarrete no êxito da política, resolvendo ou mitigando o problema inicialmente diagnosticado.

Uma forma efetiva de realizar a reflexão necessária para que a Teoria do Programa tenha sentido lógico e de documentá-la junto ao desenho da política é elaborar um *Modelo Lógico*. Essa metodologia explicita os *insumos* necessários para a realização das *atividades* planejadas pela política, que gerarão *produtos* e levarão a *resultados* de curto e médio prazo e, finalmente, a *impactos* de mais longo prazo, alinhados com seus objetivos.

O produto da construção de um Modelo Lógico pode ser sintetizado na forma de uma tabela que lista os componentes de cada um dos passos:

1) Insumos: são os recursos necessários para que as atividades da política sejam realizadas, incluindo recursos humanos, financeiros, físicos, entre outros;

2) Atividades: são as ações ou serviços oferecidos pela política, em geral, direcionados ao público-alvo;

3) Produtos: são os resultados imediatos gerados por uma atividade, em geral, facilmente quantificáveis. Cada atividade sempre gera ao menos um produto;

4) Resultados: são os resultados intermediários da política, mudanças observadas sobre o público-alvo causadas pela implementação. Seguindo a sequência lógica da Teoria do Programa, os *resultados* só são alcançados após a geração dos *produtos* decorrentes da realização das *atividades* planejadas;

Template disponível em:
www.ijsn.es.gov.br/CMA/GUIA

Escaneie no seu celular:

5) Impactos: são os resultados de longo prazo da política, alcançados após a devida maturação dos *resultados* intermediários. Devem estar alinhados com as metas inicialmente definidas pela política e, portanto, com a resolução do problema diagnosticado.

Tabela 3 | Modelo Lógico

Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos

Nesse processo, é essencial que a Teoria do Programa seja bem estruturada, elaborada a partir de uma reflexão cuidadosa baseada nas evidências levantadas para o contexto do problema identificado. O desencadeamento de cada uma das etapas depende de hipóteses sobre as relações entre os diferentes elementos, que devem ser bem definidas e explicitadas, de forma a garantir a consistência lógica do desenho da política em gerar os resultados e impactos esperados. Por exemplo, uma política que tenha como objetivo melhorar o desenvolvimento de crianças até o primeiro ano de vida através de aulas ministradas para as mães - voltadas ao fornecimento de informações quanto a cuidados com nutrição,

saúde e desenvolvimento infantis – depende de hipóteses quanto ao comportamento dessas mães após o recebimento das novas informações e quanto ao impacto de bons cuidados sobre o desenvolvimento das crianças. O desencadeamento lógico nesse caso passa por ao menos duas etapas: (i) as mães alteram seu comportamento após as aulas, passando a seguir as instruções sobre cuidado infantil; e (ii) as boas práticas agora aplicadas pelas mães têm impacto sobre o desenvolvimento de seus filhos. A falha de qualquer uma dessas hipóteses constituiria uma inconsistência lógica da política.

Além disso, a matriz resultante da elaboração do Modelo Lógico auxilia no processo de seleção de indicadores para monitoramento ao explicitar os componentes de cada uma de suas etapas, permitindo a construção de indicadores conforme o modelo SMART (vide Boxe A no capítulo 2) de forma mais direta, à medida que as transformações pretendidas pela política – em termos de seus *produtos*, *resultados* e *impactos* esperados – sejam definidas clara e objetivamente, assim como os *insumos* e *atividades* necessários para tal.

Exemplo 1

Rede Cuidar

Objetivos da política pública

O principal objetivo do programa Rede Cuidar é a redução da mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), o que passa por reduzir a concentração da oferta de serviços na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e interligar as assistências primária e especializada de saúde.

Metas associadas aos objetivos

A meta do programa é reduzir a taxa de mortalidade prematura por DCNT no ES, que considera apenas os óbitos ocorridos entre população de 30 a 69 anos pelo conjunto das principais doenças e agravos não transmissíveis (doenças do aparelho circulatório, neoplasias, diabetes e doenças respiratórias crônicas) em 2% por ano.

Teoria do Programa

Uma das premissas do modelo da Rede Cuidar é de que a interligação da atenção especializada com os sistemas municipais de saúde (atenção primária) das quatro regiões de saúde do Estado pode contribuir para a redução da mortalidade por DCNT, por meio do aumento da prevenção, da redução de riscos e da atenção mais próxima aos doentes crônicos. A Unidade Básica e a Unidade Cuidar (especializada) trabalharão juntas para acompanhar todos os passos do paciente. A comunicação entre esses dois níveis de atendimento é fundamental para que Rede Cuidar funcione e as pessoas tenham umserviço de qualidade.

A Rede Cuidar terá unidades nas quatro regiões de saúde do Estado. A implantação dos ambulatórios de especialidades vai complementar as redes de atenção nas regiões de saúde e, como consequência, dará suporte especializado às unidades básicas, promovendo a resolutividade e integralidade do cuidado à população do Espírito Santo, de forma eficiente e transparente do atendimento ambulatorial especializado (consultas, exames e outros serviços de apoio diagnóstico de atenção secundária) por meio do Sistema de Saúde Pública. O aumento da regionalização levará ao atendimento mais rápido e próximo dos doentes através da redução da concentração de serviços especializados na RMGV, o que leva também à redução dos riscos dos pacientes crônicos e, portanto, em última instância, à redução da mortalidade por DCNT.

Outros dois pontos importantes da teoria do programa são a utilização de protocolos médicos padronizados e a combinação entre cuidados profissionais e o autocuidado apoiado. Segundo Mendes (2012), o autocuidado apoiado se sustenta no princípio de que as pessoas com condições crônicas sabem tanto ou mais de sua situação e necessidades de atenção que os profissionais. Assim, durante o atendimento na Unidade Cuidar, ocorre a construção de um plano de cuidados individualizado compartilhado entre o paciente e todos os profissionais da equipe que o atendeu.

Ao retornar à rede municipal, a equipe de atenção primária participa com ações educativas para o autocuidado e com o monitoramento de seu cumprimento. O plano apresenta as orientações sobre alimentação, sobre mudanças de hábitos, exercícios e medicamentos. Esse foco dado ao autocuidado e à atenção integral à saúde deverá fazer com que o risco do paciente crônico diminua ou, ao menos, não aumente. Isso deverá levar à redução da mortalidade por DCNT.

Tabela 4 | Modelo lógico do Programa Rede Cuidar

Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
Recursos humanos (por exemplo, profissionais de saúde, equipe administrativa) Infraestrutura (por exemplo, unidades de atendimento, hospitais, equipamentos médicos) Recursos financeiros	Capacitar profissionais médicos da atenção básica e especializada Padronizar protocolos médicos Oferecer atendimentos integrando os níveis de atenção à saúde (básica e especializada) em localidades mais próximas à residência das pessoas (descentralização geográfica)	Equipes treinadas Protocolos médicos padronizados Atendimentos realizados (por exemplo, consultas e exames)	Resolutividade e assertividade nos serviços de saúde Melhoria da qualidade na prestação de serviços Redução do tempo de espera entre atendimentos Diagnóstico precoce das DCNT Aumento do autocuidado por parte dos pacientes Redução do nível de risco dos pacientes com DCNT	Redução da morbimortalidade por DCNT Aumento da igualdade de oportunidade no acesso a serviços de saúde entre regiões

Exemplo 2

Programa Reflorestar

Objetivos da política pública

O objetivo principal do Programa Reflorestar, definido em seu Planejamento Estratégico, é o aumento da qualidade e disponibilidade hídrica do Espírito Santo. Esse objetivo deverá ser conciliado com os preceitos do desenvolvimento sustentável: integração do meio ambiente, economia e sociedade. Dessa forma, os objetivos específicos são a manutenção, recuperação e ampliação da cobertura florestal com geração de oportunidade de negócios para o produtor rural e adoção de práticas de uso amigável dos solos (ACCENTURE, 2011).

Metas associadas aos objetivos

A meta estabelecida pela SEAMA é a recuperação de 60 mil hectares até 2018 por meio de ações de restauração e conservação da vegetação nativa, de desmatamento evitado e arranjos florestais de usos sustentáveis. Esta também é a contribuição do Estado do Espírito Santo para o Desafio 20x20, iniciativa proposta por países da América Latina e Caribe, na Conferência das Partes (COP 20) no Peru, em 2014, para restaurar ou evitar o desmatamento em 20 milhões de hectares.

Por sua vez, a Iniciativa 20x20 está alinhada com ações de amplitude global, como a Declaração de Florestas da Cúpula de Clima de Nova York, o Desafio de Bonn de restauração de 150 milhões de hectares até 2020 e com movimentos nacionais focados no bioma Mata Atlântica, como o Pacto pela Restauração da Mata Atlântica.

Teoria do Programa

Sossai *et al.* (2016, p. 214-220) apresentam a estrutura do Programa Reflorestar em três pilares: fiscalização e monitoramento, gestão e fomento ao produtor. O fomento ao produtor rural inclui as seguintes atividades: pagamento por serviços ambientais, assistência técnica ao produtor rural, regulamentação da exploração de produtos da sociobiodiversidade e fortalecimento da cadeia econômica ligada à restauração florestal.

O programa se baseia na hipótese de que, se o Estado remunerar o produtor rural para que ele conserve ou recupere a cobertura florestal (Pagamento por Serviços Ambientais - PSA), ocorrerá o aumento das áreas de florestas, o que leva ao aumento da infiltração de água no solo e, consequentemente, da disponibilidade e qualidade hídrica.

Além disso, o programa também parte do pressuposto de que, se o Estado fornecer assistência técnica ao produtor rural, este poderá fazer melhor uso do solo, substituindo a agricultura tradicional por formas de uso do solo amigáveis, como sistemas agroflorestais, silvipastoris e de manejo florestal. Dessa forma, também será aumentada a infiltração de água no solo, levando ao aumento da disponibilidade e qualidade hídrica.

Tabela 5 | Modelo lógico do Programa Rede Cuidar

Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
Recursos financeiros (por exemplo, para pagamentos dos produtores, PSA, e logística) Recursos humanos (por exemplo, equipes técnicas, gestores e fiscais)	Pagar produtores rurais por serviços ambientais (PSA) Realizar assistência técnica aos produtores rurais Fiscalizar as atividades dos produtores rurais Monitorar a recuperação florestal	Pagamentos realizados aos produtores rurais (PSA) Assistências técnicas oferecidas Fiscalizações realizadas Áreas de floresta monitoradas	Aumento de áreas com uso de práticas amigáveis e rentáveis de uso do solo Aumento de áreas recuperadas com vegetação nativa Diversificação da renda do produtor rural Aumento da infiltração de água no solo	Aumento da disponibilidade de recursos hídricos Melhoria da qualidade da água disponível

3.1. Seleção de beneficiários

Ainda como parte do desenho da política, é importante definir quem será a população beneficiada pelos serviços ou ações. Isso permitirá a construção de um projeto de implementação mais sólido, com todas as etapas direcionadas da melhor forma possível para a cobertura da população visada.

Para a definição dos beneficiários da política, é necessário que se explicite as seguintes populações, conforme discutido em Chile (2016):

- **População potencial:** é a população afetada de alguma forma pelo problema, identificada e delimitada durante o diagnóstico do mesmo;
- **População objetivo:** é o público-alvo da política, ou seja, toda a população a quem a política visa e que se pretende atender em algum momento do tempo. Pode ser igual à população potencial ou a parte dela, a depender dos *critérios de focalização* (também comumente chamados de critérios de elegibilidade) escolhidos;
- **População beneficiária:** é a população atendida pela política em determinado momento (ano, biênio etc.). Pode ser igual à população objetivo ou a parte dela, a depender da sua dimensão em relação aos recursos disponíveis para a política. Quando houver escassez de recursos e, consequentemente, necessidade de se atender somente parte da população objetivo, a população beneficiária deve ser escolhida a partir de *critérios de priorização* bem definidos.

Os *critérios de focalização* estabelecidos pela política são essenciais para a definição da população que se pretende atender. Eles devem ser objetivos, bem definidos e de fácil verificação, para que não se crie problemas quanto ao mapeamento de potenciais beneficiários. Possíveis critérios de uma política que vise a atender famílias incluem variáveis como faixa de renda familiar per capita, nível de violência no bairro (número de homicídios por mil habitantes), acesso a saneamento básico, região geográfica, entre outros. É importante que os critérios escolhidos estejam de acordo com os objetivos da política.

A escassez de recursos faz com que, muitas vezes, não seja possível atender a toda população elegível de uma só vez. Assim, em muitos casos é necessário que sejam definidos *critérios de priorização*. Pode ser que se deseje

priorizar o atendimento a uma parcela da população objetivo que seja afetada de forma mais intensa pelo problema, por exemplo. Entretanto, vale ressaltar que, muitas vezes, atribuir igual probabilidade de atendimento para todos os indivíduos da população objetivo, através de um processo de aleatorização, pode constituir um critério justo (uma vez observadas as devidas considerações éticas, quando cabível). Uma vantagem adicional da aleatorização, ainda, é a de permitir que futuras avaliações de impacto da política sejam desenvolvidas de forma muito mais robusta, com a definição de um grupo de comparação ideal. Mais informações sobre avaliação experimental podem ser encontradas no volume de Avaliação *ex post*.

Finalmente, a caracterização dessas populações facilita a criação de indicadores de focalização e de cobertura – sendo o grau de cobertura de um programa o tamanho da população que está de fato sendo atendida (*população beneficiária*) em relação ao tamanho da população que se pretende atender (*população objetivo*), expresso em termos percentuais –, que deverão ser monitorados durante o curso da política para o devido acompanhamento da implementação e das metas de cobertura em relação ao público-alvo.

Exemplo 1

Rede Cuidar

A Rede Cuidar tem como *população potencial* toda a população do estado do Espírito Santo. Os *critérios de focalização* do programa definem como *população objetivo* os portadores de DCNT, especificamente diabetes, hipertensão, e câncer ginecológico, além de mulheres com gestação de risco.

Como *critério de priorização*, somente os pacientes classificados como risco alto ou muito alto são encaminhamentos para a Unidade Cuidar, compondo a *população beneficiária.* A classificação de risco é baseada em escores específicos que fazem uso de informações do paciente obtidas a partir de exames laboratoriais e consulta com profissional de saúde.

Exemplo 2

Programa Reflorestar

O Programa Reflorestar tem como *população potencial* a população afetada pelo déficit hídrico residente em áreas rurais do Espírito Santo, bem como em áreas urbanas localizadas a jusante das bacias. A *população objetivo* é definida a partir dos seguintes *critérios de focalização*: (i) possuir propriedade rural em área considerada prioritária, conforme definido em edital no início de cada ciclo do projeto; e (ii) apresentar documentação necessária para participação Certidões Negativas de Débitos federal e estadual, comprovação de posse da propriedade, comprovante de residência e documento de identificação.

No caso de haver mais inscritos elegíveis a receberem os benefícios do programa do que recursos para oferecer PSA a todos, são priorizadas as propriedades rurais que (*critérios de priorização*):

1) Estão localizadas em comunidades cujas bacias hidrográficas são críticas para o abastecimento e tratamento de água do Estado;

2) Estão localizadas em bacias hidrográficas que possuem recursos financeiros (fontes) disponíveis para investimento;

3) Estão localizadas em bacias de abastecimento cuja análise econômica demonstra que o custo de realizar o PSA é compensado pela diminuição nos custos de tratamento da água;

4) Se inscreveram com maior antecedência no programa.

4 Projeto de implementação

A implementação de uma política deve ser realizada através de um projeto que tenha começo, meio e fim previsíveis e programados. A elaboração deste projeto é uma das etapas mais críticas na implementação de uma nova política. Essa etapa consiste em programar em detalhes o que será feito, o que se espera que aconteça como resultado de cada ação e o que se necessita agenciar e disponibilizar de modo a assegurar a sua realização.

Para definir os detalhes do projeto é necessário responder às seguintes perguntas:

1) Que atividades são necessárias para colocar em prática a estratégia escolhida? As atividades são um conjunto de ações ou iniciativas a partir das quais serão atingidas as metas. No nível operacional, as atividades também podem ser subdivididas em tarefas. É importante detalhar, ao máximo, as atividades, porque é daí que virá o passo a passo das ações.

2) Quais são os recursos necessários para a realização de cada uma dessas atividades? Os recursos se referem aos recursos humanos (pessoas que irão realizar as tarefas) e também aos materiais necessários à execução da tarefa.

3) Onde esses recursos podem ser buscados?

Uma vez respondidas essas perguntas, será obtida uma lista de atividades. O próximo passo será elaborar o *cronograma de execução* da política. Esse é um instrumento poderoso de auxílio ao gestor, tanto no planejamento quanto no monitoramento do projeto, pois com ele é possível visualizar o todo das atividades no tempo, bem como suas interdependências, desenvolvimento e resultados. Além disso, o cronograma de execução permite identificar possíveis desvios em relação ao planejado, o que possibilita uma correção de rota durante o decorrer do projeto. Para elaborar o cronograma, são necessários:

- Lista de atividades necessárias e suficientes para produzir os resultados;

> “(...) com ele é possível visualizar o todo das atividades no tempo, bem como suas interdependências, desenvolvimento e resultados”

- Precedência entre as atividades, ou seja, é preciso definir a ordem das atividades, pois algumas atividades têm como insumo o produto desenvolvido em outra;
- Estimativa de recursos envolvidos;
- Estimativa de duração das atividades;
- Marcos críticos, com datas limites para cada atividade.

De posse destas informações, o cronograma poderá ser elaborado. No entanto, as políticas públicas só se tornam realidade quando colocadas em prática. A avaliação *ex ante* precisa, portanto, incorporar uma visão, em detalhes, de como ocorrerá essa implementação, preferencialmente antecipando problemas e suas alternativas de solução. Políticas lançadas sem uma clara definição de quem é responsável pelo quê, com que grau de autonomia e com que formas de monitoramento e controle – e sem muitas vezes especificar seu passo a passo operacional e sem planejamento de seus riscos – geram incertezas, brechas e pontos de travamento ("gargalos") (IPEA, 2018).

Por isso é preciso definir soluções de governança e gestão para a política. A definição da governança começa com a identificação dos órgãos internos ou externos ao Governo envolvidos diretamente e de forma diferenciada no projeto. Nesta etapa é preciso descrever os principais órgãos, a pessoa que servirá de interlocução qualificada em cada um deles e a forma como o parceiro contribuirá para o projeto.

Também é importante identificar a equipe do projeto, que é composta pelos profissionais de órgãos internos ou externos ao Governo, assim como terceiros, que possuem responsabilidade direta na execução de ações do projeto, ou seja, que trabalham e efetuam produtos intermediários e entregas do projeto. Durante a definição da equipe, é importante que os nomes, instituições de que fazem parte e contato dos membros sejam identificados.

Exemplo 1

Programa Estadual de Barragens Públicas

O Estado do Espírito Santo viveu nos últimos anos uma das piores estiagens de sua história, caracterizada pela redução do volume de precipitação e, por consequência, pela baixa vazão dos rios e córregos. A situação se agravou em 2014, repercutindo negativamente em todos os setores, sobretudo, no setor agropecuário capixaba. Portanto, a necessidade de ações coordenadas através de políticas públicas, para mitigar os efeitos da carência de infraestrutura hídrica no Estado e da condição hidroclimática crítica mostrou-se extremamente necessária.

Nesse cenário, a ampliação do número de barragens públicas e privadas de usos múltiplos foi abordada como um programa prioritário no Planejamento Estratégico 2015-2018 para melhorar a segurança e a capacidade de reserva hídrica do Estado, surgindo assim o Programa Estadual de Barragens Públicas.

Os objetivos gerais do Programa são:

a) Conclusão da barragem de uso múltiplo de Pinheiros, no Rio Itauninhas;

b) Implantação de 40 barragens de uso múltiplo; e

c) Implantação de 10 barragens em assentamentos rurais.

Por meio do Programa, espera-se gerar os seguintes resultados:

I) Criação de alternativas para aumentar a disponibilidade hídrica a curto e médio prazo;

II) Redução do déficit hídrico e do impacto negativo sobre as comunidades rurais e sobre a produção e renda dos produtores;

III) Revitalização de assentamentos rurais e melhoria da infraestrutura produtiva dos mesmos;

IV) Potencialização da produção agrícola dos assentados, bem como a dessedentação dos animais;

V) Colaboração para o sistema de abastecimento das cidades.

Que atividades são necessárias para colocar em prática a estratégia escolhida?

No contexto do Programa, cada construção de barragem pode ser analisada como um projeto distinto. São listadas a seguir as principais atividades necessárias e suficientes para produzir os resultados desejados e suas respectivas durações médias:

1) Realização da análise preliminar da demanda para construção da barragem - 15 dias;

2) Contratação de projetos de barragens;

- Avaliar novos pontos de barragens (questões ambientais) - Duração: 10 dias;
- Firmar termo de cooperação técnica com municípios - Duração: 5 dias;
- Elaborar termo de referência - Duração: 2 dias;
- Elaborar orçamento e cronograma físico-financeiro - Duração: 10 dias;
- Encaminhar para análise dos órgãos de controle - Duração: 30 dias;
- Elaborar e publicar edital de licitação - Duração: 5 dias;
- Realizar processo licitatório para contratação de projetos de barragens - Duração: 60 dias;

3) Gestão e fiscalização de contratos de projetos de barragens - Duração: 160 dias;

4) Contratação de obras de barragens;

- Analisar o projeto, planilhas orçamentárias e outros documentos técnicos - Duração: 20 dias;
- Solicitar licenciamento ambiental - Duração: 45 dias;
- Elaborar termo de referência - Duração: 2 dias;
- Elaborar orçamento e cronograma físico-financeiro - Duração: 10 dias;
- Encaminhar para análise dos órgãos de controle - Duração: 30 dias;
- Elaborar e publicar edital de licitação - Duração: 5 dias;
- Realizar processo licitatório para contratação de obras de barragens - Duração: 60 dias;

5) Gestão e fiscalização de contratos de obras de barragens - Duração: 180 a 360 dias;

6) Recebimento da obra - Duração: 90 dias.

Quais são os recursos necessários para a realização de cada uma dessas atividades?

Considerando as atividades listadas, para a realização das mesmas são necessários recursos humanos, máquinas, material de construção, veículos, computadores, telefones celulares, GPS etc.

Onde esses recursos podem ser buscados?

1) Recursos humanos:

- No próprio quadro de servidores;
- Por meio de contratação de terceiros;
- Por meio de instituições vinculadas ou parceiras.

2) Recursos não-humanos: através de processo licitatório.

Quais são os marcos críticos da política pública?

No contexto do Programa, cada construção de barragem pode ser analisada como um projeto distinto, tal que as datas limites para conclusão dos marcos críticos podem variar de entre os projetos. A seguir, são listados os marcos críticos comuns a todos os projetos, que são monitorados de forma individualizada:

- Projeto elaborado;
- Projeto revisado;
- Termo de referência elaborado;
- Edital de licitação publicado;
- Licitação finalizada;
- Licença de operação emitida;
- Ordem de serviço de obra emitida;
- Terraplanagem concluída;
- Execução do monge concluída;
- Execução do barramento concluída;
- Limpeza da área realizada;

- Cercamento realizado;
- Plantio de mudas realizado;
- Inauguração realizada.

Quais são os órgãos internos ou externos ao Governo envolvidos na política pública?

- Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca (SEAG);
- Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (IDAF);
- Agência Estadual de Recursos Hídricos (AGERH);
- Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP);
- Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT);
- Procuradoria-Geral do Estado (PGE);
- Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES);
- Empresas contratadas por meio de licitação.

Quais são os profissionais de órgãos internos ou externos ao Governo, assim como terceiros, que têm responsabilidade de executar atividades?

- Engenheiro Civil;
- Engenheiro Agrônomo;
- Engenheiro Ambiental;
- Engenheiro Florestal;
- Técnico em Edificações e Planejamento de Obras;
- Biólogo;
- Arquiteto;
- Geógrafo;
- Geólogo;
- Administrador;
- Advogado.

Exemplo 2

Programa Reflorestar

Que atividades são necessárias para colocar em prática a estratégia escolhida?

O Planejamento Estratégico do programa apresenta nove ações necessárias para sua operacionalização (ACCENTURE, 2011):

1) Desenvolver e operacionalizar a gestão do programa;
2) Formalizar a estrutura organizacional;
3) Elaborar plano de comunicação;
4) Elaborar plano de capacitação;
5) Identificar necessidades de sistemas e infraestrutura técnica;
6) Revisão e adequação do marco legal estadual;
7) Elaborar documentação de suporte ao programa;
8) Estruturar e realizar a captação de recursos;
9) Prospectar, selecionar e formalizar parcerias e fornecedores.

Quais são os recursos necessários para a realização de cada uma dessas atividades?

São necessários recursos financeiros para pagamento do PSA e recursos humanos para realizar atendimentos aos produtores rurais, além de gerenciar e monitorar o programa.

Onde esses recursos podem ser buscados?

Para operacionalização do Programa, foi criado o FUNDÁGUA e definido que 2,5% dos Royalties de petróleo e gás natural seriam direcionados para este fundo. Além disso, recursos adicionais podem ser obtidos a partir de captações internacionais e por meio de parcerias.

Quais são os marcos críticos da política pública?

- Institucionalização do Programa;
- Regulamentação da exploração sustentável de produtos da floresta;
- Estruturação da cadeia de negócios florestais;
- 4.000 propriedades rurais beneficiadas com PSA;
- 2.500 ha de recuperação iniciada em cumprimento a condicionantes ambientais de licenciamento florestal do IDAF (Fibria, Suzano e particulares);
- 60 mil ha recuperados via regeneração natural.

Quais são os órgãos internos ou externos ao Governo envolvidos na política pública?

As instituições internas e externas ao Governo envolvidas no Programa Reflorestar são listadas nas tabelas a seguir.

Tabela 6 | Instituições internas ao Governo

Instituição	Forma de atuação
SEAMA/ IEMA	▪ Gerenciar o projeto estruturante de Conservação e Recuperação Florestal; ▪ Executar a ação de monitorar as áreas em regeneração natural.
FAPES	▪ Responsável por fomentar a ação de Pesquisa Florestal.
IDAF	▪ Apoiar na regulamentação da exploração sustentável de produtos da floresta.
INCAPER	▪ Fomentar e executar pesquisas com arranjos florestais sustentáveis e internalizar a introdução de práticas de uso do solo de base florestal na sua rotina de assistência técnica e extensão rural.
BANDES	▪ Agente Técnico e financeiro do programa.

Tabela 7 | Instituições externas ao Governo

Instituição	Forma de atuação
The Nature Conservancy (TNC)	▪ Apoiar tecnicamente na contratação de serviços e estudos que auxiliem na estruturação e gestão do programa.
Agência do Doce	▪ Apoio com convênio técnico.

Quais são os profissionais de órgãos internos ou externos ao Governo, assim como terceiros, que têm responsabilidade de executar atividades?

- Engenheiro Florestal;
- Agrônomo;
- Biólogo;
- Técnico em geoprocessamento;
- Técnico agrícola;
- Profissionais da área administrativa e financeira.

5 Análise de riscos

Riscos são situações que envolvem incerteza quanto à possibilidade de que algo negativo aconteça. No âmbito de uma política pública, a ocorrência de uma situação negativa inesperada pode comprometer a devida implementação e, portanto, é uma ameaça a sua efetividade. Nesse sentido, uma etapa essencial durante o desenho de qualquer política é a reflexão, por parte dos formuladores, acerca dos possíveis riscos que possam surgir ao longo do tempo. Dessa forma, os gestores são capazes de antever problemas, planejar as medidas para mitigar o risco e antecipar soluções.

São três as etapas de uma análise de riscos, conforme discutido em *European Union* (2001):

1) Identificar os potenciais riscos;

2) Avaliar a probabilidade de ocorrência dos riscos. Essa etapa define qual deve ser o grau de preocupação com cada risco identificado e baliza o planejamento de medidas que possam reduzir a chance de que cada um se concretize;

3) Determinar as consequências para a política advindas da ocorrência dos riscos. Dessa forma, mesmo que as contramedidas planejadas não sejam suficientes para impedir que um risco ocorra, é possível antecipar soluções às suas consequências, minimizando assim os impactos negativos sobre a política.

Por fim, uma análise de riscos *ex ante* completa permite que se atinja um diagnóstico acerca do desenho proposto até então. Se os riscos identificados forem avaliados como ameaças muito graves à política, é possível que o melhor caminho a ser tomado seja alterar a proposta de desenho desde a concepção. Uma possível ferramenta para a realização da análise de riscos é o *checklist* desenvolvido pela Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP).

Disponível em:
www.ijsn.es.gov.br/CMA/GUIA

Escaneie no seu celular:

Exemplo 1

Rede Cuidar

Tabela 8 | *Checklist* para análise de riscos do Programa Rede Cuidar

Riscos relacionados aos recursos financeiros	Avaliação: MODERADO
☑ CHECKLIST	COMENTÁRIOS
☑ Há disponibilidade de recursos para a realização do projeto?	Recurso federal repassado aos municípios para custeio da AAE e complemento estadual. (Moderado – caso algum município se desligue da proposta ou o gestor estadual reavalie a contrapartida).
☑ Existem contrapartidas obrigatórias por parte do Governo? Em que proporção? Qual o valor?	Sim.
Riscos relacionados a obras e terrenos	Avaliação: BAIXO
☑ A obra possui projeto básico? E projeto executivo?	Sim.
☑ Existe definição quanto ao local/terreno onde o projeto será executado?	Sim.
☑ O terreno é do Governo?	Não.
Riscos relacionados a equipamentos e mobiliário	Avaliação: BAIXO
☑ Há necessidade de aquisição de equipamentos e mobiliários para o funcionamento da nova instalação? Equipamentos e mobiliários estão definidos?	Sim (para as UC de Linhares e Venda Nova).
☑ Possibilidade de adesão a alguma Ata de Registro de Preço?	Sim.
Riscos relacionados a pessoas	Avaliação: MODERADO
☑ Há necessidade de contratação de mão de obra para a fase pré-operacional do projeto?	Sim.
☑ Há necessidade de contratação de mão de obra para seu pleno funcionamento?	Sim, equipe da Unidade Cuidar.
☑ Quantos profissionais serão necessários? Há um dimensionamento e perfil?	Depende do perfil assistencial da unidade. Há dimensionamento de cada uma.
Riscos relacionados à operação	Avaliação: MODERADO
☑ Modelo de Gestão definido?	Sim.
☑ Há repasse de fontes externas para custeio (total ou parcialmente) da operação do empreendimento? Qual o valor mensal do repasse?	Repasse federal direto para os fundos estadual e municipais de saúde.

continua

continuação

Riscos relacionados à interação com as partes interessadas (*Stakeholders*)	Avaliação: BAIXO
☑ Existe algum planejamento de como interagir com os *Stakeholders*?	Sim.
☑ Com quais *Stakeholders* o projeto se relacionará de forma ativa?	Gestores, profissionais, prestadores, usuários.
☑ Qual o grau de dificuldade de obtenção de apoio ou consenso com os *Stakeholders*?	Baixo.
Riscos relacionados à regulação, atuação legislativa ou jurídico-institucional	**Avaliação: BAIXO**
☑ O projeto requer a aprovação de alguma lei em âmbitos federal ou municipal?	Não.
☑ Precisa de audiência pública para aprovação da sociedade?	Não.

Exemplo 2

Programa Reflorestar

Tabela 9 | *Checklist* para análise de riscos do Programa Reflorestar

Riscos relacionados aos recursos financeiros	Avaliação: BAIXA
☑ CHECKLIST	COMENTÁRIOS
☑ Há disponibilidade de recursos para a realização do projeto?	Sim, depende de aprovação do Conselho FUNDAGUA.
☑ O projeto precisará de recursos de terceiros? Em que proporção do total do projeto?	Não. O programa conta com recursos de *royalties*. Mas recursos de terceiros podem potencializar ações do programa.
☑ Existem contrapartidas obrigatórias por parte do Governo? Em que pro-porção? Qual o valor?	Sim, pagamento de 50% quando houver aporte de recursos de financiamento do Banco Mundial.
☑ Caso precise de recursos de terceiros, em que fase está a negociação?	Depende da fonte de recurso/ parceiro.
☑ Qual o grau de incerteza em relação a liberação de recursos financeiros por parte de terceiros?	Baixo.
☑ Existem pessoas no Governo capazes de gerir adequadamente os recursos captados?	Sim.
☑ Qual o grau de complexidade em levantar os valores de investimento e de custeio necessários à realização do projeto?	Médio.

continua

continuação

Riscos relacionados a obras e terrenos	Avaliação: NÃO SE APLICA
☑ Essa obra possui projeto básico? E projeto executivo?	Não se aplica.
☑ Existe definição quanto ao local/ terreno onde o projeto será executado?	Não se aplica.
☑ O terreno é do Governo?	Não se aplica.
☑ O documento de titularidade do terreno está disponível?	Não se aplica.
☑ O terreno possui dívidas? Está envolvido em disputas judiciais?	Não se aplica.
☑ O terreno possui restrições ambientais para o tipo de projeto que se deseja executar?	Não se aplica.
☑ Necessidade de desapropriação? Quantas casas estão envolvidas?	Não se aplica.
☑ Qual o valor estimado com a desapropriação?	Não se aplica.
☑ Atende integralmente ao Estatuto da Cidade?	Não se aplica.
☑ Quais são os pontos onde o Estatuto da Cidade não é atendido?	Não se aplica.
☑ É preciso consultar ou conseguir autorização de outro Poder para realizar a obra?	Não se aplica.

Riscos relacionados a equipamentos e mobiliário	Avaliação: BAIXO
☑ Há necessidade de aquisição de equipamentos e mobiliários para o funcionamento da nova instalação? Equipamentos e mobiliários estão definidos?	Sim, veículos, *desktops*, imageamentos, *softwares* etc.
☑ Possibilidade de adesão a alguma Ata de Registro de Preço?	Não se aplica.
☑ Qual o grau de dificuldade para especificação?	Não se aplica.
☑ Qual o valor previsto para a aquisição desses equipamentos e mobiliário?	Não se aplica.
☑ Os equipamentos e mobiliário podem ser adquiridos com recursos desse projeto (total ou parcialmente)?	Não se aplica.

Riscos relacionados a pessoas	Avaliação: MODERADO
☑ Há necessidade de contratação de mão de obra para a fase pré-operacional do projeto?	Sim.
☑ Há necessidade de contratação de mão de obra para seu pleno funcionamento?	Sim, equipe da Unidade Cuidar.
☑ Quantos profissionais serão necessários? Há um dimensionamento e perfil?	Sim, há dimensionamento e perfil. Os consultores que atendem os produtores rurais são possibilitados por parceria com o BANDES.
☑ Qual o custo estimado mensal com folha de pagamento para esses profissionais?	R$ 560 mil por mês.

continua

continuação

Riscos relacionados a pessoas	Avaliação: MODERADO
☑ Há repasse de fontes externas para custear (total ou parcial) a folha de pagamento? Qual o valor mensal do repasse?	Não.
☑ O valor previsto para pagamento de pessoal está previsto no PPA ou LOA? Qual o valor previsto?	Sim.

Riscos relacionados à operação	Avaliação: BAIXO
☑ Modelo de Gestão definido?	Sim.
☑ Qual custo estimado mensal do repasse?	R$ 96.025.000 até 2018 com pagamento de PSA.
☑ Qual o custo mensal estimado para operação do empreendimento após a entrega do projeto (excluir a folha de pagamento)?	
☑ Há repasse de fontes externas para custeio (total ou parcialmente) da operação do empreendimento? Qual o valor mensal do repasse?	Banco Mundial reembolsa 50% dos gastos em áreas prioritárias.
☑ O valor estimado para a manutenção do empreendimento está previsto no PPA ou LOA? Qual o valor previsto?	Sim, R$ 15 milhões por ano aproximadamente.

Riscos relacionados à interação com as partes interessadas (*Stakeholders*)	Avaliação: BAIXO
☑ Existe algum planejamento de como interagir com os *Stakeholders*?	Sim.
☑ Com quais *Stakeholders* o projeto se relacionará de forma ativa?	Comitês de bacias, ONGs, academia e setor de agricultura.
☑ Qual o grau de conflito existente dos *Stakeholders* em relação ao projeto?	Baixo.
☑ Qual o grau de dificuldade de obtenção de apoio ou consenso com os *Stakeholders*?	Moderado.

Riscos relacionados à regulação, atuação legislativa ou jurídico-institucional	Avaliação: BAIXO
☑ O sucesso do projeto é condicionado por ações prévias no campo do Legislativo Estadual?	Sim.
☑ Precisa de audiência pública para aprovação da sociedade?	Não.
☑ Qual o grau de dificuldade de obtenção de licenças junto às entidades estaduais, municipais ou federais?	Não se aplica.
☑ Qual o grau de suscetibilidade do sucesso do projeto em relação a mudanças no ambiente regulatório ou de sua aplicação?	Não.
☑ Existe potencial de modificações substantivas no ambiente institucional que inviabilize a execução ou continuidade do projeto?	Não.

6 Planos de monitoramento e avaliação

Os procedimentos de monitoramento e avaliação de uma política são responsáveis por gerar as informações que permitem acompanhar o comportamento dos principais indicadores ao longo do tempo, e responder às principais perguntas sobre o desempenho da política em cada etapa. Dessa forma, os planos de monitoramento e de avaliação de uma política devem ser elaborados com base no Modelo Lógico, em que são detalhadas que são detalhadas as etapas necessárias para sua implementação e efetividade. Assim, as perguntas sobre quais dimensões devem ser avaliadas e monitoradas surgem dos objetivos esperados e atividades planejadas da política e, portanto, são passíveis de serem planejadas desde a formulação da política.

> “Os planos de monitoramento e de avaliação de uma política devem ser elaborados com base em seu Modelo Lógico”

Para o plano de monitoramento, deverão ser especificados quais os indicadores responsáveis por mensurar o progresso de cada uma das etapas do Modelo Lógico *(insumos, atividades, produtos, resultados e impactos)*, que permitirão o acompanhamento da política em relação aos objetivos e metas traçados. O Boxe A, no capítulo 2, traz informações sobre critérios para construção de bons indicadores.

Assim, definir um plano de monitoramento é uma forma objetiva de estruturar indicadores a serem acompanhados durante o curso da política, especificando: 1) a fase do modelo lógico à qual o indicador está associado; 2) a descrição do indicador; 3) a frequência da coleta; 4) o órgão responsável pela coleta; 5) o valor de linha de base (ou seja, anterior à implementação da política), sempre que pertinente; e 6) a meta para o período em questão. Para mais informações sobre como fazer o monitoramento de uma política ver o volume "Como monitorar políticas públicas?" deste Guia.

Já o plano de avaliação futura, especifica as dimensões que se pretende analisar de forma mais profunda após a implementação do programa *ex post*, detalhando as perguntas a serem respondidas por cada avaliação e a metodologia a ser empregada, assim como os principais indicadores que serão utilizados, a fonte dos dados e o órgão responsável pela análise. De forma similar ao plano de monitoramento, essas perguntas surgem a

Template disponível em:
www.ijsn.es.gov.br/CMA/GUIA

Escaneie no seu celular:

partir da Teoria do Programa. Por exemplo, se o objetivo de uma política, conforme especificado no Modelo Lógico, é a redução da pobreza, então uma avaliação de impacto deve medir se houve de fato redução de pobreza e qual foi o tamanho dessa redução, caso tenha ocorrido. Se as atividades planejadas por essa política incluíam a entrega de cestas básicas para o público-alvo, então uma avaliação de processos pode avaliar se as cestas foram entregues conforme o planejamento inicial, no prazo estipulado e para todas as famílias pretendidas. Mais informações sobre avaliações *ex post* estarão disponíveis no volume "E quando a política está em andamento? Avaliação *ex post*!" deste Guia.

As tabelas 10 e 11, a seguir, baseadas em *World Bank Institute* (2009), apresentam sugestões de estrutura para a elaboração dos planos de monitoramento e avaliação.

[6] A linha de base é o valor que o indicador de interesse apresenta antes da implementação da política. Por exemplo, se a renda média das famílias é o indicador a ser monitorado, a linha de base é o valor desse indicador antes da intervenção.

Tabela 10 | Plano de Monitoramento

Indicador	Fase do Modelo Lógico					Valor de linha de base[6]	Frequência da coleta	Meta			Órgão responsável pela coleta de dados
	Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos			Ano 1	Ano 2	Ano 3	

Fonte: adaptada de *World Bank Institute* (2009).

Tabela 11 | Plano de Avaliação

Pergunta	Subperguntas	Metodologia	Pincipais indicadores	Fonte de dados	Órgão responsável pela análise de dados

Fonte: adaptada de *World Bank Institute* (2009).

Exemplo 1

Escola Viva

No que diz respeito aos desafios do Ensino Médio no estado do Espírito Santo, constatou-se que apenas 54,3% dos jovens de até 19 anos completavam tal etapa de ensino (segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2013), existia alta incidência de distorção idade-série (proporção de alunos com mais de 2 anos de atraso escolar) e havia a necessidade de ressignificar a instituição escola púbica por meio do espaço físico e da concepção de um novo reordenamento político, institucional e pedagógico.

Em 2015, o programa Escola Viva foi implementado na rede pública estadual de ensino com os objetivos de:

- Instituir a política de Escolas de Tempo Integral em Turno Único, ampliando, assim, o tempo de permanência dos estudantes na escola;
- Promover a formação para a vida buscando ampliar as referências do estudante com relação a valores e princípios nos diversos meios com os quais interage;
- Possibilitar ao estudante conhecimentos, práticas e vivências contextualizadas que aprimorem sua aprendizagem assegurando o pleno domínio do conhecimento a ser desenvolvido na Educação Básica;
- Desenvolver um conjunto pleno de competências cognitivas, bem como um conjunto de outras competências essenciais nos domínios da emoção e da natureza social;
- Construir uma nova identidade de escola incrementando os tempos e espaços escolares, as dimensões curriculares, a metodologia e a prática pedagógica.

Por meio das ações do Escola Viva, espera-se criar oportunidades aos jovens, a partir de uma educação integral, de uma formação plena, com desenvolvimento de práticas e vivências a partir de um currículo diferenciado, de forma a promover sujeitos autônomos, solidários e competentes.

Alguns dos indicadores utilizados para monitorar o Escola Viva são especificados no plano de monitoramento do programa:

Tabela 12 | Plano de monitoramento do Escola Viva

Indicador	Fase do Modelo Lógico					Frequência da coleta	Órgão responsável pela coleta de dados
	Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos		
Número de matrículas			X			Anual	SEDU
Elaboração do plano pedagógico			X			Quinzenal	SEDU
Notas dos alunos				X		Trimestral	SEDU
Frequência do aluno nas aulas				X		Semanal	SEDU
Número de alunos que evadiram					X	Trimestral	SEDU
Nota do aluno no PAEBES* Trimestral					X	Trimestral	SEDU
Nota do aluno no PAEBES Anual					X	Anual	SEDU

*PAEBES: Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo.

Por sua vez, o plano de avaliação do Escola Viva especifica as principais perguntas a serem investigadas após a implementação do programa:

Tabela 13 | Plano de avaliação do Escola Viva

Pergunta	Subperguntas	Metodologia	Pincipais indicadores	Fonte de dados	Órgão responsável pela análise de dados
Os alunos da Escola Viva têm menor probabilidade de abandonar escola?		Avaliação de impacto. Será feita uma comparação entre os grupos de tratamento (alunos da Escola Viva) e de controle (alunos de escolas em tempo parcial) utilizando a combinação de métodos de diferenças em diferenças e pareamento.	Variável indicadora de se o aluno abandonou a escola	SEGES* (SEDU)	IJSN
Os alunos da Escola Viva têm menor probabilidade de reprovar?		Avaliação de impacto. Será feita uma comparação entre os grupos de tratamento (alunos da Escola Viva) e de controle (alunos de escolas em tempo parcial) utilizando a combinação de métodos de diferenças em diferenças e pareamento	Variável indicadora de se o aluno reprovou	SEGES (SEDU)	IJSN

Pergunta	Subperguntas	Metodologia	Pincipais indicadores	Fonte de dados	Órgão responsável pela análise de dados
O aluno tem desempenho escolar maior se estiver na Escola Viva?	Os alunos da Escola Viva apresentam notas maiores no PAEBES? Os alunos da Escola Viva apresentam notas maiores no ENEM?	Avaliação de impacto. Será feita uma comparação entre os grupos de tratamento (alunos da Escola Viva) e de controle (alunos de escolas em tempo parcial) utilizando a combinação de métodos de diferenças em diferenças e pareamento.	Nota do aluno no PAEBES Nota do aluno no ENEM	PAEBES (SEDU) ENEM** (INEP)	IJSN
O aluno tem maior probabilidade de acessar o Ensino Superior se estudou na Escola Viva?		Avaliação de impacto. Será feita uma comparação entre os grupos de tratamento (alunos da Escola Viva) e de controle (alunos de escolas em tempo parcial) utilizando a combinação de métodos de diferenças em diferenças e pareamento.	Variável indicadora de se o aluno ingressou no ensino superior	Censo da Educação Superior (INEP)	IJSN

*SEGES: Sistema Estadual de Gestão Escolar.
**ENEM: Exame Nacional do Ensino Médio.

Exemplo 2

Programa Reflorestar

Alguns dos indicadores utilizados para monitorar o Programa Reflorestar são especificados na tabela a seguir:

Tabela 14 | Plano de monitoramento do Programa Reflorestar

Indicador	Fase do Modelo Lógico					Frequência da coleta	Meta			Órgão responsável pela coleta de dados
	Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos		Ano 1	Ano 2	Ano 3	
Número de proprietários beneficiados pelo programa			X			Anual	1.000	1.000	1.000	SEAMA
Cobertura vegetal em estágio inicial de recuperação no ES (em ha)				X		Anual	60.000			SEAMA/UGP*
Área restaurada ou reflorestada (em ha)				X		Anual	500	1.000	2.000	SEAMA/UGP
Áreas em que práticas sustentáveis foram adotadas como resultado do projeto (em ha)				X		Anual	300	800	1.850	INCAPER**

*UGP: Unidade Gerenciadora do Programa Rodoviário do Espírito Santo II – Programa BID II.
**INCAPER: Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural.

Por sua vez, o plano de avaliação do Programa Reflorestar especifica as principais perguntas a serem investigadas após a implementação do programa:

Tabela 15 | Plano de avaliação do Programa Reflorestar

Pergunta	Subperguntas	Metodologia	Pincipais indicadores	Fonte de dados	Órgão responsável pela análise de dados
Houve aumento da área preservada e evolução positiva do uso do solo?	**Evolução positiva do uso do solo e cobertura vegetal:** ▪ Houve aumento da cobertura vegetal em estágio inicial de recuperação? ▪ Houve aumento da cobertura vegetal em estado avançado de regeneração? **Evolução negativa do uso do solo e cobertura vegetal:** ▪ Houve aumento da área coberta por solos degradados? ▪ Houve aumento das pastagens sobre áreas preservadas? ▪ Houve diminuição da diversidade nos cultivos agrícolas?	Avaliação de impacto. Será feita uma comparação entre os grupos de tratamento (propriedades que participaram do Programa Reflorestar) e de controle (propriedades que não participaram do Programa) utilizando a combinação dos métodos de diferença em diferenças e pareamento. Serão utilizadas técnicas de fotointerpretação sobre imagens de satélite em escala 1:4.000.	▪ Cobertura vegetal em estágio inicial de recuperação ▪ Cobertura vegetal em estado avançado de regeneração ▪ Área coberta por solos degradados ▪ Áreas de pastagens ▪ Indicador de diversidade nos cultivos agrícolas	Imagens de Satélite e Plêiades (IJSN/ Hiparc Geotecnologia)	IJSN
Houve melhora dos parâmetros de qualidade e disponibilidade hídrica, durante o Programa Reflorestar?	A qualidade da água aumentou? A disponibilidade da água aumentou?	Análise Executiva dos resultados, a partir de comparação dos momentos antes e depois do programa.	▪ Demanda bioquímica de oxigênio (DBO) ▪ Oxigênio dissolvido (OD) ▪ PH da água ▪ Taxa de coliformes termotolerantes ▪ Condutividade elétrica ▪ Vazão ▪ Turbidez ▪ Fósforo total	Agência Estadual de Recursos Hídricos (AGERH) Agência Nacional de Águas (ANA) Informações coletadas em pesquisas de campo (IJSN)	IJSN
O programa contribuiu para aumentar a renda dos proprietários e melhorar outros indicadores socioeconômicos?	O Programa Reflorestar contribui para o aumento da renda familiar? O Programa Reflorestar contribui para o aumento da escolaridade?	Avaliação de impacto. Será feita uma comparação entre os grupos de tratamento (propriedades que participaram do Programa Reflorestar) e de controle (propriedades que não participaram do Programa) utilizando o método de pareamento.	▪ Renda familiar total ▪ Renda familiar per capita ▪ Anos de escolaridade	Dados primários levantados a partir pesquisa de campo específica (IJSN)	IJSN
Qual o grau de satisfação do produtor com o programa?	Os produtores estão satisfeitos com o Programa Reflorestar? Os produtores recomendariam o programa para seus vizinhos? Os produtores gostariam de renovar o contrato com o Reflorestar?	Análise Executiva da percepção dos beneficiários sobre o programa.	▪ Grau de satisfação (escala Likert) ▪ Variável indicadora de se o produtor recomendaria o programa ▪ Variável indicadora de se o produtor gostaria de renovar o contrato	Dados primários levantados a partir pesquisa de campo específica (IJSN)	IJSN

7 Análise de custos

Quando se fala de políticas públicas, há uma gama muito variada de ações possíveis e é de se esperar que a composição dos custos de cada uma varie bastante. Nesse sentido, este capítulo apresenta uma estrutura geral de método para a estimação de custos que pode ser adaptado às especificidades de cada intervenção.

Na elaboração de uma nova política, os gestores devem fazer um exercício de listar os componentes ("ingredientes") necessários para o funcionamento e estimar quanto eles custam. Esse detalhamento cumpre dois objetivos. Primeiro, o levantamento prévio dos custos é fundamental para a etapa da previsão orçamentária da nova despesa pública (IPEA, 2018). Em segundo lugar, permite que se possa analisar como a relação efetividade e custo é replicável em outros contextos ou mesmo em maior escala (J-PAL, 2016).

> "Os gestores devem fazer um exercício de listar os componentes ("ingredientes") necessários para o funcionamento e estimar quanto eles custam"

7.1. Definição de custos

A primeira reflexão que deve ser feita para elencar os itens de custo é se a política está começando do zero ou se está sendo elaborada a partir de um programa existente (J-PAL, 2016). Isso é fundamental para compreender os novos custos que ela gerará. Tendo isso em mente, o gestor deverá pensar em dois grupos de itens de custo:

1) Custos de implantação;

2) Custos de operação.

Os custos de implantação são os custos das ações necessárias para colocar o projeto em funcionamento, mas que não se repetirão uma vez que a política esteja em andamento. Alguns exemplos de custos de implantação são obras de infraestrutura para preparo do espaço onde a política irá ocorrer, treinamento de pessoal para exercer nova atividade, compra de computadores, compra de móveis, entre outros. Já os custos de operação (ou custos operacionais) são aqueles referentes ao funcionamento contínuo da política. Alguns exemplos são o custo com pessoal, treinamento perió-

dico de equipe, serviços de terceiros, material de consumo, despesas contínuas (como água e energia) e manutenção do espaço.

Os custos também podem ser divididos entre fixos ou variáveis. Essa definição é necessária para dimensionar a variação de relação de custo-efetividade de uma política em função da escala, ou seja, do nível de operação desejado. A divisão é útil também para avaliar como os custos se comportariam ao replicar a iniciativa em outro contexto.

Os custos fixos são aqueles que permanecem constantes independentemente do número de participantes. Para ilustrar, um exemplo de custo fixo é o gasto com segurança e vigilância noturna dos prédios públicos. Independentemente de quantas pessoas frequentarem o órgão pela manhã, o custo com guarda noturno será o mesmo. A existência de custos fixos muito altos, por exemplo, levará o custo unitário por participante a diminuir conforme a cobertura da política for expandida.

Por outro lado, os custos variáveis podem aumentar ou diminuir de acordo com a escala de implementação e o nível de atividade. Um exemplo de custo variável é o gasto com água. Quanto mais pessoas frequentarem o prédio, mais pessoas beberão água e utilizarão os banheiros, e, portanto, o gasto com água aumentará. Da mesma forma, em um mês com muitos feriados, a conta de água deverá ser mais baixa. Assim, compreende-se que existem custos que aumentam conforme o número de participantes da política, enquanto outros permanecem os mesmos.

Finalmente, tanto para os custos de implantação, quanto para os custos operacionais, o custo de cada item deverá ser estimado a partir de alguma referência, que pode ser obtida em uma pesquisa de preços de mercado ou por serem equivalente a uma despesa que o órgão já possui.

É importante lembrar que os custos se replicam, aumentam ou diminuem, com o passar dos anos e isso precisa estar previsto também no momento de elaboração. As Tabelas 16 e 17 a seguir, desenvolvidas para acompanhamento de projetos pela SEP, apresentam sugestões de como estruturar a estimativa de custos.

Template disponível em:
www.ijsn.es.gov.br/CMA/GUIA

Escaneie no seu celular:

Tabela 16 | Estimativa de custos de implantação

Ação do projeto	Entrega do projeto	Descrição da despesa	Referência para estimativa	Estimativa de custo (R$)
Ação 1				
Ação 2				
Ação 3				
Ação 4				
Ação 5				
Ação 6				
...				
...				

Tabela 17 | Estimativa de custos operacionais

Ação do projeto	Descrição da despesa	Referência	Ano 1	Ano 2	Ano 3
1) Custos fixos					
Instalações					
Vigilância					
Limpeza					
...					
...					
2) Custos variáveis					
Pessoal					
Água					
...					
...					

Exemplo 1

Escola Viva

A tabela a seguir exemplifica estimativas de custos de implantação de uma unidade adicional do programa Escola Viva. Todos os itens referem-se a uma mesma ação do projeto (implementação do programa Escola Viva em uma escola adicional) e a uma mesma entrega do projeto (Centro Estadual de Ensino Médio em Tempo Integral em funcionamento no município de Vitória).

Tabela 18 | Estimativas de custos de implantação do Programa Escola Viva

Descrição da despesa	Fonte	Financiador	Valor estimado
Aquisição de equipamentos de informática	Recursos Vinculados do Tesouro - Outros	SEDU	R$ 106.220,00
Aquisição de kit laboratorial emergencial	Não-Orçamentários	ES em Ação	R$ 14.000,00
Aquisição de equipamentos laboratoriais (laboratório completo)	Recursos de Caixa do Tesouro	SEDU	R$ 83.000,00
Aquisição de mobiliário, TV, fogão industrial e outros	Recursos de Caixa do Tesouro	SEDU	R$ 400.829,00
Acervo da biblioteca	Recursos Vinculados do Tesouro - Outros	SEDU	R$ 71.871,00
Aquisição de equipamentos (dvd, som, data show, impressora e copiadora)	Recursos de Caixa do Tesouro	SEDU	R$ 16.000,00
Aquisição de equipamentos de cozinha - enxoval e utensílios	Recursos Vinculados do Tesouro - Outros	SEDU	R$ 20.000,00
Formação de professores	Recursos Vinculados do Tesouro - Outros	SEDU	R$ 50.000,00
Seleção de diretor e coordenador pedagógico	Recursos Vinculados do Tesouro - Outros	SEDU	R$ 2.500,00
Obra de adequação da infraestrutura	Recursos de Caixa do Tesouro	SEDU	R$ 50.000,00
		TOTAL	R$ 814.420,00

A tabela a seguir exemplifica estimativas de custos de operação de uma unidade adicional do programa Escola Viva.

Tabela 19 | Estimativas de custos de operação do Programa Escola Viva

Tipo	Itens	Descrição da despesa	Fonte	Financiador	Valor estimado
Custos Fixos	Locação de imóveis	Locação de imóvel onde funciona a escola	Recursos Vinculados do Tesouro, Recursos de Caixa do Tesouro e Não Orçamentários	SEDU	R$ 818.600,88
	Vigilância ostensiva	Contrato com empresa de vigilância	Recursos Vinculados do Tesouro, Recursos de Caixa do Tesouro e Não Orçamentários	SEDU	R$ 778.212,60
	Serviços de publicidade institucional	Contrato com empresa para publicidade institucional	Recursos Vinculados do Tesouro, Recursos de Caixa do Tesouro e Não Orçamentários	SEDU	R$ 294.337,46
	Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos - auxílios	Auxílios a instituições privadas sem fins lucrativos	Recursos Vinculados do Tesouro, Recursos de Caixa do Tesouro e Não Orçamentários	SEDU	R$ 5.540,00
	Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos - subvenções sociais - diversas instituições	Subvenções sociais a instituições privadas sem fins lucrativos	Recursos Vinculados do Tesouro, Recursos de Caixa do Tesouro e Não Orçamentários	SEDU	R$ 111.600,00
	Limpeza e conservação	Contrato com empresa de limpeza e conservação	Recursos Vinculados do Tesouro, Recursos de Caixa do Tesouro e Não Orçamentários	SEDU	R$ 451.661,09
				TOTAL de Custos Fixos	R$ 2.459.953,03
Custos Variáveis	Vencimentos e salários - RGPS	Pagamento de salários	Recursos Vinculados do Tesouro, Recursos de Caixa do Tesouro e Não Orçamentários	SEDU	R$ 446.445,54
	Vencimentos e salários - RPPS	Pagamento de salários	Recursos Vinculados do Tesouro, Recursos de Caixa do Tesouro e Não Orçamentários	SEDU	R$ 2.689.416,54
	Estagiários	Pagamento de bolsa para estagiários	Recursos Vinculados do Tesouro, Recursos de Caixa do Tesouro e Não Orçamentários	SEDU	R$ 61.109,30

continua

continuação

Tipo	Itens	Descrição da despesa	Fonte	Financiador	Valor estimado
Custos Variáveis	Serviços de água e esgoto	Uso de água e esgoto	Recursos Vinculados do Tesouro, Recursos de Caixa do Tesouro e Não Orçamentários	SEDU	R$ 99.542,52
	Serviços de energia elétrica	Uso de energia elétrica	Recursos Vinculados do Tesouro, Recursos de Caixa do Tesouro e Não Orçamentários	SEDU	R$ 109.450,14
	Fornecimento de alimentação escolar	Refeições na escola	Recursos Vinculados do Tesouro, Recursos de Caixa do Tesouro e Não Orçamentários	SEDU	R$ 372.490,38
	Locação de meios de transporte	Locação de meios de transporte	Recursos Vinculados do Tesouro, Recursos de Caixa do Tesouro e Não Orçamentários	SEDU	R$ 4.327,81
	Serviços de seleção e treinamento	Serviços de seleção e treinamento	Recursos Vinculados do Tesouro, Recursos de Caixa do Tesouro e Não Orçamentários	SEDU	R$ 36.717,13
	Serviços de apoio ao ensino	Serviços de apoio ao ensino	Recursos Vinculados do Tesouro, Recursos de Caixa do Tesouro e Não Orçamentários	SEDU	R$ 10.886,78
	Material bibliográfico não imobilizável	Material didático para alunos	Recursos Vinculados do Tesouro, Recursos de Caixa do Tesouro e Não Orçamentários	SEDU	R$ 46.476,87
	Material laboratorial	Material para uso em laboratório	Recursos Vinculados do Tesouro, Recursos de Caixa do Tesouro e Não Orçamentários	SEDU	R$ 31.840,32
				TOTAL de Custos Variáveis	**R$ 3.908.703,31**
				TOTAL	**R$ 6.368.655,34**

Exemplo 2

Programa Reflorestar

A tabela a seguir exemplifica estimativas de custos de implantação do Programa Reflorestar.

Tabela 20 | Estimativa de custos de implantação do Programa Reflorestar

Ação do projeto	Entrega do projeto	Descrição da despesa	Referência	Fonte	2015	2016	2017	2018	Total
Monitorar as áreas em regeneração natural	60 mil ha recuperados via regeneração natural	Aquisição de 2 novos imageamentos	Ata de registro de preço do Governo Federal. Valor do Km2: R$ 11,70	Recursos Vinculados do Tesouro	R$ 0,00	R$ 549.771,00	R$ 0,00	R$ 549.771,00	R$ 1.099.542,00
Monitorar as áreas em regeneração natural	60 mil ha recuperados via regeneração natural	Contratação de empresa para monitoramento remoto dos polígonos (Geoprocessamento)	Contratos anteriores	Recursos Vinculados do Tesouro	R$ 0,00	R$ 150.000,00	R$ 0,00	R$ 150.000,00	R$ 300.000,00
Fomento para implementação de práticas adequadas de uso de solo	4.000 propriedades rurais recebendo PSA	PSA de curto e longo prazo: 1.500 em 2015 1.000 em 2016 1.500 em 2017 20 mil ha	Contratos anteriores	Recursos Vinculados do Tesouro	R$ 6.000.000,00	R$ 19.000.000,00	R$ 27.000.000,00	R$ 13.000.000,00	R$ 65.000.000,00
Fomento para implementação de práticas adequadas de uso de solo	4.000 propriedades rurais recebendo PSA	Contratação de empresa para elaboração, acompanhamento e monitoramento de projetos de PSA	Contratos anteriores	Recursos Vinculados do Tesouro	R$ 12.025.000,00	R$ 4.000.000,00	R$ 5.000.000,00	R$ 0,00	R$ 21.025.000,00
				TOTAL	**R$ 18.025.000,00**	**R$ 23.699.771,00**	**R$ 32.000.000,00**	**R$ 13.699.771,00**	**R$ 87.424.542,00**

A tabela a seguir exemplifica estimativas de custos de operação do Programa Reflorestar.

Tabela 21 | Estimativa de custos de operação do Programa Reflorestar

Ação do projeto	Itens	Descrição da despesa	Referência	Fonte	2016	2017	2018	Total
Monitorar e fiscalizar as áreas em recomposição	Pessoal	1 Profissional de nível superior com experiência em geoprocessamento	Salário base de engenheiro: 8,5 x R$ 788,00: R$ 6.698,00	Recursos de Caixa do Tesouro	R$ 200.270,00	R$ 200.270,00	R$ 200.270,00	R$ 600.811,00
Monitorar e fiscalizar as áreas em recomposição	Pessoal	2 Estagiários de nível superior	Salário de R$ 570,00 + R$ 100,00 de vale transporte	Recursos de Caixa do Tesouro	R$ 17.420,00	R$ 17.420,00	R$ 17.420,00	R$ 52.260,00
Monitorar e fiscalizar as áreas em recomposição	Pessoal	2 Estagiários de nível superior	Salário de R$ 570,00 + R$ 100,00 de vale transporte	Recursos de Caixa do Tesouro	R$ 17.420,00	R$ 17.420,00	R$ 17.420,00	R$ 52.260,00
				TOTAL	**R$ 235.110,00**	**R$ 235.110,00**	**R$ 235.110,00**	**R$ 705.331,00**

7.2. Custo-efetividade

Uma análise de custos *ex ante* envolve a estimação de custos *previstos* ou *esperados* e, por isso, depende de componentes de incerteza. Dessa forma, uma vez definidos os custos envolvidos na implementação e manutenção da política, é preciso analisá-los em diferentes cenários. Essa comparação será importante para a tomada de decisão no que diz respeito ao desenho da política e permitirá um planejamento mais preciso quanto ao dispêndio de recursos.

A construção desses cenários pode ser feita, por exemplo, considerando-se uma métrica de custos por unidade participante da política (beneficiários). O número de beneficiários deve ser considerado a partir das metas estabelecidas de cobertura do programa, definindo-se inclusive cenários de não-cumprimento da meta para menos e para mais. É recomendável, ainda,

que se considere os custos em relação a diferentes desenhos de implementação da política, sempre que possível. Nesse caso, a análise de custos será uma etapa fundamental para que se escolha a opção mais efetiva possível.

Para esses cálculos, será utilizada a divisão entre custos fixos e variáveis. Adicionalmente, quando os custos de implementação do programa dependem dos preços de mercado de seus insumos – gerando um componente a mais de incerteza –, deve-se considerar e comparar também situações em que esses preços variem em relação ao que foi inicialmente previsto. Essa análise trará informações quanto à sensibilidade da política no que se refere a flutuações de mercado fora do controle dos gestores.

Exemplo 1

Escola Viva

A Secretaria de Estado da Educação (SEDU) analisou diferentes cenários para a expansão do modelo Escola Viva nas escolas de Ensino Médio (EM).

Em um primeiro momento, foi considerada a expansão do modelo em 2018, tendo sido estimado o número de escolas que poderiam ser convertidas em Escola Viva no ano. Essas escolas potenciais poderiam ser de Ensino Médio (EM) ou híbridas (que possuem Ensino Fundamental e Médio), contanto que houvesse possibilidade de migrar todos os alunos do Ensino Fundamental (EF) para uma escola espelho[7]. Desse modo, foram identificadas 28 escolas potenciais para conversão em Escola Viva em 2018.

Foi estimado o custo total de converter as 28 escolas de dois modos: escolas com auditório e escolas sem auditório. O custo aproximado por escola com auditório seria de R$ 1,3 milhão e de R$ 679 mil por escola sem auditório, conforme apresentado na tabela a seguir.

[7] Escolas de EF vizinhas capazes de receber os alunos da escola que se tornou apenas de EM no modelo Escola Viva.

Tabela 22 | Estimativa de custo de construção por Escola Viva com ou sem auditório

Componentes do custo de conversão	Investimento	
	Com auditório	Sem auditório
Reformas	R$ 10.974.831,00	R$ 10.974.831,00
Ambientes	R$ 23.507.980,00	R$ 5.576.296,00
Equipamentos e mobiliários	R$ 2.476.255,00	R$ 2.476.255,00
Total	**R$ 36.959.066,00**	**R$ 19.027.383,00**
Total por escola	**R$ 1.319.967,00**	**R$ 679.549,00**

A partir do custo estimado por escola, foram simulados diferentes cenários de implementação em 2018, que variaram entre 28 escolas (100% das escolas potenciais identificadas) e 13 escolas (mínimo necessário para alcançar a meta anual). A tabela a seguir ilustra alguns dos cenários considerados.

Tabela 23 | Estimativa total de custos de construção escolas com ou sem auditório por percentual de Escolas Vivas convertidas

Percentual de escolas convertidas	Número de escolas convertidas	Investimento	
		Com auditório	Sem auditório
100%	28	R$ 36.900.000,00	R$ 19.000.000,00
90%	22	R$ 29.400.000,00	R$ 15.700.000,00
80%	17	R$ 22.500.000,00	R$ 12.500.000,00
70%	13	R$ 16.300.000,00	R$ 9.100.000,00

A SEDU também analisou cenários para a universalização do acesso à Escola Viva até 2030. Para isso, seria necessário construir 165 novas escolas exclusivas de EM. A construção dessas novas escolas elevaria o custo por aluno no EM de R$ 3.339 para R$ 7.417 (aumento de 122%), uma vez que a taxa de ocupação das novas escolas no interior seria mais baixa e o custo de migração dos alunos do EF para escolas espelho, mais alto (devido também à taxa de ocupação baixa dessas escolas).

Diante do aumento expressivo do custo, foram analisados cenários alternativos à universalização do modelo de escolas exclusivas de EM de tempo integral. Duas outras opções consideradas seriam adotar escolas híbridas ou o modelo semi-integral em dois turnos (35h). Assim, os

custos por aluno seriam mais baixos, conforme apresentado na tabela a seguir.

Tabela 24 | Estimativa de custo por aluno por tipo de escola

	Escola Viva exclusiva	Escola Viva híbrida	Semi-integral em dois turnos
Nº de novas escolas	165	49	17
Investimento total (custo de implantação)	R$ 1,8 bi	R$ 677 mi	R$ 468 mi
Investimento por ano (13 anos)	R$ 139 mi	R$ 52 mi	R$ 36 mi
Custo operacional	R$ 1,29 bi	R$ 1,20 bi	R$ 1,14 bi
Aumento do custo operacional[8] (%)	34%	24%	18%
Ocupação média das escolas (%)	52%	72%	81%
Custo por aluno	**R$ 7.417**	**R$ 6.882**	**R$ 6.333**

Exemplo 2

Táxi Gov

Qual é a melhor alternativa para a mobilidade de servidores do Governo do Estado: utilização de carros alugados ou de serviços de táxi? Para responder a essa pergunta, a Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER) comparou os custos estimados por tipo de transporte.

Considerando a alternativa de utilização de carros alugados, foram consideradas duas modalidades de aluguel: incluindo a contratação de motorista e não incluindo a contratação de motorista (os próprios servidores conduzem o veículo).

Ao todo, foram analisadas cinco alternativas, sendo elas:

(i) Locação, combustível e sem contratação de motorista;

(ii) Locação, combustível e com contratação de motorista;

(iii) Locação fixa (sem limite de quilometragem), combustível e com contratação de motorista;

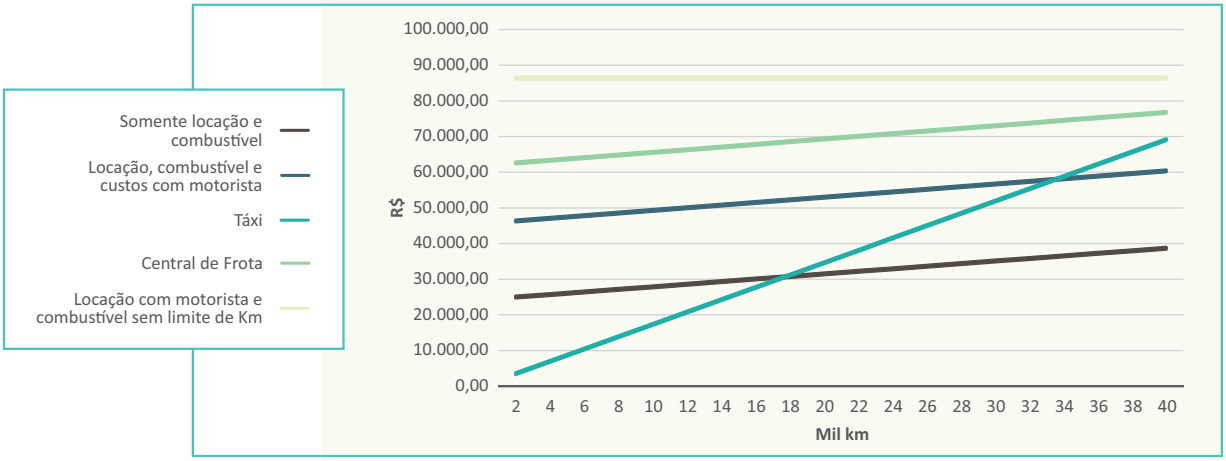
(iv) Táxi comum por aplicativo (99 Táxi e *Easy* Táxi);

(v) Central de frota de táxi.

Para que houvesse comparabilidade entre os serviços, foram analisados os custos por quilômetro percorrido. Os custos de cada alternativa variam conforme a distância percorrida uma vez que são compostos por custos fixos e variáveis.

O gráfico a seguir ilustra as estimativas de custos para cada alternativa considerada:

Gráfico 2 | Análise de custo-efetividade: custo de operação do veículo por quilômetro



A partir desses dados, nota-se que a locação (com ou sem motorista) é sempre mais vantajosa que a locação fixa ou centrais de frota de táxi. Entretanto, se comparado ao uso de táxi comum por aplicativo, a decisão de locar ou usar esse tipo de serviço de táxi depende da quantidade de quilômetros que o veículo percorre e se é preciso contratar ou não um motorista.

Veículos que percorrem distâncias superiores a 34 mil quilômetros ao ano devem permanecer locados (para ambos os casos com ou sem contratação de motorista). Veículos locados (com ou sem motorista) que percorrem menos que 18 mil quilômetros anualmente devem ser substituídos por serviços de táxi comum por aplicativo. Já entre 18 e 34 mil quilômetros, a substituição dependerá. Para locação em que não há necessidade de contratação de motorista, é preferível locar a usar serviços de táxi comum por aplicativo. Por outro lado, para a locação que possui custo com motorista, é melhor substituir por serviços de táxi comum por aplicativo.

Analisando as distâncias tipicamente percorridas pelos veículos, estimou-se que pouco mais de 50% da frota locada deveria ser substituída por uso de serviços de táxi (os veículos que percorriam menos de 18 mil quilômetros por ano, por exemplo, correspondiam a 48% da frota locada). Foram comparados três cenários: o então adotado (modelo "atual"), um com substituição de 20% dos carros locados (modelo mínimo) e outro com substituição de 56% dos carros locados (modelo máximo). A tabela a seguir apresenta os valores dos gastos estimados considerando cada um desses modelos, bem como a economia estimada com a adoção de um novo modelo:

Tabela 25 | Economia anual estimada por tipo de modelo de transporte de servidores

	Modelo atual (483 veículos)	Novo modelo mínimo (386 veículos)	Novo modelo máximo (211 veículos)
Gastos estimados com Locação	R$ 21 milhões	R$ 17,2 milhões	R$ 9,8 milhões
Gastos estimados com Serviços de Táxi	-	R$ 1,5 milhões	R$ 5,9 milhões
Total de gastos estimados	**R$ 21 milhões**	**R$ 18,7 milhões**	**R$ 15,7 milhões**
Economia anual estimada		**R$ 2,3 milhões**	**R$ 5,3 milhões**

REFERÊNCIAS

ACCENTURE. Planejamento Estratégico do Programa Reflorestar. Mimeo. Vitória, 2011.

BANCO MUNDIAL. Relatório No: 40547 – BR. Mimeo. 2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 set 2018.

CAMPOS, V.F. TQC: Controle da Qualidade Total no Estilo Japonês, 9ª edição. Falconi, 2014.

CHILE. Dirección de Presupuestos do Ministerio de Hacienda. Instrucciones: Proceso de Evaluación *Ex Ante* de Diseño de Programas No Sociales. Santiago, 2016. Disponível em: <http://www.dipres.gob.cl/598/articles-73342_Instructivo_2015_VF.pdf>.

CONASS. Conselho Nacional de Secretarias de Saúde. A Rede de Atenção em Santo Antônio do Monte. 2016. Disponível em: <http://www.conass.org.br/a-rede-de-atencao-em-santo-antonio-do-monte/>. Acesso em: 19 de setembro de 2018.

ESPÍRITO SANTO. 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, 2017. Disponível<http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/leis/html/LEI107442017.html>. Acesso em: 11 jun. 2018.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Atlas da Mata Atlântica do Estado do Espírito Santo. 2018. Disponível em: <https://seama.es.gov.br/Media/seama/Principal/Atlas-Mata-Atlantica-ES.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.

EUROPEAN UNION. European Commission Budget. *Ex Ante* Evaluation: A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes. Bruxelas, 2001. Disponível em: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/ex_ante_guide_2001_en.pdf>.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo (SiMAPP). Vitória, 2018. (Nota Técnica, n. 56). Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6376>. Acesso em: 31 out. 2018.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Casa Civil da Presidência da República. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-ex-ante.pdf>.

J-PAL - ABDUL LATIF JAMEEL POVERTY ACTION LAB. J-PAL Costing Guidelines. 2016. Disponível em: <http://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/resources/costing-guidelines.pdf>.

MENDES, E.V. O cuidado das condições crônicas na atenção primária à saúde: imperativo da consolidação da estratégia da saúde da família. Brasília: OPAS, 2012.

ORTEGÓN, E.; PACHECO, J. F.; PRIETO, A. Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación del proyectos y programas. Santiago de Chile: Ilpes; Cepal, 2005.

PAGIOLA, S.; GLEHN, H. C.; TAFFARELLO, D. Pagamento por serviços ambientais. In: PAGIOLA, S.; GLEHN, H. C.; TAFFARELLO, D. (Org.). Experiências de pagamentos por serviços ambientais no Brasil. 2013. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/548371468021548454/pdf/864940WP0P088000PORTUGUESE0PSAlivro.pdf#page=18>. Acesso em: 25 out. 2018.

SOSSAI, M. F.; PLATAIS, G. H.; JÚNIOR, J. A. M.; NOVELLI, F. Z.; BELOTI, T. Restauração de paisagens florestais no Estado do Espírito Santo - Brasil: de projetos-piloto a política estadual de restauração em larga escala. In: Moraes, M. A. (Org.). Restauração de florestas e paisagens no Brasil. Brasília: UICN, 2016. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2016-025.pdf>. Acesso em: 24 out. 2018.

WORLD BANK. Operations Policy and Quality Department. Results Framework and M&E: Guidance Note, 2013. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940136561101193 5/Guidance_Note_Results_and_M&E.pdf>

WORLD BANK INSTITUTE. Capacity Development and Results. Monitoring and Evaluation for Results: Training for Trainers, 2009.