GUIA PARA AVALIAR POLÍTICAS PÚBLICAS | Vol. 2

Como monitorar uma política pública?

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 2. Como monitorar uma política pública?

Vitória, ES, 2018. 63 p.; il. tab.

1.Políticas Públicas. 2. Monitoramento de Políticas Públicas. 3. Projetos. 4. Planejamento. 5. Economia. 6. Administração Pública. 7. Espírito 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. IV. 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
Antonio Ricardo Freislebem da Rocha
Carlos Augusto Gabriel de Souza (SESP)
Elania Valéria Monteiro Sardinha de Souza (UNDIME)
Josimar Leandro Nascimento (SESP)
Juliana Camargo*
Matheus Mascioli Berlingeri*
Thais Peres Dietrich*

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. Seleção de indicadores 21

3. Coleta de dados 31

4. Definição de metas 37

5. Utilização da informação 45

6. Criação de incentivos para utilização da informação 55

REFERÊNCIAS 61

Apresentação

"Como monitorar uma política pública?" 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 a elaboração de processos de monitoramento. Esses processos tratam-se do acompanhamento de uma política a partir de indicadores, trazendo informações sobre seu desempenho. Com isso, é possível enxergar pontos em que a política está ou não funcionando adequadamente, o que pode levar a medidas corretivas imediatas ou à constatação de que são necessárias avaliações mais aprofundadas.

O monitoramento deve ser realizado pelos profissionais responsáveis pela política a partir de dados sobre as diversas etapas de seu ciclo. Certamente auxiliará muito a melhoria das ações e contribuirá na realização de avaliações.

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 dos monitoramentos. 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 avaliar uma política antes mesmo de ela ser implementada podem ser consultadas no volume "A política é nova? Avaliação *ex ante*!"; e sobre avaliações de políticas já implementadas, 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 do monitoramento de políticas públicas e os benefícios que ele traz, inclusive para as avaliações. Essa primeira leitura auxilia a compreensão da importância do monitoramento no ciclo das políticas públicas. A partir daí, são apresentadas as etapas a serem percorridas. São elas:

1 Seleção de indicadores

Escolha dos indicadores a serem monitorados durante e após a implementação da política. Os indicadores devem ser definidos tendo como base as etapas do Modelo Lógico. A partir dessas medidas padronizadas, as mudanças ao longo do tempo podem ser observadas.

2 Coleta de dados

Definição dos procedimentos para coletas dos dados necessários para construção dos indicadores. Para isso, devem ser especificados as fontes de dados, os órgãos responsáveis pela coleta, a frequência de coleta e estimados os custos envolvidos.

3 Definição de metas

Para cada indicador-chave especificado, é estabelecida uma meta e qual a perspectiva temporal para que ela seja atingida. As metas são fundamentais pois orientam a busca por resultados.

4 Utilização da informação

Após a produção das informações, elas devem ser utilizadas nas tomadas de decisão dos gestores, permitindo que a gestão se baseie em evidências sobre o que de fato aconteceu na política.

5 Criação de incentivos para utilização da informação

Para garantir a utilização das informações e, consequentemente, a busca por resultados de maneira mais assertiva, devem ser criados incentivos, como mecanismos de sensibilização ou premiações.

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. 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.

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

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

1.1 Monitoramento de políticas públicas

Os demais volumes deste "Guia para Avaliar Políticas Públicas" apresentam informações acerca de diferentes tipos de avaliação. Recomendações sobre a elaboração do desenho de uma política podem ser consultadas no volume "A política é nova? Avaliação *ex ante*!"; a realização de avaliações de políticas em andamento, com o objetivo apresentar uma visão geral sobre o desempenho da política a partir de uma análise que demande baixo dispêndio de recursos, estão disponíveis no volume "Avaliação ao alcance de todos: análise executiva"; e, sobre avalições mais aprofundadas das políticas implementadas, o volume "E quando a política está em andamento? Avaliação *ex post*!" deve ser consultado.

Neste volume, é abordado o processo de monitoramento, entendido como um instrumento essencial de acompanhamento da política e complemento vital da avaliação, justamente por prover as informações necessárias para que avaliações sejam conduzidas (ROSSI *et al*., 2003). A Lei estadual nº 10.744, publicada no Diário Oficial do Espírito Santo em 05 de outubro de 2017 (ESPÍRITO SANTO, 2017), que cria o SiMAPP, define o monitoramento de políticas públicas como: "trata-se do acompanhamento e do registro regular do andamento de um projeto, um programa ou uma política, com o objetivo de identificar medidas corretivas, que poderá ser realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, trazendo informações sobre o desempenho".

> "Instrumento essencial de acompanhamento da política e complemento vital da avaliação"

Dessa forma, esse processo deve ocorrer de forma contínua e rotineira, provendo informações a partir dos indicadores selecionados na etapa de desenho da política, diretamente associados aos elementos do Modelo Lógico: *insumos* alocados, *atividades* executadas, *produtos* e *resultados* da intervenção, bem como seus *impactos* pretendidos. Esses dados são utilizados para rastrear mudanças de desempenho ao longo do tempo, identificar tendências e padrões, adaptar estratégias e embasar decisões.

É possível esquematizar o processo de monitoramento de políticas públicas a partir de algumas etapas, que são abordadas nos capítulos a seguir, seguindo as discussões em Kusek e Rist (2004) e Mackay (2007): (i) a seleção de indicadores; (ii) a coleta de dados; (iii) a definição de metas; (iv) a utilização da informação; e (v) a criação de incentivos para utilização da informação. Vale destacar que, por ser um processo contínuo, essas etapas do monitoramento podem (e, muitas vezes, devem) ocorrer de forma simultânea. Por exemplo, o uso das evidências obtidas através do monitoramento de uma política será mais eficaz se as informações forem constantemente atualizadas, de forma que as etapas de "coleta de dados" e de "utilização da informação" podem se sobrepor continuamente.

2

Seleção de indicadores

O primeiro passo do processo de monitoramento de uma política consiste em definir os indicadores que deverão ser monitorados durante e após sua implementação. Indicadores são variáveis quantitativas ou qualitativas que fornecem informações diretas e confiáveis para medir dimensões associadas à operação e aos resultados de uma política. A partir dessas medidas padronizadas, as mudanças ao longo do tempo podem ser observadas, auxiliando na identificação de áreas de sucesso e de áreas que necessitam de melhorias na política.

O progresso de uma política deve ser monitorado considerando todos seus aspectos, de forma que é fundamental que sejam definidos indicadores para todas as suas etapas – *insumos, atividades, produtos, resultados* e *impactos*. Essas são as etapas definidas no *Modelo Lógico* da política e refletem as relações de causa e efeito previstas pela *Teoria do Programa*[2]. Dessa forma, o Modelo Lógico deve servir como base principal para que os indicadores sejam selecionados, garantindo que todas as dimensões de interesse da política sejam compreendidas pelo monitoramento.

> “É fundamental que sejam definidos indicadores para todas as suas etapas – *insumos, atividades, produtos, resultados* e *impactos*”

Seguindo as etapas mencionadas do Modelo Lógico, os indicadores podem ser classificados com base nas dimensões em que buscam mensurar (ROBERTS E KHATTRI, 2012):

> **Insumos:** os indicadores relacionados aos insumos medem a quantidade (ou qualidade) dos recursos (financeiros e humanos) existentes para desenvolver as atividades ligadas ao programa. Por exemplo, em um programa de provisão de serviços de saúde para melhoria da saúde infantil, indicadores de insumos podem medir a quantidade de materiais, equipamentos e funcionários disponíveis;

[2] Para mais detalhes sobre Modelo Lógico, ver Capítulo 3 do volume “A política é nova? Avaliação *ex ante*!” deste Guia.

Atividades: os indicadores relacionados às atividades medem o esforço e as ações realizadas para, utilizando os insumos disponíveis, serem obtidos os produtos planejados. Em outras palavras, os indicadores de atividades medem a utilização dos insumos. Exemplos de indicadores de atividades incluem, ainda no contexto do programa de saúde, as horas trabalhadas pelos médicos e enfermeiros;

Produtos: os indicadores relacionados aos produtos medem a quantidade (ou qualidade) dos bens e serviços criados ou ofertados. São medidas do alcance das metas baseadas no número de produtos e serviços entregues aos beneficiários da política. Por exemplo, o número de consultas e de exames realizados são indicadores de produtos;

Resultados: os indicadores relacionados aos resultados medem a quantidade ou a qualidade dos resultados intermediários alcançados. Considerando um programa de serviços para melhoria da saúde infantil, exemplos de indicadores de resultados incluem as taxas de incidência, nas faixas etárias atendidas, das doenças identificadas (na Teoria do Programa) como problemas para essas populações;

Impactos: os indicadores relacionados aos impactos medem, de forma quantitativa ou qualitativa, os efeitos de longo prazo (ou seja, os *impactos*) da política, alcançados após a devida maturação dos *resultados* intermediários. A taxa de mortalidade infantil pode ser um exemplo de indicador de impacto de um programa que tenha como objetivo melhorar a saúde infantil.

A seleção de indicadores impacta também o restante do processo de monitoramento – desde a coleta de dados até o uso desses dados para a tomada de decisões. Portanto, deve-se considerar que os indicadores serão úteis na medida em que possuírem algumas propriedades desejáveis. Para isso, há vários critérios que podem ser seguidos para a seleção de indicadores adequados. O Boxe A apresenta o modelo SMART, segundo o qual cada indicador deve apresentar 5 propriedades desejáveis: ser específico, mensurável, atribuível, realista e apresentar periodicidade razoável.

Idealmente, os indicadores a serem monitorados devem ser escolhidos antes mesmo do início da implementação da política. Entretanto, nem sempre isso acontece. Assim como o próprio processo de monitoramento, que tem como objetivo fornecer informações para permitir que a política passe por ajustes sempre que necessário, a própria seleção de indicadores também pode ser ajustada ao longo do tempo. Porém, deve-se ter em mente que mudanças de indicadores dificultam – ou até impossibilitam – comparações ao longo do tempo, além de afetarem também a logística de coleta, disseminação e utilização dos dados. Por essas razões, deve-se tomar as medidas necessárias para garantir que a seleção de indicadores seja tão acertada quanto possível desde o início.

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.

Exemplo 1

Plano Estadual de Segurança Pública

O planejamento estratégico de longo prazo do Governo do Estado do Espírito Santo, consolidado na publicação "Espírito Santo 2030" (ESPÍRITO SANTO, 2013), elenca a temática "segurança cidadã" como uma das bases sociais do mapa estratégico. Os principais objetivos de longo prazo para essa área são diminuir a criminalidade, aumentar a sensação de segurança do cidadão e garantir as condições plenas do exercício da cidadania.

Para nortear a condução da segurança pública estadual no cumprimento das metas de longo prazo previstas, a Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SESP), em conjunto com a Polícia Civil (PCES), a Polícia Militar (PMES) e Corpo de Bombeiros Militar (CBMES) construíram o Plano Estadual de Segurança Pública 2015-2108.

O plano prevê que o enfrentamento e a prevenção da violência sejam cada vez mais integrados e potencializados, sobretudo nas áreas de maior vulnerabilidade social e que registram os maiores índices de criminalidade. As taxas de criminalidade nacional e capixaba possuem em comum o mesmo perfil da vítima de homicídio: jovens do sexo masculino, com idade entre 15 e 29 anos, geralmente assassinados por arma de fogo.

A taxa de homicídios por cem mil habitantes é o indicador mais importante da segurança pública por ser o indicador de base de comparação nacional. Além da gravidade do crime, a taxa de homicídios é importante, inclusive, por este ser um dos crimes menos subnotificados.

Além desse indicador principal, há outros indicadores estratégicos para a política de segurança pública do Estado. O monitoramento desses indicadores é uma atividade fundamental, identificando se eles apresentaram piora ou melhora em relação ao ano anterior. A tabela a seguir apresenta os indicadores estratégicos monitorados.

Tabela 2 | Indicadores principais de Segurança Pública do Espírito Santo

Indicador	Fase do Modelo Lógico					Frequência da coleta	Órgão responsável pela coleta de dados
	Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos		
Armas apreendidas				X		Mensal	CIODES
Operações policiais (tipos padrão) realizadas				X		Mensal	CIODES
Mandados de prisão (por tipificação) cumpridos				X		Mensal	CIODES
Inquéritos policiais relatados				X		Mensal	CIODES
Roubos (a pessoa, comércio, residência, veículo e transporte coletivo)				X		Diária	CIODES
Crimes letais intencionais					X	Diária	CIODES
Tentativas de homicídios					X	Diária	CIODES
Mortes em confronto com a polícia					X	Diária	CIODES
Homicídios de mulheres (feminicídios)					X	Diária	CIODES
Homicídios dolosos					X	Diária	CIODES

Fonte: SESP.

Esses indicadores são monitorados para todos os níveis territoriais de coordenação da segurança pública estadual. Por isso, é importante explicar de que forma os diversos agentes envolvidos, Polícias Militar (PMES) e Civil (PCES), se organizam no território capixaba. A integração das polícias é feita em torno de territórios de responsabilidade comuns. No nível tático, as os Comandos de Polícia Ostensiva da PMES e as Superintendências de Polícias Regionais da PCES são organizadas em 5 Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP). Essas regiões são subdividas em 20 Áreas integradas de Segurança Pública (AISP), de nível operacional, integrando os batalhões da PMES e as delegacias de PCES. Dessa forma, todos os indicadores são gerados por RISP e AISP, para que possam ser mais específicas ao interesse dos encarregados locais.

Exemplo 2

Plano Estadual de Educação

Em 25 de Julho de 2015, foi publicada no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo a Lei n 10.382, aprovando o Plano Estadual de Educação para o período 2015-2025. Composto por um conjunto de 20 metas e dezenas de estratégias, o plano estadual tem por objetivos a superação do analfabetismo, a universalização do ensino, a elevação os níveis de qualidade da educação, entre outros. Além disso, entre 2015 e 2016, os municípios capixabas também elaboraram e aprovaram os seus Planos Municipais de Educação (PMEs), nos moldes dos planos estadual e nacional[3].

O Plano Estadual de Educação do Espírito Santo (PEE) foi elaborado pela Comissão de Elaboração e Acompanhamento do Plano Estadual de Educação do Espírito Santo (COPEES), criada pela a Secretaria de Estado da Educação (SEDU) e formada pela própria SEDU, o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) e demais representações. Esta comissão é responsável também por acompanhar a execução do PEE.

O trabalho da COPEES se iniciou com a realização de um diagnóstico com objetivo de subsidiar a elaboração do PEE e também prover informação para que os gestores municipais pudessem elaborar os PMEs. Este diagnóstico foi feito a partir de 146 indicadores a nível estadual e 106 indicadores a nível municipal, que forneceram aos gestores uma visão abrangente da situação do Estado do Espírito Santo no início do monitoramento e possibilitaram a elaboração de um plano com metas factíveis dentro do prazo estabelecido pelo PNE.

No entanto, é preciso acompanhar os planos e informar aos gestores públicos a situação atualizada. Para que este acompanhamento fosse factível, foi preciso revisitar a lista de indicadores coletados durante o diagnóstico, com o objetivo de reduzir o número de indicadores considerados e fornecer informação qualificada que oriente o gestor na tomada de decisão.

Dessa forma, o processo de seleção dos indicadores de resultado associados ao PEE ocorreu simultaneamente à definição das metas que regeriam as políticas de educação no Estado. Os indicadores foram selecionados estrategicamente de forma a compreenderem todas as 20 metas e são apresentados na tabela 5 (junto com as próprias metas), no Boxe do capítulo 4.

[3] O Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado em 26 de junho de 2014, com validade de 10 anos. Esse plano estabelece diretrizes, metas e estratégias que devem reger as iniciativas na área da educação no Brasil.

3

Coleta de dados

Após a seleção dos indicadores a serem monitorados, é importante definir os procedimentos de coleta dos dados necessários para a sua mensuração. Para tanto, deve-se estabelecer quais serão as fontes de dados utilizadas, quem serão os agentes ou órgãos responsáveis por coletá-los, a frequência com que a coleta deverá ocorrer e quais os custos associados a esses procedimentos.

Em relação às fontes de dados, algumas considerações devem ser feitas. Vale destacar que as fontes podem ser primárias ou secundárias. Os dados primários são aqueles coletados diretamente para a construção dos indicadores, por exemplo, através de entrevistas ou questionários[4]. Os dados secundários, por sua vez, são dados já existentes, coletados para outros fins. A escolha da fonte de dados mais adequada depende da natureza de cada indicador. Por exemplo, informações sobre a satisfação dos beneficiários de uma política terão de ser coletadas diretamente (dados primários), enquanto taxas de evasão escolar podem ser facilmente consultadas em bases de dados secundários do Inep/Ministério da Educação.

Devem-se considerar, ainda, questões de ordem prática na escolha da fonte de dados. Por um lado, o uso de dados secundários é usualmente menos custoso, mas é possível que a frequência de coleta não seja adequada para o devido monitoramento da política em questão, ou ainda que eles não sejam representativos da população de interesse (por exemplo, alguns dados são disponibilizados somente ao nível estadual, enquanto pode ser desejável para determinadas políticas obter dados municipais). Ainda, é essencial que a instituição responsável por esses dados seja reconhecida pela qualidade das informações divulgadas – como é o caso de IBGE, Inep, IPEA, IJSN, entre outras. Por outro lado, a coleta de dados primários permite um maior controle sobre os procedimentos de coleta e frequência dos dados, mas, em geral, implica em maiores custos para a política. Nesse sentido, é importante que se reflita sobre os custos e benefícios associados à escolha da fonte de dados.

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

[4] Recomendações gerais sobre coleta de dados desse tipo são encontradas no volume "Avaliação ao alcance de todos: análise executiva".

Além disso, devem ser definidos quem serão os agentes responsáveis pela coleta ou consolidação dos dados. No caso de dados primários, é necessário estabelecer quais serão os órgãos ou entidades parceiras que implementarão as pesquisas de campo para, por exemplo, conduzir entrevistas ou aplicar questionários, bem como quem irá consolidar as informações coletadas e construir os indicadores associados. Já no caso de dados secundários, devem ser definidos os agentes responsáveis por consolidar as bases de dados relevantes e construir os indicadores a partir dessas informações.

Exemplo 1

Plano Estadual de Segurança Pública

Para a mensuração dos indicadores mencionados, os dados sobre homicídios são compilados diariamente pela SESP, pelo Observatório da Segurança Pública do Espírito Santo, que contabiliza os corpos encontrados no Estado. Essas informações são obtidas a partir de duas fontes: boletins de ocorrência registrados pelo Centro Integrado Operacional de Defesa Social (CIODES) e corpos transportados para os Departamentos Médicos Legais (DML). A união das informações dessas duas vias garante uma precisão alta dos dados sobre homicídios no Estado.

Os dados para os outros indicadores de interesse também são compilados pelo Observatório da Segurança Pública a partir dos boletins de ocorrência do CIODES, porém com frequência mensal. Essas informações também subsidiam as reuniões de monitoramento periódicas dos diversos níveis.

Exemplo 2

Plano Estadual de Educação

Em relação aos dados, foram utilizadas diferentes fontes de dados secundários. A responsabilidade de processar os dados e gerar os indicadores é do IJSN. As bases utilizadas são as seguintes:

- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-IBGE) - anual;
- Censo Escolar (INEP) - anual;
- Censo da educação superior (INEP) - anual;
- Prova Brasil e IDEB (INEP) - bianual;
- Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA-INEP) - anual;
- Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC-IBGE) - anual.

4 Definição de metas

Definir as metas associadas aos indicadores-chave é fundamental para se ter um parâmetro que guie a observação do desempenho da política. Uma meta é um nível quantificável de um indicador que deve ser atingido até um período determinado. Metas devem ser definidas de forma objetiva, especificando qual indicador está sendo considerado, qual é o nível esperado que ele atinja e qual é a perspectiva temporal para que isso ocorra. Por exemplo, uma meta no setor de educação pode especificar que 50% das crianças de 0 a 3 anos devam estar matriculadas em creches até 2020.

Metas podem ser estabelecidas a partir dos valores de linha de base de um indicador. A linha de base se refere aos valores observados do indicador no começo do período de monitoramento, idealmente imediatamente anterior à implementação da política. O valor de linha de base de um indicador será aquele de sua primeira medição, e serve como referência para que sejam realizadas comparações ao longo do tempo dos dados de monitoramento. Dessa forma, uma possibilidade para definição de metas é partir desse valor de linha base e, então, determinar a mudança desejada. Seguindo o exemplo de matrículas em creches de crianças de 0 a 3 anos, se o valor de linha de base reporta que a taxa de matrícula é de 35% em 2018, a meta até 2020 pode especificar que esse indicador deva melhorar em 15 pontos percentuais no período de dois anos (chegando a 50%).

Considerar os valores de linha de base ao estabelecer metas é essencial para que elas sejam realistas. Se uma meta for definida sem o conhecimento prévio da linha de base, é possível que ela fique muito aquém ou além do que pode ser feito no tempo especificado. Da mesma forma, também é importante conhecer os recursos disponíveis para implementação da política – tanto recursos financeiros (em termos de orçamentos e capacidade de financiamento interno e externo), quanto recursos humanos (equipe envolvida) e físicos (por exemplo, prédios onde os serviços de uma política serão oferecidos). Se todas as informações sobre recursos e capacidade organizacional não forem consideradas, as metas para execução das atividades previstas podem não ser passíveis de serem cumpridas.

“Considerar os valores de linha de base ao estabelecer metas é essencial para que elas sejam realistas”

Além disso, definir metas realistas envolve perceber que, com frequência, os impactos que a política pretende causar em sua população-alvo são objetivos complexos e de longo prazo. Para alcançar esses objetivos, é necessário traçar um caminho de ação que passa pelo curto e médio prazo. Dessa forma, as metas devem cobrir também períodos menores, garantindo o cumprimento de objetivos intermediários de forma sequencial até que se chegue ao objetivo final de longo prazo. Por exemplo, se o objetivo de longo prazo de uma política educacional é universalizar o acesso a creches, as metas associadas ao indicador da taxa de matrículas entre crianças de 0 a 3 anos podem ser definidas anualmente, com melhorias esperadas de forma gradativa. O fluxo frequente dos dados de monitoramento contrastados com metas de curto prazo pode ser uma fonte importante de informações sobre as tendências do que está acontecendo no âmbito da política.

A tabela a seguir, baseada em *World Bank Institute* (2009), apresenta uma sugestão de estrutura para a elaboração do plano de monitoramento de uma política, consolidando as informações definidas até este capítulo.

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

Escaneie no seu celular:

[5] A linha de base é o valor que o indicador de interesse apresentava 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 implementação da política.

Tabela 3 | Plano de monitoramento

Indicador	Fase do Modelo Lógico					Valor de linha de base[5]	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).

Exemplo 1

Plano Estadual de Segurança Pública

As metas para redução das taxas de homicídios do Estado, apresentadas nos documentos citados, são:

- Reduzir a taxa de homicídios para 30 homicídios por cem mil habitantes até 2020;
- Reduzir a taxa de homicídios para menos que 10 homicídios por cem mil habitantes até 2030.

Além dessas metas de longo prazo, são atualizadas, anualmente, metas de curto e médio prazo para a taxa de homicídio. A tabela a seguir apresenta as metas definidas em 2018 para este ano e os anos seguintes.

Tabela 4 | Metas para o número de homicídios por cem mil habitantes (2018)

Região	Realizado		Projeção		
	2016	2017	2018	2019	2020
RISP 01 - Metropolitana	661	800	627	597	567
RISP 02 - Norte	224	314	213	202	192
RISP 03 - Sul	109	90	104	98	93
RISP 04 - Noroeste	144	148	137	130	124
RISP 05 - Serrana	43	56	41	39	37
ESTADO	**1181**	**1408**	**1122**	**1066**	**1013**

Fonte: adaptada de SESP (2018).

Exemplo 2

Plano Estadual de Educação

As metas associadas ao Plano Estadual de Educação (PEE) foram selecionadas de forma a compreenderem os objetivos gerais estabelecidos no plano (a superação do analfabetismo, a universalização do ensino, a elevação os níveis de qualidade da educação, entre outros). A tabela a seguir, apresenta as 20 metas, os indicadores associados e os valores que eles devem atingir até o ano determinado.

Tabela 5 | Metas estabelecidas para o PEE e PMEs e indicadores relacionados

Meta	Indicador	Meta para 2025
Meta 1 Educação Infantil	Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta a escola	100%
	Percentual da população de 0 e 3 anos que frequenta a escola	50%
Meta 2 Ensino Fundamental	Percentual da população de 6 e 14 anos que frequenta a escola	100%
	Percentual de alunos que concluíram essa etapa na idade recomendada (até 14 anos)	95%
Meta 3 Ensino Médio	Percentual da população de 15 e 17 anos que frequenta a escola	100%
	Taxa de escolarização líquida no Ensino Médio da população de 15 a 17 anos	85%
Meta 4 Inclusão	Percentual de escolas com atendimento especial	100%
	Percentual de alunos com deficiência que estão matriculados em turmas AEE	-
Meta 5 Alfabetização Infantil	Taxa de alfabetização de crianças que concluíram o 3º ano do Ensino Fundamental	100%
Meta 6 Educação Integral	Porcentagem de matriculas na rede pública em tempo integral na Educação Básica	25%
	Porcentagem de escolas públicas da Educação Básica com matrículas em tempo Integral (horário saída - horário entrada >= 7hs)	50%
Meta 7 Qualidade da Educação Básica	IDEB Ensino Fundamental anos iniciais	6,0
	IDEB Ensino Fundamental anos finais	5,5
	IDEB Ensino Médio	4,9
Meta 8 Elevação da escolaridade/ Diversidade	Escolaridade média da população de 18 a 29 anos	12
	Escolaridade média da população de 18 a 29 anos residente em área rural	12
	Escolaridade média da população de 18 a 29 anos entre os 25% mais pobres	12
	Razão entre a escolaridade média da população negra (preto e pardo) e da população não negra de 18 a 29 anos	1

continua

continuação

Meta	Indicador	Meta para 2025
Meta 9 Alfabetização de jovens e adultos	Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade	100%
	Taxa de alfabetização funcional da população de 15 anos ou mais de idade	7,5%
Meta 10 EJA Integrado	Percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional	25%
Meta 11 Educação Profissional	Matrículas em educação profissional técnica de nível médio	-
	Matrículas em educação profissional técnica de nível médio na rede pública	aumentar em 50%
Meta 12 Educação Superior	Taxa de escolarização bruta na educação superior da população de 18 a 24 anos	50%
	Taxa de escolarização líquida na educação superior da população de 18 a 24 anos	33%
	Número de matrículas na educação superior	-
	Número de matrículas na educação superior pública	pelo menos 40% do total
Meta 13 Qualidade da Educação Superior	Percentual de funções docentes na educação superior com mestrado ou doutorado	75%
	Percentual de funções docentes na educação superior com doutorado	35%
Meta 14 Pós-Graduação	Número de títulos de mestrado concedidos por ano	1.000
	Número de títulos de doutorado concedidos por ano	150
Meta 15 Profissionais de Educação	Percentual de professores do Ensino Fundamental com licenciatura na área em que atuam	100%
	Percentual de professores do Ensino Médio com licenciatura na área em que atuam	100%
Meta 16 Formação	Percentual de professores da Educação Básica com pós-graduação latu sensu ou strictu sensu	90%
Meta 17 Valorização dos Profissionais do Magistério	Razão entre salários dos professores de educação básica, na rede pública (não federal), e não professores, com escolaridade equivalente	1
	Razão entre rendimento do profissional de magistério e demais profissionais com 11 anos ou mais de estudos	1
Meta 18 Plano de carreira	Porcentagem de municípios com plano de carreira para magistério	100%
Meta 19 Gestão Democrática	Total de municípios capixabas com instrumentos de gestão democrática	100%
Meta 20 Financiamento da Educação	Investimento educacional por aluno da educação fundamental	-
	Investimento educacional por aluno do ensino médio	-
	Investimento estadual (valores correntes) em educação como proporção do PIB	10% do PIB

Fonte: adaptado do Relatório de Acompanhamento do Plano Estadual de Educação (IJSN, 2016).

5 Utilização da informação

Sistemas de monitoramento e avaliação fornecem informações importantes sobre o andamento, os sucessos e as falhas de políticas públicas. Por esse motivo, são ferramentas poderosas para melhorar o desempenho e aumentar o nível de transparência dos resultados obtidos, desde que utilizadas de forma adequada.

O uso das evidências geradas através das atividades de monitoramento (assim como de avaliação) é uma etapa essencial para a consolidação do sistema. Se esses dados não forem incorporados ao processo de tomada de decisão, além de representarem uma destinação ineficiente de recursos públicos, haverá espaço para que decisões arbitrárias sejam tomadas. Dessa forma, é essencial que as decisões tomadas no âmbito de uma política pública sejam baseadas em evidências bem fundamentadas.

Assim, a importância do monitoramento está diretamente associada à utilização efetiva dos resultados e conhecimentos adquiridos em seu processo. A utilização pode ocorrer de diversas formas. Por exemplo, a observação de uma diminuição repentina nas taxas de vacinação de uma população em determinada região deve gerar alertas imediatos sobre a existência de algum problema. Em casos como esses, as informações fornecidas pelo monitoramento de indicadores-chave permitem a identificação precoce de ameaças à implementação de uma política e, consequentemente, indicam a necessidade de análises mais aprofundadas que levem às correções necessárias.

Além disso, os dados de monitoramento são um recurso de extrema importância para as avaliações de uma política – sejam avaliações em relação ao desenho, processos ou resultados[6]. Também podem ser utilizados para a tomada de decisões relacionadas ao orçamento e à alocação de recursos da política, para o planejamento estratégico de longo prazo e para a verificação das metas estabelecidas – permitindo constatar não só o cumprimento, mas também em que medida as ações realizadas e os resultados ficaram aquém ou além das metas.

> “A importância do monitoramento está diretamente associada à utilização efetiva dos resultados e conhecimentos adquiridos”

[6] Conforme discutido nos volumes “Avaliação ao alcance de todos: análise executiva!” e “E quando a política está em andamento? Avaliação *ex post*!” deste Guia.

Nesse sentido, o monitoramento facilita a prestação de contas entre diferentes poderes e esferas de governo, bem como à sociedade, promovendo o aumento da transparência sobre o gasto público e os resultados obtidos. Entretanto, para que isso ocorra de fato, também é essencial que seja elaborado um plano de divulgação das conclusões obtidas a partir do monitoramento – tanto para o público externo (sociedade) quanto para público interno (agentes responsáveis pela tomada de decisões).

Os resultados do processo de monitoramento devem ser divulgados regularmente, de maneira clara e sucinta, fazendo-se relevantes para a audiência que se deseja atingir. Por exemplo, a divulgação pode ser feita através de sumários executivos, relatórios completos, apresentações, seminários, entre outros. No caso dos tomadores de decisões, pode ser particularmente interessante realizar reuniões ou apresentações regulares, apresentando os principais pontos de interesse do período considerado. Um bom plano de comunicação é imprescindível para disseminar as evidências que servirão como base para decisões informadas.

Em todos os casos, o uso de ferramentas como gráficos e tabelas é altamente recomendado, uma vez que permite uma visualização direta das informações apresentadas. Da mesma forma, comparações ao longo do tempo sempre devem feitas para que seja possível analisar a evolução dos indicadores de interesse, inclusive em relação às metas estabelecidas para cada um.

Exemplo 1

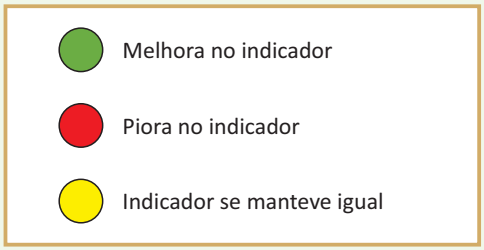
Plano Estadual de Segurança Pública

O modelo de monitoramento de indicadores tem como elemento central a realização de reuniões quinzenais e mensais de apresentação e discussão dos indicadores das RISP e AISP. As reuniões de monitoramento são instâncias de acompanhamento, integração e ajustes das ações. As reuniões ocorrem no nível operacional (AISP), quinzenalmente, tático (RISP), mensalmente, e estratégico, a cada dois meses. Para as reuniões de nível estratégico, o Secretário de Estado de Segurança Pública se desloca para cada região (RISP) e também estão presentes representantes do Poder Judiciário, Ministério Público local e Prefeitos.

As informações utilizadas nas reuniões são divulgadas em formato de relatórios para os diversos agentes envolvidos. Para a taxa de homicídios, a consolidação e divulgação dos resultados é diária, em relatório enviado todo dia pela manhã por e-mail. O documento apresenta gráficos e sinaliza os focos territoriais com as maiores e as menores incidências de homicídios. Dessa forma, todos os agentes envolvidos na segurança pública do Estado estão sempre atualizados sobre as principais informações estratégicas.

As figuras a seguir apresentam as formas de apresentação das informações nos relatórios.

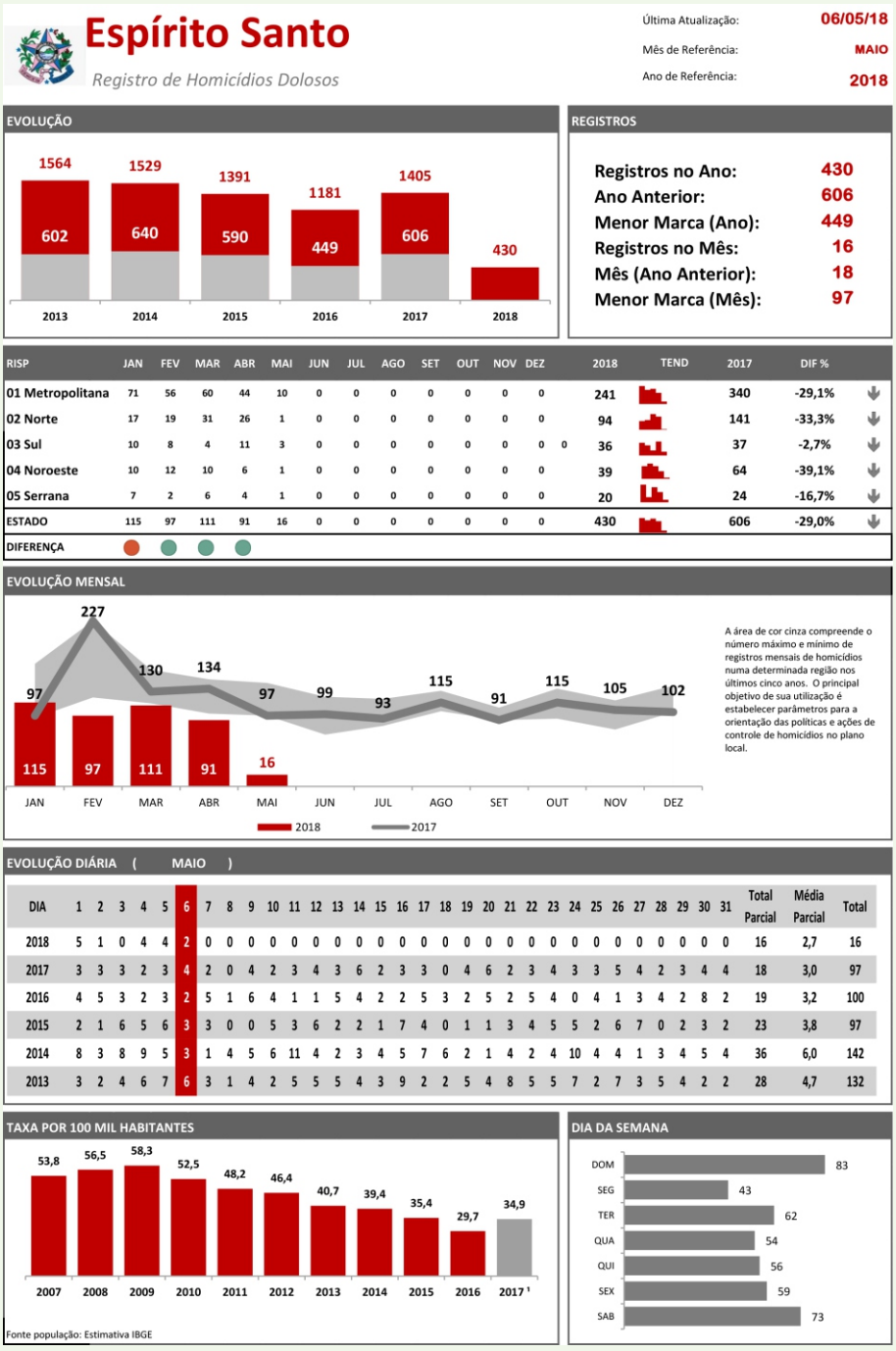
Figura 1 | Simbologia adotada nos relatórios para sinalizar mudanças nos indicadores



Fonte: adaptada de SESP (2018).

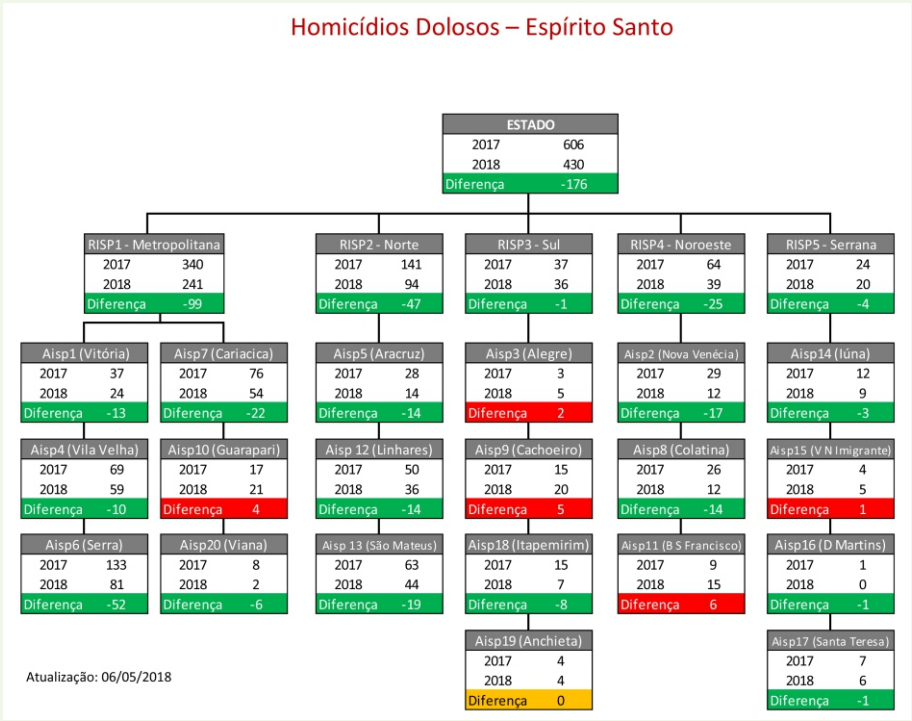
As estatísticas, consolidadas por ano, estão disponíveis em: https://sesp.es.gov.br/estatisticas-criminais-2

Figura 2 | Relatório diário sobre homicídios dolosos no Espírito Santo



Fonte: software E-COPs (CIODES). Dados consolidados pelo Observatório de Segurança Pública/SESP.

Figura 3 | Mapa de homicídios dolosos no Espírito Santo por RISP e AISP, 2017 e 2018



Fonte: Observatório de Segurança Pública/SESP.

As estatísticas, consolidadas por ano, estão disponíveis em: https://sesp.es.gov.br/estatisticas-criminais-2

Exemplo 2

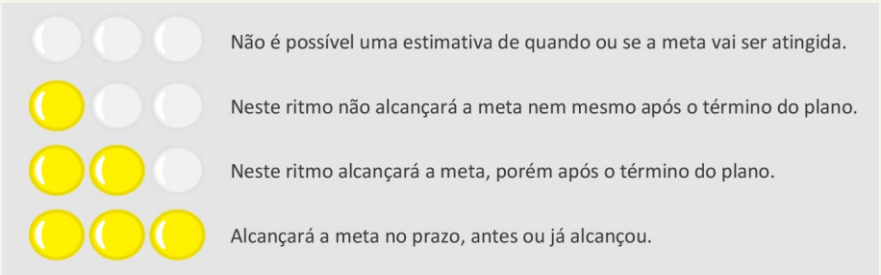
Plano Estadual de Educação

Para apresentar os resultados de monitoramento do Plano Estadual de Educação (PEE) e dos Planos Municipais de Educação (PMEs), foram criados os chamados Relatórios de Acompanhamento. O objetivo é identificar e monitorar o desempenho dos indicadores associados aos planos durante a vigência dos mesmos, de forma que os indicadores mais críticos (aqueles que apresentam maior atraso em relação à meta) sejam identificados, permitindo a atuação rápida do gestor público.

Nos relatórios, são apresentadas cada uma das 20 metas com os resultados de seus respectivos indicadores. Para cada indicador, são apresentados a situação atual em que o Estado se encontra, o esforço necessário para alcançar a meta e os maiores e menores valores encontrados entre os estados brasileiros.

De modo a apresentar as informações de maneira clara e sucinta, a capacidade de alcance das metas é estimada a partir de uma projeção do desempenho dos indicadores para os anos seguintes (com base no desempenho nos períodos anteriores) e apresentada seguindo quatro critérios, ilustrados a partir da simbologia apresentada na figura 4 a seguir. Na sequência, para ilustrar a forma como os resultados dos indicadores são apresentados no relatório, a figura 5 apresenta o exemplo dos indicadores associados à Meta 1 - Educação Infantil.

Figura 4 | Simbologia para indicar capacidade de alcance das metas do PEE e PMEs



Fonte: adaptado do Relatório de Acompanhamento do Plano Estadual de Educação (IJSN, 2016).

Figura 5 | Relatório de acompanhamento do PEE de 2016 (Meta 1 - Educação Infantil)

Original disponível em: http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/5512

Acompanhamento do Plano Estadual de Educação do Espírito Santo

Meta 1 - Educação Infantil

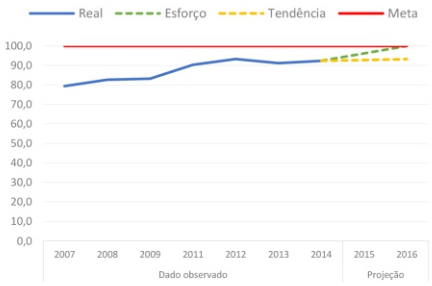
Objetivo da meta: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PEE.

Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola



Fonte: Observatório do PNE / PNAD - IBGE.

Porcentagem de crianças de 4 e 5 anos na escola



Fonte: Observatório do PNE / PNAD - IBGE.

Acima apresentamos os percentuais da população de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos que frequenta a escola . Em 2014, para o primeiro grupo (0 a 3 anos) este percentual era de 34,5%. Para o final do plano estadual a meta é de 50%. No mesmo período, o percentual da população de 4 a 5 anos que frequentava a escola era de 92,4%, sendo que a meta para 2016 é de 100%.

Esforço necessário para alcançar a meta:

- Aumentar em 1,4 p. p. ao ano a proporção da população de 0 a 3 anos de idade na escola até 2025. Mantendo a tendência, a meta será atingida em 2031.
- Aumentar em 3,8 p. p. ao ano a proporção de crianças de 4 a 5 anos na escola. Mantendo a tendência, a meta será atingida em 2033.

Comparações regionais para frequencia à escola

Ano	População de 0 a 3 anos	
	Brasil	Sudeste
2011	25,4	30,8
2012	25,7	29,8
2013	27,9	33,1
2014	29,6	35,8
	População de 4 e 5 anos	
	Brasil	Sudeste
2011	85,6	89,6
2012	85,9	88,4
2013	87,9	90,5
2014	89,1	91,8

Maiores proporções de crianças de 0 a 3 anos na escola:

- Santa Catarina (44,6%)
- São Paulo (40,2%)

Menores proporções de crianças de 0 a 3 anos na escola:

- Acre (8,2%)
- Amazonas (9,1%)

Maiores proporções de crianças de 4 e 5 anos na escola:

- Ceará (97,3%)
- Piauí (96,6%)

Menores proporções de crianças de 4 e 5 anos na escola:

- Amapá (70%)
- Acre (73,4%)

Fonte: Relatório de Acompanhamento do Plano Estadual de Educação (IJSN, 2016).

6 Criação de incentivos para utilização da informação

A sustentabilidade do sistema de monitoramento deve ser garantida através da criação de incentivos para que exista demanda, por parte dos atores-chave da política, pela informação gerada pelo monitoramento. São essas garantias que levam as evidências disponíveis a serem de fato utilizadas e incorporadas ao ciclo de vida da política pública, uma vez que a simples existência de dados de monitoramento não garante que eles serão aproveitados adequadamente.

Conforme discutido por Mackay (2007), incentivos podem ter diversas formas. Por exemplo, um mecanismo essencial para que toda a equipe e gestores envolvidos em uma política utilizem as informações providas pelo sistema de monitoramento é a sensibilização quanto à importância dessas práticas através da realização de seminários, *workshops* e treinamentos, contando com a apresentação de conceitos, processos e metodologias envolvidos. Também é interessante que sejam apresentados exemplos reais de como a utilização de práticas de monitoramento e avaliação tenham influenciado positivamente políticas públicas (idealmente sobre as quais a equipe já tenha conhecimento).

> “A simples existência de dados de monitoramento não garante que eles serão aproveitados adequadamente.”

Além disso, a realização de reuniões de equipe regulares para explicar as práticas adotadas, os objetivos alcançados e identificar possíveis melhorias também configura um possível incentivo importante. Além de serem uma forma de prestação de contas interna, com a divulgação dos resultados obtidos e, portanto, aumentando a transparência entre os agentes envolvidos, reuniões desse tipo possibilitam que os tomadores de decisão estejam regularmente informados sobre o andamento da política e busquem as soluções necessárias em tempo.

No âmbito externo à cada política específica, incentivos também podem ser colocados em prática, de forma a reforçar os estímulos internos. Por exemplo, podem ser realizadas premiações ou recompensas como forma de reconhecimento das melhores práticas de monitoramento e avaliação ou de gestão com base em resultados e evidências. Assim, além de proporcionar o reconhecimento das equipes empenhadas em utilizar as evidências disponíveis no ciclo de vida de uma política pública, esse tipo de mecanismo pode ser um meio importante de divulgação de boas práticas de M&A e, dessa forma, de sensibilização geral dos agentes envolvidos.

Exemplo 1

Plano Estadual de Segurança Pública

A rotina de reuniões para o acompanhamento dos indicadores, em diversos níveis hierárquicos, permite a detecção rápida de problemas e a realização de forças-tarefa dos diversos agentes responsáveis pela segurança pública para o cumprimento das metas. Mais que isso, o encontro periódico dos diversos agentes e corporações criou uma nova cultura de integração e compartilhamento de informações.

Finalmente, o monitoramento contínuo permite a identificação das melhores práticas em todo o estado, que são compartilhadas com os gestores da Segurança Pública, trazendo incentivo para melhorarem o desempenho e alcançarem as metas.

Exemplo 2

Plano Estadual de Educação

No caso do Espírito Santo e seus municípios, os relatórios de acompanhamento contribuem também no processo de monitoramento junto ao Ministério da Educação (MEC). As informações disponibilizadas nos relatórios do Estado são utilizadas pelos entes no preenchimento das fichas de monitoramento do MEC.

Para realizar o monitoramento dos Planos de Educação, o MEC instituiu a Rede de Assistência Técnica Formativa para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação. No Estado, esta rede é composta por uma coordenadora, uma supervisora e três assistentes educacionais, tendo como missão assessorar as comissões coordenadoras e equipes técnicas responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos planos (estaduais e municipais).

O monitoramento consiste nos seguintes passos, que são executados anualmente:

- A Equipe Técnica levanta as informações e preenche a Ficha de Monitoramento ilustrada na figura a seguir, utilizando nesse processo as informações dos relatórios de acompanhamento estadual;
- A Equipe Técnica prepara o Relatório Anual de Monitoramento e o envia ao Secretário de Educação;
- O Secretário valida o Relatório e o encaminha à Comissão Coordenadora, para análise e aprovação;
- A Comissão distribui o Relatório e sistematiza as contribuições que receber.

A partir desse processo de monitoramento, as secretarias estaduais e municipais são capazes de reestruturar suas ações em busca de melhores resultados e de manter as atividades que estão dando certo. Além disso, a padronização da metodologia de monitoramento permite a comparação entre os municípios e estados, fazendo com que se possam identificar melhores práticas.

Original disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/doc/ficha_monit_plado_municipal_educacao.DOCX

Figura 6 | Ficha de monitoramento

FICHA DE MONITORAMENTO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO													
PARTE A	**Município**											**UF**	
	Plano Municipal de Educação	*(número da lei e data)*											
	Períodos de Avaliação previstos	*(anos da avaliação)*											
	Comissão Coordenadora	*(nome)*										*(Ato legal – nº e ano)*	
	Equipe Técnica	*(nome)*										*(Ato legal)*	
PARTE B	**Metas**	**Prazo**	**Estratégias**									**Previsões Orçamentárias**	
	(descrição da meta)		(descrição da estratégia)										
			(descrição da estratégia)										
			(descrição da estratégia)										
PARTE C	Meta 1: *(descrição da meta)*												
	INDICADOR 1A	*(descrição do indicador)*											
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Meta prevista												
	Meta executada no período												
	INDICADOR 1B	*(descrição do indicador)*											
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Meta prevista												
	Meta executada no período												

Fonte: MEC.

REFERÊNCIAS

ESPÍRITO SANTO. Espírito Santo 2030: plano de desenvolvimento. 2013. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/sep/Plano%20ES%202030/ES2030.pdf>. Acesso em: 29 nov. 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 em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI107442017.html>. Acesso em: 11 dez. 2018.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Relatório de acompanhamento do Plano Estadual de Educação. Vitória, 2016. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170403_ij01454_pee_espirito_santo_2016.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2018.

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.

KUSEK, J.Z.; RIST, R. Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners. The World Bank, 2004. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/peerreviews/World%20bank%202004%2010_Steps_to_a_Results_Based_ME_System.pdf>.

MACKAY, K. R. How to build M&E systems to support better government. Washington, DC: Independent Evaluation Group, World Bank, 2007. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251737367684/How_to_build_ME_gov.pdf>.

OCDE. Organisation for Economic Co-operation and Development. Development Assistance Committee. Working Party on Aid Evaluation. (2002). Glossary of key terms in evaluation and results based management. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>.

ROBERTS, D.; KHATTRI, N. Designing a results framework for achieving results: a how-to guide. Washington, DC: Independent Evaluation Group, World Bank, 2012. Disponível em: <https://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/designing_results_framework.pdf>.

SESP - SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL. Plano Estadual de Segurança Pública 2015-2018. 2017. Disponível em: <http://sesp.es.gov.br/plano-de-seguranca-publica-2015-2018>. Acesso em: 22 nov. 2018.

SESP - SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL. Manual de Gestão de Indicadores de Segurança Pública. Mimeo.

SESP - SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL. Manual de Gestão das Regiões e Áreas Integradas de Segurança Pública. 2018. Mimeo.

SESP - SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL. Espírito Santo: monitoramento de indicadores. Apresentação feita no 1º Workshop para elaboração do Guia para Avaliar Políticas Públicas do Espírito Santo. 49 slides. Mimeo.

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

WORLD BANK. Operations Policy and Quality Department. *Results Framework and M&E: Guidance Note*, 2013. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940136561101935/Guidance_Note_Results_and_M&E.pdf>.