GUIA PARA AVALIAR POLÍTICAS PÚBLICAS | Vol. 3

Avaliação ao alcance de todos: análise executiva

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 3. Avaliação ao alcance de todos: análise executiva

Vitória, ES, 2018. 81 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
Juliana Camargo*
Matheus Mascioli Berlingeri*
Thais Peres Dietrich*

Revisão
Ana Carolina Giuberti
Kátia Cesconeto de Paula
Kiara de Deus Demura**
Pablo Silva Lira
Sandra Mara Pereira
Thiago de Carvalho Guadalupe

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. Caracterização da política 23

3. Diagnóstico do problema 29

4. Desenho 37

5. Processos 43

6. Percepção dos beneficiários 49

7. Resultados da política 55

8. Análise crítica 61

9. Recomendações 67

METODOLOGIAS DE COLETA DE DADOS 73

REFERÊNCIAS 79

Apresentação

"Avaliação ao alcance de todos: análise executiva" 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 avaliação de políticas, programas e projetos já em andamento. Trata-se, portanto, de um tipo de avaliação *ex post*. Prevista como uma das linhas de avaliação na Lei nº 10.744/2018, a análise executiva ainda é pouco disseminada no Brasil, porém é um valioso instrumento para gerar um diagnóstico geral da política e obter informações sobre sua performance. Com isso, é possível tomar decisões quanto à continuidade dela ou à necessidade de realizar uma avaliações mais aprofundadas.

Ela poder ser realizada pelos profissionais responsáveis pela política a partir de dados e registros já disponíveis (quando existirem). Incentivamos todos os gestores a apoiarem a análise executiva de seus programas e projetos. Certamente auxiliará muito a melhoria das ações e contribuirá no desenho de avaliações mais robustas, quando for o caso. Apesar de não ser obrigatória, o ideal é que todas as intervenções já em andamento passem por uma análise executiva.

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.

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 análise executiva, que é um tipo de avaliação *ex post*. 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:

1

Caracterização da política

Realização de uma descrição breve da política em questão, incluindo o problema que pretende combater, a base legal, objetivos de curto e longo prazo, critérios de focalização do público-alvo, entre outros.

2

Diagnóstico do problema

Identificação mais detalhada, avaliando se o problema a ser resolvido está bem definido; se existem dados acerca do problema; se os objetivos, resultados esperados e ações estão claros.

3

Desenho

Orientações para elaborar o modelo lógico da política, caso ela ainda não possua, descrevendo insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Assim é possível análise da relação entre as causas do problema, as ações propostas e os resultados esperados.

4

Processos

Análise dos processos que envolvem a implementação da política, incluindo se a operação seguiu conforme o planejado; se os insumos foram suficientes; se as atividades programadas foram realizadas; se os fornecedores entregaram os serviços previstos; e se o cronograma original foi cumprido.



Coleta de dados quanto à satisfação dos beneficiários sugere-se orientações para a elaboração de questionários e a realização de entrevistas/grupos focais com beneficiários: quando usar, como planejar, como conduzir, entre outros.



São analisadas questões relacionadas à entrega dos produtos da política, assim como de seus resultados. Além disso, é nessa etapa que são consideradas as informações quanto à cobertura e focalização da população-alvo, além de considerações quanto aos custos.



Ferramenta de planejamento para analisar de forma crítica os componentes da política com base em todas as informações levantadas durante a análise executiva, de modo a embasar as recomendações que serão feitas.

Realização de recomendações, customizadas para cada política a fim de corrigir problemas e melhorar os resultados.



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.

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

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

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 análise executiva é um tipo de avaliação *ex post*, ou seja, de intervenções já em andamento, que tem como objetivo apresentar uma visão geral sobre o desempenho da política”

1.2. Análise executiva

A análise executiva é um tipo de avaliação *ex post*, ou seja, de intervenções já em andamento, que tem como objetivo apresentar uma visão geral sobre o desempenho da política pública demandando baixo dispêndio de recursos. O intuito é de se fazer recomendações quanto à continuidade da política e à realização de avaliações adicionais mais aprofundadas. A Lei estadual nº 10.744, publicada no Diário Oficial do Espírito Santo em 05 de outubro de 2017, que cria o SiMAPP, estabelece a análise executiva como uma “análise realizada a partir de dados secundários e registros administrativos, com o objetivo de averiguar se a performance da política é satisfatória ou se é necessário realizar uma avaliação mais aprofundada”. Dessa forma, a análise executiva pode ser feita pela própria equipe responsável pela política, possivelmente auxiliada por pesquisadores externos.

Com o objetivo de compreender a política por completo, os avaliadores designados para realização da análise executiva devem, primeiramente, tomar conhecimento de todas suas características, por meio de registros, documentos e dados disponíveis, incluindo os de monitoramento da política e as informações obtidas junto aos gestores e equipe. Os Boxes A, B, C e D no final deste volumeapresentam recomendações gerais acerca de algumas metodologias de coleta de dados que

[2] O departamento do Governo Chileno responsável por coordenar as análises, o Dipres (***Direción de Presupuestos***), mantém um repositório com os relatórios finais e resumos executivos de todas as avaliações, disponíveis no endereço: <http://www.dipres.gob.cl/597>.

podem ser empregadas ao longo do processo, como revisão de documentos, realização de entrevistas, grupos focais e aplicação de questionários.

O papel desse tipo de análise é o de utilizar as informações disponíveis, complementadas por instrumentos simples de coleta de dados, da forma mais proveitosa possível para avaliar as dimensões de desenho, operação e resultados da política. As limitações referentes à disponibilidade e qualidade dos dados existentes, bem como a disponibilidade dos gestores para fornecê-los e participar de reuniões/entrevistas, podem elevar o tempo necessário para a elaboração da análise executiva. Ainda assim, os julgamentos e recomendações provenientes de uma análise executiva terão credibilidade somente na medida em que forem baseados em evidências e informações condizentes com a realidade prática da política. Nesse contexto, tem-se um primeiro produto, indireto, da análise executiva: a organização sistemática das informações existentes acerca da política e a identificação das dimensões de dados faltantes.

“O papel desse tipo de análise é o de utilizar as informações disponíveis, complementadas por instrumentos simples de coleta de dados”

O produto principal da análise será um documento, no formato de relatório, dividido nas subseções descritas em cada um dos capítulos a seguir, abrangendo considerações a respeito do diagnóstico do problema que motivou a criação da política, o desenho, processos, focalização e resultados já detectados, tomando como base as metas preestabelecidas para os indicadores de cada uma dessas etapas. Por fim, após a realização de uma análise crítica (por exemplo, através de uma matriz SWOT que leve em conta as forças e fraquezas, oportunidades e ameaças identificadas), a análise executiva culmina na realização de recomendações sobre possíveis ajustes na política ou necessidade de avaliações mais aprofundadas.

Ao final de cada um dos próximos capítulos, são apresentados exemplos de duas avaliações de programas do Governo do Chile, avaliados sob essa metodologia. O Chile é uma referência mundial nas *Evaluaciones de Programas Gubernamentales* (EPG,

"avaliações de programas governamentais") – conhecidas internacionalmente como *Rapid Evaluations* ("avaliações rápidas"). Para isso, foram escolhidas as avaliações de EPG dos programas: (i) *Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar* (BARE, Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar), avaliado em 2018 como um programa de "mau desempenho"; e (ii) *Programa Nacional De Inmunizaciones* (PNI, Programa Nacional de Imunizações), avaliado em 2012 como um programa de "desempenho suficiente". É importante ressaltar que as versões resumidas e adaptadas apresentadas ao longo do texto não refletem integralmente as informações apresentadas nos relatórios finais de avaliação desses programas. O objetivo desses exemplos é apenas ilustrar o tipo de questões abordadas em análise executiva e formas através das quais elas podem ser respondidas. Os relatórios completos das avaliações são compostos por dezenas de páginas, tabelas e gráficos, com informações não reproduzidas aqui.

2 Caracterização da política

A primeira etapa da análise executiva consiste em consolidar, de forma sucinta, a descrição da política , por meio das informações adquiridas nos documentos e registros encontrados. O objetivo é apenas apresentar a política juntamente a suas características principais, tendo em vista que o conteúdo apresentado ainda será abordado de forma mais aprofundada nos capítulos seguintes. Nesse sentido, devem ser apresentados os aspectos a seguir:

1) Identificação da política (nome, siglas, órgão em que está situada, ano de início etc.);

2) Problema que pretende combater;

3) Base legal;

4) Principais objetivos e metas de curto e longo prazo;

5) Bens e serviços planejados (incluindo os que foram planejados mas não oferecidos);

6) Critérios de focalização e priorização de atendimento e taxa de cobertura de atendimento[3].

Exemplo 1

Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (BARE) do Chile[4]

Para caracterizar o Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (BARE) do Chile foram identificadas as seguintes informações (considerando os aspectos sugeridos anteriormente) na análise executiva:

1. Identificação da política:

O Programa de Bolsas de Estudos de apoio a Retenção Escolar (BARE - *Programa de Beca de Apoyo a La Retención Escolar*) teve início em 2009 e é administrado pelo Conselho Nacional de Auxílios e Bolsas de Estudo (JUNAEB). Originalmente, pertencia ao programa "*Liceo Para Todos*"

[3] Esses conceitos são apresentados no capítulo 3 do volume "A política é nova? Avaliação *ex ante*!", deste Guia.

[4] Essas informações foram extraídas ou adaptadas dos documentos de "*Informe Final*" e "*Resumen Ejecutivo y Respuesta Institucional*", relatórios oficiais da avaliação conduzida em 2018 do Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (*Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar*) do Ministério da Educação do Chile, publicados online e disponíveis em: <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_informe_final.pdf>; <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_r_ejecutivo_institucional.pdf>.

encerrado em 2008. A avaliação é referente ao período de 2014 a 2017.

2. Problema que pretende combater:

Os problemas que dão origem ao programa são as altas taxas de abandono escolar e de não-conclusão dos 12 anos de escolaridade obrigatória.

3. Base legal da política:

O BARE é regido pelo Decreto No. 312 do ano 2002 do Ministério da Educação (MINEDUC) do Chile.

4. Objetivos e metas de curto e longo prazo:

O objetivo do programa é promover a equidade no sistema educacional, ou seja, garantir que os alunos tenham as mesmas oportunidades de receber uma educação de qualidade, com a finalidade de contribuir para que estudantes em vulnerabilidade socioeducativa (definida a partir dos critérios apresentados no item 6, a seguir) completem os 12 anos de escolaridade obrigatória.

5. Bens e serviços planejados:

O programa consiste na entrega de bolsas de estudo (transferências monetárias condicionadas) para estudantes matriculados entre 1 e o 4 ano do Ensino Médio em estabelecimentos subsidiados.

6. Critérios de focalização e priorização de atendimento, taxa de cobertura de atendimento:

A população potencial são os alunos matriculados entre o 1 e 4 ano do Ensino Médio que apresentam elevada vulnerabilidade socioeducativa, isto é, de acordo com o Decreto No. 218 (MINEDUC, 2009) são alunos com "condição de gravidez, maternidade, paternidade e beneficiários do programa Chile Solidário, que cursam o Ensino Médio". A população objetivo é definida como os alunos da população potencial que cumprem os requisitos para obter o acesso à bolsa de estudos e que estejam matriculados em um "*Liceo Focalizado*". Os *Liceos* são escolas de Ensino Médio que apresentam maiores taxas de risco de abandono escolar, alta concentração da população com baixos níveis de renda, baixa escolaridade dos pais e baixos resultados educacionais.

Tabela 1 | População potencial, objetivo e beneficiária do BARE (2014-2017)

Ano	População potencial	População objetivo	População beneficiária
2014	147.808	31.498	19.088
2015	157.314	33.564	24.415
2016	162.712	39.471	25.244
2017	não disponível	35.471	25.342
% Variação 2014-2017	10%	25%	32%

Fonte: Chile Solidário (Ministério de Desenvolvimento Social) e departamento de bolsas de estudos JUNAEB.

Exemplo 2

Programa Nacional de Imunizações (PNI) do Chile[5]

Para caracterizar o Programa Nacional de Imunizações (PNI) do Chile foram identificadas as seguintes informações (considerando os aspectos sugeridos anteriormente) na análise executiva:

1. Identificação da política:

O Programa Nacional de Imunizações (PNI) teve início em 1979 e tem como órgão responsável o Departamento de Imunização, dependente da Subsecretaria de Saúde Pública do Chile.

2. Problema que pretende combater:

As doenças transmissíveis evitáveis que o PNI pretende combater são: tuberculose, difteria, tosse convulsiva, tétano, poliomielite, infecções invasivas devido a hemofilia influenza e tipo b, hepatite B infantil, sarampo, rubéola, caxumba e infecções pneumocócicas.

[5] Essas informações foram extraídas ou adaptadas dos documentos de "*Informe Final*" e "*Resumen Ejecutivo y Respuesta Institucional*", relatórios oficiais da avaliação conduzida em 2018 do Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (*Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar*) do Ministério da Educação do Chile, publicados online e disponíveis em: <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_informe_final.pdf>; <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_r_ejecutivo_institucional.pdf>.

3. Base legal da política:

A natureza compulsória das vacinas é estabelecida no Código Sanitário do Chile, artigo 32; no entanto, as pessoas são livres para aceitar essa intervenção.

4. Objetivos e metas de curto e longo prazo:

O PNI tem como finalidade contribuir para manter e melhorar a saúde da população chilena, buscando reduzir (ou no mínimo reter) a morbimortalidade da população por doenças transmissíveis evitáveis por meio de um conjunto de vacinas.

5. Bens e serviços planejados:

O PNI tem como principal atividade a aplicação de vacinas em todo país em estabelecimentos de saúde públicos e privados. O período de execução do programa é anual e segue o calendário de imunizações para a população objetivo, definida e quantificada de acordo com as projeções oficiais da população do Instituo Nacional de Estatística (INE).

6. Critérios de focalização e priorização de atendimento, taxa de cobertura de atendimento:

A população objetivo é definida para cada tipo de imunização. Por exemplo, a vacina para tuberculose tem como população objetivo toda a população infantil e seu esquema de imunização é composto por uma dose da vacina BCG durantes os primeiros dias de vida. Para a rubéola, a população objetivo também é composta por toda população infantil, para a qual é aplicada uma dose da vacina trivalente aos 12 meses de idade.

3 Diagnóstico do problema

A etapa de diagnóstico consiste na identificação mais detalhada do problema combatido ou necessidade atendida pela política. Com base nas informações levantadas, deve-se avaliar o diagnóstico do problema conforme elaborado durante a concepção da política, com o objetivo de compreender os motivos que levaram a sua criação. Essa análise permitirá verificar se o diagnóstico inicial foi realizado de forma satisfatória, ou seja, se de fato havia um problema social que justificasse a existência de uma intervenção pública e se as causas potenciais identificadas para esse problema parecem plausíveis sob a ótica de consistência lógica, tendo em vista referências bibliográficas disponíveis na literatura relacionada – mesmo que essa literatura não identifique relações causais, e sim correlações.

> “Essa análise permitirá verificar se o diagnóstico inicial foi realizado de forma satisfatória”

Além disso, é importante verificar a existência de um plano de atualização do diagnóstico do problema através do devido acompanhamento dos indicadores que o caracterizam. Caso esse acompanhamento não esteja ocorrendo, essa etapa da análise executiva deve ser responsável por realizar essa atualização do diagnóstico, com o objetivo de entender eventuais mudanças que possam ter ocorrido à população afetada e de avaliar a necessidade de continuidade da política. Por exemplo, para casos como o de uma política que vise a combater a evasão escolar e concentre seus recursos em uma região com taxas de evasão particularmente elevadas; caso não exista o devido acompanhamento dos indicadores de evasão (ou seja, a atualização do diagnóstico do problema), é possível que a concentração de esforços nessa região passe a ser desnecessária ao longo do tempo se o problema for suficientemente mitigado, o que caracterizaria uma alocação ineficiente de seus recursos.

Exemplo 1

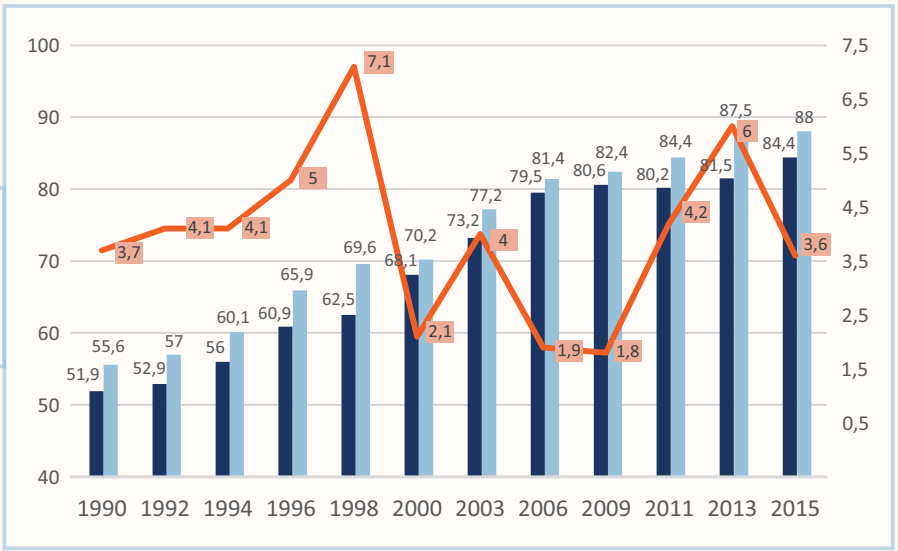
Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (BARE) do Chile[6]

Os problemas que dão origem ao BARE são as altas taxas de abandono escolar e de não-conclusão dos 12 anos de escolaridade obrigatória.

A educação desempenha um papel fundamental na sociedade, uma vez que ela determina como os indivíduos viverão na idade adulta. Há evidências de que pessoas com níveis mais altos de escolaridade, em média, terão renda maior, melhor saúde e uma vida mais longa.

A taxa de conclusão do Ensino Médio para a população entre 20 e 24 anos é um indicador-chave para compreender qual a parcela da população que conseguiu concluir essa etapa de ensino, assim como dimensionar a população que ainda não conseguiu. O gráfico abaixo mostra o aumento nas taxas de conclusão do Ensino Médio entre 1990 e 2015. Na década de 90, as taxas de conclusão variavam entre 50% e 60%, aumentando ao decorrer das décadas seguintes e atingindo, em 2015, 88% para a população feminina e, para a masculina, 84,4%, totalizando em 13,7% a parcela da população que não concluiu o ensino médio.

Gráfico 1 | Taxa de conclusão de Ensino Médio, 1990-2015



Dados da *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional* (CASEN), 1990-2015.

[5] Essas informações foram extraídas ou adaptadas dos documentos de "*Informe Final*" e "*Resumen Ejecutivo y Respuesta Institucional*", relatórios oficiais da avaliação conduzida em 2018 do Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (*Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar*) do Ministério da Educação do Chile, publicados online e disponíveis em: <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_informe_final.pdf>; <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_r_ejecutivo_institucional.pdf>.

O abandono escolar é um fenômeno multicausal associado a fatores extracurriculares (condições de pobreza, fatores de vulnerabilidade social, entre outros) e também a fatores intraescolares ligados ao desempenho escolar (frequência escolar e desempenho, por exemplo).

Estudos desenvolvidos no Chile mostram que, em relação aos estudantes de condições sociais semelhantes, os alunos com maior risco de abandono são aqueles que não apresentam frequência escolar regular, que já repetiram de ano e que apresentam desempenho escolar insuficiente. Já em relação aos fatores extracurriculares, os estudantes que abandonam a escola compartilham de algumas características: elevado número de membros na família, pais solteiros, vivem na pobreza e acumulam outros problemas familiares que se expressam como pouco apoio e envolvimento dos pais na educação de seus filhos (ver, por exemplo, Espinoza *et al.*, 2012).

Outros fatores extracurriculares como a condição de gravidez, maternidade e paternidade do adolescente constituem fatores de mudança familiar que podem influenciar negativamente na frequência e no desempenho escolares, tendo efeitos especialmente sobre as mulheres. Um estudo elaborado com os dados de 2015 da *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional* (CASEN), sobre as principais razões para a infrequência escolar de crianças e adolescentes de ambos os sexos entre 11 e 19 anos, mostrou que para uma amostra de 75.998 mulheres que não frequentam o sistema escolar, 42,1% delas têm um ou mais filhos. Desse grupo de mães, 58,8% atribuiu à condição de maternidade como sendo a principal razão para não frequentar a escola, seguido da procura de emprego (13,2%). Para mulheres sem filhos, o principal motivo para não frequentarem a escola é atribuído à procura de emprego (30,7%) e a dificuldades econômicas (19,4%). Dificuldades econômicas, trabalho ou procura de emprego são as principais razões ou fatores que tiram os jovens do sistema escolar. Para uma amostra de 83.037 homens, o principal fator de abandono escolar identificado foi a procura de emprego (43%), seguido pela manifestação de falta de interesse (17%) e a presença de dificuldades econômicas (11,9%).

Exemplo 2

Programa Nacional de Imunizações (PNI) do Chile[7]

O problema que dá origem ao PNI é a incidência e mortalidade por doenças infecciosas transmissíveis evitáveis. O programa busca contribuir para a diminuição da morbimortalidade por doenças transmissíveis cuja transmissão pode ser controlada por vacinas eficazes, principalmente entre crianças e idosos, e, consequentemente, melhorar a saúde da população.

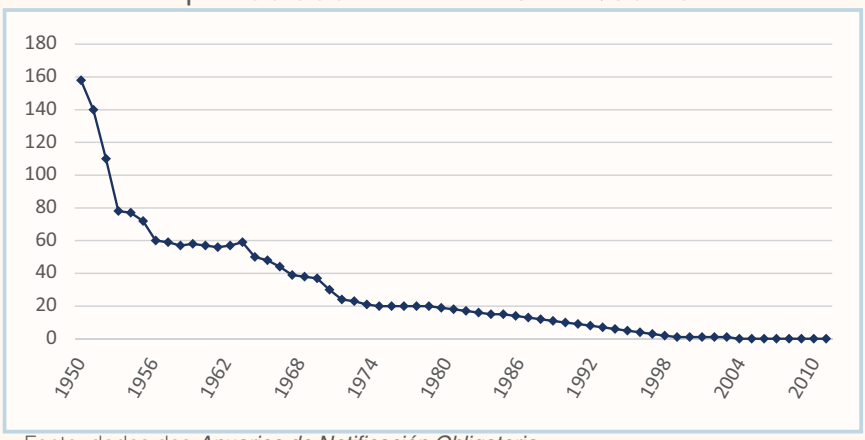
Devido à globalização e ao surgimento e ressurgimento de doenças, a abordagem das doenças transmissíveis exige uma visão global a seu respeito. Esse fenômeno global justifica a manutenção de agendas de saúde de maior abrangência e que suportem altos níveis de cobertura, de forma a estender os serviços de vacinação para outras faixas etárias além da infância, tendo como estratégia fenômenos como epidemias e emergências globais. Esse tipo de programa é valorizado em termos de evitar epidemias que causam perda de vida e capital humano e, consequentemente, perdas na produtividade de recursos humanos que sustentam a capacidade produtiva, econômica e de bem-estar social do país.

As estratégias de imunização são intervenções coletivas cuja finalidade é o bem comum da população. Quando se imuniza uma proporção alta de pessoas em que o entendimento sobre o que significa uma "proporção alta" varia entre 75% e 95% de acordo com evidências (SMITH, 2010), se obtém um benefício coletivo, pois essa cobertura e protege, indiretamente, aqueles indivíduos não imunizados.

Por exemplo, os gráficos a seguir mostram: (i) uma grande redução na mortalidade por tuberculose nos primeiros cinco anos desde a introdução da vacina em 1950; e (ii) as mudanças na incidência (morbidade) por tuberculose.

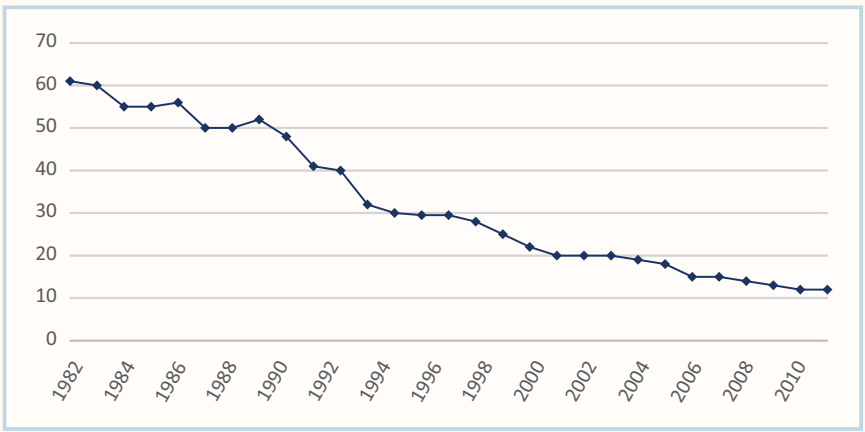
[7] Essas informações foram extraídas ou adaptadas dos documentos de "*Informe Final*" e "*Resumen Ejecutivo y Respuesta Institucional*", relatórios oficiais da avaliação conduzida em 2018 do Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (*Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar*) do Ministério da Educação do Chile, publicados online e disponíveis em: <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_informe_final.pdf>; <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_r_ejecutivo_institucional.pdf>.

Gráfico 2 | Mortalidade por tuberculose, por 100.000 habitantes. Chile 1950-2011



Fonte: dados dos *Anuarios de Notificación Obligatoria*.

Gráfico 3 | Incidência de tuberculose, por 100.000 habitantes. Chile 1982-2011



Fonte: dados dos *Anuarios de Notificación Obligatoria*.

4 Desenho

É comum que políticas públicas em curso não disponham de um Modelo Lógico documentado. Para esses casos, é essencial que ele seja elaborado durante essa etapa da análise executiva. Especialmente nessas situações, é essencial que os gestores e demais pessoas envolvidas na condução do programa integrem a equipe avaliadora, tendo em vista a possibilidade de realização de entrevistas em profundidade (ver Boxes B e C) para esclarecer pontos necessários à elaboração do Modelo Lógico, que deve refletir o que acontece na prática da política. Mais informações sobre Modelo Lógico e desenho de uma política pública podem ser encontradas no volume "A política é nova? Avaliação *ex ante*!".

Em seguida, a partir da obtenção ou construção de um Modelo Lógico e da identificação dos objetivos da política, deve ser conduzida uma análise crítica da consistência do desenho da política, levando em consideração todas as etapas de seu Modelo Lógico – insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Dessa forma, é possível verificar se as atividades conduzidas ao longo de sua implementação são traduzidas na forma de produtos consistentes com as transformações que se pretendia atingir.

Fazendo uso do mesmo exemplo utilizado no volume "A política é nova? Avaliação *ex ante*!" deste Guia, 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.

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

Escaneie no seu celular:

Exemplo 1

Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (BARE) do Chile[8]

A tabela a seguir apresenta, de forma resumida, uma sugestão de Modelo Lógico para o BARE. Ela foi elaborada a partir das informações apresentadas nos relatórios da análise executiva do BARE (apesar de não ter sido apresentada nesse mesmo formato durante a referida avaliação) com o intuito de ilustrar o que é esperado desse tipo de análise.

Tabela 2 | Modelo Lógico do BARE

INSUMOS	ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADOS	IMPACTOS
• Recursos financeiros (por exemplo, para pagamentos das bolsas de estudo) • Recursos humanos (por exemplo, gestores)	•Selecionar alunos beneficiários • Pagar bolsas de estudos	•Bolsas de estudos concedidas aos alunos selecionados	•Aumento do incentivo para a permanência dos alunos vulneráveis na escola • Aumento da frequência escolar • Melhora do desempenho escolar	•Aumento da retenção escolar • Aumento da equidade no sistema de ensino (conclusão dos 12 anos de escolarização)

O principal componente do BARE consiste no pagamento de transferência monetária condicionada (bolsas de estudos) para reter alunos em vulnerabilidade socioeducativa. Essa transferência é distribuída em quatro parcelas que aumentam progressivamente ao longo do ano letivo e há a exigência de que o aluno cumpra com o acordo assinado na carta de compromisso (85% de frequência mínima e melhoria no desempenho escolar). Os impactos que o programa visa a promover na sociedade são o aumento da retenção escolar e o aumento da equidade no sistema de ensino (conclusão dos 12 anos de escolarização obrigatória).

Para conduzir uma análise crítica do desenho do programa, a análise executiva realizada considerou diversos aspectos, sendo alguns deles apresentados a seguir:

- **Valores das transferências**: para 2017, os valores das bolsas de estudos concedidas foram de $40.000, $45.000, $50.000 e $56.580 (em pesos chilenos) nos meses de abril, julho, setembro e novembro,

[5] Essas informações foram extraídas ou adaptadas dos documentos de "*Informe Final*" e "*Resumen Ejecutivo y Respuesta Institucional*", relatórios oficiais da avaliação conduzida em 2018 do Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (*Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar*) do Ministério da Educação do Chile, publicados online e disponíveis em: <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_informe_final.pdf>; <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_r_ejecutivo_institucional.pdf>.

respectivamente[9]. A análise executiva concluiu que esses valores poderiam ser reconsiderados, tendo em vista que existem diferentes perfis de bolsistas, os quais poderiam apresentar diferentes necessidades econômicas. Dessa maneira, o valor da bolsa deveria ser escolhido de forma a ser atrativo para que os alunos se candidatassem.

- **Critério de focalização**: considerando que os alunos entre o 1 e o 4 de ensino médio que apresentam vulnerabilidade socioeconômica compõem a população potencial, dados do MDS-MINEDUC de 2016 evidenciaram que 75% destes não se encontram matriculados nos *Liceos Focalizados*. Portanto, a análise executiva chegou à conclusão de que há problemas nesse aspecto do desenho do programa, uma vez que o BARE não é aplicado ao universo da população potencial, mas apenas para os *Liceos Focalizados*. Nesse sentido, a análise executiva recomendou que os critérios de focalização deveriam ser revistos.

De modo geral, a análise executiva realizada do BARE considerou que o desenho do programa é adequado para abordar fatores socioeconômicos associados ao problema de abandono escolar, de forma que pode funcionar como complemento para outros programas destinados a combater outras causas de abandono escolar.

Exemplo 2

Programa Nacional de Imunizações (PNI) do Chile[10]

A tabela a seguir apresenta, de forma resumida, uma sugestão de Modelo Lógico para o PNI. Ela foi elaborada a partir das informações apresentadas nos relatórios da análise executiva do PNI (apesar de não ter sido apresentada nesse mesmo formato durante a referida avaliação) com o intuito de ilustrar o que é esperado desse tipo de análise.

[9] Cerca de 200 a 300 reais, em valores de 2018.

[10] Essas informações foram extraídas ou adaptadas dos documentos de "*Informe Final*" e "*Resumen Ejecutivo y Respuesta Institucional*", relatórios oficiais da avaliação conduzida em 2018 do Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (*Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar*) do Ministério da Educação do Chile, publicados online e disponíveis em: <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_informe_final.pdf>; <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_r_ejecutivo_institucional.pdf>.

Tabela 3 | Modelo Lógico do PNI

INSUMOS	ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADOS	IMPACTOS
• Recursos financeiros (por exemplo, para compra de vacinas, materiais hospitalares e materiais de comunicação) • Recursos humanos (por exemplo, profissionais para aplicação de vacinas, equipes de capacitação e de comunicação)	•Comprar, distribuir e aplicar vacinas • Capacitar profissionais para aplicação das vacinas conforme as normas estabelecidas • Realizar intervenções para comunicação sobre a importância da vacinação	•Vacinas aplicadas • Profissionais capacitados para aplicar as vacinas conforme as normas estabelecidas • Programas e campanhas realizados	•População imunizada contra doenças transmissíveis • População informada sobre a importância da vacinação	•Controle da morbimortalidade por doenças transmissíveis evitáveis por vacinas

Para conduzir uma análise crítica do desenho do programa, a análise executiva realizada considerou diversos aspectos, sendo alguns deles apresentados a seguir:

- **Encadeamento lógico entre os componentes do programa e plausibilidade de hipóteses adotadas**: para que as vacinas sejam aplicadas, é necessária a realização de outros dois componentes, sendo eles: (i) a capacitação dos profissionais responsáveis por administrar as vacinas conforme as normas estabelecidas; e (ii) a realização de programas e campanhas de comunicação sobre a importância da vacinação, sob a hipótese, nesse caso, de que promoverá o aumento da demanda da população por vacinas. Essa interdependência entre os componentes da Teoria do Programa foi considerada internamente consistente pela análise executiva e a hipótese citada analisada como sendo plausível, tal que nesses aspectos a política foi avaliada de forma positiva.
- **Riscos**: a análise executiva considerou que a eventual ação de grupos antivacinas pode representar um risco para o PNI à medida que pode promover desconfiança sobre a segurança e eficácia de vacinas entre os potenciais beneficiários do programa, por exemplo. Dado isso, a análise executiva considerou que o componente do programa de comunicação sobre a importância das vacinas é essencial para mitigar esses riscos, já que promove a disseminação do conhecimento na população sobre a relevância e eficácia das vacinas para minimizar a transmissão de doenças evitáveis.

5 Processos

A etapa de processos é destinada à análise de todos os processos que envolvem a implementação da política. Nesse ponto, a análise executiva deve identificar os aspectos responsáveis pela promoção ou obstrução da efetividade da política em questão, no que tange ao planejamento e execução de suas atividades. Para isso, registros que documentem o planejamento da implementação desde sua concepção são insumos importantes, incluindo seu cronograma de atividades e metas que tenham sido estabelecidas para esses componentes.

Verificar problemas de implementação de uma política se faz essencial tanto para que esses problemas possam ser corrigidos, quanto para que sejam feitas recomendações sobre a realização de avaliações mais aprofundadas. A realização de uma avaliação de impacto[11] pode fazer pouco sentido – e, mais do que isso, significar um desperdício de recursos – se a implementação não houver sido bem conduzida. Por exemplo, uma política de inclusão digital para uma determinada população a partir do oferecimento de aulas de informática, mas que apresente uma parte substancial dos computadores planejados não instalados, tem um claro problema de implementação. Nesse contexto, uma avaliação de impacto não necessariamente revelaria efeitos positivos da política sobre seu público-alvo, mas não seria possível distinguir se essa ineficácia seria resultado de falhas no desenho da política ou de falhas na implementação da mesma. A recomendação final da análise executiva, nesse caso, poderia ser a realização de uma avaliação de processos mais aprofundada que, por sua vez, buscaria entender os motivos que levaram às falhas de implementação (por exemplo, problemas logísticos na entrega dos computadores) e então propor soluções adequadas (por exemplo, parcerias com instituições locais).

> “A análise executiva deve identificar os aspectos responsáveis pela promoção ou obstrução da efetividade da política”

Assim, possíveis perguntas a serem investigadas nessa etapa da análise executiva incluem, por exemplo:

- Os insumos foram suficientes para a realização das atividades?

[11] Avaliação de impacto é um tipo de avaliação *ex post* que busca identificar e mensurar os efeitos que podem ser atribuídos exclusivamente à política. Esse tópico é abordado no volume “E quando a política está em andamento? Avaliação *ex post*!”.

- Todas as atividades programadas foram realizadas?
- Os fornecedores e as instituições parceiras na implementação entregaram os serviços previstos?
- O cronograma original das atividades da política foi cumprido?

Os insumos utilizados para responder às perguntas de uma análise dos processos da política provêm de diversas fontes. Sempre que disponíveis, devem ser utilizados os dados de monitoramento relacionados aos componentes de insumos e atividades da política (de acordo com os indicadores dessas etapas, conforme o Modelo Lógico). Além disso, documentos, por exemplo, relacionados à compra de materiais e contratação de fornecedores, podem trazer informações importantes para a análise – o Boxe A apresenta recomendações gerais sobre esse tipo de coleta de dados. Entrevistas com gestores, equipe envolvida na política e até mesmo beneficiários (que potencialmente terão informações em primeira mão sobre a disponibilidade para a população dos serviços associados à política) também podem ser conduzidas, especialmente quando as informações provenientes do monitoramento e dos documentos encontrados não respondem de forma satisfatória às perguntas de interesse da avaliação – os Boxes B e C apresentam recomendações gerais sobre a condução de entrevistas e grupos focais.

Exemplo 1

Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (BARE) do Chile[12]

Na análise executiva realizada sobre o BARE foram considerados diversos aspectos relacionados a processos. Alguns deles são apresentados a seguir:

- **Complementariedade do BARE com outros programas governamentais de retenção escolar (em particular, o Programa de Apoio a Retenção Escolar - PARE e o Subsídio Pró Retenção - SPR)**: em 2016, mais de 50%

[12] Essas informações foram extraídas ou adaptadas dos documentos de "*Informe Final*" e "*Resumen Ejecutivo y Respuesta Institucional*", relatórios oficiais da avaliação conduzida em 2018 do Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (*Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar*) do Ministério da Educação do Chile, publicados online e disponíveis em: <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_informe_final.pdf>; <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_r_ejecutivo_institucional.pdf>.

dos bolsistas do BARE também receberam o SPR. Essa complementariedade tem aumentado ao longo dos anos, o que foi avaliado de forma positiva. Nesse contexto, a análise executiva recomendou que a complementariedade com outros programas de objetivo comum fosse tratada como um fator determinante para a seleção sistemática de *liceos* ao longo do tempo. Isto é, incluir no modelo de seleção de *liceos* do BARE a articulação com PARE e SPR, a fim de otimizar o uso dos recursos destinados aos estudantes com maior risco de abandono escolar. A análise executiva sugere alguns exemplos específicos para essa articulação entre programas, tais como: (i) o BARE poderia considerar os atuais estudantes com SPR como potenciais bolsistas, uma vez que são estudantes que já estão matriculados e cumprem com a frequência escolar mínima exigida; (ii) o SPR poderia financiar ações de apoio pedagógico aos bolsistas quando necessário para melhorar a aprendizagem e rendimento escolar, o que contribuiria para reduzir os riscos de abandono; e (iii) através do PARE e de testes psicométricos dos jovens, pode-se identificar os alunos com níveis mais altos de risco de abandono escolar e incluí-los como prioritários para inclusão no BARE.

- **Processo de inscrição de beneficiários no programa**: na análise executiva, identificou-se que as datas definidas para o processo de inscrição limitam a quantidade potencial de inscrições, uma vez que acontecem no período de férias. É possível que os alunos vulneráveis, justamente aqueles a quem o programa é destinado, tenham dificuldades em realizar suas inscrições no período em que estão longe das escolas.
- **Pagamento das bolsas de estudos**: o pagamento das bolsas de estudo pode se dar via *Conta RUT* ou *Pago Masivo*. O programa incentiva os alunos a optarem pela opção de recebimento via *Conta RUT*, uma vez que foram constatados problemas logísticos no pagamento via *Pago Masivo* com maior frequência (atrasos, por exemplo). A partir do levantamento de informações relacionadas, a análise executiva verificou que a porcentagem de alunos que recebiam a bolsa do BARE via *Pago Masivo* era elevada (34,4% em 2016), o que foi considerado um risco, já que parte dos alunos contemplados pelo programa pode deixar de receber o benefício na data correta devido a esses problemas logísticos, prejudicando o bom andamento do programa.

Exemplo 2

Programa Nacional de Imunizações (PNI) do Chile[13]

Na análise executiva realizada sobre o PNI do Chile foram considerados diversos aspectos relacionados a processos. Alguns deles são apresentados a seguir:

- **Gestão**: considerando os resultados da gestão do programa, a análise executiva realizada evidenciou que há uma perda de rastreabilidade dos valores financeiros e contabilísticos, como resultado da gestão descentralizada que requer mecanismos de coordenação e monitoramento sobre como a execução da despesa se materializa ao longo do tempo. Além disso, a eficiência do programa passa pelo fortalecimento da gestão de compras e distribuição das vacinas, que foi considerado um fator crítico de desempenho na análise executiva. O programa aloca 95% de seus recursos financeiros para as compras e distribuição de vacinas. Portanto, a análise executiva considerou que há espaço para melhorar a eficiência de gestão dos processos comerciais e financeiros, de forma a operar como um sistema mais integrado.
- **Controle de estoque**: a análise executiva realizada ilustrou a necessidade de controle de estoque do programa para cada tipo de vacina. Por exemplo, para o ano de 2010 foram aplicadas 68.949 vacinas BCG, porém haviam sido compradas 520.720 doses. Outra questão relacionada a isso e discutida na análise executiva se refere ao fato de que, em antecipação a perdas de vacinas, frequentemente é realizada a compra excessiva das mesmas, o que gera ineficiência. Uma das possibilidades discutidas na análise executiva para enfrentar esse problema de ineficiência é a compra de produtos de dose única e de maior duração, sempre que possível.

[13] Essas informações foram extraídas ou adaptadas dos documentos de "*Informe Final*" e "*Resumen Ejecutivo y Respuesta Institucional*", relatórios oficiais da avaliação conduzida em 2018 do Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (*Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar*) do Ministério da Educação do Chile, publicados online e disponíveis em: <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_informe_final.pdf>; <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_r_ejecutivo_institucional.pdf>.

6 Percepção dos beneficiários

Nem todas as políticas públicas coletam dados quanto à satisfação de seus beneficiários sobre seu desempenho, suas atividades ou seus resultados. O papel da análise executiva, porém, é o de aproveitar todas as informações que possam ser úteis e que estejam facilmente disponíveis. Nos casos em que esses tipos de dados já são coletados (através da aplicação de questionários de satisfação, por exemplo), eles podem auxiliar na compreensão do bom andamento da política.

Entretanto, frequentemente a equipe avaliadora irá se deparar com a ausência de dados relacionados à percepção dos beneficiários. Para essas situações, ainda pode se julgar que essas informações são importantes para a conclusão de uma análise executiva satisfatória. Dessa forma, pode ser preciso realizar o levantamento diretamente com os beneficiários a respeito de seus níveis de satisfação e percepções gerais sobre a política. Isso pode ser feito, por exemplo, através da condução de entrevistas (ver Boxes B e C) ou da aplicação de questionários (Boxe D).

Questionários são, em geral, de mais fácil aplicação do que entrevistas. Por isso, principalmente nos casos em que se julgar necessário que os resultados da análise sejam estatisticamente representativos de uma população, pode ser mais factível aplicar questionários padronizados, ou seja, que tenham questões de múltipla escolha. Nesse sentido, questões que ajudem a explicar o grau de satisfação (por exemplo, com relação ao tempo de espera para receber o serviço oferecido pela política ou à qualidade desse serviço) podem ser consideradas para compor o questionário. Para os casos de perguntas de natureza quantitativa, é importante se pensar na comparabilidade ao longo do tempo e entre diferentes questões. Por exemplo, o nível de satisfação em relação a um determinado serviço pode ser medido através de perguntas simples com respostas mapeáveis em uma escala de "muito satisfeito", "parcialmente satisfeito", "nem satisfeito, nem insatisfeito", "parcialmente insatisfeito" e "muito insatisfeito" – conhecida como escala Likert.

De forma geral, entrevistas em profundidade costumam ser implementadas em amostras menores, por conta de seus custos relativamente mais elevados (devido, por exemplo, à necessidade de que o entrevistador seja também um pesquisador, responsável pela interpretação dos dados coletados). Apesar disso, e da consequente menor representatividade dos resultados, entrevistas podem ser importantes para a coleta de dados de natureza qualitativa, em particular para investigar de forma mais profunda, por exemplo, os motivos da insatisfação dos beneficiários em relação a algum bem ou serviço oferecido pela política.

Em todos os casos, o contato com os usuários de uma política tem o potencial de informar seus gestores sobre eventuais problemas de implementação ou inclusive de alinhamento das atividades com as reais necessidades da população. Ainda assim, quaisquer padrões encontrados nos dados de percepção dos beneficiários devem ser considerados com cautela. Por exemplo, a percepção de altos níveis de satisfação não deve ser interpretada como ausência de falhas da política, uma vez que a população pode, por exemplo, não conhecer a real dimensão do problema combatido.

Exemplo 1

Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (BARE) do Chile[14]

O BARE não possui uma quantificação sistemática da satisfação dos seus beneficiários, o que foi avaliado de forma negativa no relatório da referida análise executiva. Considerando a importância desse tipo de dados, o programa tomou como compromisso, após a conclusão da avaliação, a realização de um estudo para mensurar a satisfação dos usuários.

O último registro feito de um estudo de satisfação dos bolsistas do BARE corresponde a uma avaliação das bolsas concedidas pela JUNAEB, realizado em 2010. Os resultados da pesquisa, aplicada a uma amostra de beneficiários do BARE, mostraram que 55% indicaram que os pagamentos foram feitos dentro do prazo, enquanto 36% mencionaram que os paga-

[14] Essas informações foram extraídas ou adaptadas dos documentos de "*Informe Final*" e "*Resumen Ejecutivo y Respuesta Institucional*", relatórios oficiais da avaliação conduzida em 2018 do Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (*Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar*) do Ministério da Educação do Chile, publicados online e disponíveis em: <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_informe_final.pdf>; <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_r_ejecutivo_institucional.pdf>.

mentos levaram um pouco mais de tempo do que o inicialmente previsto. Essas informações poderiam ser utilizadas, por exemplo, em conjunto aos dados referentes aos processos do BARE (Capítulo 5), que também apontavam problemas logísticos relacionados aos pagamentos das bolsas.

Sobre a Carta de Compromisso assinada pelo aluno no momento da atribuição da bolsa, na qual ele se compromete a melhorar a frequência e o desempenho escolar, 62% dos professores declararam que a assinatura desse termo gera indiferença entre os alunos. No contexto de uma análise executiva, esse dado poderia ser indicativo, por exemplo, de que os alunos (ao menos sob a percepção dos professores) não se sentem obrigados a cumprir as condicionalidades impostas.

Quanto à atratividade dos valores repassados pelas bolsas de estudos, 43% dos alunos reportaram considerar que a bolsa foi importante para ajudar a continuar os estudos, 28% indicaram que o valor ajudou parcialmente a continuar os estudos, e 6% consideraram que a bolsa ajudou muito pouco.

Por fim, levando em conta a falta de sistematização para obtenção de dados de percepção dos beneficiários e a importância dessa prática, a análise executiva recomendou que o programa medisse continuamente a satisfação de seus beneficiários e adicionasse variáveis a essas pesquisas que auxiliassem no entendimento da percepção dos alunos sobre a suficiência da bolsa para permanecer no sistema escolar e o que eles fariam caso deixassem de receber o benefício.

Exemplo 2

Programa Nacional de Imunizações (PNI) do Chile[15]

Para o PNI, não foi possível realizar qualquer tipo de avaliação acerca da percepção da população sobre o programa, já que ele não explora sistematicamente a satisfação do usuário. No escopo da análise executiva conduzida, não foi julgado como essencial que se realizasse uma pesquisa de satisfação para os fins da avaliação. Em particular para o caso desse programa, especialmente por se tratar de uma política considerada de grande importância para o País e que está em curso há décadas, já existia uma quantidade grande de dados disponíveis a serem explorados, que permitiram a realização de análises em diversas dimensões.

[15] Essas informações foram extraídas ou adaptadas dos documentos de "*Informe Final*" e "*Resumen Ejecutivo y Respuesta Institucional*", relatórios oficiais da avaliação conduzida em 2018 do Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (*Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar*) do Ministério da Educação do Chile, publicados online e disponíveis em: <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_informe_final.pdf>; <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_r_ejecutivo_institucional.pdf>.

7 Resultados da política

A etapa de resultados consiste em analisar o desempenho da política em relação à entrega dos produtos planejados, ao alcance de resultados esperados, à cobertura e focalização previstas do público-alvo e aos custos envolvidos em todas as fases de implementação. Essas dimensões devem ser analisadas a partir de seus respectivos indicadores, em comparação com as metas preestabelecidas durante o planejamento da política. Para ilustrar, por exemplo, as taxas de cobertura da população podem ser contrastadas com as metas de cobertura definidas durante a concepção da política. Além disso, para políticas em curso durante um período mais longo, é interessante traçar um histórico dessas informações (elaborar gráficos é uma opção a ser considerada) para que se obtenha um melhor entendimento da evolução da política ao longo do tempo.

O descumprimento de metas planejadas deve levantar questionamentos. Nesses casos, o papel da análise executiva é o de identificar as situações que demandem correções prioritárias por parte da equipe gestora da política e, posteriormente, fazer recomendações para essas correções (quando possível) ou para a realização de avaliações adicionais que auxiliem nesse processo. Caso não se tenha conseguido atender a população pretendida, por exemplo, talvez seja possível, dentro do escopo da análise executiva, verificar a existência de problemas durante o mapeamento de potenciais beneficiários ou durante as etapas de comunicação da política. De fato, o papel da análise de resultados é o de identificar os problemas associados à entrega de produtos e produção de resultados e impactos pela política, levantar questionamentos acerca da origem desses problemas e identificar a necessidade de uma investigação mais profunda para discutir eventuais soluções.

Quanto aos custos da política, a identificação de gastos acima dos previstos em determinada etapa da implementação deve levar à investigação sobre os motivos que causaram esses custos extraordinários. A comparação da razoabilidade dos níveis de gastos deve ser realizada, sempre que possível, em relação a políti-

“O papel da análise executiva é o de identificar as situações que demandem correções prioritárias por parte da equipe gestora da política”

cas similares em escopo e dimensão, que podem servir como parâmetros de referência.

As perguntas respondidas durante a análise dos resultados incluem:

- A focalização pretendida da política foi cumprida?
- A cobertura planejada foi realizada?
- Todos os produtos previstos foram entregues?
- Os resultados previstos foram alcançados?
- A política tem um custo razoável (em relação às boas práticas levantadas)?

Os indicadores mais relevantes para essa análise de resultados serão aqueles associados às etapas de produtos, resultados e impactos, conforme Modelo Lógico da política. Esses dados quantitativos são diretamente relacionados ao tipo de perguntas que a análise de resultados busca responder. Além disso, informações qualitativas provenientes de revisões documentais e entrevistas com gestores e equipe (ver Boxes A, B e C) podem ser aliados importantes para o entendimento das tendências identificadas através dos indicadores considerados.

Exemplo 1

Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (BARE) do Chile[16]

Os níveis de retenção escolar, caracterizados pelas altas taxas de abandono e baixas taxas de conclusão dos 12 anos obrigatórios de escolaridade, são os problemas sociais que dão origem ao BARE. Para o período de 2014 a 2017, tendo como limitação a disponibilidade de dados para a elaboração da análise executiva, foram analisados alguns indicadores de resultados em questão de permanência, trajetória e cobertura do programa. A partir desse tipo de dados, foi possível identificar, por exemplo, que 89,13% dos bolsistas beneficiados pelo BARE em 2015 estavam também matriculados (ou já haviam completado os estudos) em 2016. Já em 2017, esse número foi de 92% em relação aos bolsistas de 2016.

[16] Essas informações foram extraídas ou adaptadas dos documentos de "*Informe Final*" e "*Resumen Ejecutivo y Respuesta Institucional*", relatórios oficiais da avaliação conduzida em 2018 do Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (*Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar*) do Ministério da Educação do Chile, publicados online e disponíveis em: <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_informe_final.pdf>; <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_r_ejecutivo_institucional.pdf>.

Garantir a permanência dos alunos é justamente o objetivo do programa. Em casos como esse, em que uma avaliação de impacto para quantificar os reais efeitos causais da política sobre as dimensões que se deseja avaliar não tenha sido conduzida, e levando em consideração que avaliações de impacto são em geral mais custosas e demoradas, é papel da análise executiva se atentar a indicadores de resultados alternativos que, apesar de não medirem relações causais, ainda têm o potencial de refletir dimensões importantes para a análise.

Nesse sentido, também foi realizada, no contexto da referida análise executiva do BARE, uma análise de custo-efetividade em que a efetividade foi medida da forma descrita acima, isto é, a partir do número de bolsistas do programa que permaneceram na escola no ano seguinte (ou já haviam concluído os estudos). Considerando os custos totais do BARE, incluindo os custos com as próprias transferências aos bolsistas e demais despesas administrativas, foi constatado que, em 2017, foram necessários 218,6 mil pesos chilenos (em valores de 2018, o que corresponde a cerca de R$ 1.160,00) para cada aluno que permaneceu no sistema educacional. Esse valor foi avaliado de forma positiva, sendo considerado um custo razoável para que se cumpra o objetivo básico do programa de manter os estudantes vulneráveis nas escolas.

Exemplo 2

Programa Nacional de Imunizações (PNI) do Chile[17]

O PNI foi considerado, no contexto de sua análise executiva, um programa bem-sucedido de Saúde Pública, uma vez que: evitou um grande número de mortes devido às doenças transmissíveis; diminuiu o número de morbidade no caso dessas doenças; gerou uma cultura favorável à imunização ativa na população chilena; agiu de forma eficaz contra surtos epidémicos das doenças; é um programa de focalização universal, gratuito e não discriminatório.

Nesse sentido, a eficácia do PNI é medida através dos indicadores de incidência e mortalidade. Ao comparar, de forma bastante simples, a morbimortalidade atual por diversas doenças com a situação prévia ao início do programa, se verifica uma grande redução dessas taxas, com quedas drásticas dos casos e de mortes. Durante a análise

[17] Essas informações foram extraídas ou adaptadas dos documentos de "*Informe Final*" e "*Resumen Ejecutivo y Respuesta Institucional*", relatórios oficiais da avaliação conduzida em 2018 do Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (*Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar*) do Ministério da Educação do Chile, publicados online e disponíveis em: <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_informe_final.pdf>; <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_r_ejecutivo_institucional.pdf>.

executiva, essa análise foi realizada para diversas vacinas e doenças consideradas pelo PNE, porém, como ilustração, no caso da vacina BCG, a taxa de mortalidade por tuberculose caiu, desde a década de 60, de 154 para 1,4 mortes por 100.000 indivíduos.

Da mesma forma, são analisados os indicadores de cobertura do programa, onde a cobertura de cada vacina é calculada a partir do total de pessoas vacinadas dividido pelo tamanho da população objetivo (que é, portanto, bem definida e quantificada para todas as vacinas consideradas esses dados também são apresentados no relatório da análise executiva). Para os anos de 2008 a 2011, o grau de cobertura atingido pelo PNI para todas as vacinas foi considerado alto. Por exemplo, para a vacina BCG, a taxa de cobertura em 2008 foi de 99,5%, em 2009 de 96,4%, 2010 de 96,6% e 2011 de 90,5%. Observa-se, entretanto, uma queda do indicador partir de 2009, o que foi avaliado pela referida análise executiva como sugestivo de preocupação, cujas causas precisam ser exploradas.

Além das considerações quanto à cobertura do programa, a análise executiva também identificou, a partir dos indicadores de resultado, que o PNI foi eficaz em manter baixas taxas de mortalidade e morbidade durante o período avaliado. Os custos dessa intervenção foram avaliados a partir de dados facilmente disponíveis no contexto do programa: os gastos do programa em proporção aos gastos dos órgãos em que está inserido. Nesse sentido, foi identificado que o PNI apresentou um gasto médio correspondente a apenas 0,37% do gasto total do Ministério da Saúde (11% do gasto médio da Subsecretaria de Saúde Pública, a instituição diretamente responsável pelo programa).

Considerando um cenário hipotético em que o Chile apresentasse as taxas de mortalidade por tuberculose iguais às dos cinco anos anteriores à introdução da vacina, o resultado seria de 26.560 mortes esperadas, em vez das 236 que de fato ocorreram em 2011. No caso do sarampo, praticamente erradicado, teriam ocorrido 85.069 casos e 4.033 mortes, em vez dos 6 casos e nenhuma morte em 2011. Embora não se possa atribuir toda essa diminuição às vacinas, ainda assim são números importantes para que se obtenha alguma informação acerca da dimensão dos resultados do programa, tendo em vista a ausência de dados provenientes de avaliação de impacto.

De forma geral, a análise executiva do PNI identificou como evidente que o programa cumpre seu objetivo de reduzir ou manter a morbimortalidade por doenças transmissíveis evitáveis pela vacinação.

8 Análise crítica

Uma vez apresentadas todas as informações, referentes aos componentes de desenho, processos, percepção dos beneficiários e resultados da política, é necessário analisá-las de forma crítica, de modo a embasar as recomendações que serão feitas quanto a possíveis ajustes ou realização de novas avaliações. Uma ferramenta recomendada para ser utilizada nessa etapa é a análise SWOT, uma ferramenta de planejamento utilizada, nesse contexto, para conduzir uma reflexão a respeito das forças (*Strengths*), fraquezas (*Weaknesses*), oportunidades (*Opportunities*) e ameaças (*Threats*) da política pública.

Forças e fraquezas são situações internas à gestão da política pública. Dessa forma, os pontos fortes da política são aquelas características que promovem ou impulsionam o seu sucesso, levando-a em direção ao cumprimento de seus objetivos; por outro lado, os pontos fracos são caracterizados por problemas que atrapalham o andamento planejado da política, dificultando seu êxito.

Já as oportunidades e ameaças são situações externas à gestão da política que impactam o seu andamento de forma positiva ou negativa, respectivamente. Oportunidades são caracterizadas por circunstâncias que auxiliam a política a superar suas fraquezas e melhor aproveitar suas forças; enquanto ameaças são as questões que limitam suas chances de alcançar os objetivos.

No contexto da análise executiva, essas dimensões são analisadas a partir das informações levantadas nos capítulos anteriores (da caracterização à análise dos resultados), idealmente complementadas por dados qualitativos coletados a partir de entrevistas com os gestores e equipe da política (ver Boxes B e C). Essa complementariedade entre revisões de documentos relacionados à política, seus dados de monitoramento e informações qualitativas provenientes das interações com a equipe permitirão que se atinjam conclusões gerais sobre o desempenho da política em questão. O produto da análise SWOT é uma matriz 2x2 na qual são sintetizadas essas informações.

Exemplo 1

Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (BARE) do Chile[18]

A matriz SWOT apresentada a seguir foi elaborada com o intuito de ilustrar de forma resumida o que é esperado desse tipo de análise crítica, a partir das informações apresentadas nos relatórios da análise executiva do BARE, apesar de não ter sido apresentada nesse formato durante a referida avaliação.

Tabela 4 | Matriz SWOT do BARE

S Forças •Boa complementariedade com outros programas; • Desenho apropriado para atingir os objetivos de diminuir o abandono escolar e contribuir para a conclusão de 12 anos de escolaridade obrigatória; • Relação de custo-efetividade satisfatória.	**W** Fraquezas •Não possui metas associadas aos indicadores; • Período de inscrição para a bolsa no período de férias; • Baixa atratividade dos valores das bolsas de estudos; • Definição da população potencial não é clara.
O Oportunidades •Explorar a complementariedade com outros programas para redução de custos e melhor focalização da população potencial; • Introduzir o acesso às bolsas antes do ensino médio; • Expandir o programa para além dos liceos focalizados.	**T** Ameaças •Modelo de focalização da bolsa gera discriminação negativa entre os estudantes que fazem parte da população potencial; • O nível de vulnerabilidade dos estudos fora dos liceos focalizados é desconhecido.

[18] Essas informações foram extraídas ou adaptadas dos documentos de "*Informe Final*" e "*Resumen Ejecutivo y Respuesta Institucional*", relatórios oficiais da avaliação conduzida em 2018 do Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (*Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar*) do Ministério da Educação do Chile, publicados online e disponíveis em: <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_informe_final.pdf>; <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_r_ejecutivo_institucional.pdf>.

Exemplo 1

Programa Nacional de Imunizações (PNI) do Chile[19]

A matriz SWOT apresentada a seguir foi elaborada com o intuito de ilustrar de forma resumida o que é esperado desse tipo de análise crítica, a partir das informações apresentadas nos relatórios da análise executiva do PNI, apesar de não ter sido apresentada nesse formato durante a referida avaliação.

Tabela 5 | Matriz SWOT do PNI

S – Forças •A vacinação é uma forma sabidamente eficaz para controlar a tramissão de doenças; • Boa articulação entre as equipes de comunicação, capacitação e implementação; • A população objetivo é bem definida para cada tipo de vacina; • O programa não é discriminatório.	**W – Fraquezas** •Perda de vacinas por falha de controle dos estoques; • Compras excessivas de vacinas para compensar o controle falho dos estoques.
O – Oportunidades •Explorar integração com o Registro Nacional de Imunizações; • Controlar os estoques e a gestão financeira sobre os custos do programa.	**T – Ameaças** •Movimentos anti-vacinas têm o potencial de levantar dúvidas na população sobre a eficácia das vacinas; • Falta de informações sobre a percepção da população quanto à importância das vacinas.

[19] Essas informações foram extraídas ou adaptadas dos documentos de "*Informe Final*" e "*Resumen Ejecutivo y Respuesta Institucional*", relatórios oficiais da avaliação conduzida em 2018 do Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (*Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar*) do Ministério da Educação do Chile, publicados online e disponíveis em: <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_informe_final.pdf>; <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_r_ejecutivo_institucional.pdf>.

9 Recomendações

A partir de todas as informações levantadas e analisadas nos últimos capítulos, incluindo os documentos e registros da política, seus dados de monitoramento, seu Modelo Lógico e a matriz SWOT elaborada, a última etapa da análise executiva consiste na formulação de recomendações. Essas recomendações serão customizadas para cada política em particular e deverão compor um conjunto de sugestões que visem a corrigir eventuais problemas que tenham sido detectados e a melhorar os resultados alcançados.

Além disso, a análise executiva também pode ter como finalidade a recomendação de realização de avaliações mais aprofundadas. Caso sejam constatadas falhas no desenho da política que não podem ser facilmente corrigidas no âmbito da análise executiva, a recomendação pode ser a realização de uma avaliação de desenho mais completa, que tenha como objetivo entender as causas e consequências desses problemas e propor um redesenho da política a partir dessas considerações. O mesmo é válido para problemas detectados na implementação da política, com a possibilidade de recomendação de uma avaliação de processos.

> “Na prática, nenhuma política pública estará livre de problemas, seja de desenho, de implementação ou de monitoramento”

Na prática, nenhuma política pública estará livre de problemas, seja de desenho, de implementação ou de monitoramento. Ainda assim, desde que os problemas identificados não inviabilizem completamente uma análise mais aprofundada, é essencial considerar a possibilidade de se recomendar a realização de uma avaliação de impacto. A utilização de técnicas robustas de avaliação de impacto são a única forma de se identificar os reais impactos da política (englobando *resultados* e *impactos*, conforme Modelo Lógico) e, além disso, quantificar esses efeitos. A avaliação de impacto é indispensável para que seja possível identificar se uma política atinge seus objetivos e consegue resolver ou mitigar o problema que se propôs a combater.

Exemplo 1

Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (BARE) do Chile[20]

Após analisar todas as informações consolidadas até essa etapa, a análise executiva do BARE apresentou algumas recomendações:

(i) Redefinir os critérios de focalização (e, portanto, a população objetivo) do programa, de forma a incluir uma definição clara de *Liceos Focalizados*. Também foi recomendado que a JUNAEB adotasse um modelo para a identificação e renovação de seus *Liceos Focalizados* com base apenas em variáveis observáveis, de forma a evitar julgamentos subjetivos e garantir que esse modelo possa ser aplicado sistematicamente a cada ano, o que tornará o processo consistente ao longo do tempo.

(ii) Quanto aos processos de seleção dos beneficiários, foi recomendado o estabelecimento de uma maior articulação com os programas PARE e SPR, a fim de otimizar o uso de recursos destinados a estudantes com maior risco de abandono. Além disso, com o objetivo de melhorar a focalização do programa, isto é, não excluir de seu público-alvo os estudante em situação de vulnerabilidade socioeducativa que não estudam em *Liceos Focalizados*, foi recomendado também considerar a possibilidade de inclusão dos beneficiários do PARE e SPR à população objetivo do programa, uma vez que esses alunos também são classificados como de alto risco de abandono escolar.

Exemplo 2

Programa Nacional de Imunizações (PNI) do Chile[21]

Uma vez considerados e analisados todos os dados coletados no contexto da análise executiva do PNI, foram realizadas diversas recomendações:

(i) Em relação aos planos de comunicação, notadamente importantes para mitigar os riscos apresentados pelos movimentos antivacinas na sociedade, foi recomendado o fortalecimaneto do componente de comunicação social e disseminação para a população da importância da vacinação, estendendo-o para todas as vacinas englobadas pelo PNI.

[20] Essas informações foram extraídas ou adaptadas dos documentos de "*Informe Final*" e "*Resumen Ejecutivo y Respuesta Institucional*", relatórios oficiais da avaliação conduzida em 2018 do Programa de Bolsas de Apoio a Retenção Escolar (*Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar*) do Ministério da Educação do Chile, publicados online e disponíveis em: <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_informe_final.pdf>; <http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177354_r_ejecutivo_institucional.pdf>.

[21] Idem.

(ii) Quanto aos problemas identificados nos processos do programa, foi recomendada a utilização de sistemas informatizados que facilitassem a gestão financeira e o controle de estoques, de forma a reduzir as ineficiências provenientes do desperdício de vacinas. Também foi indicado o uso de sistema para melhorar a integração dos registros do programa com as informações de monitoramento do Registro Nacional de Imunizações (RNI).

(iii) Foi recomendado o desenvolvimento de um estudo que mensurasse de forma qualitativa e quantitativa a percepção e o comportamento da população em relação à vacinação, em especial os grupos de maior risco ou vulnerabilidade, com o objetivo de detectar os meios mais adequados para conscientizar a população objetivo, neutralizando assim a ação dos grupos antivacinas.

(iv) A análise executiva realizada identificou algumas tendências de diminuição nas taxas de cobertura de algumas vacinas em anos recentes. Nesse sentido, foi recomendada a realização de estudos específicos para investigar as causas desse fenômeno.

(v) De forma mais geral, considerando a eficácia demonstrada pelo PNI ao longo de décadas e tendo em vista a importância de que as novas gerações sempre se mantenham imunizadas para que as taxas de morbidade e mortalidade sejam mantidas sob controle, foi recomendada a continuidade do PNI, com a ressalva das demais recomendações descritas acima.

METODOLOGIAS DE COLETA DE DADOS

Boxe A

Coleta de Dados: Revisão de Documentos

A revisão de documentos é uma maneira de coletar dados revisando informações existentes. Os documentos podem ser relatórios, registros do programa, avaliações de desempenho, propostas de financiamento, atas de reuniões, newsletters, materiais de marketing, entre outros.

Para que usar a revisão de documentos?

Para reunir informações básicas sobre a política. Essa ferramenta auxilia a entender a história, a filosofia e a operação do programa que se pretende avaliar, assim como ajuda a formular perguntas para entrevistas, questionários e grupos focais. A revisão de documentos é útil para determinar se a implementação do programa reflete o que foi planejado inicialmente.

Como planejar e conduzir a revisão de documentos?

É importante limitar a revisão apenas aos documentos que respondem às perguntas de interesse da avaliação. Entender como e por que os documentos foram produzidos. Criar um formulário de coleta de dados para resumir os dados coletados durante as análises de documentos.

Quais são as vantagens da revisão de documentos?

É um método relativamente barato e que pode constituir uma boa fonte de informações de background. Fornece uma visão dos bastidores de um programa que pode não ser observada diretamente.

Quais são as desvantagens da revisão de documentos?

As informações podem ser desorganizadas, indisponíveis, desatualizadas, incompletas ou imprecisas. Suscetível ao viés de sobrevivência (documentos podem ter sido perdidos ou substituídos ao longo do tempo). Pode ser um processo demorado de coleta, revisão e análise.

Fonte: adaptado de *US Centers for Disease Control and Prevention, "Data Collection Methods for Evaluation: Document Review" Evaluation ETA Evaluation Briefs*, No. 18, Janeiro de 2009.
Disponível em: <www.cdc.gov/healthyyouth/evaluation/pdf/brief18.pdf>.

Boxe B

Coleta de Dados: Entrevistas

A entrevista é um método de coleta de dados quantitativos ou qualitativos através de perguntas feitas oralmente. Perguntas quantitativas são fechadas e objetivas, com opções de respostas específicas que podem ser categorizadas, enquanto perguntas qualitativas são abertas, ou seja, podem ser respondidas com as próprias palavras do entrevistado. As entrevistas conduzidas para avaliação de programa são tipicamente qualitativas, mas podem incluir algumas questões quantitativas.

Para que usar entrevistas?

Para obter informações mais detalhadas sobre a percepção, *insights*, atitudes, experiência ou crenças. A entrevista é útil para reunir perspectivas subjetivas dos entrevistados e para avaliar diferenças individuais entre suas experiências e resultados. Pode ser utilizada como um *follow-up* para outros métodos (por exemplo, para auxiliar na interpretação de dados quantitativos coletados através de questionários).

Como planejar uma entrevista?

- Determinar seu escopo;
- Definir questões de avaliação a serem respondidas;
- Desenvolver um guia/questionário de entrevista;
- Selecionar a quantidade e o tipo de pessoas a serem entrevistadas;
- Treinar os entrevistadores;
- Garantir a confidencialidade dos entrevistados e informá-los sobre como isso será feito;
- Realizar um pré-teste (piloto) do guia ou questionário de entrevista.

Como conduzir uma entrevista?

É importante que o entrevistado se sinta à vontade para responder às perguntas com honestidade, motivo pelo qual a construção de confiança e empatia são essenciais. O entrevistador deve se manter com comportamento neutro, não demonstrando reações às respostas obtidas, além de manter-se sempre no controle da entrevista para garantir que ela não fuja do escopo definido.

Quais são as vantagens da entrevista?

Útil para obter *insights*, contexto sobre um determinado tópico, coletar citações e histórias. Permite que o entrevistado descreva o que é importante sob sua visão.

Quais são as desvantagens da entrevista?

Suscetível ao viés da entrevista. É um método relativamente demorado e caro comparado com outros métodos de coleta de dados. A depender do escopo da entrevista, além da forma como for planejada e conduzida, o entrevistado pode se sentir desconfortável (por exemplo, para responder a questões de cunho mais pessoal).

Fonte: adaptado de *US Centers for Disease Control and Prevention, "Data Collection Methods for Evaluation: Document Review" Evaluation ETA Evaluation Briefs*, No. 17, Janeiro de 2009.
Disponível em: <www.cdc.gov/healthyyouth/evaluation/pdf/brief17.pdf>.

Boxe C

Coleta de Dados: Grupo Focal

Grupo focal é um método de coleta de dados qualitativos através de uma entrevista com um grupo de aproximadamente seis a doze pessoas, que podem compartilhar de características semelhantes e interesses comuns ou de características distintas. O facilitador cria um ambiente que incentiva os participantes a compartilharem suas percepções e pontos de vista.

Para que usar grupos focais?

Os grupos focais são úteis para reunir perspectivas subjetivas dos entrevistados e para obter informações mais detalhadas sobre a percepção, *insights*, atitudes, experiência ou crenças dos indivíduos. São úteis para fomentar interpretações acerca de dados quantitativos.

Como planejar um grupo focal?

Os dois principais componentes do planejamento de entrevistas com grupos focais envolvem o desenvolvimento de um guia de entrevista, que servirá como um roteiro, e a decisão sobre o número e o tipo de participantes.

Como conduzir uma entrevista de grupo focal?

É preciso de um facilitador para guiar o grupo através da discussão; alguém para tomar notas que não interaja com o grupo, apenas observe e; um técnico para gravar a entrevista com o grupo focal. Os grupos focais podem ser realizados pessoalmente ou por conferência *online*.

Quais são as vantagens dos grupos focais?

É um método rápido e relativamente fácil de construir. A dinâmica em grupo pode fornecer informações úteis que a entrevista individual não fornece, bem como *insights* sobre um tópico que podem ser mais difíceis de obter por outros métodos.

Quais são as desvantagens dos grupos focais?

São suscetíveis ao viés do facilitador. A discussão pode ser dominada ou desviada por alguns indivíduos. A análise de dados é demorada e precisa ser planejada com antecedência. Além disso, não fornece informações válidas a nível individual e a informação não é, em geral, representativa para outros grupos.

Fonte: adaptado de *US Centers for Disease Control and Prevention, "Data Collection Methods for Evaluation: Document Review" Evaluation ETA Evaluation Briefs*, No. 13, Julho de 2008.
Disponível em: <www.cdc.gov/healthyyouth/evaluation/pdf/brief13.pdf>.

Boxe D

Coleta de Dados: Questionários

Um questionário é um conjunto de perguntas elaboradas para coletar informações de indivíduos. A aplicação pode ser feita por correio, telefone, entrevistas face a face ou de forma eletrônica.

Quando utilizar questionários para avaliação?

Quando os recursos são limitados e precisa-se de dados de muitas pessoas, uma vez que os questionários são relativamente baratos. Coletar dados sobre conhecimentos, crenças, atitudes e comportamentos. Quando é importante proteger a privacidade dos participantes, pois as respostas podem ser anônimas ou confidenciais.

Como planejar e desenvolver um questionário?

Definir objetivos é a parte mais importante do questionário, para que sejam coletadas apenas informações realmente úteis à análise pretendida. Da mesma forma, deve-se selecionar a quantidade e o tipo de participantes para o questionário, tendo em vista a representatividade da amostra escolhida.

Quanto às questões incluídas, é essencial que comuniquem claramente o que se pretende saber, com palavras simples e escrita clara, evitando abreviações, jargões ou frases coloquiais. Além disso, deve-se decidir quando usar perguntas fechadas e abertas. Perguntas fechadas incluem uma lista predeterminada de respostas a partir das quais os participantes podem escolher. Perguntas abertas podem ser úteis para quando não se sabe as possíveis respostas às perguntas, para coletar *insights* de informações inesperadas ou para quando se deseja obter informações mais complexas.

Incluir perguntas sobre características demográficas como sexo, raça, idade, educação, onde o participante trabalha ou reside, com o objetivo de descrever os subgrupos de entrevistados. A ordem das questões no questionário também deve ser bem planejada. Por exemplo, questões sobre as características demográficas dos indivíduos podem ser agrupadas em um mesmo "bloco" de questões. O mesmo vale para outros tipos de perguntas, como aquelas relacionadas à educação ou condições de trabalho das pessoas. Além disso, quando se deseja coletar informações mais sensíveis ou confidenciais, pode ser interessante começar com perguntas mais simples e concluir com perguntas mais confidenciais. Por fim, é essencial testar o questionário através de um piloto.

Como obter uma taxa de resposta adequada?

A taxa de resposta é definida pelo número de participantes que respondem ao questionário como proporção do número total de participantes incluídos na avaliação. Taxas de respostas mais altas fortalecem os resultados da avaliação. Para isso, é importante comunicar a importância e a finalidade do questionário, pois assim os participantes estarão possivelmente mais propensos a responder.

Fonte: adaptado de *US Centers for Disease Control and Prevention, "Data Collection Methods for Evaluation: Document Review" Evaluation ETA Evaluation Briefs*, No. 14, Novembro de 2008.
Disponível em: <www.cdc.gov/healthyyouth/evaluation/pdf/brief14.pdf>.

REFERÊNCIAS

CHILE. Dirección de Presupuestos do Ministerio de Hacienda. *Evaluación de Programas Gubernamentales* (EPG). Acesso: julho de 2018. Disponível em: <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-111762.html>.

ESPINOZA, O et al. Factores familiares asociados a la deserción escolar en Chile. Revista de Ciencias Sociales (Ve), v. 18, n. 1, 2012.

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://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/leis/html/LEI107442017.html>. Acesso em: 11 jun. 2018.

GUZMÁN, M; IRARRÁZAVAL, I; RÍOS, B. *Monitoring and evaluation system: The case of Chile 1990-2014*. Washington, DC: World Bank Group, 2014. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21313>

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.

MÉXICO. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Términos de Referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados*. 2017. Disponível em: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_ECR.pdf>

MINEDUC. Decreto 218. Ministerio de Educación de Chile. Santiago de Chile, 2009. Disponível em: <http://bcn.cl/1ydtp>. Acesso em 31/10/2018.

SMITH, Peter G. Concepts of herd protection and immunity. Procedia in Vaccinology, v. 2, n. 2, p. 134-139, 2010.