Gabriela Lacerda
Lycia Lima
André Portela
(Org.)

AVALIAR PARA TRANSFORMAR

Consolidação dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil

clear avaliação África lusófona e brasil
global evaluation initiative
FGV EDITORA EESP/CLEAR

Gabriela Lacerda
Lycia Lima
André Portela
(Org.)

AVALIAR PARA TRANSFORMAR

Consolidação dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil

clear avaliação África lusófona e brasil
global evaluation initiative
FGV EDITORA EESP/CLEAR

Copyright © 2025 Gabriela Lacerda, Lycia Lima, André Portela

Direitos desta edição reservados à
FGV EDITORA
Rua Jornalista Orlando Dantas, 9
22231-010 | Rio de Janeiro, RJ | Brasil
Tel.: 21-3799-4427
editora@fgv.br | www.editora.fgv.br

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei nº 9.610/98).

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade do autor.

1ª edição: 2025

Preparação de originais: Ronald Polito
Projeto gráfico de miolo e diagramação: Abreu's System
Revisão: Michele Mitie Sudoh
Capa: Estúdio 513

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Avaliar para transformar [recurso eletrônico] : consolidação dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil / Gabriela Lacerda, Lycia Lima, André Portela (orgs.). – Rio de Janeiro : FGV CLEAR, 2025.
1 recurso online (136 p.) : ePub.

Dados eletrônicos.
Inclui bibliografia.
ISBN: 978-65-5652-386-6

1. Políticas públicas – Brasil. 2. Administração pública – Brasil. I. Lacerda, Gabriela. II. Lima, Lycia Silva e. III. Portela, André. IV. Fundação Getulio Vargas.

CDD – 353

Elaborada por Márcia Nunes Bacha – CRB-7/4403

Sumário

Agradecimentos 7

Prefácio 9

1. Introdução: Como os sistemas de avaliação de políticas públicas fortalecem a gestão governamental no Brasil 11
Lorena Figueiredo e Gabriela Lacerda

2. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: trajetória, avanços e desafios 24
Gabriela Lacerda e Camila Soares

3. A experiência do governo do Ceará na institucionalização da avaliação de programas sociais 44
Vitor Hugo Miro Couto Silva, Marília Rodrigues Firmiano e João Mário Santos de França

4. O pioneirismo do estado do Espírito Santo no monitoramento e avaliação de políticas públicas entre os estados brasileiros 62
Katia Cesconeto de Paula, Pablo Silva Lira, Kiara de Deus Demura e Eduardo Rabello

5. Cultura avaliativa no setor público: experiência e desafios de Minas Gerais na institucionalização do Sistema Estadual de Avaliação de Políticas Públicas 87
Carolina Proietti Imura, Carla Bronzo, Marcos Arcanjo de Assis, Camila Barbosa Neves e Helger Marra Lopes

6. A experiência do Sistema Municipal de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas de Niterói 111
Severine C. Macedo, Yanca B. C. Tonhati, Jorge Teles e Murilo Amatneeks

Agradecimentos

A realização deste livro foi possível graças à colaboração generosa de muitas pessoas. Nosso profundo agradecimento vai, antes de tudo, aos autores que aceitaram o convite para compartilhar suas experiências e reflexões, enriquecendo o debate sobre monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Agradecemos também a Lorena Figueiredo e Marina Lafer, cujo trabalho minucioso na revisão foi fundamental para a qualidade final desta obra. Seu comprometimento e olhar atento fizeram toda a diferença.

Por fim, expressamos nossa gratidão a todos que, de alguma forma, contribuíram para que este livro se tornasse realidade — seja por meio do apoio institucional, da troca de ideias ou do incentivo ao longo do processo.

Prefácio

O Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e Brasil da Fundação Getulio Vargas (FGV CLEAR) tem o prazer de publicar esta obra coletiva sobre o amadurecimento da avaliação de políticas públicas no Brasil.

Reunindo experiências e reflexões de gestores públicos e especialistas sobre a criação e a consolidação de sistemas de avaliação de políticas públicas no governo federal, nos estados do Ceará, Espírito Santo e Minas Gerais e no município de Niterói, a obra permite um olhar a uma só vez múltiplo e coeso sobre o estágio atual da avaliação e os avanços obtidos na última década no país. A introdução, preparada pelo FGV CLEAR, organiza e orienta as reflexões trazidas.

Em comum, são entes públicos que realizaram avanços notáveis no desenvolvimento de sistemas de avaliação de políticas públicas. Em menos de dez anos, construíram sistemas robustos, dotados de regimes de governança estruturada e avaliações planejadas e recorrentes. Diferenças em seu desenho institucional, salutares se consideramos a necessidade de adaptação ao contexto e capacidades locais, são mais bem compreendidas ao longo desta obra.

Esta obra pode ser lida como uma companhia ao *Diagnóstico dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil*, publicado em 2025. Resultado de pesquisa conduzida pelo FGV CLEAR, o livro compila e analisa normas, estruturas e práticas de avaliação no Brasil, nos três níveis de governo do Poder Executivo. Notadamente, classifica o governo federal, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais e Niterói como sistemas de avaliação efetivos.

Com a presente obra, buscamos ampliar o acesso a experiências e reflexões fundamentais para a estruturação e consolidação de sistemas

de avaliação de políticas públicas no país. Trata-se de esforço coletivo que reforça o compromisso do FGV CLEAR com o fortalecimento institucional e a construção de uma cultura de avaliação que sustente decisões mais qualificadas e orientadas por evidências. Que este trabalho inspire e guie novas iniciativas no campo da avaliação no Brasil.

André Portela
Lycia Lima

1. Introdução: Como os sistemas de avaliação de políticas públicas fortalecem a gestão governamental no Brasil

*Lorena Figueiredo**
*Gabriela Lacerda***

Sistemas de avaliação de políticas públicas: uma ferramenta de gestão governamental

A avaliação de políticas públicas é uma ferramenta indispensável para o aprimoramento da gestão pública no Brasil. Cada vez mais os entes e instituições públicos buscam incorporar a avaliação no ciclo de elaboração, implementação e revisão de políticas públicas. A avaliação de políticas públicas pode ser conceituada como a "determinação de valor, de forma sistemática e objetiva, de uma intervenção específica, esteja ela em andamento, finalizada ou em fase de planejamento, no que se refere ao seu desenho, implementação e resultados" (OECD, 2023).

A prática da avaliação é essencial para garantir que as políticas implementadas não apenas alcancem seus objetivos, mas também o façam de maneira eficaz e alinhada às necessidades da sociedade. Por meio de processos sistemáticos, a avaliação fornece aos gestores públicos subsídios valiosos para reavaliar programas, corrigir desvios e aprimorar a execução de políticas públicas. Isso é particularmente relevante em

* Doutoranda em direito pela Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e Brasil CLEAR (FGV CLEAR).
** Mestra em economia pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EESP) e graduada em ciências sociais pela USP. No Espírito Santo, foi secretária de Estado de Ações Estratégicas, presidente do Instituto Jones dos Santos Neves, presidente do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória e subsecretária de Estado de Direitos Humanos. Foi consultora no Banco Mundial, no Grupo Independente de Avaliação. É vice-diretora do FGV CLEAR.

um contexto marcado pela complexidade das demandas sociais, que exige respostas ágeis e bem fundamentadas por parte dos governos.

Além disso, a avaliação desempenha um papel crucial no fortalecimento da transparência e na promoção do controle social. Ao disponibilizar informações claras e acessíveis sobre os efeitos das políticas públicas, ela possibilita que a sociedade acompanhe mais de perto a atuação governamental. Isso reforça a *accountability*, promovendo a gestão pública responsável. Assim, a avaliação contribui para uma administração pública mais eficiente e comprometida com resultados.

Um dos fatores determinantes para o sucesso da avaliação de políticas públicas é a existência de um sistema articulado e bem estruturado. Quando as avaliações são realizadas de forma fragmentada, sem coordenação clara entre os diversos atores envolvidos, o potencial de aprendizado e aprimoramento é significativamente comprometido. A ausência de uma estrutura integrada resulta frequentemente em esforços desarticulados, desperdício de recursos e perda de oportunidades para corrigir falhas e redirecionar políticas de maneira eficaz.

O que caracteriza um sistema de avaliação é o conjunto de regras, processos e estruturas organizacionais que viabilizam a realização de avaliações de políticas públicas de forma permanente e planejada. Goldman et al. (2023, p. 317) conceituam sistemas de avaliação como "um conjunto de regras e processos realizados de forma sistemática, com o objetivo de coordenar, desenvolver e utilizar avaliações". Segundo a literatura especializada, um sistema de avaliação existe quando as avaliações são realizadas por meio de estruturas permanentes, que canalizam a demanda por avaliações, fornecendo os dados necessários, e viabilizam o uso dos resultados das avaliações (Lázaro, 2015, p. 16).

O processo pelo qual sistemas de avaliação são criados e modificados é chamado de institucionalização da avaliação (Jacob, 2023:188). A modificação de um sistema de avaliação compreende seja sua ampliação dentro do governo, seja seu aprofundamento, por meio do qual este se torna mais rico em conteúdo (Jacob, 2023, p. 188). A institucionalização caminha na direção da consolidação de estruturas permanentes que permitam a realização de avaliações de maneira organizada e susten-

tável. Em outras palavras, o objetivo da institucionalização é a criação e a consolidação de sistemas de avaliação.

Um sistema de avaliação bem estruturado oferece as bases para que as avaliações sejam realizadas com regularidade, fornecendo dados necessários e viabilizando o uso de seus resultados no processo decisório. Ademais, deve ser capaz de promover a integração entre órgãos e níveis de governo, facilitando o compartilhamento de informações, a adoção de melhores práticas e a padronização das metodologias empregadas. Dessa forma, um sistema organizado não apenas aumenta a eficiência da gestão pública, mas também contribui para o fortalecimento da cultura avaliativa, promovendo uma administração mais reflexiva e orientada por evidências.

No cenário internacional, a consolidação de sistemas de avaliação tem se mostrado transformadora para a gestão pública. Exemplos como os do México, Chile e Canadá ilustram como a criação de estruturas formais e permanentes de avaliação permite melhorar a alocação de recursos, corrigir políticas e desenvolver programas fundamentados em evidências consistentes (Lopez-Acevedo et al., 2012).

Os sistemas de avaliação de políticas públicas, analisados em uma perspectiva histórica, evoluíram em diferentes etapas, frequentemente descritas como "ondas" sucessivas (Vedung, 2010). A primeira dessas ondas emergiu na década de 1960, com foco na análise de políticas para maximizar sua eficiência e alcance de objetivos. Exemplos notáveis incluem os Estados Unidos, com seus programas sociais expandidos, bem como Canadá, Alemanha e Reino Unido (Jacob, 2023, p. 189). Nas décadas de 1970 e 1980, uma segunda onda surgiu em resposta a crises econômicas globais, com avaliações direcionadas à redução de custos e ajustes fiscais, sendo marcante em países como Dinamarca, Noruega, Suíça e Holanda (Jacob, 2023, p. 189).

Na América Latina, o fortalecimento institucional dos sistemas de avaliação começou na década de 1990, com o Chile e a Colômbia. Costa Rica e México também avançaram a partir dos anos 2000 (Goldman et al., 2023, p. 319). Esses países estabeleceram marcos legais e diretrizes claras, integrando os sistemas de avaliação ao planejamento e ao mo-

nitoramento governamental. O Chile, por exemplo, destacou-se pela vinculação do processo de avaliação ao orçamento nacional, enquanto o México consolidou o Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (Coneval) como órgão central do seu sistema (Goldman et al., 2023, p. 320).

Benin, Uganda e África do Sul destacam-se no panorama africano, com sistemas em funcionamento há pelo menos uma década (Goldman et al., 2023, p. 324-326). Benin, por exemplo, implementou um Conselho Nacional de Avaliação em 2010, enquanto na África do Sul, desde 2011, planos nacionais de avaliação são utilizados para subsidiar decisões estratégicas no governo (Goldman et al., 2023, p. 327). Contudo, em muitos países do continente, as avaliações ainda são predominantemente impulsionadas por doadores internacionais e organismos multilaterais, refletindo desafios de sustentabilidade e autonomia (Goldman et al., 2023, p. 328).

Na Ásia, a institucionalização dos sistemas de avaliação também segue uma trajetória gradual. O Nepal, com sua Constituição de 2015, representa um exemplo notável ao estabelecer diretrizes nacionais de monitoramento e avaliação (Goldman et al., 2023, p. 323). Em outros países, como Índia e Filipinas, esforços estão em andamento, embora a prática ainda dependa fortemente de financiamento externo (Goldman et al., 2023, p. 323).

Apesar das diferenças regionais, é evidente que os sistemas de avaliação têm avançado em países de baixa e média renda nas últimas três décadas, desempenhando um papel crucial na promoção de maior transparência, eficiência e uso de evidências na gestão pública. Sistemas institucionalizados geram dados confiáveis e análises detalhadas, resultando em políticas públicas mais robustas e responsivas às demandas sociais.

Contudo, a institucionalização não ocorre automaticamente: ela exige esforços contínuos de adaptação institucional, superação de barreiras culturais e aprimoramento técnico, aspectos que devem ser cuidadosamente considerados no processo de implantação (Lamarque, 2023). Pesquisas do FGV CLEAR atestam que "um elemento comum

em todas essas experiências é o fato de serem cenários em constante transformação e mudança; isto é, os sistemas estão em permanente evolução e desenvolvimento à medida que as conjunturas também se modificam" (Lopez-Acevedo et al., 2012, p. 56).

Portanto, as práticas avaliativas, quando integradas em sistemas institucionalizados, tornam-se uma ferramenta indispensável para assegurar que as políticas públicas sejam eficientes, transparentes e fundamentadas em evidências sólidas. A institucionalização desses sistemas é um processo que exige esforço contínuo, mas que proporciona uma gestão pública mais responsiva e preparada para enfrentar os desafios complexos das sociedades contemporâneas.

Diante do panorama internacional, o Brasil também avançou na institucionalização da avaliação, especialmente a partir da década de 2010. Embora o processo seja mais recente em comparação com experiências consolidadas na América Latina, a agenda de avaliação no país tem registrado progressos significativos. Sem se limitar ao governo federal, essa agenda tem ganhado impulso nos entes subnacionais, refletindo a relevância da prática.

Nas seções a seguir, a conjuntura nacional de desenvolvimento de sistemas de avaliação e os conteúdos de cada capítulo serão mais bem detalhados.

Fortalecimento da agenda de avaliação no Brasil

Nos últimos dez anos, o Brasil tem vivenciado uma transformação significativa na institucionalização da avaliação de políticas públicas. Esse processo envolve a criação de estruturas organizacionais, normas e procedimentos dentro do aparato estatal, com o objetivo de gerar e utilizar evidências para fundamentar a tomada de decisões no âmbito das políticas públicas. Entre seus principais componentes estão: a legislação que ampara as práticas avaliativas, as estruturas responsáveis pela implementação, o desenvolvimento de competências específicas, a realização de avaliações e o uso efetivo dos resultados gerados (FGV CLEAR, 2025).

De 2015 para cá, o país saiu de um estágio de baixa institucionalização para uma configuração em que a avaliação de políticas públicas se tornou um compromisso constitucional e sistemas de avaliação eficazes foram criados e implementados tanto no nível federal quanto no nível subnacional. Alguns estados e municípios, já em fases avançadas de implementação de seus sistemas, são exemplos de práticas consolidadas, como Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais e Niterói, enquanto outros, embora ainda em processo de estruturação, demonstram um comprometimento crescente com a agenda da avaliação, reconhecendo sua relevância para a gestão pública. Tal é o caso de Goiás, Bahia, Maranhão e São Paulo (tanto estado quanto município).

A Emenda Constitucional nº 109, de 2021, versa sobre a avaliação de políticas públicas como um poder-dever da administração pública em todas as esferas de governo. Os arts. 36, § 17 e 165, § 16 da Constituição Federal asseguram que a avaliação seja realizada de forma sistemática e planejada. Com isso, o Brasil se posiciona ao lado de países como Alemanha, França, Suíça, Colômbia, Costa Rica e México, que também possuem previsão constitucional de avaliação de políticas públicas, segundo pesquisa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2020).

A inserção da avaliação na Constituição representa um marco normativo que impulsionou e ampliou as práticas avaliativas nos diferentes níveis de governo. O governo federal consolidou seu sistema de avaliação por meio da criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap) e da realização de avaliações programáticas planejadas, com foco na geração de evidências consistentes para informar a tomada de decisões. Inovações institucionais e aperfeiçoamento das práticas são marcas desse sistema, que se encontra em constante evolução.

Como consequência desse movimento, muitos estados e municípios se sentiram estimulados a fortalecer suas práticas avaliativas. Hoje, é possível observar que a maioria dos estados e municípios já conta com alguma forma de prática avaliativa, embora, em muitos casos, essa prática seja combinada com ações de monitoramento, como o

acompanhamento do Plano Plurianual (FGV CLEAR, 2025). Além disso, vários já adotaram iniciativas de capacitação, como treinamentos e assessorias especializadas, e publicaram manuais e diretrizes para aprimorar a realização de avaliações.

Os estados do Ceará, Espírito Santo e Minas Gerais se destacam como exemplos notáveis de sistemas de avaliação de políticas públicas. Em 2017 e 2019, respectivamente, o Espírito Santo e o Ceará deram impulso formal à consolidação dos seus sistemas de avaliação. Minas Gerais, por sua vez, lançou seu sistema em 2021, enquanto Niterói foi o primeiro município brasileiro a criar um sistema de avaliação, em 2022. O modelo de Niterói integra, de maneira inovadora, a gestão de dados com a realização de avaliações para apoiar a formulação e revisão de políticas públicas.

Em 2024, tanto o estado quanto o município de São Paulo avançaram significativamente ao estabelecer sistemas próprios de avaliação. A criação formal desses sistemas se deu por meio de decreto. A principal prioridade desses sistemas é melhorar a qualidade do gasto público, promovendo maior transparência e *accountability*. O estado do Maranhão possui sistema de avaliação criado por lei e uma metodologia de Monitoramento e Avaliação (M&A), e o sistema se encontra em vias de implementação.

Além do Maranhão, os estados de Goiás e Bahia também se encontram em estágio de desenvolvimento de seus próprios sistemas de avaliação (FGV CLEAR, 2025). Embora ainda estejam em processo inicial de implementação, esses estados já demonstram um compromisso com a construção de sistema, com fundamento em legislações e práticas que garantem a integração da avaliação no ciclo de políticas públicas. O fortalecimento dessas práticas ao longo do tempo sugere um cenário promissor.

Esses avanços são indicativos de um movimento crescente em direção à consolidação de uma cultura de tomada de decisão informada por evidências na gestão pública brasileira. Isso se manifesta tanto por meio dos sistemas de avaliação estruturados, que já apresentam resultados concretos, quanto para aqueles em processo de aprimoramento. O livro

foca naqueles entes públicos com sistemas de avaliação implementados, conforme será comentado a seguir.

Experiências nacionais de criação e consolidação de sistemas de avaliação

Este livro reúne uma coletânea de estudos de caso e análises sobre a implementação de sistemas de avaliação no contexto brasileiro, evidenciando a diversidade de experiências e os desafios enfrentados pelos governos na adoção dessas práticas. Ao explorar essas iniciativas, a obra oferece contribuições para o desenvolvimento de sistemas de avaliação e subsequente promoção de políticas públicas mais qualificadas e alinhadas às demandas sociais.

O livro se organiza em cinco capítulos, além desta introdução. Os capítulos relatam as experiências do governo federal, dos estados do Ceará, Espírito Santo e Minas Gerais e do município de Niterói com a criação formal e implementação de sistemas de avaliação de políticas públicas. Os autores, especialistas e profissionais que estiveram envolvidos com a criação e o fortalecimento dos sistemas de avaliação nos respectivos entes públicos, analisam o processo institucional de criação dos sistemas, os avanços feitos até então e os desafios para o futuro.

No primeiro capítulo, Gabriela Lacerda e Camila Soares comentam a institucionalização da avaliação no governo federal brasileiro. Analisando o processo de estruturação institucional de práticas, normas e atores dedicados à avaliação no centro de governo ao longo dos últimos 20 anos, notam momentos de avanços e retrocessos, à medida que gestões sucessivas optaram por diferentes estratégias e enfoques para a avaliação.

Segundo as autoras, o processo de institucionalização no governo federal teve início de forma descentralizada na década de 2000, com a previsão de avaliação no Plano Plurianual de 2004-2007 e subsequente criação da Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) e das Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA). Essas instâncias

buscavam descentralizar as avaliações, permitindo que os ministérios setoriais conduzissem análises diretamente, sob a coordenação da CMA.

Nesse primeiro período, entre 2004 e 2015, houve um esforço significativo para normatizar o processo de M&A, visando tornar as avaliações mais consistentes e integradas ao ciclo orçamentário. A prática de avaliação, embora estruturada em instâncias formais, enfrentava dificuldades relacionadas com desarticulação entre atores, falta de continuidade nas políticas e escassez de recursos e pessoal qualificado.

A partir do ano de 2015, foram direcionados esforços para criar e consolidar um sistema centralizado de avaliação, por meio do Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos. Hoje, o sistema centralizado de avaliação no governo federal é capitaneado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap). Contando com a participação de diversos ministérios e instituições governamentais, o Cmap tem como missão coordenar avaliações *ex post* de políticas públicas de grande impacto orçamentário.

As autoras apontam que a criação da Secretaria de Monitoramento e Avaliação (SMA) em 2023 consolidou a institucionalização do sistema, reforçando a coordenação entre as unidades avaliadoras, padronizando metodologias e promovendo boas práticas. A SMA é responsável por coordenar o Cmap e supervisionar os comitês técnicos que conduzem as avaliações. Esses marcos institucionais, conforme será discutido em detalhe ao longo do capítulo, refletem um movimento contínuo de aprimoramento das ferramentas de avaliação, agora também voltadas à racionalização de gastos públicos em contextos de restrição fiscal.

O segundo capítulo aborda a experiência do governo do Ceará, que tem se destacado no uso de avaliações *ex ante* e executivas para aprimorar a governança e a tomada de decisões, principalmente no âmbito de políticas sociais voltadas para o combate à pobreza. Vitor Hugo Miro Couto Silva, Marília Rodrigues Firmiano e João Mário Santos de França são pesquisadores da Universidade Federal do Ceará (UFC) com passagens significativas pelo governo estadual, notadamente no Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece).

No capítulo, os autores analisam a experiência do governo do Ceará na institucionalização da avaliação de políticas públicas, com destaque para o papel desempenhado pelo Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (Capp), vinculado ao Ipece. O texto apresenta como, a partir da adoção de um modelo de Gestão para Resultados, o estado cearense aprimorou o monitoramento e a avaliação de seus programas, especialmente aqueles financiados pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop).

O segundo capítulo, assim, sublinha tanto os avanços quanto os desafios enfrentados pelo Ceará na consolidação de práticas de avaliação, ressaltando a importância de aperfeiçoar e institucionalizar esses processos para garantir maior eficiência na gestão pública. Como desafios, os autores apontam a falta de mecanismo formal para integrar as avaliações executivas ao ciclo de planejamento e avaliação de políticas públicas e o desafio de realizar avaliações de impacto.

No Espírito Santo, conforme apresentado no terceiro capítulo, o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Simapp) foi pioneiro ao integrar o M&A ao ciclo orçamentário e de gestão, promovendo a transparência e a publicidade das ações governamentais. Os autores — Katia Cesconeto de Paula, Pablo Silva Lira, Kiara de Deus Demura e Eduardo Rabello — atuam ou atuaram no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Sua experiência profissional na área lhes permite fazer uma análise qualificada do sistema.

Esse rico capítulo aborda a institucionalização do Simapp pela Lei nº 10.744/2017, demonstrando como sua concepção está fortemente relacionada com experiências prévias de M&A conduzidas pelo Instituto Jones dos Santos Neves, o desenvolvimento de uma metodologia de gestão orientada a resultados e a preocupação com o equilíbrio fiscal do estado. A governança do sistema envolve diversos atores-chave para o estado e passa por um processo criterioso de escolha das políticas públicas que serão avaliadas e da definição dos instrumentos mais adequados para responder às perguntas levantadas. O capítulo enfatiza a relevância da incorporação das evidências obtidas no processo de M&A ao planejamento e orçamento estadual.

Outro ponto importante destacado pelos autores é o compromisso do Simapp com os princípios de transparência e publicidade, proporcionando acesso à informação governamental e promovendo a prestação de contas ao cidadão. Nesse contexto, é mencionado que o estado publica anualmente decretos estaduais contendo os Planos de M&A, além de relatórios com os resultados alcançados a cada ciclo.

No quarto capítulo, detalha-se o caso de Minas Gerais, com a criação do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Sapp-MG), incluindo seu processo de institucionalização e os desafios enfrentados. Os autores, Carolina Proietti Imura, Carla Bronzo, Marcos Arcanjo de Assis, Camila Barbosa Neves e Helger Marra Lopes, estão ou estiveram diretamente imbricados na construção desse sistema, no âmbito da Fundação João Pinheiro (FJP) e da Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag).

Nesse capítulo, os autores exploram o desenvolvimento de uma cultura de avaliação no estado de Minas Gerais, destacando o processo de institucionalização de seu sistema de avaliação, formalizado por meio do Decreto nº 48.298/2021. Para tanto, traçam um histórico da agenda de avaliação no estado, enfatizando os antecedentes que culminaram na criação do Sapp-MG. Delineiam a estrutura de governança do sistema, com destaque para a criação do Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação (Nima), no âmbito da FJP. O Nima desempenhou papel central na implantação do sistema e atua de forma importante também no desenvolvimento de capacidades, o que é fundamental para garantir a sustentabilidade do sistema.

O município de Niterói, conforme discutido no quinto capítulo, adotou um sistema que integra a gestão da informação e a avaliação de políticas públicas, consolidando-se como uma referência para o Brasil em termos de experiência municipal. O relato nos é apresentado pelas lentes de Severine C. Macedo, Yanca B. C. Tonhati, Jorge Teles e Murilo Amatneeks, pesquisadores e profissionais com atuação destacada na Subsecretaria de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão da Prefeitura de Niterói (Ssagi/Seplag).

No capítulo, os autores discutem a criação e o desenvolvimento do Sistema Municipal de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas de Niterói (Simagi), que tem como objetivo aprimorar processos, qualificar resultados e ampliar o impacto das políticas públicas na cidade, melhorando a qualidade de vida de seus habitantes. O capítulo apresenta o marco legal, estrutura de governança e os principais instrumentos do sistema, trazendo uma reflexão sobre o primeiro ciclo de avaliação, com seus avanços e dificuldades.

Os capítulos a seguir, portanto, apresentam estudos de caso que compartilham experiências sobre o estado atual da avaliação de políticas públicas no Brasil, em diferentes níveis de governo. Apesar dos desafios, há um movimento crescente de institucionalização dessas práticas. Mais do que apenas criados, entretanto, é necessário que os sistemas de avaliação existentes continuem a amadurecer e se consolidar, com ciclos anuais de avaliação, desenvolvimento contínuo de capacidades e divulgação e uso dos resultados das avaliações.

Com esta obra, espera-se que mais estados e municípios no Brasil se inspirem a criar e implementar seus próprios sistemas de avaliação. As estruturas de governança dos sistemas existentes, conforme estabelecidas em suas leis ou decretos de criação, servem de inspiração no panorama nacional de M&A. A partilha de experiências permite entender também como o contexto local influencia na configuração variada de sistemas, afastando a noção de que haveria uma solução única.

Assim, almeja-se que este seja apenas o início de uma reflexão mais ampla sobre como fortalecer o ecossistema de avaliação de políticas públicas no país. O debate só tende a se ampliar e se enriquecer, contribuindo, desse modo, para a construção de políticas públicas mais eficazes e transparentes, que respondam às demandas da sociedade.

Referências

FGV CLEAR. *Diagnóstico dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2025. 1 recurso on-line: ePub. ISBN: 978-65-5652-346-0.

_____. *Estudos de caso sobre Sistemas de M&A*: tomada de decisão baseada em evidência. S.d.

GOLDMAN, Ian et al. The emergence of evaluation systems in low--and middle-income countries. In: VARONE, Frédérick et al. (Ed.). *Handbook of public policy evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023. p. 317-336.

JACOB, Steve. The institutionalization of evaluation around the globe: understanding the main drivers and effects over the past decades. In: VARONE, Frédérick et al. (Org.). *Handbook of public policy evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023. p. 187-205.

LAMARQUE, Daniele. Strengthening evaluation capacity in government: why institutionalisation matters and why it is not sufficient. *Evaluation*, v. 29, n. 2, p. 161-167, 2023. Disponível on-line em: ago. 2024.

LÁZARO, Blanca. Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America. EUROsocial Programme. *Collection: Studies n. 15*. State of the Art, Public Finance. Madri, jul. 2015. Disponível on-line em: ago. 2024.

LEEUW, Frans L.; FURUBO, Jan-Eric. Evaluation systems: what are they and why study them? *Evaluation*, v. 14, n. 2, p. 157-169, 2008. Disponível on-line em: ago. 2024.

LOPEZ-ACEVEDO, Gladys; Philipp Krause. *Building better policies*: the nuts and bolts of monitoring and evaluation systems. World Bank Publications, 2012.

OCDE. Improving governance with policy evaluation: lessons from country experiences. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível on-line em: ago. 2024.

_____. *Glossary of key terms in evaluation and results-based management for sustainable development*. 2. ed. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível on-line em: ago. 2024.

VEDUNG, Evert. Four waves of evaluation diffusion. *Evaluation*, v. 16, n. 3, p. 263-277, 2010.

2. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: trajetória, avanços e desafios

*Gabriela Lacerda**
*Camila Soares***

Resumo

Este capítulo explora a trajetória do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap), principal instância de avaliação no governo federal do Brasil. Criado em 2016 e consolidado em 2019, o Cmap estabeleceu práticas sistemáticas de avaliação, alinhando-se a agendas globais e a normas nacionais como a Emenda Constitucional nº 109/2021. A análise inclui os antecedentes históricos que moldaram a agenda de monitoramento e avaliação no Brasil, conectando com o Plano Plurianual (PPA) e culminando com a criação de instâncias como o Grupo de Trabalho Interministerial (Gtag) e comitês técnicos. O texto também detalha os ciclos avaliativos, as metodologias empregadas e

* Mestra em economia pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EESP) e graduada em ciências sociais pela Universidade de São Paulo (USP). No Espírito Santo, foi secretária de Estado de Ações Estratégicas, presidente do Instituto Jones dos Santos Neves, presidente do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória e subsecretária de Estado de Direitos Humanos. Foi consultora no Banco Mundial, no Grupo Independente de Avaliação. É vice-diretora do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e Brasil (FGV CLEAR).

** Doutora em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP). Mestra em ciências econômicas pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGE/UFRJ) e graduada em ciências econômicas pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (Face/UFMG). Foi subsecretária na Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) entre janeiro de 2023 e julho de 2024.

os avanços alcançados, como a avaliação de 66 políticas públicas que resultaram em recomendações aplicáveis. Além disso, são destacadas as limitações na coordenação interministerial e entre níveis de governo, bem como a necessidade de integração mais forte entre ciclos de planejamento e orçamento. O capítulo conclui com reflexões sobre os desafios e oportunidades, enfatizando a importância de fortalecer a institucionalização das avaliações.

Introdução

Este capítulo apresenta o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas no Brasil. Estabelecido em 2016 em sua forma embrionária e então em 2019 de forma mais sólida, o Cmap é o principal responsável por realizar avaliação de políticas públicas do governo federal. Essas avaliações são realizadas de forma sistemática, a partir de metodologias robustas, e geram recomendações para aprimoramento das políticas públicas avaliadas.

Avaliar políticas públicas é uma tarefa essencial na gestão pública e no ciclo de políticas. No Brasil, a avaliação de políticas públicas conta com um arcabouço normativo sólido e está se capilarizando cada vez mais. Desde 2021, a obrigatoriedade da realização de avaliação de políticas públicas está expressa na Constituição Brasileira, incluída pela Emenda Constitucional nº 109:

> Art. 37. […]
> § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Ao tornar obrigatória a avaliação, a Emenda Constitucional nº 109 fortaleceu os esforços rumo à institucionalização dessa temática no

governo federal brasileiro, que estava em desenvolvimento desde o início dos anos 2000, como será discutido na seção a seguir.

Para além da segunda seção, que terá como foco os antecedentes do Cmap, o próprio Conselho, além de seu funcionamento, será apresentado em detalhes na terceira seção. A quarta seção irá discutir os resultados alcançados e, por fim, a última seção trará desafios e oportunidades de aprimoramento.

Antecedentes: o monitoramento e a avaliação na agenda do Centro de Governo

As primeiras iniciativas de avaliação de políticas públicas de forma institucionalizada estão intrinsecamente conectadas ao processo de fortalecimento do planejamento governamental, que ganhou impulso após a redemocratização do Brasil na década de 1980. O período marcou o fim de um regime autoritário e a transição para um governo democrático, que trouxe consigo a ampliação da participação social, a valorização da transparência e a criação de instrumentos institucionais voltados para a gestão pública eficiente (Abrucio, 2007). Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 consolidou a necessidade de planejamento governamental e mecanismos de controle social, como o Plano Plurianual (PPA), um instrumento de planejamento de médio prazo.[1]

Nos anos 1990 e 2000, a gestão pública no Brasil foi marcada por esforços significativos em busca de maior eficiência administrativa, inclusão social e fortalecimento do planejamento estratégico. Inicialmente, a reforma administrativa conduzida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) buscou superar o modelo burocrático tradicional, introduzindo o modelo gerencial (Bresser-Pereira, 1998). Esse novo paradigma priorizava a eficiência, o controle de resultados e a qualidade na entrega de serviços públicos. Instrumentos como a

[1] Um relato importante sobre a criação do PPA da União, por parte de um importante ator ligado ao governo federal, Ariel Pares, pode ser encontrado em May et al. (2006).

Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) foram instituídos, reforçando a governança e a disciplina fiscal. A implementação de programas sociais, como o Bolsa Família, simbolizou o foco na redução das desigualdades sociais (Campello e Neri, 2014). Paralelamente, a informatização de sistemas, como o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e o Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), trouxe ganhos significativos de eficiência e transparência para a gestão pública (Brasil, 2005).

Houve também avanços na participação social, com a criação de conselhos e conferências que incentivaram o controle social e fortaleceram o diálogo entre o governo e a sociedade civil. Nesse contexto, o Brasil alinhou-se a agendas globais, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), promovendo esforços para integrar políticas internas às metas globais e fortalecer a conexão entre políticas econômicas e sociais. No entanto, desafios permaneceram, especialmente na consolidação de uma cultura robusta de monitoramento e avaliação. Ainda assim, o governo federal buscou incluir a sociedade no debate e na formulação de políticas públicas, consolidando avanços importantes na gestão pública.

Nesse contexto, é possível encontrar as primeiras tentativas de estabelecimento formal de um sistema de monitoramento e avaliação no Brasil. No PPA 2000-2003, a temática é introduzida, de modo que, em 2003, 353 programas tinham sido avaliados e quase 90% dos programas que compunham esse PPA apresentavam indicadores (May et al., 2006). O PPA 2004-2007, em sua Lei nº 10.933/2004,[2] estabeleceu um sistema de avaliação do PPA, sob a supervisão do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Esse marco foi fortalecido no ciclo seguinte, do PPA 2008-2011, com a previsão de um Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA com o objetivo de apoiar a tomada de decisão e a alocação dos recursos públicos nos ciclos orçamentários e de planejamento.[3]

---

2 Essa definição está no artigo 9, § 1º da Lei nº 10.933/2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.233, de 2004, que estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas.

3 Como expresso na Portaria MP nº 66 de 01/04/2009, que institui a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA) (Brasil, 2009).

Ao longo desses anos, duas instâncias foram centrais para a implementação do sistema previsto em lei: a Comissão de Monitoramento e Avaliação, órgão colegiado de composição interministerial, e as Unidades de Monitoramento e Avaliação, criadas em cada ministério setorial ou órgão equivalente. Caberia à CMA exercer a coordenação do processo de monitoramento e avaliação, executado de forma descentralizada pelos ministérios setoriais, sob coordenação técnica das UMAs.[4]

O processo avaliativo era composto de três etapas: (i) autoavaliação, realizada pelo gerente do programa; (ii) avaliação em nível do ministério setorial, realizada pela Secretaria Executiva do mesmo; e (iii) avaliação do PPA como um todo, sob responsabilidade do Ministério do Planejamento (May et al., 2006; Serpa, 2011; Brasil, 2007). Essas avaliações tinham como foco os resultados dos programas, mensurados por indicadores predefinidos, e dependiam da autoavaliação conduzida pelos próprios gestores da política.

Para além desse esforço centralizado e conectado ao PPA, outras avaliações poderiam ser realizadas pelos ministérios setoriais, sob a coordenação, em alguns casos, das UMAs. Um caso de destaque entre os ministérios setoriais é o da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Sagi/MDS), a qual contava desde então com um sistema integrado de monitoramento e avaliação (Serpa, 2011).[5]

Apesar da existência da CMA e das UMAs e de um conjunto de normativos, Serpa (2011) defende que o sistema de avaliação do PPA "não deu efetivamente cumprimento às atribuições para os quais foi criado" e, ademais, que o conhecimento advindo do monitoramento e da avaliação dos programas não logrou, de fato, influenciar a tomada de decisão e gerar aprimoramentos na implementação de políticas públicas ao longo dos anos 2000.

---

4 Em Serpa (2011), há mais detalhes sobre esse funcionamento. Soares et al. (2024) apresentam também uma discussão sobre esse histórico.

5 Mais detalhes da trajetória da SAGICad/MDS podem ser encontrados em Pareschi et al. (2024). A Secretaria continua até hoje a exercer tarefas relacionadas à avaliação das políticas públicas do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS).

Não obstante, existia um foco na avaliação como instrumento de aprimoramento de políticas públicas, cujos resultados deveriam ser utilizados para melhor embasar a tomada de decisão. Esse objetivo é expresso claramente, por exemplo, no Manual de Elaboração do PPA 2008-2011:

> As avaliações do Plano Plurianual, realizadas anualmente, são parte fundamental do modelo de gestão do Plano Plurianual e contribuem para o alcance de resultados, por meio do aperfeiçoamento da concepção e da gestão dos programas de governo e da alocação de recursos no Plano e nos Orçamentos, de modo a aprimorar continuamente a qualidade do gasto público [Brasil, 2007, p. 25].

Após a vigência desse PPA, a temática da avaliação perdeu força por alguns anos: na Lei nº 12.593/2012, que institui o PPA 2012-2015, apenas se define avaliação como "análise das políticas públicas e dos Programas com seus respectivos atributos, fornecendo subsídios para eventuais ajustes em sua formulação e implementação", sem definir instâncias ou instrumentos para realizá-la.[6]

Em 2015, uma nova instância de avaliação foi estabelecida no centro de governo: o Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal (Gtag).[7] Em um contexto de restrição fiscal, o Gtag tinha como objetivo realizar análises das políticas com maiores dotações orçamentárias e altas taxas de crescimento. Nota-se, então, um novo foco: associa-se a avaliação mais explicitamente a um instrumento para melhoria do gasto público e afasta-se, de certa forma, da avaliação como instrumento de planejamento de políticas públicas do PPA. Nesse novo arranjo, os relatórios de avaliação do PPA continuaram sendo elaborados. Entretanto, estes, em termos de normativo, eram entendidos como instrumento de monitoramento do cumprimento do que havia sido planejado no âmbito do PPA.

---

6 No PPA 2012-2015, há uma descontinuidade da CMA como instância responsável pela avaliação.

7 Criado através do Decreto S/N/2015 em caráter temporário.

Entre 2016 e 2019, novas instâncias foram criadas no governo federal com objetivos similares ao Gtag: em 2016, foi criado o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas pela Portaria Interministerial nº 102/2016 e, em 2018, o Decreto nº 9588/2018 criou o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (Cmas). Nota-se, nessas instâncias, a separação entre avaliações de políticas de gasto direto e as avaliações dos subsídios — uma diferença em relação ao formato anterior, que focava a avaliação ao nível dos programas do PPA.

Todas essas instâncias possuíam composições similares de ministérios[8] pertencentes ao Centro de Governo, compreendido, de acordo com a OCDE (2018), como "órgão ou grupo de órgãos que oferecem suporte direto e assessoria a chefes de governo e conselho de ministros ou gabinete". Apesar de não estar formalmente definido no Brasil, o TCU destaca que, no país, o Centro de Governo é composto por um conjunto de órgãos, incluindo a Presidência da República, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento (Brasil, 2016b).

A criação do Gtag, e posteriormente dos Comitês, pode ser entendida como o embrião para a subsequente criação, em 2019, do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, o Cmap.

Histórico do Cmap

Criação e funcionamento do Cmap

O Cmap, em sua versão Conselho, foi criado via Decreto Presidencial nº 9.834, em 2019, e consolidou-se como principal instância de avaliação de políticas públicas na administração pública federal.

A criação do Cmap ocorreu em um momento em que a pauta de avaliação ganhou relevância junto ao Centro de Governo. Um exemplo

8 A composição do Centro de Governo variou ao longo dos anos. Em 2019, não existia mais a separação entre Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento e Orçamento, como existia em 2015. Para além disso, a Casa Civil e a Controladoria-Geral da União compunham ambas as unidades.

foi a publicação de dois guias de avaliação[9] pela Casa Civil em 2018, em parceria com o Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada (Ipea) e outras instituições do governo federal. Adicionalmente, o Brasil, ao pleitear sua adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), buscou alinhar-se às melhores práticas internacionais, incluindo a implementação de sistemas robustos de avaliação de políticas públicas, conforme recomendado pela organização.

Os objetivos do Cmap são (i) avaliar as políticas públicas selecionadas; (ii) acompanhar a implementação das propostas de aprimoramento das políticas públicas avaliadas; e (iii) apoiar o monitoramento da implementação de políticas públicas, de acordo com o Decreto nº 11.558, de 2023, que atualizou a composição e as atribuições desse órgão. Entre suas competências, estão aprovar a lista de políticas a ser avaliada anualmente, assim como "os procedimentos, os critérios e os referenciais para a análise *ex ante* e *ex post* das políticas públicas"; também cabe ao Cmap articular ações de formação na temática de avaliação, propor ações para "disseminar e promover a melhoria dos processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas".

Entre 2019 e 2022, o Cmap foi coordenado pelo Ministério da Economia e composto por este ministério, pela Casa Civil e pela Controladoria Geral da União (artigo 3º do Decreto nº 9.834/2019). Nesse período, foram realizadas avaliações *ex post* de maneira regular, em ciclos de dois anos, com um conjunto de políticas públicas de gasto direto e de subsídios, sendo selecionadas anualmente por meio de critérios, em sua maioria orçamentários.[10]

Para além disso, a Lei nº 13.971/2019, que instituiu o PPA 2020-2023, definiu o Cmap como a instância de avaliação do PPA, retomando, em outras bases, parte do esforço da primeira década dos 2000. Após dois ciclos sem instância definida de avaliação, e com essa temática pouco detalhada nos normativos, no PPA 2020-2023, a avaliação dos programas do PPA voltou a ganhar relevância e teve seu objetivo ex-

9 Foram publicados dois guias: o *Guia prático de análise ex post* e o *Guia prático de análise ex ante*. Ambos disponíveis on-line em fev. 2025.

10 Conforme Nota Técnica SEI nº 1702/2020/ME.

presso como "aprimorar os programas e a qualidade do gasto público", redação similar à vista em normativos anteriores.

É também na Lei nº 13.971/2019 que surge a separação entre um relatório de monitoramento e um relatório de avaliação, ambos enviados ao Congresso, num esforço importante de diálogo com o poder legislativo na agenda de avaliação. Nos PPAs anteriores, o que é denominado relatório de avaliação aproxima-se mais do que, posteriormente ao PPA 2020-2023, passa a ser denominado relatório de monitoramento. O relatório de monitoramento tem os seguintes componentes: (i) o comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano Plurianual, explicitando as eventuais discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados; (ii) a situação, por programa finalístico, dos objetivos, das metas e dos indicadores; e (iii) demonstrativo da execução orçamentária e financeira dos investimentos plurianuais (Brasil, 2019a).

Em 2023, foi editado decreto de atualização do Cmap. Por meio deste, os ministérios que o compõem passaram a ser os seguintes: Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), Casa Civil da Presidência da República, Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério da Fazenda; e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) (art. 5º do Decreto nº 15.558/2023.

Além disso, houve atualização quanto à secretaria executiva do Cmap, que ficou com a recém-criada Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômico (SMA) MPO, também responsável pela coordenação de seus comitês técnicos. Para além disso, a equipe que compôs a secretaria já era a equipe técnica responsável pela condução dos trabalhos do Cmap.

A criação da secretaria, assim como a continuidade do trabalho do Cmap, com os ajustes trazidos pelo Decreto nº 15.558/2023, representam marcos importantes e um novo momento na trajetória de evolução da avaliação de políticas públicas.

Os ciclos avaliativos do Cmap

Como descrito anteriormente, desde 2019, o Cmap realiza avaliações de políticas públicas em ciclos regulares, com o apoio técnico de dois comitês: o Cmas e o Cmag.

Em 2023, sob a liderança da SMA/MPO, o Cmap conduziu esforços de aprimoramento do seu processo avaliativo. Partindo de um diagnóstico dos ciclos avaliativos anteriores, um conjunto de diretrizes foram aprovadas pelo Conselho (Brasil, 2023b).

A partir dessas diretrizes, foram implementadas modificações nos critérios de seleção e na metodologia avaliativa. Os critérios tornaram-se mais aderentes ao processo de planejamento governamental, utilizando conceitos definidos no âmbito do PPA para selecionar as políticas a serem avaliadas. Ademais, optou-se por utilizar a metodologia de avaliação executiva e, com isso, encurtar a duração do ciclo avaliativo.[11]

Enquanto os novos critérios foram aplicados pela primeira vez no ciclo de 2024, o processo avaliativo foi modificado já no ciclo de 2023 e refletido nas seis avaliações então realizadas. Todos os esforços pretendiam "fortalecer o trabalho em colaboração com os ministérios setoriais […] de modo a produzir evidências que sejam utilizadas para aprimorar as políticas públicas" (Brasil, 2023).

Os ciclos avaliativos contam com quatro etapas: (i) a seleção das políticas a serem avaliadas, a partir de critérios objetivos; (ii) a execução das avaliações, por uma equipe de servidores públicos e especialistas; (iii) a elaboração de recomendações; e (iv) a divulgação das avaliações e das recomendações, de modo a apoiar a tomada de decisão, especialmente no âmbito do ciclo orçamentário.

A seleção das políticas a serem avaliadas é a primeira etapa do ciclo, sendo regulamentada pela Resolução nº 7 do Conselho, de 29 de abril de 2024.[12] Três critérios definem essa seleção: (i) materialidade; (ii)

---

11 No relatório para o Congresso de 2024, há um detalhamento dessas modificações (Brasil, 2024).

12 Disponível em: www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/resolucoes/resolucoes-cmap/resolucao-cmap-ndeg-07-selecao-de-politicas.pdf. Acesso em: 26 fev. 2025.

criticidade; e (iii) relevância (art. 2º da Resolução Cmap nº 7/2024). Os critérios de materialidade e criticidade estão diretamente conectados com a questão orçamentária, com a materialidade se referindo ao volume de recursos públicos e a criticidade, à variação desse montante no tempo. O terceiro critério, da relevância, está conectado ao PPA e à definição de agendas prioritárias e transversais.

Como definido na Resolução Cmap nº 7/2024, após a aplicação dos critérios objetivos, é feita consulta a órgãos de controle e aos próprios gestores, para definição precisa do que será avaliado. Ademais, há um esforço para definição de um escopo avaliativo que represente uma política pública específica. Como definido no normativo, o objetivo é que a seleção venha a ser realizada a partir de um catálogo de políticas públicas.

A segunda etapa é a execução da avaliação. Uma equipe de servidores dos órgãos que compõem os comitês técnicos, com apoio da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do Ipea, além de especialistas externos, é responsável pela execução da avaliação e elaboração de um relatório de avaliação. Entre 2019 e 2022, esses relatórios eram pouco padronizados: cada um respondia a um conjunto diferente de perguntas avaliativas, definidas pela equipe avaliadora, juntamente com os comitês. Nesse período, 60 políticas públicas foram avaliadas, com um total de 218 perguntas avaliativas respondidas — perguntas essas que poderiam estar relacionadas, por exemplo, com o desenho da política (42 perguntas), a implementação (25 perguntas) ou os resultados (39 perguntas).

A partir do ciclo de 2023, todas as avaliações tornaram-se avaliações executivas: avaliações padronizadas e panorâmicas das políticas públicas. Para tal, adotou-se um roteiro padronizado, adaptado do *Guia de avaliação ex post*. Assim, a partir do ciclo de 2023, todos os relatórios possuem o mesmo formato e contam com análises sobre as seguintes dimensões das políticas públicas: (i) diagnóstico do problema; (ii) desenho da política; (iii) implementação; (iv) governança; (v) execução orçamentária; (vi) resultados; (vii) impactos; e (viii) economicidade.

As seis políticas avaliadas no ciclo de 2023 apresentam relatórios nesse formato.[13]

Os relatórios de avaliação são discutidos tanto com os gestores das políticas quanto com os comitês técnicos e no Conselho. Os gestores podem, inclusive, fazer manifestações formais em relação aos achados da avaliação.

A terceira etapa do processo avaliativo consiste na elaboração e aprovação das recomendações. Para todas as políticas, são elaboradas recomendações a partir das evidências encontradas nas avaliações. Tais recomendações são discutidas com os gestores da política, que podem se manifestar formalmente. As recomendações são reunidas em um relatório.

Posteriormente, são levadas para aprovação no respectivo comitê — Cmas ou Cmag — e no Conselho. Uma vez aprovadas, as recomendações são formalmente enviadas aos ministérios gestores das políticas avaliadas, que, por sua vez, devem elaborar planos de ação para garantir a implementação de tais recomendações. O cumprimento destas é monitorado pela SMA/MPO.

A última etapa é a da divulgação, que inclui tanto a divulgação dos relatórios de avaliação e de recomendação no sítio eletrônico do Cmap quanto à elaboração de um relatório para o Congresso Nacional e sua posterior apresentação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Há também um esforço de divulgação via seminários temáticos e a produção de boletins — textos curtos com os principais resultados e aprendizados de avaliações específicas, realizadas no âmbito do Cmap.[14]

---

13 Todos esses relatórios estão disponíveis on-line no seguinte link: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/politicas-1. Acesso em: 26 fev. 2025.

14 Os dois primeiros boletins podem ser encontrados aqui: www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/secretaria-de-monitoramento-e-avaliacao-lanca-boletins-com-analises-de-politicas-publicas. Já o terceiro e quarto, no seguinte link: www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/secretaria-de-monitoramento-e-avaliacao-lancou-nesta-quinta-23-11-novos-boletins-com-analises-de-politicas-publicas. Acesso em: 26 fev. 2025.

Resultados alcançados

Como fica evidente nas seções anteriores, muito se avançou no governo federal brasileiro nos últimos 20 anos, tanto em relação à institucionalização da avaliação quanto à execução de avaliações, de forma regular.

Hoje, o país conta com um arcabouço normativo robusto, encabeçado pela Emenda Constitucional nº 109/2021, que define a obrigatoriedade da realização de avaliações de políticas públicas, e composto também por decretos que regulamentam a existência do Cmap e de outras unidades de avaliação, além da Lei do PPA, que define o Cmap como a instância em que esse plano é avaliado.

Há também uma estrutura para implementar o que está definido nos normativos. O Cmap, objeto deste capítulo, e seus comitês técnicos estão em funcionamento desde 2019, executando avaliações e deliberando sobre recomendações advindas de avaliações. Há também uma miríade de unidades que realizam avaliações em ministérios setoriais, além de metodologias-padrão — definidas em guias[15] e ensinadas em cursos de capacitação. A Enap possui uma série de formações focadas em avaliação de políticas públicas.

Tudo isso reflete em um conjunto substancial de políticas públicas já avaliadas de forma sistemática: entre 2019 e 2023, foram avaliadas 66 políticas públicas,[16] varrendo parte significativa do PPA 2020-2023 e também do financiamento de políticas públicas, representando mais de um trilhão (em valores nominais) de reais em recursos.[17] Políticas importantes, nas mais diversas áreas de atuação do governo federal, fazem parte desse conjunto — como o Bolsa Família, o Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, o BPC. Também foi emitido um conjunto substancial de recomendações — 154 recomendações no total.

---

15 Os já citados guias práticos de análise *ex ante* e *ex post*.

16 Todos os relatórios estão disponíveis on-line no site do Cmap: www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/avaliacoes-de-politicas-publicas-concluidas. Acesso em: 26 fev. 2025.

17 Como pode ser visto no Gráfico 2 do Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas, 2ª edição.

Para além de refletir sobre os resultados quantitativos já alcançados pelo Cmap, é importante também compreender se e como a avaliação contribuiu para mudanças significativas nas políticas públicas avaliadas.

Um exemplo importante é a avaliação dos subsídios tributários sobre o Biodiesel. Esse subsídio foi selecionado para ser avaliado no ciclo de 2022 do Cmap. Ao iniciar a avaliação, definiu-se como escopo desta "as atividades e os processos previstos no Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e no Selo Biocombustível Social (SBS)", incluindo "a desoneração de PIS/Pasep e a Cofins incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda do biodiesel".[18] No processo avaliativo, ao se debruçar sobre o modelo lógico dessa política, assim como sua implementação, a equipe avaliadora fez recomendações sobre a regra de cálculo da renúncia fiscal para o Biodiesel, as quais, por sua vez, levaram à atualização desta regra por parte da Receita Federal. A avaliação levou, então, ao melhor monitoramento da própria política.

Outro exemplo interessante é a avaliação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), importante política de acesso à educação superior no país; o Fies foi avaliado no ciclo inicial do Cmap, de 2019. A avaliação gerou uma recomendação de criação de um sistema unificado de acesso ao ensino superior, que contemplasse as diversas políticas de acesso, como o ProUNI, o Cebas Educação e o próprio Fies. Em resposta a essa recomendação, o MEC criou o Portal Único de Acesso ao Ensino Superior,[19] em atividade até os dias atuais. A avaliação possibilitou, então, o aprimoramento da política de acesso à educação superior, ao reduzir barreiras informacionais para os estudantes.

Esses exemplos ilustram como a avaliação pode gerar modificações na política avaliada, prestando-se, assim, aos seus propósitos de aprimoramento e aprendizagem na gestão pública.

---

18 Como definido no site: www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2022/avaliacoes-conduzidas-pelo-cmas/politica-de-desoneracao-do-biodiesel. Acesso em: 26 fev. 2025.

19 Disponível em: https://acessounico.mec.gov.br/. Acesso em: 26 fev. 2025.

Considerações finais: barreiras e oportunidades

Avaliações de políticas públicas geram evidências que possibilitam o aprimoramento tanto do seu desenho quanto da sua implementação. Além disso, contribuem para a tomada de decisões mais informadas em relação ao gasto público.

Para realizar tão importante missão, o Brasil conta, desde 2019, com ciclos regulares de avaliação via Cmap, Conselho composto pelos secretários-executivos dos ministérios do Centro de Governo. Como detalhado nas seções 3 e 4, os ciclos de avaliação do Cmap seguem critérios objetivos para selecionar políticas e, posteriormente, avaliá-las a partir de metodologias robustas. Essas avaliações resultam em recomendações para aprimorar as políticas públicas analisadas.

Para além das avaliações executadas pelo Cmap, há unidades por todo o governo federal conduzindo avaliações. Estudo recente, conduzido pela SMA/MPO, em parceria com o Ipea e a SAGICad/MDS, encontrou que 79% dos ministérios setoriais contavam com algum tipo de instância responsável por realizar monitoramento e avaliação em sua estrutura (Soares et al., 2024).

Outros atores atuam também na avaliação de políticas públicas do governo federal. O Tribunal de Contas da União (TCU), ao realizar auditorias operacionais, também se coloca na temática. Já a Enap, o Ipea e outras instituições de ensino e pesquisa atuam tanto na formação de pessoas avaliadoras quanto na realização de avaliações. Os entes subnacionais também têm estabelecido seus sistemas de monitoramento e avaliação; há casos de sucesso, como o do Espírito Santo e o de Minas Gerais

A avaliação de políticas públicas avançou significativamente em termos normativos e operacionais no país, mas ainda enfrenta desafios para sua plena efetividade. Entre esses desafios, quatro merecem destaque: (i) a baixa coordenação entre aqueles envolvidos com avaliação de políticas públicas; (ii) a articulação entre os ciclos avaliativos, de planejamento e de orçamento; (iii) a incorporação da avaliação *ex ante*;

(iv) a incorporação de questões relacionadas com temas transversais e interseccionais, especialmente, raça e gênero.

Ao analisar as unidades que realizam avaliações nos diversos ministérios, o estudo conduzido pela SMA/MPO, em parceria com o Ipea e a SAGICad/MDS, encontrou que essas unidades são heterogêneas e não atuam de forma coordenada (Soares et al., 2024). Não há coordenação entre esse conjunto de atores que atuam na avaliação de políticas públicas no governo federal. Para garantir a eficácia das análises, mas também a consistência dessas, seria relevante contar com uma estratégia de coordenação e instâncias onde tal processo poderia ocorrer. O Cmap teria um papel de articular ações para "disseminar e promover a melhoria dos processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas", mas não tem explicitamente o papel de coordenar os diversos atores.

Outro desafio a ser enfrentado é a articulação entre o ciclo avaliativo e os ciclos de planejamento e orçamento, garantindo que as avaliações informem os tomadores de decisão e estejam conectadas aos processos de revisão de gastos. Um caminho para realizar essa articulação é por meio do monitoramento da implementação das recomendações: essas, ao indicarem como as políticas podem ser aprimoradas, levam a uma melhor implementação e, então, a um melhor uso dos recursos públicos. Outro caminho é via uma maior aproximação com os processos já estabelecidos de planejamento e orçamento; aqui, um caminho seria o uso das informações de avaliação para planejar PPAs futuros, por exemplo.

Pode-se mencionar também um desafio relacionado com as avaliações realizadas no momento anterior à implementação. É preciso institucionalizar práticas de avaliação *ex ante* para garantir que os programas já sejam formulados de forma mais robusta, mediante processos informados por evidência. Vale destacar que a SMA/MPO empreendeu esforços nessa direção desde 2023.

Por fim, um quarto desafio é adaptar as metodologias para que as avaliações sejam sensíveis a questões de raça, gênero e a outras pautas sensíveis — como povos indígenas e comunidades tradicionais e meio-ambiente e mudanças climáticas. Essas temáticas têm avançado

substancialmente em fóruns internacionais de avaliação e ainda não estão refletidas de forma estruturada nas práticas avaliativas brasileiras.[20]

Com estruturas definidas, um arcabouço normativo robusto e gestores capacitados, o Brasil segue em uma bem-sucedida trajetória quanto à avaliação de políticas públicas. Entretanto, é preciso superar esses desafios, garantindo que as avaliações continuem permitindo aos tomadores de decisão formularem e implementarem políticas públicas informadas por evidências, mais eficazes, inclusivas e equitativas.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 6, p. 67-86, 2007. Disponível on-line em: fev. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000.

_____. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Institui o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 ago. 2004. Seção 1, p. 1.

_____. *Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005*. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet. Disponível on-line em: fev. 2025.

_____. *Manual de elaboração*: Plano plurianual 2008-2011. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de

[20] Cabe destacar esforços da sociedade civil — como o guia *Mais avaliação e menos desigualdades* (Matheus et al., 2022) — e também o evento promovido pela SMA/MPO em parceria com o Ministério da Igualdade Racial, o 3º Seminário de Avaliação e Melhoria do Gasto Público, em 2024, que teve como foco o debate e a reflexão sobre a incorporação da perspectiva racial na avaliação de políticas públicas no Brasil.

Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2007. Disponível on-line em: fev. 2025.

_____. Portaria MP nº 66, de 1º de abril de 2009. Institui a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual — CMA. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 abr. 2009.

_____. Decreto de 28 de janeiro de 2015. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 jan. 2015.

_____. Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Fazenda; Controladoria Geral da União; Casa Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 abr. 2016a. Seção 1, p. 1. Disponível on-line em: fev. 2025.

_____. Decreto nº 9.588, de 27 de novembro de 2018. Cria o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (Cmas), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 nov. 2018.

_____. Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019a. Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jun. 2019.

_____. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019b. Institui o Plano Plurianual (PPA) para o período de 2020 a 2023 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2019.

_____. Nota Técnica SEI nº 1702/2020/ME, de 17 de janeiro de 2020. Proposta de critérios para a seleção dos programas do PPA 2020-2023 que serão objeto de avaliação pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap). Ministério da Economia. Disponível on-line em: fev. 2025.

_____. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga disposi-

tivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 2021.

_____. Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023. Dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jun. 2023a.

_____. *Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas*: ano-base 2022. Brasília: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, 2023b. Disponível on-line em: fev. 2025.

_____. *Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas*: ano-base 2023. Brasília: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, 2024. Disponível on-line em: fev. 2025.

_____. Resolução Cmap nº 07, de 29 de abril de 2024. Aprova critérios e o processo de seleção de políticas públicas a serem avaliadas, de forma ex-post, no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap).

_____. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2016b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

_____. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 1, p. 5-25, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v48i1.375.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa Bolsa Família*: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2014. Disponível on-line em: fev. 2025.

COSTA, Joana; LEAL, Matheus; FREITAS, Raquel. Desafios Atuais da Sagicad. In: PARESCHI, Ana Carolina et al. (Org.). *Da Sagi à Sagicad*: 20

anos de monitoramento, avaliação e gestão da informação no MDS. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024. Disponível on-line em: fev. 2025.

MATHEUS, Wesley et al. *Mais avaliação e menos desigualdades*. Rio de Janeiro: Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, 2022. Disponível on-line em: fev. 2025.

MAY, Ernesto et al. (Org.). *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe*: actas de una conferencia del Banco Mundial / Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; Banco Mundial, 2006.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Centre Stage 2*: the organisation and functions of the Centre of Government in OECD countries. Paris: OCDE, 2018.

PARESCHI, Ana Carolina et al. A trajetória da Sagi/Sagicad. In: _____ et al. (Org.). *Da Sagi à Sagicad*: 20 anos de monitoramento, avaliação e gestão da informação no MDS. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024. Disponível on-line em: fev. 2025.

SERPA, S. M. H. C. Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do Poder Executivo. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, n. 2, jul./dez. 2011.

SOARES, Camila Mata Machado et al. Da Sagi à SMA: os desafios atuais da agenda de M&A no governo. In: PARESCHI, Ana Carolina et al. (Org.). *Da Sagi à Sagicad*: 20 anos de monitoramento, avaliação e gestão da informação no MDS. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024. Disponível on-line em: fev. 2025.

3. A experiência do governo do Ceará na institucionalização da avaliação de programas sociais

*Vitor Hugo Miro Couto Silva**
*Marília Rodrigues Firmiano***
*João Mário Santos de França****

Resumo

O texto aborda a experiência do governo do Ceará na institucionalização da avaliação de políticas públicas, destacando a atuação do Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (Capp) do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece). Desde a implementação de um modelo de Gestão para Resultados, o estado aprimorou o monitoramento e a avaliação de programas, especialmente os financiados pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop). A experiência do Capp aqui relatada destaca duas abordagens de avaliação: as avaliações de projetos, denominadas como *ex ante*, e as avaliações executivas. As avaliações executivas, inspiradas em modelos internacionais, oferecem diagnósticos rápidos para fortalecer a governança e a tomada de decisões baseadas em evidências, embora ainda enfrentem desafios para implementar avaliações de impacto mais robustas. O trabalho do Capp com a aplicação da abordagem de avaliação executiva aos programas financiados pelo Fecop contribuiu

* Doutor em economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará (Caen/UFC). Professor da UFC.
** Doutoranda em economia pelo Caen/UFC. Pesquisadora no Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil da Fundação Getulio Vargas (FGV CLEAR).
*** Doutor em economia pela Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getulio Vargas (FGV EPGE). Professor da UFC.

efetivamente para identificar pontos fortes e deficiências dos programas. A continuidade da aplicação desta ferramenta, no entanto, ainda carece de um mecanismo formal que incorpore as avaliações executivas ao ciclo de planejamento e avaliação de políticas, o que tornaria ainda mais forte a adoção de uma agenda de monitoramento e avaliação no governo estadual.

Introdução

Este capítulo aborda a experiência do governo do Ceará na institucionalização de práticas de monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas, a partir do estabelecimento de uma ferramenta de avaliação de projetos sociais e da aplicação da abordagem de avaliação executiva.

Para relatar essa experiência, centrada no trabalho desenvolvido pelo Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Capp/Ipece), o capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A segunda seção contextualiza a estrutura da institucionalização da avaliação no estado. A terceira seção oferece uma visão da governança das avaliações no âmbito do Capp/Ipece e do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop), elementos cruciais para compreender o arranjo institucional no qual essas avaliações são aplicadas.

Na quarta seção apresentam-se as abordagens de avaliação de projetos e de avaliação executiva, adaptadas e aplicadas pelo Capp/Ipece. Além de descrever essas abordagens, são apresentados alguns achados relevantes com a aplicação de avaliações executivas. Por fim, reflete-se sobre o papel do Capp/Ipece no desenvolvimento de um sistema de avaliação de políticas públicas no governo do estado do Ceará.

A avaliação no governo

O modelo de Gestão para Resultados (GpR) do governo do estado do Ceará, regulamentado pelo Decreto nº 32.216, de 8 de maio de 2017, reforçou as práticas já existentes no estado de monitoramento e avaliação, conectando-as de forma mais estruturada ao planejamento e orçamento. Essa regulamentação estabeleceu uma estrutura integrada de governança, aprimorando a coerência entre esses processos.

No que diz respeito ao macroprocesso de avaliação, o referido decreto delimita o processo de avaliação da estratégica do desempenho estadual e o processo de avaliação *ex post* de projetos (Seções I e II). A responsabilidade pela coordenação desses processos fica a cargo do Ipece, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag) do estado do Ceará.

Criado em 14 de abril de 2003 para apoiar o desenvolvimento econômico e social do Ceará, o Ipece atua na produção de dados estatísticos e relatórios econômicos e sociais e na avaliação de políticas públicas. O Ipece é um órgão relevante para o Governo do Estado do Ceará, pois é responsável por fornecer análises, estudos e informações que fundamentam o planejamento estratégico e a formulação de políticas públicas no estado.

Como parte de sua estrutura organizacional, o Ipece estabeleceu o Capp em 2018. Esse centro se tornou o núcleo responsável pela implementação de diversas ferramentas de monitoramento e avaliação, focadas principalmente em programas sociais e, de forma piloto, nos programas financiados pelo Fecop.

A governança das avaliações

Capp/Ipece

Fundado em 14 de abril de 2003, o Ipece é o órgão do governo do estado do Ceará responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações

geo-socioeconômicas.[1] Estabelecido dentro da estrutura do Ipece, o Capp, constituído por meio da Portaria nº 13/2018 (*Diário Oficial do Estado* de 9/3/2018), concentra esforços para fortalecer o processo de avaliação de políticas públicas, além de orientar políticas baseadas em evidências e dados.

Com esse propósito, são desenvolvidos no Capp estudos envolvendo técnicas modernas de análise de dados, além de pesquisas e desenvolvimento de ferramentas direcionadas para a avaliação de políticas públicas. Com grupos de trabalho formados por pesquisadores e professores universitários, o Capp tem como visão se tornar um núcleo de inteligência para a orientação de políticas públicas no Ceará.

No tocante às avaliações implementadas pelo Capp, são aplicados esforços na aplicação de três abordagens de avaliação, que incluem as avaliações executivas, as avaliações de projetos (*ex ante*) e as avaliações de impacto. A princípio, nos últimos anos, a aplicação dessas ferramentas foi direcionada aos programas de inclusão social submetidos ao financiamento do Fecop.

Fecop/CE

O Fecop, criado pela Lei Complementar nº 37, de 26/11/2003 (*Diário Oficial do Estado* de 27/11/2003), e regulamentado pelo Decreto nº 29.910, de 29/9/2009 (*Diário Oficial do Estado* de 30/9/2009), é um fundo especial de gestão, de natureza contábil, cuja finalidade consiste em viabilizar, para a população pobre e extremamente pobre do estado do Ceará, acesso a níveis dignos de subsistência, mediante aplicação de recursos em ações suplementares de assistência social, nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço da renda familiar, combate à seca, desenvolvimento infantil e outros programas de relevante interesse social, de modo a promover a melhoria da qualidade de vida.

---

[1] Disponível em: www.ipece.ce.gov.br/. Acesso em: 26 fev. 2025.

O Fecop é constituído por uma reserva de receitas composta principalmente por parcela do produto da arrecadação, correspondente ao adicional de dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) incidente sobre produtos e serviços especificados na Lei Complementar nº 37/2003, tais como bebidas alcoólicas, armas e munições, embarcações esportivas, fumo, cigarros, aviões ultraleves e asas-deltas, energia elétrica, gasolina e serviços de comunicação.

A Gestão do Fundo é compartilhada por seis atores institucionais, estabelecidos no âmbito da estrutura legal da administração pública estadual, a saber: i) o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social (CCPIS), ii) a Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza (CPCOP), iii) a Gerência Executiva do Fecop (GEF), que realiza a gestão administrativa, iv) a Secretaria da Fazenda (Sefaz), que realiza a gestão financeira, v) as secretarias estaduais, e vi) os parceiros locais. Estes dois últimos realizam a gestão operacional dos projetos.

A operacionalização do Fecop ocorre por meio da condução dos projetos financiados, que devem alinhar-se aos objetivos e diretrizes do Fundo. Os projetos são submetidos à apreciação do CCPIS. Os projetos aprovados são executados pelas secretarias de estado competentes. Periodicamente, a Gestão do Fundo realiza sua prestação de contas, bem como apresenta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados.

Dado o histórico de recursos destinados aos programas financiados pelo Fecop e a complexidade envolvida na sua operacionalização, foi implementado o modelo de Gestão para Resultados (GpR). Esse modelo integra ao processo decisório a gestão com base em evidências, que enfatiza o uso de dados concretos, pesquisas e informações verificáveis para fundamentar decisões estratégicas na governança do Fundo.

As avaliações realizadas pelo Capp/Ipece foram concebidas para apoiar a gestão dos projetos submetidos ao Fecop, contribuindo para o processo de apreciação e tomada de decisões.

Avaliações de projetos e avaliações executivas

Avaliações de projetos

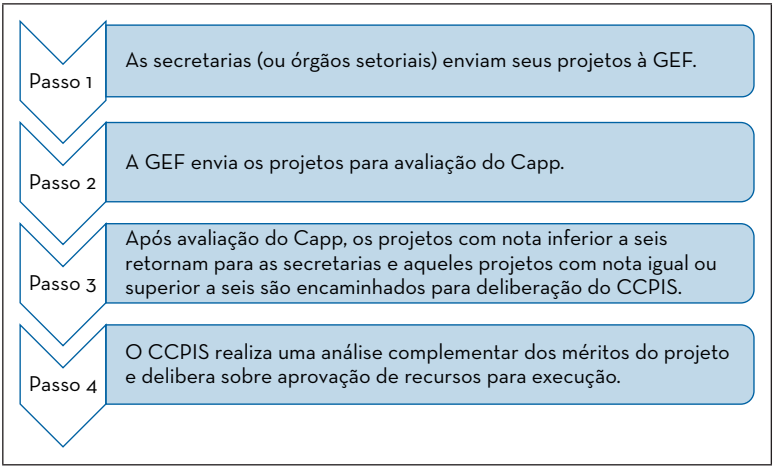
A abordagem de avaliação de projetos (avaliação *ex ante*) surge a partir da necessidade do estabelecimento de critérios para análise e avaliação dos projetos a serem submetidos ao financiamento do Fecop. Por meio do Decreto nº 33.320/2019 (publicado no *Diário Oficial do Estado* de 24/10/2019), foram estabelecidos procedimentos para encaminhamento de projetos à Gerência Executiva do Fecop (GEF), bem como definidos a responsabilidade do Capp/Ipece e os critérios de análise e avaliação dos projetos.

Os critérios de avaliação são divididos em dois blocos principais: o desenho da política e aspectos relacionados com gestão, organizados da seguinte forma:

- Desenho
  - ▹ Coerência entre o problema apresentado, a solução proposta e os resultados esperados
  - ▹ Público-alvo e beneficiários coerentes com a proposta
  - ▹ Atividades/produtos/resultados alinhados à solução proposta
  - ▹ Coerência entre os indicadores e os resultados esperados
  - ▹ Estratégia de monitoramento dos resultados definida
  - ▹ Proposta de avaliação de impacto fundamentada
- Gestão
  - ▹ Projeto executado em parceria com municípios e/ou comunidade local, com definição das responsabilidades dos diferentes atores envolvidos
  - ▹ Projeto envolve articulação intersetorial com definição das responsabilidades de cada setorial envolvida
  - ▹ Compatibilidade com prioridades das políticas de governo
  - ▹ Articulação com programas sociais de combate à pobreza do governo federal

Na avaliação dos projetos, cada critério é pontuado com nota 1 (caso o projeto contemple aquele aspecto) ou 0 (caso o projeto não contemple determinado aspecto). Aqueles projetos que, após a avaliação, alcancem uma quantidade de critérios mínimos, ou seja, obtenham uma nota igual ou superior a seis, são encaminhados para deliberação do CCPIS. O fluxo de avaliação ocorre da seguinte forma:

Figura 1
Ciclo da avaliação de projetos (Decreto nº 33.320/2019)



Fonte: Elaboração própria.

Quando aprovados pelo CCPIS, os projetos são executados pelas secretarias de estado competentes, mediante a transferência de recursos a estas, por parte da Sefaz, após deliberação expedida pelo Comitê de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal (Cogerf).

Essa ferramenta de avaliação contribuiu para a melhoria da qualidade de 69 projetos em 2020, 66 em 2021 e 52 em 2022. De forma a justificar a relevância dessa abordagem de avaliação, tem-se que o conjunto de projetos avaliados, nos anos de 2021 e de 2022, representava um investimento social do estado do Ceará da ordem de R$ 600 milhões anuais.[2] Esse montante de recursos foi aplicado em projetos que atendem aos

[2] O número de 52 projetos avaliados em 2022 refere-se ao quantitativo de avaliações realizadas até o mês de outubro, e representam mais de R$ 597 milhões aplicados.

requisitos mínimos de desenho e gestão, conforme os critérios do Decreto nº 33.320 de 2019. É importante salientar que todos os projetos, mesmo os aprovados, passaram por uma avaliação crítica e receberam orientações de aprimoramento da equipe de avaliação do Capp.

Avaliações executivas

Em 2018, o Capp deu início ao processo de desenhar um instrumento de avaliação que fosse adequado aos programas vigentes. Uma vez que muitos programas não apresentavam um desenho que permitisse avaliações de impacto, empregando métodos de inferência causal, a abordagem de avaliação executiva se mostrou bastante adequada para realizar um diagnóstico ágil dos programas e fornecer informações em tempo hábil para promover melhorias.

A primeira inspiração foi o sistema de avaliação executiva de Indicadores (AEI), implementado pelo governo do estado de Minas Gerais no âmbito do Programa Estado para Resultados.[3] O AEI mineiro, por sua vez, teve forte inspiração na experiência norte-americana do Program Assessment Rating Tool (Part) sob direção do Escritório de Gerenciamento e Orçamento (Office Management Budget — OMB), que é vinculado diretamente à Presidência da República dos Estados Unidos da América. A proposta do Part era implementar um sistema de avaliações rápidas de projetos com o objetivo de subsidiar decisões orçamentárias.[4]

Com base nestas primeiras referências, o Capp deu início a um conjunto de avaliações, ainda de forma experimental, de projetos financiados pelo Fecop. Com a proposta de realizar avaliações imparciais e que oferecessem informações importantes para o aprimoramento dos projetos, o objetivo era reforçar uma cultura de monitoramento e avaliação de políticas públicas no governo do estado do Ceará. Poste-

[3] Sobre a experiência de avaliação executiva do governo do estado de Minas Gerais, as principais referências são Bechelaine et al. (2010) e o próprio *Manual da avaliação executiva dos projetos estruturadores do governo do estado de Minas Gerais* (Minas Gerais, 2011).

[4] Sobre a experiência do Part, a referência é dada por Gilmour e Lewis (2006).

riormente, o instrumento de avaliação do Capp foi sendo desenvolvido, de forma a se adequar à demanda por informações dos programas.

A avaliação executiva é um tipo de avaliação *ex post*, ou seja, de políticas, programas e ações em andamento ou finalizadas. Ela deve ser desenhada de forma a prover um retrato dos programas ou projetos avaliados, aplicando uma abordagem sintética e que demanda pouco tempo e dispêndio de recursos. O foco é fornecer uma visão geral das informações de desempenho em vez de uma análise detalhada.

A abordagem de avaliação executiva aplicada no âmbito dos projetos financiados pelo Fecop apresenta uma estrutura geral bastante similar às mais diversas experiências existentes. A abordagem se consubstancia na Nota Técnica nº 01 do Capp, publicada em julho de 2021. O Capp/Ipece adotou o modelo baseado em um questionário predefinido com um número exato de perguntas, divididas em áreas de atuação e respondidas pelos avaliadores. O questionário é organizado em cinco eixos, a saber:

- Eixo I — Propósito e Concepção
- Eixo II — Planejamento
- Eixo III — Execução e Gerenciamento
- Eixo IV — Resultados
- Eixo V — Percepção dos Beneficiários

O primeiro eixo, denominado "Propósito e Concepção", tem como objetivo avaliar elementos da etapa de formulação e concepção da política. Verifica também se os objetivos estão bem alinhados e se o propósito do programa ou projeto é bem definido. Considera itens como o diagnóstico do problema, a definição dos objetivos, o escopo e o desenho de suas ações. Ressalta-se que um projeto bem formulado nestes aspectos possui maiores chances de alcançar o potencial de transformação desejado.

O segundo eixo, "Planejamento", analisa a presença de elementos essenciais de planejamento, como desdobramento do objetivo em atividades, metas, custos e medidas de desempenho. Considera-se que o planejamento adequado do programa ou projeto é fundamental para que as necessidades da fase de concepção sejam detalhadas e, como consequência, alcançadas.

O eixo nomeado "Execução e Gerenciamento" propõe uma avaliação de forma como a gestão do programa é conduzida, sob os pontos de vista da supervisão financeira, dos avanços físicos das atividades (quando aplicável), da compilação de dados de desempenho e da responsabilização das ações e atividades. O gerenciamento adequado do programa ou projeto é a garantia de que os resultados planejados estão sendo alcançados ou que este necessita de correções de rumo.

O quarto eixo, "Resultados", tem por objetivo investigar elementos relacionados com a preocupação e disposição das equipes do programa em monitorar e avaliar o desempenho do programa ou projeto em termos dos resultados alcançados, se esses são coerentes com as medidas de desempenho planejadas. Também verifica se informações geradas por avaliações internas ou externas são efetivamente empregadas para o aprimoramento da ação.

Por fim, o último eixo verifica se o programa ou projeto coleta dados quanto à satisfação de seus beneficiários e se essas informações são utilizadas para o aprimoramento das ações.

Em cada eixo, há um conjunto de questões que serão respondidas pelos avaliadores, com base na documentação do programa. O objetivo é apresentar um panorama geral acerca de determinada ação, identificando fragilidades relacionadas, especialmente, com seu desenho, sua gestão e implementação. Ao final do processo, a avaliação deve ser capaz de oferecer subsídios para que possam ser propostas, se necessário, recomendações com oportunidades efetivas de aprimoramento e correção de rumos. Também podem ser propostas avaliações adicionais mais aprofundadas.

Em cada eixo os avaliadores buscam responder a um conjunto de questões e qualificar o desempenho do projeto em cada uma delas, de modo que a avaliação satisfatória corresponde a 1 ponto, parcialmente satisfatória a 0,5 ponto e insatisfatória a 0 ponto.

A avaliação executiva é processada em cinco fases, dispostas na seguinte sequência:

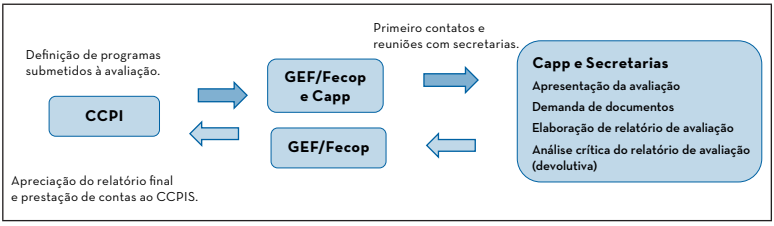
1. Inicialização: compreende a exposição dos objetivos e da metodologia da avaliação executiva, a apresentação da equipe de

avaliadores e agendamento de reuniões com a gerência do projeto e demais atores envolvidos.

2. Coleta de evidências e reuniões: composta por encontros da equipe de avaliação com os gestores, coleta de informações sobre o projeto e levantamento de evidências documentais.
3. Elaboração dos relatórios: o produto principal da análise será um documento, no formato de relatório. Uma primeira versão é elaborada pela equipe de avaliação com base nas evidências coletadas.
4. Devolutiva: caracteriza-se como um momento de diálogo entre os avaliadores e a equipe do projeto, e consiste na apresentação dos primeiros resultados da avaliação. Nesse momento, são abordadas as principais conclusões do relatório.
5. Finalização: consiste no encaminhamento da versão final do relatório às secretarias, além da apresentação e prestação de contas da avaliação ao CCPIS.

Em termos operacionais, o ciclo de avaliação pode ser resumido ao esquema apresentado na figura a seguir.

Figura 2
Ciclo da Avaliação Executiva (Capp/Ipece)



Fonte: Elaboração própria.

A implementação das avaliações executivas

As primeiras aplicações do modelo de avaliação executiva no âmbito do Capp/Ipece foram realizadas em 2018. Inicialmente, foram aprova-

das as avaliações de dois programas financiados pelo Fecop. Em 2019 expandiu-se a avaliação para um conjunto maior de projetos. Até julho de 2022, 15 programas já haviam sido avaliados:

- Da Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior (Secitece): Programa Social (Bolsa Acadêmica de Inclusão Social) e Programa Avance.
- Da Secretaria da Cultura (Secult): Programa Agentes de Leitura.
- Da Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA): Programa Agente Rural; Programa de incentivos à produção e consumo de leite e Programa Mais Nutrição.
- Da Secretaria das Cidades (Scidades): Projeto Rio Cocó.
- Da Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos (SPS): Praças Mais Infância, Brinquedopraça e Brinquedocreches; Programa Criando Oportunidades; Programa Primeiro Passo; Programa Jovem Aprendizagem em Serviço Profissional; Programa Cartão Mais Infância e Programa Bolsa Estágio.
- Da Secretaria da Educação (Seduc): Prêmio Escola Nota 10 e Programa Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic).

O formato padronizado e roteirizado facilitou a aplicação pelos avaliadores, além de ajudar na interação entre a academia, técnicos e gestores do governo. De um modo geral, a implementação das avaliações executivas levou à identificação de necessidade de aprimoramento *ex ante* dos projetos, o que repercutiu na elaboração do Decreto nº 33.320/2019. Conforme apresentado anteriormente, esse decreto institui critérios para análise e avaliação de projetos do Fecop, para fins de deliberação do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social.

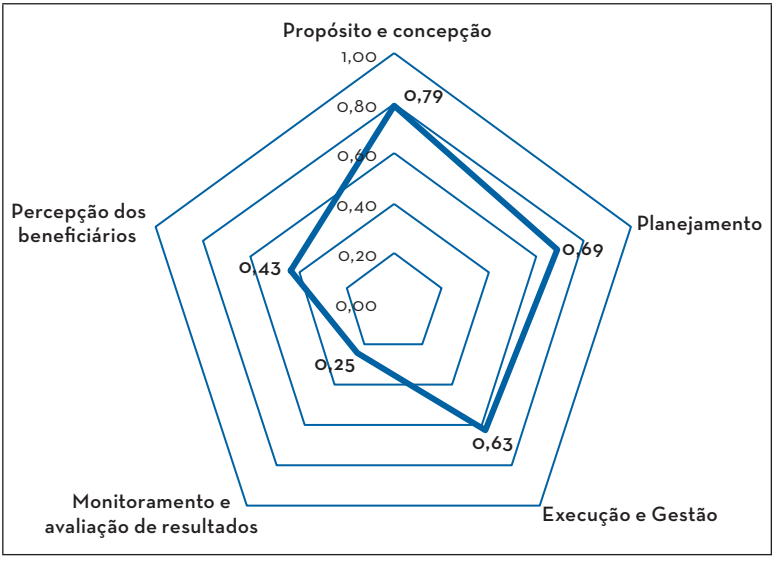
Principais achados das avaliações executivas

Conforme descrito anteriormente, cada um dos cinco eixos de avaliação possui um conjunto de questões que são respondidas pelos avaliadores,

com base em reuniões, evidências e documentações analisadas. Em cada uma delas, os avaliadores atribuem uma nota (a avaliação satisfatória corresponde a 1 ponto, parcialmente satisfatória a 0,5 ponto e insatisfatória a 0 ponto). Com base nessas avaliações, é possível compor uma medida objetiva de desempenho geral dos programas avaliados em cada um dos eixos.

Nesse sentido, com base na estrutura de eixos de avaliação e nas pontuações atribuídas, a figura 3 apresenta o desempenho médio dos 15 projetos avaliados no período 2018-2022. A nota entre 0 e 1 nos eixos do gráfico representa a razão média entre a soma dos pontos obtidos e a pontuação máxima possível em cada eixo.

Figura 3
Desempenho médio dos projetos segundo os eixos de avaliação



Fonte: Elaboração própria.
Observações. A nota entre 0 e 1 nos eixos do gráfico representa a razão média entre a soma dos pontos obtidos e a pontuação máxima em cada eixo temático, onde a avaliação satisfatória corresponde a 1 ponto, parcialmente satisfatória a 0,5 ponto e insatisfatória a 0 ponto.

De modo geral, percebe-se que o melhor desempenho dos 15 programas é observado no eixo de Propósito e Concepção. De forma geral, todos os programas avaliados cumprem os requisitos para financiamento do Fecop, o que inclui a elaboração de projetos que seguem um roteiro padronizado. Com isso, todos possuem projetos elaborados e apresentam uma boa identificação do problema.

A maior deficiência identificada no eixo Propósito e Concepção refere-se ao diagnóstico. Embora a maioria dos projetos encaminhados contenha informações estatísticas sobre o problema identificado, são apresentados dados secundários e em nível estadual ou regional mais agregados do que o adequado para uma identificação mais específica da população afetada pelo problema. Raramente são apresentadas informações ao mesmo nível dos beneficiários da ação, o que denuncia a ausência ou fragilidade de análises *ex ante*.

No que diz respeito ao eixo Planejamento, pode-se destacar o bom alinhamento com o planejamento estadual. Todos os projetos são identificados com a estrutura programática estabelecida pelo Plano Plurianual do governo estadual. Outro destaque importante é que o roteiro estabelecido para a elaboração dos projetos também exige o preenchimento de informações em uma Matriz de Marco Lógico. Essa exigência, em certo grau, incentiva que gestores e formuladores dos projetos reflitam sobre o encadeamento lógico dos programas e estabeleçam conexões entre insumos, atividades, produtos e resultados. Além disso, também se exige a formulação de indicadores de monitoramento para cada um desses elementos. No que diz respeito aos indicadores, há algumas deficiências; a mais comum refere-se à confusão entre indicadores de produtos e resultados das ações dos programas.

No que diz respeito ao Planejamento, também foram identificadas algumas deficiências na transparência de cronogramas, que deveriam especificar metas e prazos, e na apresentação de critérios e estimativas para definição de orçamentos dos programas.

No eixo de Execução e Gestão, a maioria dos programas possui um bom monitoramento de atividades e produtos, com transparência na execução física e financeira. Na análise de itens referentes à Execução

e Gestão, observam-se algumas evidências que denunciam a ausência ou deficiências em relação ao monitoramento de resultados, item que passa por uma análise mais detalhada no eixo de monitoramento e avaliação de resultados.

Conforme se percebe pelo gráfico da figura, o desempenho nos quesitos relacionados com as atividades de monitoramento e avaliação de resultados não é tão satisfatório quanto nos demais eixos. Ainda prevalece entre os gestores dos programas a ideia de que o monitoramento de atividades e produtos é suficiente para garantir uma oferta eficiente de serviços para a sociedade e inferir sobre o sucesso da política em solucionar problemas sociais.

O monitoramento e a avaliação de resultados são algo muito incipiente no âmbito dos programas financiados pelo Fecop. Embora os projetos contem com a descrição de elementos referentes às atividades de monitoramento e avaliação, percebe-se a ausência de uma efetiva coleta de informações dos beneficiários e de um sistema que permita armazenar e organizar essas informações e calcular e avaliar indicadores.

Essa ausência possui reflexos importantes. Sem informações sobre indicadores de resultados não se pode responder de forma efetiva se o programa está obtendo êxito em solucionar o problema que ele se propõe a resolver ou minimizar e não se pode obter nenhum tipo de conclusão sobre efetividade.

Nesse eixo também se verificam elementos que possibilitem, mesmo que em algum momento futuro, a realização de uma avaliação de impacto empregando métodos de inferência causal. A maioria dos projetos não apresenta um desempenho satisfatório nesse item, dada a ausência de elementos como linhas de base, informações sistemáticas sobre os beneficiários e os resultados das ações sobre eles, além da possibilidade de construção de grupos de controle.

Considerações finais

Desde a regulamentação do decreto que institui o Modelo de Gestão para Resultados (GpR), o governo do estado do Ceará tem avançado no macroprocesso de monitoramento e avaliação de políticas públicas e no uso de evidências para a tomada de decisão. O estabelecimento de um marco institucional como o Decreto nº 33.320, de 2019, que institui procedimentos e critérios para as avaliações de projetos do Fecop, constituiu um passo extremamente relevante.

A experiência com a aplicação da abordagem de avaliação executiva aos programas financiados pelo Fecop também se mostrou exitosa, permitindo a identificação de pontos fortes e oportunidades, bem como as deficiências e riscos no âmbito dos programas analisados. A continuidade da aplicação dessa ferramenta, no entanto, ainda carece de um mecanismo formal que incorpore as avaliações executivas ao ciclo de planejamento e avaliação de políticas.

Um ponto importante que foi observado nas avaliações de projetos e nas avaliações executivas e que merece ser destacado nestas considerações finais refere-se à possibilidade de aplicação de avaliações de impacto aos programas e políticas públicas. Como destacado nos achados das experiências relatadas neste capítulo, a maioria dos programas sociais não reúne elementos que permitam a aplicação de avaliações de impacto. Os principais gargalos concentram-se na ausência de um desenho de políticas que permita a formação de grupos de beneficiários e grupos de controle estatisticamente válidos, bem como a ausência de sistemas de informações de beneficiários que permitam a formatação de linhas de base e o monitoramento contínuo de indicadores de resultados e de impactos das políticas.

Apesar desses desafios, pode-se concluir que o ambiente regulatório e arranjos normativos aliados às avaliações no âmbito do Fecop propiciam ao governo do estado um ambiente favorável para o fortalecimento do sistema estadual de avaliação de modo a contemplar não somente os programas submetidos ao Fecop, como ocorre atualmente, mas também àqueles do Plano Plurianual (PPA). Para tanto, tornam-se

necessários avanços na formação de uma cultura avaliativa, inclusive entre gestores nos escalões mais elevados da estrutura governamental. Com isso, espera-se que ocorra uma maior mobilização no mapeamento de deficiências e oportunidades, assim como nos investimentos necessários que contemplem capacitações, ofertas e demandas em monitoramento e avaliação.

Referências

BANCO MUNDIAL. *Executive evaluations*: results of the expert roundtables on innovative performance measurement tools. Nota Técnica nº 2. Washington, DC: World Bank. Disponível on-line em: fev. 2025.

BECHELAINE, C. H. O. et al. A avaliação executiva de projetos no estado de Minas Gerais: contexto de benchmarking e institucionalização da avaliação de políticas públicas. In: SEMINÁRIO DA REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, II, 2010.

CEARÁ. Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003. Dispõe sobre a instituição do Fundo de Combate à Pobreza — Fecop. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, Fortaleza, 27 nov. 2003. Disponível on-line em: fev. 2025.

_____. Decreto nº 29.910, de 29 de setembro de 2009. Regulamenta a Lei Complementar Estadual, no 37, de 26 de novembro de 2003, que institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, Fortaleza, 30 set. 2009. Disponível on-line em: fev. 2025.

_____. *Manual do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop)*. Fortaleza, 2014. Disponível on-line em: fev. 2025.

_____. Lei Complementar nº 154, de 20 de outubro de 2015. Define as regiões do estado do Ceará e suas composições de municípios para fins de planejamento. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, Fortaleza, 22 out. 2015. Disponível on-line em: fev. 2025.

_____. *Decreto nº 32.216, de 8 de maio de 2017*. Regulamenta o modelo de Gestão para Resultados do Poder Executivo do Estado do Ceará,

institui a Gestão de Projetos de Investimento Público do Governo do Estado do Ceará e dá outras providências. Disponível on-line em: ago. 2024.

_____. *Decreto nº 33.320, de 24 de outubro de 2019*. Estabelece procedimentos para encaminhamentos de projetos à gerência executiva do Fecop — GEF e institui critérios para análise e avaliação de projetos, para fins de deliberação do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social e dá outras providências. Disponível on-line em: ago. 2024.

_____; IPECE. *Portaria nº 13/2018*. Constitui e designa o Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (Capp) no âmbito do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece) e dá outras providências. Disponível on-line em: ago. 2024.

_____; _____. *Uma nota sobre a abordagem de avaliação executiva*. Nota Técnica Capp nº 01, jul. 2021. Disponível on-line em: ago. 2024.

GILMOUR, J. B.; LEWIS, D. E. Does performance measurement Work? An examination of the Office of Management and Budget's Part Scores. *Public Administration Review*, v. 66, n. 5, p. 742-752, 2006.

MINAS GERAIS. *Manual da avaliação executiva dos projetos estruturadores do governo do estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Escritório de Prioridades Estratégicas, 2011.

4. O pioneirismo do estado do Espírito Santo no monitoramento e avaliação de políticas públicas entre os estados brasileiros

*Katia Cesconeto de Paula**
*Pablo Silva Lira***
*Kiara de Deus Demura****
*Eduardo Rabello*****

Resumo

O Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (Simapp) é o primeiro no Brasil a sistematizar o Monitoramento e Avaliação (M&A) de políticas públicas ao ciclo orçamentário e de gestão governamental. Institucionalizado por meio da Lei nº 10.744/2017, sua concepção remonta a experiências anteriores de M&A lideradas pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), no estabelecimento da metodologia de gestão orientada a resultados e na preocupação com o equilíbrio das contas públicas. O Simapp é composto por órgãos estratégicos ao desenvolvimento sustentável do estado, cuja governança envolve a escolha das políticas públicas a serem avaliadas ou monitoradas e dos instrumentos adequados às perguntas levantadas até chegar à incorporação das evidências ao planejamento e orçamento. Ademais, o Simapp foi pensado a partir dos princípios de transparência

* Diretora de Gestão Administrativa do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Servidora pública da carreira de analista do executivo do estado do Espírito Santo. Graduada em administração e mestra em administração pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).
** Diretor-geral do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Servidor público da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) do estado do Espírito Santo. Professor doutor da Universidade Vila Velha (UVV). Membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Coordenador do Núcleo Vitória do Observatório das Metrópoles.
*** Coordenadora do Núcleo da Educação do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Mestra em economia pela Ufes.
**** Assessor do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Graduado em comunicação social pela Ufes.

e publicidade, a fim de proporcionar informação governamental ao cidadão e prestar contas das atividades exercidas. Para tanto, anualmente são publicados decretos estaduais sobre os planos de M&A, bem como relatórios com os principais resultados alcançados a cada ciclo. Este texto, portanto, elucida o processo formativo do Simapp, sua estrutura e funcionamento, além das conquistas oriundas da execução do M&A no Espírito Santo e as possibilidades de aprimoramento.

Introdução

No estado do Espírito Santo, experiências de estudos na perspectiva do M&A de políticas públicas começaram a ser desenvolvidas no início da década de 2010. Em 2017, o estado passou a contar com o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (Simapp), instituído pela Lei Estadual nº 10.744/2017 (Espírito Santo, 2017). Assim, o M&A foi institucionalizado e ao longo dos últimos anos vem aumentando sua expressividade.

O Simapp surge no cenário nacional de forma inovadora pois, além da normativa, sistematiza boas práticas nacionais e internacionais do M&A, sobretudo, a incorporação dos resultados ao processo decisório, de acordo com o ciclo de planejamento e orçamento do governo do estado (Seidel e Borges, 2018). Com os subsídios técnico-científicos em mão, os gestores passaram a dispor de elementos para a tomada de decisão mais assertiva e orientada a resultados, o que aumenta a qualidade do gasto público. Em outras palavras, de posse dos resultados do M&A, os gestores conseguem decidir quais práticas e ações adotar a fim de melhor servir a sociedade, dada a restrição orçamentária.

Este trabalho tem por objetivo apresentar a construção do Simapp e alguns dos resultados obtidos após seis ciclos completos de M&A. Para tanto, a seguir apresentam-se o histórico do M&A no Espírito Santo, como se deu o processo de estruturação do Simapp e os atores envolvidos. Posteriormente são abordados o funcionamento do Simapp, os principais participantes e suas respectivas responsabilidades, para

garantir que as evidências técnico-científicas produzidas sejam incorporadas ao planejamento e orçamento governamental. As últimas seções versam sobre os resultados dos estudos e pesquisas desenvolvidos, os desafios e oportunidades de aprimoramento do Simapp, bem como as considerações finais.

O histórico do M&A no Espírito Santo e o contexto de criação do Simapp

O M&A no Espírito Santo é desenvolvido no âmbito do Simapp desde 2018. Sua institucionalização, em 2017, decorre do acúmulo de experiências anteriores e de fatores particulares ao estado.

Umas das principais bases é o modelo de gestão adotado pelo governo estadual desde 2007, a qual engloba o monitoramento dos projetos prioritários, também denominados "projetos estruturantes". Os projetos prioritários são acompanhados por meio de indicadores pelo Escritório de Projetos, ligado à Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), a qual é responsável pelo planejamento orçamentário. Nesse modelo de gestão orientada a resultados (Seidel e Borges, 2018), ao passo que o monitoramento foi estabelecido para os projetos prioritários, faltava englobar a avaliação de políticas públicas.

As primeiras avaliações no Espírito Santo remontam ao início dos anos 2010. Entre elas estão a avaliação do "Programa Caminhos do Campo", "Programa Amigos do Zippy" e o início do monitoramento do "Programa Ocupação Social", realizada pelos órgãos gestores em parceria com o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) ou com instituições fora da administração pública (Seidel e Borges, 2018). O IJSN é uma autarquia do governo do estado responsável pela produção de estudos, pesquisas, mapas, cálculo e divulgação de dados sobre o Espírito Santo e outras informações desde 1975. O IJSN conta com pesquisadores formados em diversas áreas como economia, ciências sociais, geografia, arquitetura e urbanismo, e goza da proximidade junto aos atores responsáveis pelas políticas públicas.

Com os resultados em mão, o desafio dos gestores públicos estaduais passou a ser voltado a como incorporar a informação produzida nas avaliações ao planejamento e orçamento (Seidel e Borges, 2018).

Do ponto de vista orçamentário, o Espírito Santo é avaliado com nota "A" desde 2012, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2023). Apesar de estar na classificação mais elevada em capacidade de pagamento, gerir os recursos públicos com base em evidências ainda era uma novidade à época das primeiras avaliações, pois a cultura do M&A no estado e no país era inexistente ou incipiente. O que se observou à época foi a dificuldade dos gestores para assimilar e internalizar o conhecimento produzido nas avaliações, provocar debates e discussões internas de modo a planejar ações eficientes.

Este se configurou um novo desafio que, mediante as urgências cotidianas e inerentes ao serviço público, haveria ainda o esforço de planejar as ações com base em evidências, bem como o uso eficiente dos recursos públicos. Assim, para a execução de políticas públicas efetivas, com processos claros e concisos, tendo em vista o uso eficiente dos recursos públicos, sem subjugar o compromisso de servir a sociedade, seria necessário mais que iniciativas pontuais e esporádicas de M&A. Notadamente, o que faltava era uma estrutura robusta de fato, sistêmica e perene, a fim de garantir o aproveitamento das evidências geradas pelo M&A nos ciclos de planejamento, gestão e orçamento.

Surgiu, então, de forma pioneira em 2017, o Simapp, por meio da aprovação da Lei nº 10.744/2017. Sua elaboração ocorreu em meio a um longo diálogo dentro e fora do governo do estado para identificação de necessidades e demandas de forma articulada com as instituições do governo estadual, sob coordenação do IJSN. Somado a isso, foram pesquisados diversos exemplos de boas práticas de M&A de outros governos nacionais e internacionais. Entre as principais referências estão os modelos do Chile e do Reino Unido, que centralizam o M&A no planejamento orçamentário, o que já se caracterizava como uma prioridade do governo estadual (Seidel e Borges, 2018). Ambos os países contam com guias de orientação para a execução do M&A.[1]

[1] Mesa e Herrera (2010); Darville, Rogers e Guzmán (2019); Reino Unido (2020a; 2020b).

Nesse processo, o estado contou com o apoio técnico e a parceria de instituições de referência para a avaliação de políticas públicas na América Latina. Entre os parceiros que colaboraram estão o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil (FGV CLEAR), sediado no Centro de Microeconomia Aplicada da Fundação Getulio Vargas, o Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) e o Instituto Ayrton Senna.

Os objetivos do Simapp são "institucionalizar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de forma coordenada e articulada no ciclo orçamentário; aprimorar as políticas públicas; e melhorar a qualidade do gasto público" (Espírito Santo, 2017). São princípios norteadores do Simapp a transparência e a publicidade. Em um contexto mundial de crescimento de pressões econômicas e sociais, o M&A se torna uma ferramenta necessária para demonstrar a responsabilidade dos governos com a qualidade do gasto, principalmente quando aliada à transparência (Mackay, 2007).

Seidel e Borges (2018) esclarecem que, para a viabilidade e a incorporação do M&A pela administração pública estadual, o desenho do Simapp prevê: soluções de baixo custo; utilização de mecanismos e estruturas institucionais já existentes; formação de servidores; aproximação com a academia; e busca por parcerias. Em relação ao funcionamento do Simapp, a próxima seção apresenta a estrutura interinstitucional e de governança do Simapp, os ciclos de M&A, bem como os instrumentos implementados.

A execução do M&A no Espírito Santo

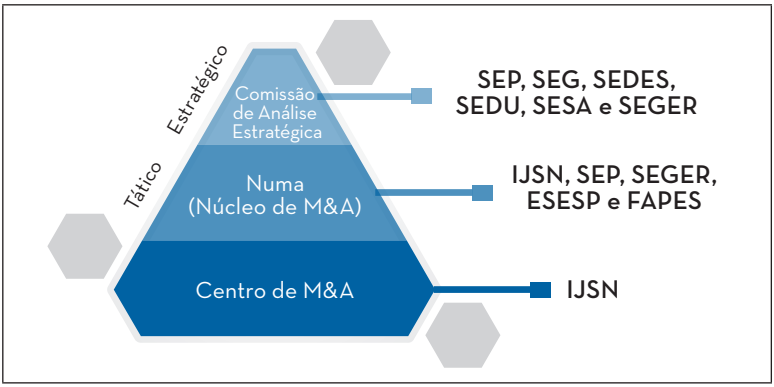
Estrutura interinstitucional e governança do Simapp

O Simapp foi organizado em uma estrutura de gestão horizontal e republicana, que convida diversos órgãos estratégicos de governo para o desenvolvimento sustentável do estado a participarem de sua governança. Dessa forma, visa reunir os conhecimentos e *stakeholders* necessários à consecução de avanços no planejamento orçamentário

do Espírito Santo e à melhoria das políticas públicas inseridas em seu arcabouço institucional.

Foram criados dois órgãos independentes, mas inter-relacionados, pela Lei Estadual nº 10.744/2017, que juntamente com o Centro de M&A, lotado no IJSN, compõem a estrutura interinstitucional do Simapp (figura 1).

Figura 1
Estrutura interinstitucional do Simapp



Fonte: Centro de M&A/IJSN.

O primeiro é a Comissão de Análise Estratégica, formada pelos representantes máximos da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), Secretaria de Governo (SEG), Secretaria de Desenvolvimento (Sedes), Secretaria da Educação (Sedu), Secretaria da Saúde (Sesa) e Secretaria de Gestão e Recursos Humanos (Seger). Pela Lei nº 10.744/2017, devido a sua posição estratégica, esses órgãos em conjunto são responsáveis por selecionar as políticas que serão monitoradas e avaliadas anualmente no âmbito do Simapp, tendo como base o Plano Plurianual do governo do estado do Espírito Santo (PPA) e a estratégia governamental nele contida, o que será detalhado mais à frente.

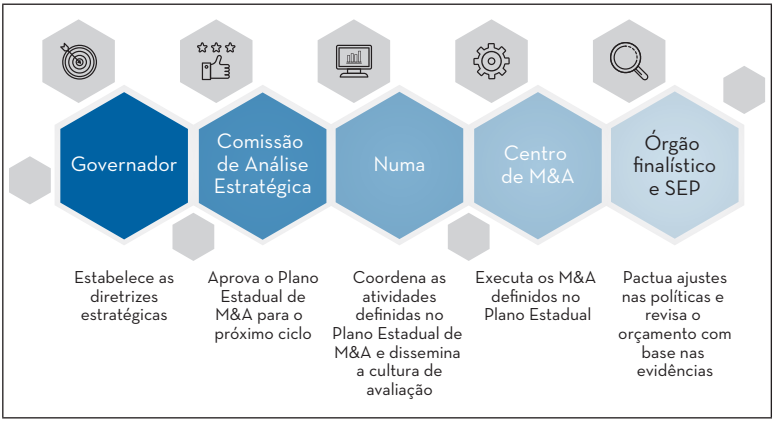
A nível tático (Figura 1) encontra-se o Núcleo de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas (Numa), constituído pelo IJSN — coordenador, SEP, Seger, Escola de Serviço Público do Espírito Santo (Esesp) e Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito

Santo (Fapes). O Numa deve coordenar e executar o M&A das políticas selecionadas pela Comissão de Análise Estratégica e prestar assistência técnica (Seidel e Borges, 2018).

O terceiro organismo da estrutura interinstitucional é o Centro de M&A (figura 1), de responsabilidade do IJSN. Nesse órgão são executados os estudos e pesquisas, coordenados por pesquisadores do IJSN em parceria com os órgãos finalísticos, "responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas" (Espírito Santo, 2017). Importante destaque se dá à Fapes que, embora esteja no nível tático, potencializa os estudos e pesquisas ao possibilitar a contratação de pesquisadores bolsistas externos ao IJSN.

A seleção das políticas públicas pela Comissão de Análise Estratégica deve estar em consonância com o PPA e com a estratégia governamental nele contida, sendo necessária sua validação dentro da estrutura de Governança e Fluxo de Gestão do Simapp (figura 2). Em alguns casos, as políticas são apontadas pelo próprio governador e, em outros, os órgãos finalísticos as demandam. Tendo em vista a preocupação geral com a efetividade dos serviços prestados à sociedade, não são raras as solicitações de parceria junto ao IJSN para avaliação das políticas por parte das secretarias e autarquias estaduais.

Figura 2
Governança e fluxo de gestão do Simapp



Fonte: Centro de M&A/IJSN.

Faz-se necessário estabelecer critérios técnicos ao processo de seleção das políticas a serem avaliadas e que constam no PPA. A primeira é a estrutura física e técnica do Centro de M&A. O processo de geração de evidências no âmbito do Simapp com base em estudos e pesquisas científicas requer tempo, esforço e dedicação dos envolvidos, o que culmina em uma restrição importante à tomada de decisão pela Comissão de Análise Estratégica.

Outro ponto imprescindível são o estágio de maturação e as perguntas a serem respondidas sobre a política. Demandas de avaliações *ex post* são formuladas com o intuito, na maioria das vezes, de observar o impacto da política pública executada por determinado órgão finalístico. Em reuniões com técnicos do IJSN são levantados questionamentos diversos, a exemplo do tempo de existência da política, seu objetivo, estrutura de funcionamento, processos envolvidos, registro de dados e outras informações. Nesse momento, os pesquisadores do IJSN esclarecem as condições necessárias para o tipo de avaliação pretendida inicialmente, além de orientarem os gestores das políticas públicas quanto aos passos internos para averiguar a viabilidade de uma avaliação, mais bem detalhado à frente.

De posse dessas primeiras informações, a Comissão de Análise Estratégica define as políticas a serem avaliadas ou monitoradas, bem como os correspondentes formatos de M&A, que, no Simapp, podem ser (Espírito Santo, 2017):

I) *Monitoramento*: importante no levantamento de informações e na construção de indicadores para acompanhamento dos gestores;
II) *Avaliação de novas políticas públicas*: auxiliando na elaboração do desenho de uma nova política ante o desafio identificado;
III) *Análise executiva*: geralmente mais econômica e célere, é indicada para políticas já em andamento e quando se deseja analisar sua performance, de forma mais ampla;
IV) *Avaliação de políticas públicas em andamento ou finalizadas*: para políticas que requerem maior profundidade na análise, inclusive com a implementação de métodos de análise e tratamento de dados mais sofisticados, conhecidas como avaliação de impacto.

Como uma das premissas do sistema capixaba de M&A é a transparência das ações, as políticas selecionadas devem ser informadas à população por meio de publicação oficial. Assim, anualmente são publicados decretos governamentais versando sobre o Plano Estadual de M&A, as políticas públicas e o formato de M&A correspondente. Ademais, os relatórios de M&A com os resultados dos estudos e pesquisas são publicados on-line, para acesso do público geral.

De posse das evidências produzidas nos projetos de estudos e pesquisas, cabe aos órgãos finalísticos definir os próximos passos por meio de Plano de Trabalho. Essa última etapa da Governança e Fluxo de Gestão do Simapp é crucial para repensar e estruturar as ações, quando couber, e atingir os objetivos da política pública, mesmo sob restrição orçamentária. Como prevê a Lei Estadual nº 10.744/2017:

> Art. 9º — Os Órgãos Finalísticos deverão estabelecer, juntamente com a SEP, compromissos institucionais de aprimoramento das políticas monitoradas e avaliadas, por meio de Plano de Trabalho, contendo responsabilidades, etapas e prazos, em conformidade com as recomendações propostas nas avaliações e em consonância com a Lei Orçamentária Anual [Espírito Santo, 2017].

Os ciclos de M&A: o planejamento e a execução dos projetos

Os ciclos são anuais e se iniciam a partir da publicação do Decreto Anual sobre o Plano Estadual de M&A. Esse mecanismo garante a execução e a transparência das atividades de M&A previstas. O primeiro ciclo ocorreu no ano posterior à implementação do Simapp, em 2018 (Decreto Estadual nº 4202-R/2018).

Desde então, são publicados novos decretos nos prazos estabelecidos pela Lei nº 10.744/2017, os quais determinam quais políticas irão permanecer ou entrar em cada novo ciclo. Em 2024 se completam sete ciclos de M&A, com mais de 15 políticas públicas selecionadas, executadas pelos 12 órgãos ligados a áreas diversas, como: Educação, Saúde, Assistência Social, Cultura, Meio Ambiente, Tecnologia e Inovação e

Segurança Pública. Durante esse período foram entregues aos órgãos finalísticos diversos estudos e pesquisas, assim como mapas e outros trabalhos técnicos com os resultados encontrados. O quadro 1 resume as políticas selecionadas para o Simapp até 2024.

Quadro 1
Os ciclos de M&A e as políticas públicas selecionadas, 2018-24

Órgão	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Seama	Reflorestar	Reflorestar	Reflorestar	Reflorestar	Reflorestar e Programa Capixaba de Mudanças Climáticas	Reflorestar e Programa Capixaba de Mudanças Climáticas	Programa Capixaba de Mudanças Climáticas
Sedu	Escola Viva	Escola em Tempo Integral	Escola em Tempo Integral	Escola em Tempo Integral	Escola em Tempo Integral	–	Avaliação do Programa Escola em Tempo Integral
Sedh	Ocupação Social	–	–	Centros de Referência das Juventudes	Centros de Referência das Juventudes	Centros de Referência das Juventudes	–
Setades	Bolsa Capixaba	Bolsa Capixaba	Bolsa Capixaba	–	–	–	–
Fapes	Nossa Bolsa	Nossa Bolsa	Nossa Bolsa	Nossa Bolsa	–	–	–
Sesa	Rede Cuidar	Rede Cuidar	–	–	–	–	–
Sesp	Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	Políticas de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres	–	–	Companhias Independentes da Política Militar	–	–
Sejus	Políticas de Reintegração do Preso e Egresso	–	–	–	–	–	–
Secult	–	Funcultura	Funcultura	–	–	–	–
SEG	–	–	–	–	–	Análise Executiva do Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas – Rede Abraço	Análise Executiva do Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas – Rede Abraço
Secti	–	–	–	–	–	–	Análise Executiva do Programa Qualificar ES
SEP	–	–	–	–	–	–	Impacto do Programa Estado Presente na Taxa de Homicídios no Espírito Santo: Uma Avaliação Quantitativa e Qualitativa

Fonte: Centro de M&A/IJSN.

As avaliações são conduzidas em parceria com os órgãos finalísticos. Após as primeiras reuniões de alinhamento entre as equipes gestoras das políticas públicas e os pesquisadores do IJSN, caso se verifique possibilidade de monitoramento ou avaliação, inicia-se o processo de elaboração de plano de trabalho. Em conjunto, representantes do IJSN e do órgão finalístico definem o objetivo de M&A, o cronograma e as atividades. Esse alinhamento é imprescindível para a identificação dos elementos de custo necessários, tais como equipe técnica, recursos materiais (instalações, equipamentos e dados) e financeiros.

O plano de trabalho elaborado pode ser submetido à avaliação do Conselho Científico Administrativo (CCAF) da Fapes ou então ao Programa de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (PM&APP), conforme Resolução do CCAF nº 322/2023. Em caso de aprovação, a parceria para execução do projeto é formalizada por meio da assinatura de Termo de Cooperação e Termo de Outorga entre as instituições envolvidas no M&A da política selecionada. Após a assinatura dos termos e suas publicações no *Diário Oficial*, os órgãos finalísticos descentralizam recursos para o Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (Funcitec), gerido pela Fapes, membro do Numa.

Na parceria formada, o IJSN — Centro de M&A — fica responsável pela coexecução das atividades, pela prestação de contas à Fapes e pela contratação de equipe técnica. A contratação dos bolsistas é realizada em conjunto pelo IJSN e pela Fapes, de acordo com as regras estabelecidas em resolução do CCAF correspondente à modalidade de bolsa escolhida durante a construção da parceria. Como já mencionado, esse mecanismo viabiliza a contratação de profissionais com experiência prática ou acadêmica para compor a avaliação, a exemplo de pesquisadores ligados às universidades e institutos federais no Espírito Santo. Isso oxigena as equipes responsáveis pelos projetos e eleva o debate interno com novas e distintas perspectivas de análise.

Os bolsistas contratados atuam sob coordenação de pesquisadores do IJSN. Os coordenadores elencados são profissionais amplamente capacitados, com formação acadêmica mínima de mestrado e prática que os tornam aptos a conduzir as atividades do cronograma. Ademais,

os coordenadores contam com o apoio de uma equipe multidisciplinar composta por técnicos, servidores de carreira de diversas áreas do conhecimento, além de toda a estrutura do IJSN.

O desenho do Simapp prevê o acompanhamento das atividades de M&A por Grupos Executivos de Trabalho. Nesse processo, o órgão finalístico é responsável por fornecer informações sobre a política pública avaliada e participar das reuniões. Para cada projeto de pesquisa é formado um Grupo de Trabalho correspondente com, ao menos, a indicação de um titular e um suplente do IJSN, SEP, Seger, Esesp, Fapes e Sefaz. O IJSN publica anualmente Instruções de Serviço com a designação dos servidores que farão parte desses grupos.

De acordo com a Instrução de Serviço Conjunta IJSN/SEP/Seger/Esesp/Fapes/Sefaz nº 38/2021:

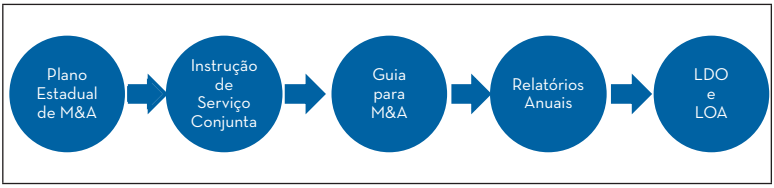
> Art. 4º Compete ao Grupo Executivo de Trabalho:
> I — Acompanhar se a execução está de acordo com os objetivos estabelecidos nos projetos de pesquisa Fapes;
> II — Informar periodicamente aos respectivos gestores o andamento do monitoramento da política pública selecionada;
> III — Prestar informações para desenvolvimento do monitoramento da política pública selecionada;
> IV — Discutir os resultados e as recomendações da avaliação para o aperfeiçoamento da política pública.
> § 1º O Grupo Executivo de Trabalho será convocado para reuniões bimestrais, definidas mediante calendário prévio.
> § 2º Os membros integrantes do Grupo Executivo de Trabalho deverão ser disponibilizados pelas suas respectivas gerências para atendimento do calendário estabelecido pelo coordenador do Grupo.
> […]
> Art. 5º O Grupo Executivo de Trabalho dar-se-á por política pública selecionada, sendo sua composição publicada no Diário Oficial pelo IJSN.
> Art. 6º As atividades exercidas pelos membros do Grupo Executivo de Trabalho constituem-se em relevante serviço público, não sendo remuneradas [Espírito Santo, 2021a].

Os órgãos finalísticos também devem apontar representantes para o Grupo Executivo da respectiva política inserida no ciclo. Isso permite o aprendizado e a internalização das informações produzidas pelos estudos, de forma a viabilizar o uso no planejamento do próprio órgão antes mesmo da elaboração final dos relatórios de pesquisa. Outro ponto importante é que a presença do órgão recorrentemente contribui para elucidar pontos ainda não compreendidos pela equipe avaliadora, bem como para responder questionamentos levantados pelos demais membros do Numa.

Desse modo, o debate é enriquecido com questionamentos, apontamentos e sugestões de organismos de governo considerados táticos para o planejamento e a execução orçamentária. Além disso, contribuem para a disseminação da cultura de M&A e para a realização de estudos e pesquisas. Por meio das intervenções durante as reuniões é possível dialogar e buscar soluções viáveis, geralmente de baixo custo, para o aprimoramento das políticas públicas avaliadas ou em monitoramento.

A figura 3 mostra o fluxo dentro do ciclo de M&A para cada ano. Assim, após a publicação do decreto estadual sobre o plano de M&A, publica-se a instrução de serviço conjunta para o acompanhamento dos projetos de pesquisa. Os resultados encontrados nos estudos e pesquisas devem ser publicados. Nesse sentido, a página on-line do Simapp dispõe anualmente os Relatórios de M&A (figura 3) para o público em geral.

Figura 3
Sistematização do Ciclo de M&A



Fonte: Elaboração própria.

Instrumentos de M&A

O Espírito Santo conta com instrumentos criados e formatados para a realidade do estado, baseados em diversas referências de destaque, como aquelas adotadas pelo Reino Unido (2020a; 2020b). Foi pioneiro no Brasil pelo desenvolvimento do *Guia para avaliar políticas públicas* (Espírito Santo e IJSN, 2018). Como as políticas públicas podem se encontrar em estágios diferentes de maturação, cada uma com seu devido propósito, e a disponibilidade de dados acerca das ações e do público-alvo pode ser diversa, o guia busca auxiliar os interessados, sejam profissionais, gestores ou a sociedade em geral, na definição da ferramenta de M&A mais adequada. Ao todo são quatro volumes: 1º) "A política é nova? Avaliação *ex ante*!"; 2º) "Como monitorar uma política pública?"; 3º) "Avaliação ao alcance de todos: análise executiva"; 4º) "E quando a política está em andamento? Avaliação *ex post*!".

No site do IJSN também estão disponíveis ferramentas de apoio para a análise de riscos da avaliação, estimativas de custo, elaboração do modelo lógico, entre outras. Dessa forma, o M&A no Executivo Estadual do Espírito Santo está organizado metodologicamente e propicia elementos para a internalização da cultura de M&A, além da difusão e replicação no país.

Resultados alcançados

Ao longo de seis ciclos completos do M&A institucionalizado no Espírito Santo, diversos resultados positivos foram alcançados. Entre os mais de dez projetos já finalizados, nesta seção são apresentados alguns dos desdobramentos de três avaliações realizadas no âmbito do Simapp, nos temas de reintegração social, educação básica e acesso ao ensino superior. A seção se encerra com outros frutos positivos da disseminação da cultura de M&A no estado.

Políticas de reintegração do Preso e Egresso

As políticas de reintegração do Preso e Egresso são desenvolvidas pela Secretaria da Justiça (Sejus) nas frentes de Educação (2005), Formação Profissional (2008) e Trabalho (2006). Conforme Giuberti et al. (2019), o objetivo é preparar os indivíduos que passam pelo sistema prisional para o retorno ao convívio social, reduzindo sua vulnerabilidade e as chances de reincidência. Para esse caso foi escolhida a Análise Executiva, cuja metodologia permitiu aos pesquisadores no IJSN em conjunto com bolsistas Fapes avaliar os resultados, o desenho e os processos das ações da Sejus para reintegração.

A avaliação enfrentou limitações analíticas devido à ausência de um sistema de dados integrado na Sejus. Um sistema integrado, como sugerido no estudo, facilitaria a gestão e o acompanhamento de indicadores, permitindo verificar a necessidade de continuidade da assistência aos indivíduos nos serviços iniciados durante o cumprimento de pena, bem como viabilizar avaliações de impacto no futuro. Antes mesmo do encerramento do projeto, a Sejus já havia iniciado o desenvolvimento do Sistema Estadual de Informações Penais (Infopen 2.0).

Outro relevante desdobramento do projeto é a disseminação de boas práticas com a publicação do estudo avaliativo no site do IJSN (Giuberti et al., 2019). O IJSN foi procurado por representantes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para a troca de conhecimento. O material disponibilizado pelo IJSN contribuiu para a organização do "Encontro de Formação para Metodologias do Escritório Social", ocorrido em Vitória (ES) nos dias 16 a 18 de outubro de 2019.

Em 2020, a Sejus lançou o Programa de Ampliação e Modernização das Unidades Prisionais, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ao utilizar as informações contidas na Análise Executiva. Além de auxiliar na diminuição da superlotação e problemas relacionados, o projeto inclui ações voltadas à reintegração dos presos e prevê a autossustentabilidade das novas unidades prisionais.

Escola em Tempo Integral

O programa Escola em Tempo Integral é gerido pela Secretaria da Educação (Sedu) e tem por objetivo ofertar matrículas aos estudantes da rede estadual do Espírito Santo em jornada mínima de sete horas diárias. A metodologia diferenciada do programa prevê, além do currículo básico, a preparação do estudante em áreas como: "cidadania, ciências políticas, ética, cultura, artes, esporte, lazer, direitos humanos, educação ambiental, comunicação, entre outros" (Paula et al., 2022, p. 11).

O projeto pactuado entre Sedu, IJSN e Fapes buscou avaliar o impacto do programa no aprendizado e rendimento escolar. Entre as atividades realizadas, houve a análise de dados sobre a oferta de ensino em tempo integral no estado como um todo, em conformidade com a meta 6 do Plano Estadual de Educação (PEE) (Lei Estadual nº 10.382/2015). O diagnóstico feito foi de que o aumento da oferta na rede estadual sozinha não conseguiria levar o Espírito Santo a cumprir tal meta, devido ao tamanho das redes municipais em termos do quantitativo de estudantes e de escolas (Demura, 2021).

Entendendo a importância do auxílio aos municípios, o governo do estado instituiu o Programa Capixaba de Fomento à Implementação de Escolas Municipais em Tempo Integral (Proeti) pela Lei Estadual nº 11.393/2021. Além do aporte financeiro, por meio do Proeti espera-se promover ações compartilhadas com os municípios para a melhoria do ensino fundamental, ampliar a jornada escolar e aumentar o aprendizado dos estudantes, entre outros benefícios (Espírito Santo, 2021b).

A oferta de ensino em tempo integral avançou na rede estadual e, em 2024, chegou a 184 escolas, número cinco vezes maior que 2019, ano anterior à pandemia de Covid-19. Assim, em 2023, o IJSN foi novamente procurado pela Sedu para avaliar o programa, o qual foi inserido no ciclo de 2024 do Simapp (quadro 1).

Nossa Bolsa

Outra política avaliada no Centro de M&A foi o programa Nossa Bolsa, por meio de parceria entre a equipe gestora (Fapes) e o IJSN, em 2021. Em vigor no Espírito Santo desde 2006, o programa tem por objetivo auxiliar pessoas em situação de vulnerabilidade financeira a cursar o ensino superior por meio de bolsas de estudo. A avaliação buscava verificar o impacto do programa na vida dos beneficiários e verificar seu perfil, além da ocupação trabalhista após a conclusão da bolsa.

Com o uso dos dados identificados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), obtida pelo IJSN junto ao Ministério do Trabalho, encontrou-se que o Nossa Bolsa cumpre o objetivo para o qual foi criado, além de auxiliar os concluintes em relação ao desempenho no mercado de trabalho, com mais chances de conseguir um emprego formal e salários maiores (Paula et al., 2022). Embora o tempo de emprego identificado seja menor entre os concluintes, foi apontada uma possível mobilidade maior no mercado para quem é beneficiado pelo Nossa Bolsa.

Esses resultados contribuíram para a decisão de manutenção da política pública. O Nossa Bolsa foi incluído no sistema UniversidadES, instituído pelo Decreto Estadual nº 5009-R/2021 (Espírito Santo, 2021c), que reúne diversas políticas voltadas ao ensino. Entre as questões apontadas ao longo do estudo e implementadas pela Fapes nos editais mais recentes, estão a melhoria da focalização, o emprego de questionário socioeconômico aos candidatos à bolsa e a permissão aos concluintes de cursos técnicos em instituições de ensino públicas no Espírito Santo para concorrer à bolsa (Nogueira et al., 2020).

Ademais, o programa foi fortalecido com o aumento de vagas, segundo os editais lançados: no edital para 2020 contemplou 1.302 candidatos; para 2021, com a pandemia de Covid-19, foram 685 contemplados; e para 2022 foram dois editais contemplando 2.167 candidatos (Fapes, 2022). Nesse último edital também foram ofertadas vagas em cursos na modalidade de ensino à distância (EAD), como sugerido na avaliação.

Por fim, cabe mencionar a importância desse estudo para a produção científica de avaliação de políticas públicas e de mercado de trabalho.

A disponibilidade da Rais foi de suma relevância para os resultados, pois possibilitou uma amostra grande, com mais de 56 mil indivíduos. A relevância desse total é perceptível quando se observa que o estudo anterior, realizado com dados de questionários aplicados pela equipe do projeto e amostra com pouco mais de 5 mil respostas, apresentou resultados inconclusivos sobre os impactos do Nossa Bolsa (Paula et al., 2022). Isso reforça a necessidade de bases de dados robustas e o compartilhamento para o uso em pesquisas científicas.

Ademais, a maioria dos estudos no Brasil e exterior se restringe aos efeitos de políticas similares em relação ao ingresso no ensino superior e desempenho acadêmico, deixando de lado a questão da inserção profissional. Dessa forma, esta avaliação é um marco na literatura, sendo os resultados apresentados em eventos nacionais e internacionais, como o VIII Encontro de Economia do Espírito Santo, o 49º Encontro Nacional de Economia e a Semana de Avaliação GLocal — 2021.[2]

Outros desdobramentos

Imbuído do compromisso de difundir a cultura do M&A no território capixaba, em 2019 e 2020, o IJSN efetivou e ampliou relevantes parcerias com a Ufes, junto ao Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGECO).

Outra importante parceria efetivada se deu com o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) por meio de sua Secretaria de Controle Externo de Políticas Públicas e Social (SecexSocial). O objetivo do Convênio assinado pelos órgãos é fortalecer a atuação horizontal e em rede de diversos setores da administração pública, que coadunam os esforços necessários para a entrega de melhores resultados pelo Simapp.

Além dessas parcerias estratégicas que foram ampliadas nos últimos anos, o IJSN estabeleceu uma profícua parceria com a Fundação João

[2] Disponível também no YouTube: www.youtube.com/watch?v=YHkxR-6MHOk. Acesso em: 26 fev. 2025.

Pinheiro (FJP) de Minas Gerais para intercâmbio de ideias e transferência de tecnologia de M&A. O IJSN compartilhou as experiências de M&A para o desenvolvimento e implantação do sistema mineiro de M&A de políticas públicas.

Cumpre ainda destacar o papel fundamental do conhecimento e inteligência desenvolvidos pelo Simapp no âmbito do IJSN para o combate à pandemia de Covid-19 no Espírito Santo. Servidores do IJSN criaram o "Observatório Covid-19" com o objetivo de congregar estudos e pesquisas sobre o tema no estado, no Brasil e no mundo. O IJSN atuou no monitoramento e análise dos dados relativos à Covid-19, de modo a subsidiar o governo do estado na tomada de decisões e enfrentamento ao momento de crise, sempre com base em evidências científicas.

A fim de disseminar e estimular a cultura de M&A no Espírito Santo, por meio do Simapp, foi realizado nos anos de 2020, 2021 e 2022 o seminário Políticas Públicas Baseadas em Evidências: Relevância da Integração Institucional do M&A. As edições do seminário foram transmitidas on-line, na ocasião do evento Semana de Avaliação gLocal, organizado pela Iniciativa Global de Avaliação a fim de promover a troca de experiências e valorizar o conhecimento global sobre práticas de M&A. O conteúdo facilitado pelo IJSN, além de apresentar o Simapp para uma rede de profissionais interessados, abordou temas atuais como "Monitoramento e Avaliação: Aspectos Metodológicos" e "Políticas Públicas Baseadas em Evidências: Perspectivas Globais e Locais". Em 2023, o IJSN realizou o 1º Seminário Nacional de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas no formato presencial e que contou com a participação de pesquisadores, especialistas e gestores das cinco regiões brasileiras.

Com o objetivo de disseminar a cultura e a prática de M&A entre os servidores do Poder Executivo Estadual e dos municípios capixabas, o IJSN, em parceria com a Esesp, realizou, em 2022, a primeira Trilha de Aprendizagem em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, com o apoio da Secretaria de Gestão e Recursos Humanos (Seger), por meio do Laboratório de Inovação na Gestão (LAB.ges). A formação foi dividida em quatro módulos detalhando as técnicas utilizadas para

elaboração da Análise Executiva. O último módulo abordou o conteúdo de forma prática por meio de oficina.

Desafios e oportunidades

O Simapp, em seus quase sete anos de existência, tem contribuído para elevar a qualidade das políticas públicas ofertadas no âmbito do governo do estado do Espírito Santo. Como visto, são mais de 15 avaliações executadas ou em curso de políticas geridas por 12 órgãos distintos. Apesar dos avanços já observados, ainda há desafios a serem superados.

Ao realizar os estudos e pesquisas, o IJSN, enquanto Centro de M&A, repassa as evidências geradas aos órgãos finalísticos. Contudo, ainda não há mecanismos que estabeleçam a obrigatoriedade de informar ao Centro de M&A as ações adotadas a partir dos resultados encontrados. Essa lacuna acaba atribuindo aos técnicos do IJSN a tarefa de provocar os gestores das políticas para levantar tais informações e sanar quaisquer dúvidas, embora em alguns casos não seja simples, devido à rotatividade nas equipes gestoras. Assim, um dos principais desafios é monitorar e avaliar o próprio Simapp.

Dada a filosofia funcional do Simapp de gerar evidências científicas num contexto de transparência e *accountability*, observa-se a necessidade de avanços quanto à comunicação dos resultados ao público em geral. Visto que dos estudos e pesquisas são produzidos textos científicos, muitas vezes inundados de terminologias técnicas e próprias ao cotidiano do serviço público, dificilmente tal conteúdo será consumido pelo público geral. No entanto, a participação coletiva é primordial para o aprimoramento das ações e o alcance dos objetivos da política pública, visto que o cidadão é o usuário central e fim maior da atividade estatal.

Nesse sentido, em 2024, o IJSN iniciou o projeto "Moqueca de Dados", que objetiva democratizar o conhecimento científico. O projeto facilita o acesso às evidências geradas com o M&A e outros dados e

estatísticas produzidos pelo IJSN, por meio de comunicação aberta e recorrente com a população a partir de publicações em vídeo com linguagem acessível em redes sociais, além de apresentações e publicações no site do IJSN. Ao ser informada sobre os resultados obtidos nos projetos de pesquisa e seus desdobramentos, a população passa a conhecer os tipos de M&A existentes e pode contribuir mais ativamente nos projetos com críticas, sugestões e, inclusive, como integrantes das equipes de avaliação.

Outro desafio é ampliar a cultura de M&A dentro do próprio governo do estado. Apesar de o CM&A trabalhar para a efetivação de avaliações de políticas públicas no Espírito Santo, a quantidade limitada de servidores públicos no IJSN inviabiliza a execução de todas as demandas oriundas dos órgãos finalísticos. Ao deparar com as demandas de avaliação, como mencionado, observa-se a incompreensão por parte de muitos membros externos ao CM&A em relação às terminologias utilizadas para o M&A, a exemplo de "avaliação de impacto", bem como os requisitos básicos para sua execução.

Uma das soluções elementares seria a capacitação contínua dos servidores do Executivo Estadual. A capacitação é imprescindível para a disseminação do conhecimento, aumento da compreensão e valorização dos esforços de M&A. Ela propicia reflexão sobre as políticas e programas em vigor e é essencial para que estejam claros a todos os envolvidos seus objetivos e processos, bem como para monitorar ações e, quando oportuno, realizar avaliações. Atualmente, ações nesse sentido ocorrem por meio de parcerias entre o IJSN e a Esesp, quando há demandas dos órgãos finalísticos, que, ao se tornarem constantes, viabilizariam o desenvolvimento de mais ações no âmbito do Simapp.

Considerações finais

São pioneiras no Brasil a relevância e a natureza estratégica e inovadora do Simapp para o governo do estado do Espírito Santo. A estrutura interinstitucional, a governança e o fluxo de gestão tornam o M&A no

estado uma importante ferramenta para melhorar as entregas à sociedade capixaba por meio das políticas públicas. Os gestores estaduais têm, então, a chance de promover uma vida mais digna aos cidadãos mediante políticas públicas planejadas e aperfeiçoadas a partir de evidências científicas.

O funcionamento do Simapp é uma referência no sentido da institucionalização e fortalecimento das práticas de M&A no Espírito Santo e no Brasil. Desde o primeiro ciclo foram avaliadas mais de 15 políticas públicas, atendidos 12 órgãos do Executivo Estadual, além de produzidos estudos e pesquisas que contribuem para o fortalecimento da literatura científica de M&A, bem como para a difusão de boas práticas na administração pública.

Para reforçar a efetividade do sistema, sua arquitetura requer a participação de diversos órgãos de governo ligados a áreas estratégicas e relacionados com pesquisa, bem como ainda prevê a possibilidade de parceria com a academia e instituições de fora do setor público, como o caso do terceiro setor. Outro ponto importante são a disseminação e a internalização da cultura do M&A aos processos diários da administração pública. Dessa forma, o Simapp oxigena os órgãos finalísticos com informação qualificada, ao passo que viabiliza seu próprio aprimoramento por meio da participação de diferentes atores.

Vale ressaltar que a comunicação com a sociedade em geral é obrigatória, devendo os resultados obtidos serem publicados por meios oficiais (Espírito Santo, 2017). Considerando que o Simapp não foi construído para fiscalizar ou punir (Seidel e Borges, 2018), mas para estruturar as políticas públicas no Espírito Santo com base em evidências técnico-científicas, ao dar transparência, abre-se um canal de diálogo importante com a sociedade. Ademais, ainda propicia a prestação de contas (*accountability*) das atividades do M&A e o enriquecimento da literatura de políticas públicas, tornando os resultados replicáveis e passíveis de aprimoramento.

Os subsídios levantados pelo Simapp servem diretamente como instrumentos para o estabelecimento de uma gestão pública em constante processo de otimização e cada vez mais orientada por resultados.

A preocupação com o melhor destino e aplicação dos recursos públicos, mediante o uso de dados e evidências científicas, viabiliza a formulação e a execução de ações e políticas sociais mais eficientes.

Nesse contexto, destaca-se o papel do IJSN, que abriga o Centro de M&A do Simapp e produz informação qualificada, a fim de subsidiar a tomada de decisão de políticas públicas. A demanda dos gestores por avaliações é alta, o que mostra como tem avançado a cultura de M&A no Espírito Santo. Dessa forma, a pesquisa científica continua sendo estratégica para expandir e aperfeiçoar as técnicas e processos executados até então.

Assim, a missão do Simapp para os próximos ciclos de atividades permanece a de contribuir para a construção de uma sociedade com mais oportunidades, democrática e desenvolvida, por meio da implementação de políticas públicas baseadas em evidências e da gestão eficiente dos recursos. O Simapp continuará a promover iniciativas que busquem transformar a realidade social do Espírito Santo, posicionando-se como uma referência na formulação de estratégias que visem o progresso socioeconômico sustentável da população capixaba.

Referências

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Capacidade de pagamento (Capag)*: estados e municípios. 2023. Disponível on-line em: fev. 2023.

DARVILLE, Paula; ROGERS, Roy; GUZMÁN, Nelson. *Evaluación ex ante de diseño de programas públicos y su contribución al proceso presupuestario*. Santiago: Dirección de Presupuestos, 2019.

DEMURA, Kiara de Deus. *Nota técnica 62 — Educação em Tempo Integral*: Meta 6 do Plano Estadual de Educação. Vitória: IJSN, 2021. Disponível on-line em: mar. 2023.

ESPÍRITO SANTO. *Lei nº 10.382, de 24 de junho de 2015*. Aprova o Plano Estadual de Educação do Espírito Santo — PEE/ES, período 2015/2025. Vitória, 2015. Disponível on-line em: dez. 2022.

_____. *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 on-line em: jun. 2022.

_____. *Decreto n. 4202-R, de 09 de janeiro de 2018*. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Vitória, 2018. Disponível on-line em: jun. 2022.

_____. *Instrução de serviço conjunta IJSN/SEP/SEGER/ESESP/FAPES/SEFAZ n. 38, de 29 de julho de 2021*. Vitória, 2021a. Disponível on-line em: mar. 2023.

_____. *Lei 11.393, de 03 de setembro de 2021*. Institui o Programa Capixaba de Fomento à Implementação de Escolas Municipais de Ensino Fundamental em Tempo Integral — PROETI e dá outras providências. Vitória, 2021b. Disponível on-line em: mar. 2023.

_____. *Decreto n. 5009-R, de 11 de novembro de 2021*. Institui o Sistema Universidade do Espírito Santo — UniversidadES para expansão do ensino superior Público no Estado do Espírito Santo e dá providências correlatas. Vitória, 2021c. Disponível on-line em: mar. 2023.

_____; FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA E INOVAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO (FAPES). *Resultados de editais*. Vitória, 2022. Disponível on-line em: mar. 2023.

_____; INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). *Guia para avaliar políticas públicas*. Vitória: IJSN, 2018. 4 v. Disponível on-line em: ago. 2024.

GIUBERTI, Ana Carolina et al. *Sumário executivo*: Políticas de Reintegração do Preso e Egresso. Vitória: IJSN, 2019. Disponível on-line em: mar. 2023.

MACKAY, K. *How to build M&E systems to support better government*. Washington Independent Evaluation Group (IEG). Banco Mundial, 2007. Disponível on-line em: jun. 2022.

MESA, Alberto Arenas de; HERRERA, Heidi Berner. *Presupuesto por resultados y la consolidación del sistema de evaluación y control de gestión del gobierno central*. Santiago: Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2010.

NOGUEIRA et al, *Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas — Simapp*: relatório anual de monitoramento e avaliação/ciclo 2019. Vitória: IJSN, 2020. Disponível on-line em: dez. 2022.

PAULA, Katia Cesconeto de et al. *Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – Simapp*: relatório anual/ciclo 2021. Vitória: IJSN, 2022. Disponível on-line em: dez. 2022.

REINO UNIDO. HM Treasury. *The green book*: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation. Londres: HM Treasury, 2020a.

_____. HM Treasury. *The magenta book*: Central Government guidance on Evaluation. Londres: HM Treasury, 2020b.

SEIDEL, Fernanda; BORGES, Ligia. *Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo (Simapp)*. Vitória: IJSN, 2018. Disponível on-line em: dez. 2022.

5. Cultura avaliativa no setor público: experiência e desafios de Minas Gerais na institucionalização do Sistema Estadual de Avaliação de Políticas Públicas

*Carolina Proietti Imura**
*Carla Bronzo***
*Marcos Arcanjo de Assis****
*Camila Barbosa Neves*****
*Helger Marra Lopes******

O Estado está em um esforço enorme para redefinir sua estratégia. Como ela vai ser monitorada? Como vamos medir se ela foi efetiva? E se ela não for efetiva nós vamos mostrar que ela não foi efetiva? O que vamos falar para o cidadão? Hoje não conseguimos verificar se as políticas atingiram ou não seus objetivos iniciais. A gente busca informação para apagar incêndio![1]

Resumo

Este capítulo apresenta a experiência do desenvolvimento de uma cultura avaliativa no estado de Minas Gerais, relatando o processo de institucionalização do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (Sapp-MG), instituído em 12 de

* Mestre em sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Foi diretora de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro (FJP) entre 2019 e 2024.
** Doutora em sociologia e política pela UFMG. Professora da Escola de Governo da FJP.
*** Doutor em ciência política pela UFMG. Coordenador de graduação em administração pública da Escola de Governo da FJP.
**** Mestre em administração pública pela Queen Mary University of London. Secretária de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag — MG).
***** Mestre em economia pela UFMG. Foi presidente da FJP de 2019 a 2024.
[1] Resposta de servidor que ocupa função de assessor de planejamento no estado de Minas Gerais, obtida por meio de aplicação de questionário do estudo "Diagnóstico sobre capacidades em M&A no governo de Minas Gerais" aplicado em 2022.

novembro de 2021, por meio do Decreto nº 48.298. O capítulo está organizado em cinco seções. A primeira apresenta um breve histórico da agenda de avaliação nas últimas duas décadas no governo de Minas Gerais e os antecedentes da criação do Sapp-MG, destaca a implantação, na esfera da Fundação João Pinheiro (FJP), do Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação (Nima). A segunda apresenta o sistema, seus componentes, sua estrutura de governança e o relato do primeiro ano de existência. A terceira seção detalha as ações de desenvolvimento de capacidades em monitoramento e avaliação, frutos da atuação do Nima e elemento fundamental para a sustentabilidade do sistema. A quarta seção discute os desafios e as oportunidades percebidos até o momento. Por fim, considerações finais são formuladas na quinta seção.

Introdução: Breve histórico da agenda de avaliação em Minas Gerais

Desenvolver políticas públicas orientadas para a transformação de vida da população, gerar valor público, transparência e qualidade do investimento público: esses são os objetivos associados à institucionalização do monitoramento e da avaliação no estado de Minas Gerais.

Instituído em 12 de novembro de 2021, por meio do Decreto nº 48.298, o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (Sapp-MG) é parte da estratégia de fortalecimento da cultura da avaliação no Executivo Estadual. Minas Gerais foi o segundo estado brasileiro a institucionalizar um sistema de avaliação vinculado ao ciclo de planejamento do governo, após o Maranhão (2021). Foi o primeiro a publicar o decreto após a Emenda Constitucional nº 109/2021, como forma de consolidar os esforços dispersos para avaliação de políticas públicas e tomada de decisão baseada em evidências.

Antes disso, porém, o processo de criação e institucionalização da agenda de monitoramento e avaliação de políticas públicas em Minas Gerais foi marcado por rupturas e permanências que ora fortalece-

ram, ora esvaziaram a prática avaliativa. Essas mudanças ocorreram durante as diferentes gestões do governo de Minas Gerais nas últimas duas décadas.

As gestões de 2003 a 2010 buscaram implantar sistemas estruturadores de monitoramento e avaliação vinculados aos programas Choque de Gestão e Estado para Resultados, posteriormente assumidos pelo Escritório de Prioridades Estratégicas, a partir de lei delegada, em 2011 (Minas Gerais, 2011). Nesse período, foram criadas metodologias de avaliação executiva para projetos estruturadores do governo, e contou-se com financiamento externo para a realização de avaliações. No entanto, esse esforço não se consolidou de forma sistemática na lógica governamental.

Uma das hipóteses é a associação do monitoramento e da avaliação a modelos gerencialistas e que estariam mais fundamentados na fiscalização e no controle do que nos resultados e impactos da intervenção pública para a população. Outra hipótese apoia-se na parcialidade da iniciativa. Por vezes, os programas eram avaliados de forma isolada, sem buscar alterar a forma de produção das políticas e seu acompanhamento por gestores públicos. A contratação de profissionais especialistas externos ao governo para a realização de avaliações, sem estimular capacidade técnica nos órgãos produtores ou consumidores da avaliação, também pode ser apontada como uma das razões da institucionalização fraca no governo estadual até então.

No desenvolvimento das ações de avaliação do Executivo mineiro, um órgão presente e importante tem sido a Fundação João Pinheiro (FJP), uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão. Essa instituição possui lugar estratégico na Secretaria de Planejamento e Gestão e em outros órgãos governamentais, por sua atuação histórica no assessoramento ao planejamento e à implementação das políticas públicas. A FJP sempre esteve envolvida com o tema da avaliação, seja executando avaliações ou colaborando para seu desenvolvimento junto com secretarias e órgãos governamentais. Esteve presente nas estratégias anteriores de avaliação implementadas pelo governo mineiro, sem assumir, contudo, protagonismo no processo.

O processo de retomada da agenda de avaliação

Em 2019, a chegada de uma nova gestão na FJP alinhada ao tema da avaliação trouxe novo fôlego e incentivo para a retomada da agenda. Naquele momento, era preciso planejar estrategicamente. Se já havia uma experiência anterior de pouco sucesso, era o momento de compreender eventuais erros cometidos e o que seria necessário para não os repetir.

A equipe da FJP inicia, então, um processo de pesquisa no campo da avaliação de políticas públicas, identificando outras experiências subnacionais e nacionais de sucesso e mobilizando pesquisadores, especialistas e interessados nessa agenda. Foram feitas rodas de conversa para gerar insumos para a concepção e o desenvolvimento da atuação da FJP nessa agenda. Além disso, o debate extrapolou as fronteiras e alcançou organizações fomentadoras da agenda em nível nacional e internacional, como a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA), a Red de Seguimento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (Relac), a Comunidade de Profissionais e Especialistas da América Latina e Caribe em Gestão para Resultados de Desenvolvimento (CoPLAC-GpRD), vinculada ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e, especialmente, o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil (FGV EESP CLEAR), vinculado à Iniciativa Global de Avaliação (GEI).

O resultado desse processo foi a criação do Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação na FJP (Nima) em 2019, como espaço institucional e transversal às três diretorias finalísticas para o desenvolvimento da agenda da avaliação na própria instituição e no Executivo Estadual. O Nima se estrutura de forma transversal na FJP, sendo constituído por pesquisadores das três diretorias finalísticas: Assessoria às políticas públicas, Estatísticas e informação e a Escola de Governo.

O processo de constituição do Nima contou com o apoio do Laboratório de Inovação em Governo (LAB.mg). Utilizando-se da técnica do *design thinking* e com a participação de representantes da FJP, Seplag e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (Sede), foi possível esta-

belecer os objetivos e as estratégias para a concepção e implantação do núcleo, mas também para a agenda de monitoramento e avaliação em Minas Gerais, uma vez que representantes governamentais estratégicos foram entrevistados.

O Nima se estrutura em três pilares: assessoria e execução direta de avaliações, formação em M&A e participação em redes nacionais e internacionais para difusão da cultura avaliativa no setor público. As parcerias são importantes tanto para a troca de experiências de uma agenda ainda em desenvolvimento quanto para o intercâmbio de práticas, metodologias e recursos. A inserção em redes temáticas, nacionais e internacionais, conforme mencionado, também colabora para ampliar a visão sobre as potencialidades da agenda de M&A e estabelecer alianças que podem, inclusive, resultar em financiamento para avaliações de programas estratégicos.

O papel do Nima na criação do sistema de avaliação de Minas Gerais

Ainda em 2019, uma das primeiras ações do Nima foi buscar conhecer e compreender o que havia de práticas de M&A no governo. Iniciou-se, assim, a chamada *imersão ágil* nos órgãos e nas secretarias finalísticas, como as Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedese), Secretaria de Educação (SEE) e Secretaria de Saúde (SES). Foram feitas visitas e conduzidas conversas com técnicos e gestores. O que se notou, porém, foi heterogeneidade. A agenda de monitoramento e avaliação se encontrava dispersa e nem sempre integrada à estratégia do órgão ou do governo.

Identificou-se o monitoramento financeiro e gerencial a partir do planejamento e orçamento e da carteira de projetos estratégicos, ambos realizados pela Seplag. O monitoramento ocorria a partir do acompanhamento de indicadores dos programas estratégicos. Entretanto, evidenciou-se a ausência de avaliações mais complexas que respondessem às perguntas dos próprios órgãos governamentais sobre seus projetos e suas ações.

A partir desses achados, foram conduzidas assessoria e capacitação dos coordenadores e gestores dos programas quanto aos indicadores do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Esse processo ocorreu anualmente, desde 2019 até 2024, no período de elaboração e revisão dos programas no PPAG, em parceria com a Seplag.

Um levantamento complementar da FJP com os órgãos estaduais, realizado em 2021, com 164 respondentes, verificou o seguinte: 69,5% dos gestores de programa e assessores estratégicos dos órgãos estaduais mineiros entendem que seu setor desenvolve ações de monitoramento como acompanhamento contínuo e sistemático de seus projetos e programas. Contudo, quando perguntados sobre aplicação de metodologias de avaliação, aumenta o percentual de respostas negativas: 36% dos respondentes não utilizam avaliação de resultados e de impacto em seus programas e projetos; e 44% não sabem opinar. Em relação à avaliação de desenho, 68% dos respondentes não sabem dizer do que se trata; 42% afirmam não a fazer. Para a maioria dos respondentes (55%), parte da dificuldade de conduzir avaliação é a pequena cultura de avaliação no setor público.

Entre os respondentes, há interesse por programas de capacitação em metodologias avaliativas: 72,9% têm muito interesse em métodos qualitativos aplicados à avaliação; 64,2% têm muito interesse em métodos quantitativos; 69,6%, muito interesse na temática de indicadores; 63,3%, em conhecer a teoria sobre avaliação. Além disso, 49,2% demonstram interesse em submeter o programa ou projeto sob sua gestão a um processo avaliativo.

Com o levantamento, concluiu-se que o Executivo de Minas Gerais apresenta interesse pela agenda avaliativa tanto para submeter seus projetos para avaliações ditas externas quanto para se capacitar e atuar em processos de monitoramento e avaliação em seus setores. Os resultados desse diagnóstico demonstraram interesse e abertura dos servidores e gestores em ampliar o conhecimento e aprendizagem a respeito do tema da avaliação, suas técnicas e metodologias.

As informações trazidas pelo diagnóstico e a percepção sobre a abertura dos técnicos e gestores ao tema da avaliação forneceram as bases

para a discussão do decreto de criação do Sapp-MG. Compreendeu-se que era preciso formalizar a agenda de avaliação no estado a partir de um sistema que ampliasse a perspectiva de uma gestão orientada por resultados e de produção de políticas públicas baseadas em evidências.

Ao identificar terreno fértil para a implantação da lógica avaliativa no governo de Minas, o Nima retoma a mobilização de atores estratégicos no processo de concepção de sistema estadual de monitoramento e avaliação.

A proposta inicial se ancorava na relevância de uma estrutura para monitorar e avaliar de forma sistemática e estratégica o desempenho dos programas e projetos, de modo a avançar a níveis mais altos de efetividade da ação governamental na solução dos problemas públicos e sociais do estado. Nesse sentido, a perspectiva da gestão por resultados, eficiência e decisão baseada em evidências traduz compromissos do governo para com o bom uso dos recursos públicos e a transparência.

Iniciou-se, portanto, um processo de construção do sistema, com a participação de pessoas e instituições já envolvidas, de algum modo, com o tema da avaliação no estado.

Mesmo tendo acontecido durante o isolamento social imposto pela pandemia de Covid-19, esse processo consolidou-se e culminou na criação do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Sapp-MG), via publicação do Decreto nº 48.298, em 12 de novembro de 2021, que versa sobre as diretrizes, a estrutura organizacional, as atribuições das principais instâncias participativas do sistema e os serviços a serem produzidos no processo.

O Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Sapp-MG)

O desenho e o modelo de implementação

Diversas eram as possibilidades de desenvolvimento do sistema de avaliação. Ele poderia ocorrer de forma autônoma e independente

do Executivo Estadual, poderia ser centralizado em um órgão ou descentralizado em vários setores ou secretarias. Minas Gerais optou por um modelo híbrido, que combina as ações de gerenciamento de forma centralizada, capacita órgãos a realizarem determinadas ações de forma descentralizada, mas possui um núcleo de coordenação intersetorial das avaliações e da governança do sistema.

Com relação ao modelo de implementação, Minas Gerais adotou uma combinação dos modelos *top down* e *bottom up*.[2] Enquanto o fluxo *top down* favorece o envolvimento da alta liderança com a agenda da avaliação, transmitindo às equipes dos órgãos um recado claro sobre a importância e priorização do M&A na estratégia de governo, a perspectiva *bottom up* possibilita mais espaço para o envolvimento das equipes, com mais colaboração e, portanto, maior engajamento.

A perspectiva híbrida, por sua vez, pode trazer mais sustentabilidade à ação. As equipes de servidores efetivos tendem a permanecer mais nos órgãos, apesar das mudanças de gestão governamental, e podem ser sensibilizadas para a permanência das práticas avaliativas, mesmo sem adesão forte do nível central de governo.

A estrutura de governança do Sapp-MG

A estrutura de governança do sistema é composta por três instâncias de monitoramento e avaliação de políticas públicas: o Comitê Estadual (Cemap); o Comitê Executivo (Comex); e os Núcleos Setoriais (art. 4º do Decreto nº 48.298/2021).

O Comitê Estadual de Monitoramento e Avaliação (Cemap) é composto por cinco membros: dirigente ou representante da Secreta-

[2] *Top down* e *bottom up* são expressões que descrevem diferentes abordagens na tomada de decisões e na implementação de estratégias dentro de uma organização. A primeira refere-se a processos ou decisões que são iniciados pela alta administração e, em seguida, implementados nos níveis inferiores da organização. A segunda, a processos ou decisões que começam nos níveis inferiores ou entre os colaboradores e, posteriormente, são levados aos níveis superiores da organização.

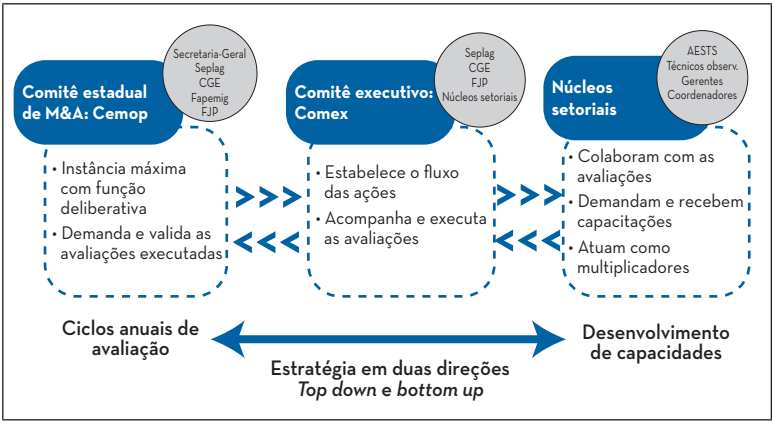
ria-Geral do Estado, Secretaria do Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig), FJP e Controladoria-Geral do Estado (CGE). Esse é o comitê estratégico, que encaminha para o Comitê Executivo (Comex) os programas que devem ser avaliados, aprova o Plano Anual de Avaliação e o Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público (RACVP), com os resultados das avaliações realizadas.

O Comex é composto por sete representantes, entre servidores designados formalmente pela Seplag, FJP e GCE. A Seplag e a CGE contam com dois representantes cada, e a FJP participa do Comex com três representantes, os coordenadores do Nima. Esse comitê é encarregado de elaborar e acompanhar os Planos Anuais de Avaliação, elaborar o RCVP com a síntese das avaliações e acompanhar o uso das avaliações e da implementação das recomendações sugeridas.

No nível das secretarias e dos órgãos estaduais, há os Núcleos Setoriais, formados por gestores e coordenadores envolvidos com a execução do programa a ser avaliado em dado ciclo avaliativo. Esses núcleos fornecem dados e informações necessários para a avaliação e acompanham o processo avaliativo. Seus representantes são o público privilegiado das capacitações ofertadas pelo Nima da FJP, na perspectiva de se apropriarem das práticas avaliativas e serem multiplicadores no âmbito governamental. A figura 1 representa esquematicamente o modelo de governança do Sapp-MG.

Sabe-se que as estratégias de institucionalização de um sistema estadual de avaliação precisam ser graduais e assentadas em uma via de mão dupla entre as equipes envolvidas (avaliação e gestão), evitando ações sobrepostas e otimizando esforços, dando sentido e sinergia a eles. É preciso, portanto, criar um ambiente de geração de confiança entre a equipe de avaliação e gestores do Poder Executivo Estadual e adotar metodologias efetivamente participativas para que a avaliação seja percebida como recurso de aprendizagem sobre programas desenvolvidos e permita alterações de rota e mudanças necessárias para se alcançar os resultados pretendidos.

Figura 1
Estrutura de governança Sapp-MG



Fonte: Elaboração própria.

Operacionalização do Sapp-MG

Como visto na seção anterior, o decreto que institui o Sapp-MG estabelece, além da estrutura de governança, as atribuições das diferentes instâncias e os produtos a serem desenvolvidos. Uma vez divulgado o decreto e definidas as representações nos órgãos de governança, o desafio passou a ser "colocar o sistema para rodar".

Inicialmente, foram estabelecidas duas etapas para o processo de definição dos programas públicos a serem avaliadas. Na primeira, as assessorias estratégicas das secretarias finalísticas informam em quais programas há interesse de avaliação. Essa lista é submetida ao Comitê Executivo, que, por vezes, sugere outros programas à lista. Os programas passam por uma análise técnica de "avaliabilidade" realizada pelo Comitê Executivo, especialmente pelo Nima/FJP, e chega-se a uma nova listagem. Nessa etapa, são identificados o grau de maturidade dos programas, a existência de dados e informações e os recursos necessários à execução da avaliação.

Na segunda etapa, a lista com os programas aptos para avaliação é submetida à alta liderança governamental, por meio do Cemap, que

define os programas que devem compor o próximo ciclo de avaliação. São produzidas fichas avaliativas para cada programa selecionado, com os resultados da análise de avaliabilidade.

O conjunto dessas fichas compõe o Plano Anual de Monitoramento e Avaliação. Ele estabelece os projetos, os programas e as políticas que serão avaliados e os prazos e tipos de avaliação a serem desenvolvidos, com base na análise prévia de aptidão para avaliação. Ele abarca, portanto, as perguntas avaliativas para cada programa, os métodos a serem desenvolvidos, as fontes de dados necessárias, o orçamento, o tempo de duração das avaliações e o dimensionamento da equipe para sua realização.

O Plano Anual de Monitoramento e Avaliação é o instrumento de planejamento das avaliações a serem realizadas em cada ciclo avaliativo. Mais do que um instrumento burocrático ou formal, o Plano Anual pretende ser um instrumento de diálogo entre o Comex e os setores governamentais, tanto a alta liderança quanto os gestores que formulam e implementam políticas públicas no estado, pois estabelece as bases conceituais e metodológicas da avaliação e permite a construção conjunta de perguntas e do processo avaliativo a ser desenvolvido.

O 1º Plano Anual de Monitoramento e Avaliação foi lançado em fevereiro de 2022, menos de três meses após a publicação do Decreto nº 48.298/2021, com a participação dos membros dos comitês e do governador. O Plano propunha a realização de nove avaliações, considerando diferentes abordagens e metodologias. A FJP ficou responsável por oito avaliações, e a Controladoria-Geral do Estado (CGE) por uma.

O primeiro ciclo avaliativo na nova agenda de avaliação do governo de Minas Gerais rodou em menos de 12 meses, tendo em vista o ano eleitoral. Foram avaliados programas das áreas da educação, desenvolvimento econômico, meio ambiente, assistência social, segurança pública e infraestrutura (saneamento e comunicações). Quanto aos tipos de avaliação realizados, foram uma avaliação de implementação, duas de impacto, duas de resultados, duas de desenvolvimento (uma *ex ante*, outra *ex post*) e uma avaliação executiva. Também foi realizada uma ação de assessoramento governamental, no caso a construção de um painel de monitoramento de indicadores dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2023 da Organização das Nações Unidas (ONU).

Figura 2
Plano Anual de Monitoramento e Avaliação – Ciclo 2022 e 1º Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público



Fontes: Minas Gerais (2022c; 2023b).

Ao longo do ano de 2022, foram realizados encontros intermediários com os representantes do Comex para o acompanhamento da execução do plano e validação das ações com os órgãos governamentais envolvidos. Os encontros da equipe de avaliadores com os gestores dos programas avaliados também ocorreram periodicamente para compartilhar o progresso, consoante os planos de trabalho validados com a secretaria finalística. Buscou-se, assim, seguir a lógica dialogada e o envolvimento contínuo de atores estratégicos no processo avaliativo, conforme previsto no desenvolvimento do sistema e de modo a estimular maior compromisso com o uso dos resultados das avaliações.

Ao final das avaliações, a FJP implementou uma espécie de revisão por pares interna, momento em que os resultados parciais foram apresentados aos membros do Nima, que puderam dar sugestões de aperfeiçoamento na forma, no método e nas estratégias de comunicar os resultados e as recomendações dos estudos desenvolvidos.

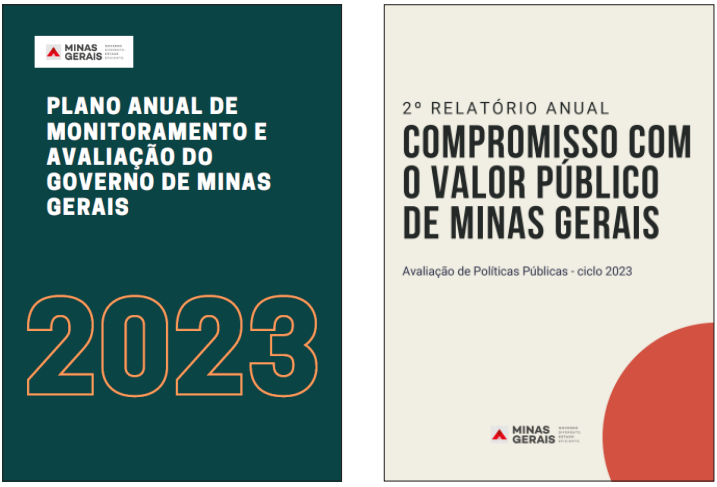
Por sua intrínseca relação com o uso das avaliações, a comunicação de resultados tem sido um ponto de alerta para o sistema. Assim, cada avaliação gerou produtos diferentes, considerando a especificidade do público e seus interesses. Para os gestores diretamente vinculados ao programa, os produtos foram um relatório completo, um sumário executivo e uma apresentação. Em alguns casos, a avaliação também gerou uma cartilha voltada ao público-alvo do programa. Já para a alta liderança governamental, foram elaborados uma apresentação executiva e sintética e o RCVP. O relatório apresenta os resultados das avaliações realizadas no período de forma direta e resumida e apresenta as informações mais relevantes sobre o desenvolvimento do programa, o processo e os resultados da avaliação e as recomendações para a tomada de decisão.

Referente ao primeiro ciclo de avaliação do Sapp, o RCVP foi entregue ao Comitê Estadual de M&A em março de 2023, tendo sido também apresentado e discutido em reunião do Comex, com a participação dos membros do Cemap e do próprio governador. Nessa mesma ocasião, um novo Plano Anual de Monitoramento e Avaliação foi aprovado, e um novo ciclo avaliativo iniciado, conforme fluxos previstos.

Ainda que nem todas as avaliações tenham duração de um ano, têm-se estabelecidos ciclos anuais de avaliação, de modo a dar ritmo à agenda avaliativa no estado. No ano de 2024, transcorreu o terceiro ciclo avaliativo, referente ao Plano Anual de Monitoramento e Avaliação — Ciclo 2024.

A realização das avaliações exige a sistematização de informações sobre os programas e contribui, dessa forma, para a estruturação das teorias da mudança ou teorias do programa, raramente explícitas e registradas. Como primeiro passo avaliativo, elabora-se de forma conjunta entre equipe dos programas e equipe avaliadora o Mapa de Processos e Resultados (MaPR) como forma de sistematização a lógica dos objetivos do programa, dos resultados e impactos desejados e dos meios ou estratégias para seu alcance.

Figura 3
Plano Anual de Monitoramento e Avaliação – Ciclo 2023
e 2º Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público



Fontes: Fontes: Minas Gerais (2023; 2024a).

Figura 4
Plano Anual de Monitoramento e Avaliação – Ciclo 2024



Fonte: Minas Gerais (2024b).

A experiência tem mostrado que essa prática produz resultados interessantes ao propiciar momentos de debate e reflexão sobre o programa e a sistematização de sua teoria da mudança. A partir dos produtos gerados no processo avaliativo, foi possível organizar informações básicas sobre os programas, contribuindo para a memória organizacional das ações desenvolvidas e de seus processos e resultados, gerando aprendizagem e cumprindo a diretriz de *accountability* e de controle público.

Outra estratégia importante para a construção e materialidade das diretrizes do sistema foi a de estabelecer, desde o começo, perguntas avaliativas conjuntas com os grupos de interessados e identificar interlocutores privilegiados nos órgãos para decisões e informações necessárias durante a avaliação. O pressuposto para o bom funcionamento do Sapp-MG é a confiança entre a equipe de avaliação e a equipe de gestão do Executivo Estadual, para que as ações de M&A sejam vistas como recursos de aprendizagem sobre os programas, e não como instrumentos de caráter punitivo ou fiscalizatório.

Pode-se dizer, portanto, que o diálogo é um elemento constituinte do Sapp-MG. Há diálogo nos comitês estratégico e executivo para definição do Plano e avaliação do relatório com síntese das avaliações; com as equipes dos programas durante o processo avaliativo; entre pares no Nima para validar os métodos e resultados alcançados; e, por fim, o diálogo com equipes para a apresentação dos resultados das avaliações e planejamento para colocar em prática as recomendações.

Essa iniciativa tem se mostrado promissora e os esforços reconhecidos, nacional e internacionalmente. A equipe do Nima tem sido convidada a apresentar o processo de implementação do Sapp-MG em diferentes oportunidades, como eventos e seminários. Em 2022, ganhou o primeiro lugar no Prêmio en Gestión para Resultados en el Desarrollo — Edición 2022, um concurso do BID.

Desenvolvimento de capacidades em M&A

A FJP e sua Escola de Governo desempenham papel ativo e estratégico para a expansão da agenda da avaliação, seja expandindo o tema do M&A nos cursos de graduação em administração pública, seja desenvolvendo cursos de formação de gestores e técnicos sobre o tema, ou ainda na produção e difusão de conhecimentos e práticas sobre monitoramento e avaliação.

A formação no campo do M&A é um dos pilares do Nima e parte essencial para a institucionalização do Sapp-MG. Foram desenvolvidas ações orientadas para construção de capacidade em M&A, visando a construir uma cultura de avaliação no estado. Essa construção inclui a criação de uma linguagem comum, o conhecimento de instrumentos, técnicas e perspectivas da lógica avaliativa. O desenvolvimento de capacidade governamental é um dos investimentos para a perenidade do sistema.

A aposta é que, com as ações de formação, as equipes dos órgãos se apropriem do conhecimento para demandar, de forma qualificada, avaliações externas, mas também adquiram autonomia para executar avaliações internas e, essencialmente, monitorar de modo qualificado seus programas. Associar a capacitação em monitoramento e a avaliação dos processos no momento de elaboração e revisão dos planos plurianuais também colabora para dar sentido concreto ao M&A na rotina de planejamento e gestão dos órgãos.

Desde 2019, a equipe do Nima tem ofertado capacitação direcionada aos responsáveis pelo PPAG de cada pasta para qualificar o desenvolvimento de programas e aprimorar as estratégias de monitoramento por meio de indicadores, além de relacioná-los, de forma mais qualificada, à Agenda 2030 da ONU. Esse processo de formação e ação resultou numa aproximação bastante forte entre a equipe do Nima e a da Seplag.

Outra iniciativa foi a elaboração e publicação de guias visando à difusão de ferramentas úteis para os gestores, com uma linguagem não acadêmica e que se adequa ao mundo da gestão pública. Um dos guias descreve e exemplifica a utilização da metodologia do marco lógico,

que, apesar de difundida, ainda não havia sido tema de um guia didático em língua portuguesa (Minas Gerais, 2021b). O outro guia ensina o passo a passo para a construção do mapa de processos e resultados e do mapa de indicadores de programas (Minas Gerais, 2022b). São ferramentas fundamentais para a compreensão do desenvolvimento das iniciativas e o estabelecimento de parâmetros para o monitoramento e outros tipos de avaliação. Também foram produzidos dois cursos EAD sobre essas ferramentas, ofertados para gestores e técnicos do governo e profissionais atuantes na gestão pública.

Figura 5
Guia do marco lógico e Guia mapa de processos e resultados (FJP)



Fonte: Minas Gerais (2021b).

O Nima investiu ainda na formação acadêmica, com a realização do Curso de Especialização em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, de 360 horas. Na execução do curso, foi adotada a diretriz de trazer conteúdo teórico sobre os tipos de avaliação e seus métodos e valorizar o conhecimento prático. Pesquisadores, consultores e profissionais de referência no campo nacional e internacional da avaliação

foram convidados para ministrar aulas, o que deu uma dimensão inovadora à formação nessa área. O curso finalizou em 2023, com a produção de 14 avaliações de programas públicos mineiros (estaduais ou municipais) pelos discentes. Os orientadores dos trabalhos e os coordenadores do curso incentivaram que os especialistas em M&A egressos apresentassem seus achados e experiências para os órgãos governamentais com programas avaliados.

Esse componente de formação e difusão de conhecimento sobre avaliação justifica-se diante dos objetivos de criar uma cultura avaliativa e alterar perspectivas e atitudes dos atores públicos sobre o caráter fundamental dessas práticas para a melhoria da efetividade das políticas públicas.

Desafios e oportunidades

São muitos os desafios para a institucionalização do sistema e da cultura avaliativa no Executivo Estadual. Nota-se, por exemplo, a dificuldade de se incorporar a lógica avaliativa na rotina organizacional dos órgãos. Não raras vezes, eles consideram-na uma atividade extra, uma preocupação pontual, ou temem que seus resultados revelem problemas na gestão.

Para tanto, é preciso ainda superar a visão da avaliação como processo punitivo ou fiscalizatório e investir em processos avaliativos mais participativos, à luz da perspectiva freiriana, ou pedagogia da avaliação, como nos apresentam Patton e Guimarães (2018). Nela, as evidências produzidas pelos estudos avaliativos compõem o aprendizado organizacional e da própria sociedade sobre as políticas públicas que a afetam. Pois, ainda que o diálogo entre a equipe avaliadora e a equipe de gestão dos programas tenha sido frequente durante o processo, há espaço para maior envolvimento entre elas e, em alguns casos, de maior proximidade com os públicos beneficiários.

Percebe-se ainda fragilidade ou ausência de modelos teóricos ou teorias da mudança explícitas e coerentes, capazes de sustentar o desenvolvimento dos programas e orientar a equipe gestora para o processo

de monitoramento e avaliação. A atuação muitas vezes pouco integrada entre as secretarias de governo e a produção dispersa de dados e informações dificultam a construção de uma inteligência estratégica sobre as políticas governamentais.

Do lado da equipe de avaliação, apresenta-se a necessidade de ajuste do tempo da avaliação ao tempo da gestão, tornando os resultados tempestivos e úteis. Ao aspecto da utilidade somam-se os aspectos estratégicos de comunicação dos resultados, ou seja, a produção de relatórios, apresentações e informes claros, sintéticos, visuais e objetivos, que alcancem os diferentes interlocutores e suas necessidades.

Outro desafio é o financiamento do sistema, condição para sua sustentabilidade e permanência. A realização de avaliações, compreendendo tempo, tipos e especificidades diferentes, demanda recursos para contratação de equipe especializada e condução dos trabalhos de pesquisa.

O Sapp-MG, em seu primeiro ano de vigência, testou o modelo de financiamento de projetos de ciência, tecnologia e inovação da Fapemig. A agência de fomento recebe no mínimo 1% da receita corrente ordinária do estado e destina, desses recursos, 40% para financiamento de projetos desenvolvidos por instituições estaduais (art. 17 da Lei Estadual nº 22.929/2018). Como a FJP se enquadra nesses critérios, submeteu avaliações dos dois primeiros Planos Anuais a essa chamada. Recebeu, por descentralização orçamentária, os recursos para realização de avaliações, como bolsas de pesquisa, computadores e materiais de consumo. O modelo ainda está sendo aprimorado, especialmente em relação à tramitação do processo de aprovação do projeto, de formalização da transferência e de execução interna dos recursos. De todo modo, é uma alternativa para a sustentabilidade do sistema.

Outro ponto a ser destacado na experiência mineira refere-se à articulação com os órgãos de controle, mais especificamente a parceria com a CGE. A CGE participa da governança do sistema e realiza algumas avaliações, fortalecendo a agenda de M&A e proporcionando maior capilaridade. Deu-se um processo de aprendizagem, com a troca das perspectivas dos órgãos envolvidos na agenda de M&A.

Essa aproximação com os órgãos formais de controle, como controladorias e tribunais de contas, pode potencializar o olhar avaliativo sobre os programas, adaptando as ferramentas próprias desses órgãos para utilização nos estudos e distinguindo de forma mais clara as especificidades das auditorias de conformidade e das avaliações de políticas públicas. A solução de buscar a integração em instâncias deliberativas do sistema mostrou-se adequada, ainda que não isenta de desafios, dadas as lógicas distintas que orientam as diferentes instituições.

Em relação às parcerias institucionais, iniciou-se uma aproximação com a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) para discussão das melhores estratégias para formalização de uma lei que substitua o decreto vigente, dando ainda mais força ao sistema de avaliação e sua institucionalização, sendo este um dos objetivos do Sapp-MG para os próximos anos.

Considerações finais

A lógica do Sapp-MG se baseia na necessidade de inserir o enfoque avaliativo e a prática do monitoramento no cerne das decisões governamentais. O sistema está articulado com a Assessoria do governador, a Seplag, a Fapemig e as prioridades estabelecidas pela alta liderança do governo. Ao mesmo tempo, seguindo o modelo híbrido adotado, enfatiza as necessidades e prioridades dos gestores das secretarias e órgãos estaduais envolvidos na execução das políticas públicas. As perguntas avaliativas são formuladas a partir dos interesses das equipes executoras, valorizando o que é relevante para a gestão dos programas.

Pretende-se, assim, disseminar uma abordagem incremental de gestão por evidências na atuação governamental, tanto para o alto escalão quanto para a equipe técnica das secretarias finalísticas. Complementarmente, busca-se incorporar uma lógica abrangente e sistêmica que congregue as estruturas governamentais no compromisso com a qualidade do gasto e, sobretudo, com a criação de valor público, desenvolvendo políticas públicas orientadas para a transformação das

condições de vida da população, em conformidade com aspectos éticos e de transparência exigidos pela boa gestão pública.

Sabe-se que o caminho é longo e permeado por dificuldades e resistências. O esforço empreendido até o momento, porém, tem como fundamento a dimensão processual de mudanças nas práticas e rotinas organizacionais, visando superar a ideia de que o Sapp-MG seria apenas um instrumento burocrático. O que se busca é demonstrar que a lógica avaliativa pode ser uma aliada estratégica da gestão, fornecendo subsídios para a tomada de decisão das equipes técnicas, gestores e lideranças.

Orientar a tomada de decisões a partir de evidências aumenta a efetividade da ação governamental e promove mais transparência e eficiência no gasto público. Mais do que a entrega de um documento que pode ter como destino as gavetas de uma repartição pública, o esforço em torno do Sapp-MG é o de estimular diálogos para aprendizagem e aprimoramento dos programas.

As diretrizes do Sapp-MG podem ser expressas pelos termos: *accountability*, cultura avaliativa, avaliação para o aprendizado e valor público. Isso reflete que o investimento em monitorar e avaliar políticas públicas está centrado na prestação de contas do governo em relação aos bens e serviços providos para enfrentar problemas públicos e garantir direitos constitucionais. A avaliação não é, portanto, uma prática neutra ou meramente técnica; como lembram Jannuzzi (2021) e Boullosa (2020), é um processo também normativo, permeado por valores.

Os valores que embasam o sistema são o compromisso com a democracia e com um estado ativo na solução de problemas públicos, gerando transformação nas condições de cidadania. A existência de uma cultura avaliativa nas organizações públicas é a base para geração de conhecimento sobre as ações do estado e seus resultados. Ela implica institucionalidade, linguagens e instrumentos capazes de concretizar o compromisso com as evidências e a aprendizagem do processo avaliativo. Esse fundamento orienta as ações do Nima e está presente no sistema em Minas Gerais. É uma aposta ousada que depende de legitimidade e liderança da alta direção para se efetivar, mas também da adesão dos gestores e coordenadores dos programas.

Apesar dos desafios, a avaliação está cada vez mais inserida na agenda governamental mineira. No segundo ciclo da avaliação, iniciado em 2023, sete programas de diferentes setores foram avaliados. No ciclo de 2024, terceiro após o decreto, oito programas foram avaliados, e novas demandas por avaliação chegam de forma frequente. O interesse pela capacitação ofertada e os recursos humanos e financeiros alocados refletem a vitalidade dessa agenda no Estado. A criação e o fortalecimento da cultura avaliativa permeada por valores republicanos de acesso a direitos e cidadania não são um processo rápido ou trivial. Demandam tempo e institucionalidade. O Nima/FJP teve um papel importante na criação do Sapp, e continua tendo um papel estratégico em sua implementação. Grande parte ou a quase totalidade das avaliações de cada ciclo avaliativo é realizada pela equipe do Nima/FJP, que é responsável tanto pela elaboração do Plano de M&A quanto do RCVP. A institucionalização e a perenidade do Sistema dependem da adesão da alta gestão do governo, mas dependem também da importância que as equipes dos programas conferem ao tema da avaliação e da utilidade das recomendações e dos achados da pesquisa avaliativa. Essa é uma atividade de geração de conhecimento e evidências, mas também e sobretudo algo que interpela e contribui para a melhoria das políticas e programas, permitindo uma aproximação maior com a criação de valor público, alicerce da ação governamental.

Referências

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, Fortaleza, v. 4, n. 18, p. 9-37, jul.-dez. 2020.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021*. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B,

167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Disponível on-line em: set. 2022.

FGV EESP CLEAR. *O que são sistemas de M&A?* Disponível on-line em: set. 2022.

JANNUZZI, Paulo. Economia política e avaliação em políticas públicas no Brasil pós-2014. *Cad. Saúde Colet.*, v. 29, n. esp., p. 103-114, 2021. Disponível on-line em: fev. 2023.

MARANHÃO. Sancionada lei que institui sistema de avaliação de políticas públicas. *Agência Assembleia*, 30 dez. 2021. Disponível on-line em: set. 2022.

MINAS GERAIS. *Manual da avaliação executiva dos projetos estruturadores do governo do estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Escritório de Prioridades Estratégicas, 2011.

_____. *Lei nº 22.929, de 12 de janeiro de 2018*. Altera a Lei nº 18.974, de 29 de junho de 2010, que estabelece a estrutura da carreira estratégica de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e altera as tabelas de vencimento das carreiras policiais civis de que trata a Lei Complementar nº 84, de 25 de julho de 2005, e dá outras providências. Disponível on-line em: ago. 2024.

_____. *Decreto nº 48.298, de 12 de novembro de 2021*. Institui o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais. 2021a. Disponível on-line em: ago. 2024.

_____. Fundação João Pinheiro. *Avaliação de políticas públicas*: por onde começar?: um guia prático da metodologia do marco lógico. FJP: Belo Horizonte, 2021b. Disponível on-line em: ago. 2024.

_____. Fundação João Pinheiro. *Avaliação de políticas públicas*: por onde começar?: um guia prático para elaboração do Mapa de Processos e Resultados e Mapa de Indicadores. FJP: Belo Horizonte, 2022a. Disponível on-line em: ago. 2024.

_____. Fundação João Pinheiro. *Plano anual de monitoramento e avaliação do governo de Minas Gerais*. Ciclo 2022. FJP: Belo Horizonte, 2022b. Disponível on-line em: ago. 2024.

_____. Fundação João Pinheiro. *Relatório anual de compromisso com o valor público*: ciclo 2022. 2022c. Disponível on-line em: fev. 2025.

_____. Fundação João Pinheiro. *Plano Anual de Monitoramento e Avaliação*: ciclo 2023. 2023. Disponível on-line em: fev. 2025.

_____. Fundação João Pinheiro. *2º Relatório anual de compromisso do valor público*: ciclo 2023. 2024a. Disponível online em fev. 2025.

_____. Fundação João Pinheiro. *Plano anual de monitoramento e avaliação*: ciclo 2024. 2024b. Disponível on-line em: fev. 2025.

PATTON, Michael Q.; GUIMARÃES, Vilma (Ed.). *Pedagogia da avaliação e Paulo Freire*: incluir para transformar. Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, 2018.

6. A experiência do Sistema Municipal de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas de Niterói

*Severine C. Macedo**
*Yanca B. C. Tonhati***
*Jorge Teles****
*Murilo Amatneeks*****

Resumo

Este capítulo visa apresentar a experiência de formulação e implementação do Sistema Municipal de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas de Niterói (Simagi). São apresentados a conjuntura de criação desse sistema em 2021, seu estabelecimento legal, as partes que o constituem, em termos de governança e ferramentas, bem como o andamento de sua implementação e os resultados obtidos até o fim do primeiro ciclo de avaliação, realizado entre 2022 e 2023. A análise desse processo indica a relevância de existir área específica e política estruturada de avaliação de políticas públicas no âmbito do governo local.

---

* Subsecretária de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas da Prefeitura de Niterói (Ssagi/Seplag). Pedagoga formada pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (Uergs). Mestre e doutora em educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ).

** Diretora do Núcleo de Projetos e Parcerias da Prefeitura de Niterói (Ssagi/Seplag). Formada em relações internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestranda em estudos sociais latino-americanos pela Universidade de Buenos Aires.

*** Diretor de Avaliação de Políticas Públicas da Prefeitura de Niterói (Ssagi/Seplag). Economista formado pela UFRJ. Cientista social e licenciado em ciências sociais pela UFF. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, mestre em economia e doutor em educação pela UFF.

**** Diretor de Gestão da Informação de Políticas Públicas da Prefeitura de Niterói (Ssagi/Seplag). Geógrafo formado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Introdução

Este capítulo visa apresentar o Sistema Municipal de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas de Niterói (Simagi). A partir do contexto municipal de estruturação de iniciativas públicas visando à elevação da qualidade de vida dos seus habitantes, baseada em gestão orientada para resultados, cultura de planejamento, ambiente de inovação e monitoramento focado em entregas, foi desenvolvida a política de avaliação das políticas públicas no município. Essa política foi consubstanciada no Simagi, sistema que objetiva aperfeiçoar os processos, qualificar os resultados e ampliar os impactos das políticas públicas desenvolvidas na cidade.

Primeiro, apresenta-se o contexto de criação do Simagi. Em seguida, ele é descrito, explicitando seus marcos legais e institucionais, sua governança e instrumentos estruturantes. Em sequência, reflete-se sobre o primeiro ciclo de avaliação, a partir do que foi estabelecido e do que já foi realizado entre 2022 e 2023. Por fim, são apontados as lições aprendidas, os desafios e os avanços do Simagi.

Contexto institucional para cultura de avaliação em Niterói

Niterói é uma cidade situada na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, considerada de porte médio, com quase 517 mil habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Brasil, 2022b). Com bons indicadores médios, em 2019 ocupava a segunda posição do PIB a preços correntes no estado e a 18ª no país; em termos de PIB *per capita*, ocupava a 7ª posição estadual e a 97ª nacional (Brasil, 2022b).

Pelos avanços na gestão pública, figura entre as dez cidades mais transparentes do Brasil: conquistou nota dez e se mantém em primeiro lugar na Escala Brasil transparente: avaliação 360º, adotada pela Controladoria Geral da União (CGU) (Brasil, 2022a); e obteve a segunda posição entre as cidades do estado do Rio de Janeiro no *ranking* de competitividade dos municípios, realizado pelo Centro de Liderança

Pública (CLP, 2022). Pode-se depreender desta última pesquisa[1] que Niterói é o único município do estado do Rio de Janeiro entre as 50 cidades brasileiras que mais priorizam políticas públicas que buscam atender as necessidades da população e gerar um ambiente de negócios favorável. Também fruto da modernização de sua gestão, o município conquistou o oitavo lugar geral e a segunda posição no eixo Governança do *Ranking connected smart cities*, desenvolvido com o objetivo de definir as cidades mais inteligentes do país, em 2022 (Urban Systems, 2022).

Esses resultados são frutos de um processo implementado, em especial, a partir do ano de 2013, com a criação do planejamento de longo prazo denominado Plano Estratégico Niterói Que Queremos (NQQ). Esse plano de desenvolvimento estabelece a visão de longo prazo de 2013 a 2033 e orienta políticas públicas e investimentos, definindo desafios e metas em prol do desenvolvimento socioeconômico e da evolução da qualidade de vida dos seus habitantes (Niterói, 2022c). O NQQ estabelece estratégias que orientam os instrumentos de curto prazo (Plano de Metas Anual), médio prazo (Plano Plurianual) e as carteiras de projetos, que são renovadas a cada quatro anos.

Essa estratégia buscou estruturar um planejamento que ultrapassasse o mandato de um governo, sendo reconhecida como política de Estado. A partir de diagnóstico socioeconômico da cidade e meticulosa análise da capacidade financeira da Prefeitura Municipal de Niterói (PMN), o NQQ traça metas de curto, médio e longo prazo, que passaram a orientar a organização das políticas estruturantes na cidade, com foco em equacionar os desafios prioritários. Alicerçado em dados concretos da realidade local, o Plano previu a organização de estratégias de desenvolvimento em sete áreas transversais de resultados: Organizada e Segura; Saudável; Escolarizada e Inovadora; Próspera e Dinâmica; Vibrante e Atraente; Inclusiva; e Eficiente e Comprometida. Baseado nos objetivos a serem alcançados pelas áreas de resultado, foram delineadas três carteiras de projetos estratégicos estruturadores, que estabeleceram as ações transformadoras e as estratégias para equacionar aqueles desafios (Benedetti, Macedo e Teles, 2022, p. 23).

---

[1] Disponível em: https://municipios.rankingdecompetitividade.org.br/RJ/niteroi/geral/ranking-geral. Acesso em: 26 fev. 2025.

Embasado na modernização da gestão municipal e na aceleração de fluxos administrativos, o NQQ se desdobrou em ações de planejamento e gestão orientadas para resultados que viabilizaram o acompanhamento das metas e das entregas planejadas, além da confecção de instrumentos de planejamento complementares, como o Planos de Metas e o Pacto Niterói Contra a Violência. Destaca-se a criação do Núcleo de Gestão Estratégica (NGE) em 2013 para elaborar e acompanhar a carteira de projetos estruturantes, garantindo sua devida prioridade nos fluxos internos da Prefeitura e, portanto, sua entrega dentro do prazo. Também foi executado o Projeto Mapeamento e Redesenho dos Processos Administrativos e da Estrutura Organizacional no mesmo ano, que implementou "melhorias que contribuíram para a redução de tempo de execução e consequentemente da necessidade de alocação de servidores que poderão ser remanejados para outras funções" e a "melhor definição e detalhamento das atribuições das unidades organizacionais envolvidas" (Benedetti, Macedo e Teles, 2022, p. 25).

A cultura de planejamento instituída com o NQQ demandou o desenvolvimento de estratégias de monitoramento e avaliação de resultados baseadas em evidências. Criou-se, então, o Observatório de Indicadores de Niterói (ObservaNit) para acompanhar e dar transparência aos resultados das principais políticas públicas do município por meio de indicadores e suas metas, subsidiando a avaliação de políticas públicas e seu controle social (Decreto nº 13.800/2020). Sua formulação foi baseada no Plano Estratégico Niterói Que Queremos 2013-2033 e no Plano Plurianual 2018-2021[2] e tecida a muitas mãos, com a participação do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social e da Rede de Monitoramento e Avaliação, constituída por servidores de órgãos e entidades municipais nomeados por portaria e capitaneados pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Moderni-

---

2 Também foram considerados os indicadores propostos para o Programa Cidades Sustentáveis (PCS). Esse programa é uma agenda de sustentabilidade urbana, coordenado pelo Instituto Cidades Sustentáveis, que incorpora as dimensões social, ambiental, econômica, política e cultural no planejamento municipal, por meio de um conjunto de 260 indicadores alinhados aos ODS, somados a conteúdos, ferramentas e metodologias, com o fim de apoiar a gestão pública municipal. Mais informações em: www.cidadessustentaveis.org.br. Acesso em: 26 fev. 2025.

zação da Gestão (Seplag). Também recebeu apoio da ONU-Habitat na aderência dos indicadores municipais às metas globais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030.

Também foram criados o Núcleo de Geoprocessamento e Sistema de Gestão da Geoinformação (SIGeo) do município de Niterói, para gerir os dados geográficos da cidade (Decreto nº 12.947/2018). O SIGeo visa ao maior conhecimento do território, ao propiciar a territorialização da ação municipal, fornecendo elementos para que as políticas possam ser mais assertivas e transparentes (Benedetti, Macedo e Teles, 2022, p. 35).

Somando-se, foram criadas outras instâncias de acompanhamento de políticas públicas, tais como: Observatório de Igualdade Racial; Observatório de Segurança Pública; e Observatório de Trabalho e Renda. São responsáveis por implementar processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas em suas temáticas.

Neste terreno fértil, a Prefeitura pôde avançar no aperfeiçoamento de uma política de avaliação para o município. Buscou-se uma solução institucional que propiciasse mais articulação das decisões implementadas, ao mesmo tempo que disseminasse outras iniciativas avaliativas nos órgãos públicos municipais, de forma orquestrada. Ou seja, tratava-se de estabelecer diretrizes metodologicamente bem fundamentadas, em sintonia com um aparato institucional que costurasse governança com ferramentas. No ano de 2021, foi criada a Subsecretaria de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas (Ssagi) na Seplag, com o objetivo de responder a esta demanda e coordenar o processo de formulação e implementação da solução, consubstanciada no Simagi.

Simagi como solução institucional para cultura de avaliação

Marco legal e institucional do Simagi

A Ssagi foi criada em 2021 para aperfeiçoar e aprofundar a política de avaliação da PMN e para qualificar a gestão de dados e de informação das políticas públicas municipais. A Ssagi tem a atribuição de "coor-

denar a produção, a organização e a atualização de dados de fontes oficiais e registros administrativos da Prefeitura, que possam subsidiar o monitoramento dos indicadores" (Benedetti, Macedo e Teles, 2022, p. 28). Sua criação visa "fortalecer ainda mais a gestão por evidências, conferindo maior legitimidade a todo o processo e ciclo das políticas públicas" (Benedetti, Macedo e Teles, 2022, p. 28).

No mesmo ano de sua criação, a Ssagi coordenou um Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI), visando à formulação de instrumentos para o fortalecimento e a institucionalização da cultura de avaliação, bem como a integração dos instrumentos municipais de planejamento de curto, médio e longo prazos (Decreto nº 13.973/2021).

Como resultado dos trabalhos deste GTI, foram produzidas duas publicações: o *Guia de avaliação de políticas públicas de Niterói* (Benedetti, Macedo e Teles, 2022) e o *Diretrizes de gestão da informação de políticas públicas* (Benedetti, Macedo e Amatneeks, 2022).

Os trabalhos do GTI também embasaram o escopo do Simagi, delineado e formalizado mediante o Decreto nº 14.250, publicado em dezembro de 2021.

O Simagi foi desenhado para propiciar o fortalecimento e a institucionalização da cultura de avaliação das políticas públicas desenvolvidas em Niterói. Para tal, ele orquestra um conjunto de instâncias e instrumentos articulados que cooperam na formulação e na execução da política de avaliação de políticas públicas da cidade. Neste sentido, o Simagi representa um esforço da administração municipal em se valer de gestão orientada para resultados, cultura de planejamento, ambiente de inovação e monitoramento focado em entregas, para avançar rumo à avaliação de políticas públicas direcionadas para aperfeiçoar processos, qualificar resultados e ampliar o impacto das políticas.

Como indica o art. 8º do Decreto nº 14.250/2021, o Simagi promove a atualização permanente, mediante ciclo eficiente e eficaz de retroalimentação, das políticas públicas geradas a partir do NQQ (Planejamento de longo prazo), do PPA (planejamento de médio prazo) e do Plano de Metas (planejamento de curto prazo), em articulação com o Sistema

de Planejamento e Orçamento, instituído pelo Decreto Municipal nº 12.507/2017.[3]

Os objetivos do Sistema, previstos no artigo 7º do Decreto nº 14.250/2021, são sete, a ver:

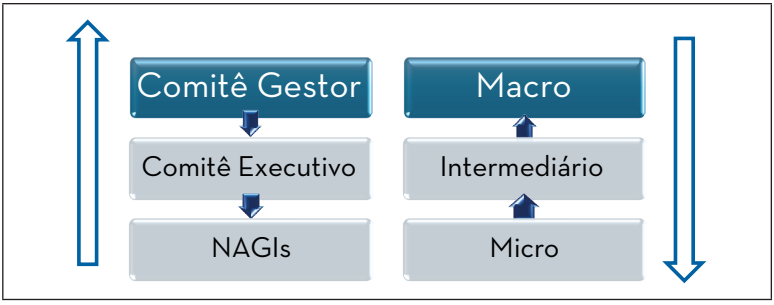
> Art. 7º: O Sistema tem como objetivos:
> I — qualificar o desenvolvimento e a integração dos instrumentos de avaliação qualitativa e quantitativa e melhorar as condições para monitoramento dos resultados dos programas e projetos estratégicos de curto, médio e longo prazos do município;
> II — fortalecer a gestão para resultados e as políticas baseadas em evidências de forma a estabelecer um ciclo virtuoso de retroalimentação das políticas públicas municipais;
> III — ampliar a capacidade institucional e a qualificação dos quadros da Prefeitura para a avaliação e gestão das informações de políticas públicas, por meio de capacitações, intercâmbios e cooperações técnicas;
> IV — estimular a análise multidimensional das políticas públicas, estabelecendo parâmetros para a desagregação dos dados por gênero, raça, condição socioeconômica, território, faixa etária, deficiências;
> V — ampliar a transparência sobre os resultados das políticas públicas e contribuir para melhorar a apropriação da sociedade sobre os resultados destas políticas;
> VI — estimular a participação social no desenvolvimento das políticas públicas e potencializar as redes de parceiros da Sociedade Civil; e
> VII — referenciar os critérios de regionalização das políticas públicas, permitindo o olhar sobre a diversidade territorial e a multiterritorialidade para uma melhor avaliação desagregada de todos os indicadores.

[3] Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/decreto/2017/1250/12507/decreto-n-12507-2017-organiza-e-disciplina-o-sistema-de-planejamento-e-orcamento-do-poder-executivo-municipal. Acesso em: 26 fev. 2025.

Governança do Simagi

Do ponto de vista da governança, o Simagi conta com o Comitê Gestor, Comitê Executivo e os Núcleos de Avaliação e Gestão da Informação (Nagis). O Comitê Gestor é presidido pelo prefeito e composto por secretários municipais, sendo responsável por gerir o Sistema e analisar anualmente o desempenho dos indicadores e das avaliações. As diretrizes da política de avaliação concretizada no Simagi são pautadas e aprovadas pelo Comitê Gestor, com auxílio do Comitê Executivo e dos Núcleos intersetoriais e com colaboração da Rede de Cooperação técnica (art. 4º do Decreto nº 14.250/2021). O Comitê Executivo é composto por cinco secretarias municipais e é responsável pelas elaborações e proposições relacionadas com as diretrizes de implementação do Sistema. Os Núcleos de Avaliação e Gestão da Informação (Nagis) são compostos por representantes de todas as áreas da Prefeitura, sendo dois de cada órgão, e são responsáveis pela organização dos dados, produção e análise dos indicadores, colaboração na implementação de projetos de avaliação e apropriação dos resultados, promovendo a cultura de avaliação e gestão da informação em suas áreas.

Figura 1
Governança do Simagi



Fonte: Elaboração própria.

Instrumentos do Simagi

Como instrumentos auxiliares para o desenvolvimento da política de avaliação e gestão de dados de políticas públicas da PMN, estão a Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios (PMADNit), a Rede de Observatórios, o Sistema Informatizado de Gestão de Políticas Públicas de Niterói (Datanit), o Plano Bianual de Avaliação, a Rede de Cooperação Técnica e o Fórum Intersetorial de Avaliação de Políticas Públicas. Para melhor compreensão de cada um desses instrumentos, detalha-se a seguir a que se destinam no escopo do Simagi.

Para ampliar o conhecimento sobre a realidade local, foi instituída, como instrumento do Simagi, a Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios de Niterói (PMADNit). Essa pesquisa visa oferecer dados estatísticos totais e desagregados, que servirão de insumo para o processo de planejamento e tomada de decisões governamentais, bem como para monitoramento e avaliação de políticas públicas. Ela se atenta para o tratamento regionalizado desses dados, considerando as especificidades de cada Região Administrativa da cidade. Sua regularidade viabilizará o acompanhamento longitudinal de diversos indicadores, possibilitando observar a evolução das condições de vida dos moradores de Niterói e mensurar os resultados dos instrumentos de planejamento da PMN.

Para o desenvolvimento da PMADNit, o Simagi estabeleceu a criação de um Conselho Consultivo, o qual é composto por representantes de órgãos e entidades da administração municipal direta e indireta e convidados com notório saber em pesquisas de larga escala. Compete a esse Conselho analisar e sugerir temas de interesse governamental para inclusão na PMADNit; acompanhar o planejamento e a execução da pesquisa; e apoiar a disseminação dos resultados interna e externamente à PMN (art. 25 do Decreto nº 14.250/2021).

Já com a constituição da Rede de Observatórios pretende-se ampliar a cooperação na produção e análise dos dados sobre políticas públicas; divulgar informações de interesse público de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; e garantir o controle social, buscando oferecer condições adequadas para a participação social

consciente e ampla. Esta Rede é composta pelos Observatório de Indicadores (ObservaNit), Observatório de Segurança Pública (OSPINit), Observatório de Trabalho e Renda e Observatório de Igualdade Racial (Ompir). Cada um desses observatórios é gerido pela secretaria responsável pelos programas na temática: Seplag, Secretaria de Ordem Pública, Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, respectivamente.

Como estratégia para melhorar a gestão de dados das políticas públicas, a partir do Simagi foi instituído o Sistema Informatizado de Gestão de Dados de Políticas Públicas de Niterói. O DATANit tem como objetivo estruturar a estratégia de armazenamento, integração e análise dos dados das políticas do município. Ele prevê a organização de um repositório tecnológico de dados, no padrão *data lake*, que servirá como base para organização de sistemas. O repositório será o destino da alimentação de dados, estruturados ou não, e origem para extração de bancos de dados específicos. Ele funcionará de forma transversal, gerenciando informações para monitoramento e avaliação e alimentação de dados pelos órgãos, permitindo extração de relatórios, cruzamentos de indicadores e criação de módulos específicos para as políticas a serem desenvolvidas pelas áreas, em interação direta com o módulo de gerenciamento de informações. O *data lake* estará integrado ao ObservaNit para subsidiá-lo na divulgação e análise das informações.

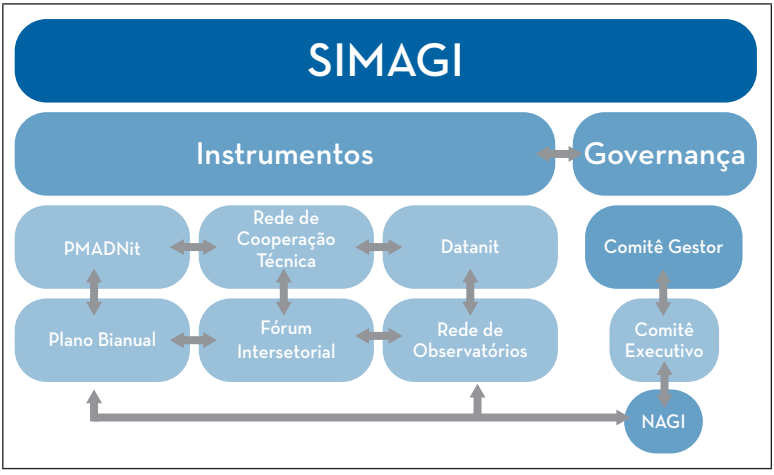
O Plano Bianual de Avaliação, também instituído pelo Decreto nº 14.250/2021, instaura a agenda de avaliação de políticas prioritárias para os dois anos subsequentes, garantindo a elas uma análise acompanhada e possibilitando qualificá-las para melhores resultados. O Plano segue as diretrizes e prioridades dos planejamentos de curto, médio e longo prazos de Niterói. As etapas previstas são: definição de programas e ações a serem priorizados para avaliação; elaboração do Plano, a partir dos Núcleos de Avaliação e Gestão da Informação; e proposição de iniciativas para aprimoramento das ações.

Para fortalecer a relação com parceiros estratégicos, ampliando a troca de experiências e o alcance das políticas públicas, foi instituída a Rede de Cooperação Técnica. Essa rede é composta por atores externos

à Prefeitura, tais como organismos internacionais de fomento, institutos de pesquisa, instituições públicas, universidades e organizações não governamentais, enfim, uma gama de instituições que tenham algo a somar à política de avaliação municipal. Para fazer parte dessa Rede é preciso estabelecer parceria com a PMN via termo de cooperação ou outro mecanismo legal. O objetivo dessas parcerias é contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de monitoramento, avaliação e gestão da informação das políticas públicas.

A instância consultiva acerca das avaliações realizadas e do aprimoramento da política de avaliação do Sistema é o Fórum Intersetorial de Avaliação, presidido pelo prefeito de Niterói (art. 6º do Decreto nº 14.250/2021). Ele é composto por conselhos municipais, entidades de pesquisa, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, acadêmicos(as) e personalidades de notório saber. Seu objetivo é refletir sobre as avaliações do Plano Estratégico Niterói Que Queremos 2033 e os resultados do Plano Bianual de Avaliação e das demais avaliações realizadas no âmbito do Simagi, elaborando proposições para aperfeiçoamento das políticas, em consonância com os ODS.

Figura 2
Funcionamento do Simagi



Fonte: Elaboração própria.

A partir de suas diretrizes e instrumentos, o Simagi orienta, portanto, a incorporação de medidas práticas que promovam a melhoria dos resultados e impactos das políticas públicas para toda a população, mas dando especial atenção àquelas historicamente invisibilizadas. Essa consideração está refletida tanto na estruturação da PMADNit e da sistemática de gestão de dados quanto no desenho das avaliações, como será mais bem demonstrado a seguir, em seção que discute as frentes de ação do primeiro ciclo de avaliação do Simagi.

Primeiro ciclo de avaliação do Simagi (2021-23)

Elaboração da agenda para o primeiro ciclo de avaliação

Para nortear a elaboração da agenda de trabalho do primeiro ciclo de avaliação, estabelecido para 2021 a 2023, foram tomados, entre as Pautas Temáticas do PPA 2022-2025, os temas sobre Primeira Infância e Retomada Econômica pós-pandemia. Também foram levados em consideração os desempenhos de Niterói nos principais *rankings* de indicadores nacionais. Somando-se, foi definida a "pobreza multidimensional" como categoria estruturante que pudesse organizar melhor a análise dos dados em relação ao enfrentamento à pobreza.

A partir desses critérios e processos, as prioridades elencadas para avaliação no biênio 2021-23 foram: a. Avaliação de resultados de três anos de enfrentamento da pandemia de Covid-19 por parte da PMN; b. Avaliação de desenho e de processo do Programa Poupança Escola;[4] c. Avaliação de desenho e de processo do Programa Moeda Social Arariboia;[5] d. Estudo sobre o investimento social em primeira infância em Niterói; e. Estudo sobre o desempenho em educação em Niterói;

---

4 Programa de incentivo à conclusão do Ensino Médio. Mais informações sobre o Programa em: www.poupancaescola.niteroi.rj.gov.br/. Acesso em: 12 set. 2024.

5 Esse programa é uma política de transferência de renda realizada pela Prefeitura de Niterói por meio da Secretaria de Assistência Social e Economia Solidária, como parte da estratégia para fomentar o desenvolvimento local e promover uma realidade social mais inclusiva. Para mais informações, ver: www.niteroi.rj.gov.br/arariboia/. Acesso em: 12 set. 2024.

f. Estudo sobre o investimento social com crianças e adolescentes em Niterói; g. Estudo sobre a situação de trabalho e geração de renda por gênero, raça, idade e território em Niterói; h. Estudo sobre a pobreza multidimensional em Niterói.

Considerando o destaque outorgado ao estabelecimento de parâmetros para a desagregação dos dados por gênero, raça, condição socioeconômica, territorial, de faixa etária e deficiências, como um dos objetivos do Simagi, também foi previsto um mapeamento sobre dados e indicadores na administração pública municipal. O objetivo do mapeamento é compreender o cenário atual de organização dos dados e bases de dados da Prefeitura de Niterói, identificar e catalogar os dados de forma sistêmica, instrumentalizando a política de gestão da informação e contribuindo para a consolidação do Datanit, conforme Decretos nºs 14.250/2021 e 14.640/2022. Seu produto final será o Catálogo Municipal de Bases de Dados de Niterói.

Assim, as prioridades na agenda de monitoramento e avaliação de políticas públicas foram organizadas em cinco frentes de ação: a difusão e estímulo a cultura de avaliação (Ciclo de Webinários; I Jornada de Avaliação; Coleção Avaliação de Políticas Públicas; Observanit; Observanit Mulher); a realização de avaliações focalizadas (avaliação do Poupança Escola; Avaliação do Moeda Social; produção de Boletins); a estruturação de parcerias estratégicas (Unesco, PNUD, FGV CLEAR, Universidade Federal Fluminense, municípios e DGPE/FGV); a estruturação de uma estratégia de gestão de dados a partir dos registros administrativos (Integração de Cadastros dos Programas de Enfrentamento a Pandemia; iNDI; questionário sobre dados e indicadores; contratação de *data lake*) e da PMADNit; e a organização e capacitação dos Nagis. Essas frentes serão mais bem detalhadas a seguir.

Avaliações, pesquisas e estudos realizados no primeiro ciclo de avaliação

Em primeiro lugar, o processo de elaboração do Simagi já foi um resultado alcançado em si mesmo, na medida em que envolveu um conjunto

de secretarias na sua elaboração, em especial a partir do Grupo de Trabalho Intersecretarial, criado por meio do Decreto nº 13.973/2021. A identificação dos gargalos na gestão de dados e no monitoramento de indicadores foi base importante para a sensibilização e mobilização do conjunto de atores envolvidos.

Dos estudos propostos no Plano Bianual de Avaliação, foram realizadas duas avaliações executivas — que serão apresentadas a seguir —, sete estudos em boletins temáticos na área de educação, saúde, segurança pública, enfrentamento à Covid-19 e um estudo sobre os resultados do primeiro ano de execução do Programa de Desenvolvimento de Projetos Aplicados (PDPA).[6]

A Avaliação Executiva do PPE, realizada em parceria com o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil (FGV CLEAR), teve como objetivo avaliar o desenho e a implementação do programa ao longo de 2021. Nesse processo, algumas perguntas foram delineadas para avaliação: *1) O público-alvo do programa está sendo alcançado? 2) As atividades de operacionalização do programa estão sendo implementadas conforme esperado? 3) Quais as dificuldades para os alunos e responsáveis realizarem a adesão ao programa? 4) Quais os desafios para consolidação de um programa intersetorial com governança multinível?* A partir dessas questões, foram levantadas informações por meio de coleta de entrevistas semiestruturadas e grupos de discussão junto aos participantes do Programa, como gestores da Prefeitura, diretores de escolas selecionadas, professores, alunos e pais de alunos. Os produtos gerados foram um relatório analítico com os resultados do Poupança Escola e recomendações para seu aperfeiçoamento.

---

6 O Programa de Desenvolvimento de Projetos Aplicados (PDPA) foi construído a partir de uma parceria entre a PMN, a Universidade Federal Fluminense (UFF) e a Fundação Euclides da Cunha (FEC). O programa tem como objetivo incentivar o desenvolvimento de projetos aplicados para promover soluções relacionadas com os desafios prioritários da cidade nas diferentes áreas do Niterói Que Queremos (NQQ), que faz parte de um novo modelo de gestão da cidade — para o qual foi elaborado um planejamento estratégico de médio e longo prazos — e aos ODS da Organização das Nações Unidas (ONU). Para mais informações, acessar: http://pdpa.niteroi.rj.gov.br/. Acesso em: 12 set. 2024.

Quadro 1
Plano Bianual de Avaliação (2021-2023)

Projetos	Início	Término	Método	Público-alvo
Boletim de Enfrentamento da Covid-19	Nov. 21	Mar. 22	Estudo exploratório de indicadores e políticas públicas	Comitê Gestor e população
Boletim de Educação – Diagnóstico da cidade	Fev. 22	Maio 22	Estudo exploratório de indicadores e políticas públicas	Comitê Executivo e secretaria temática
Boletim de Educação – Ideb	Maio 22	Ago. 22	Estudo exploratório de indicadores e políticas públicas	Comitê Executivo e secretaria temática
Boletim de Educação – Financiamento público	Ago. 22	Nov. 22	Estudo exploratório de indicadores e políticas públicas	Comitê Executivo e secretaria temática
Boletim de Saúde – Diagnóstico da cidade	Fev. 22	Maio 22	Estudo exploratório de indicadores e políticas públicas	Comitê Executivo e secretaria temática
Boletim de Saúde – Previne Brasil	Jun. 22	Set. 22	Estudo exploratório de indicadores e políticas públicas	Comitê Executivo e secretaria temática
Boletim de Saúde – Plano Municipal	Set. 22	Dez. 22	Estudo exploratório de indicadores e políticas públicas	Comitê Executivo e secretaria temática
Boletim de Segurança Pública	Nov. 22	Fev. 23	Estudo exploratório de indicadores e políticas públicas	Comitê Executivo e secretaria temática
Estudo sobre o Programa de Desenvolvimento de Projetos Aplicados (PDPA)	Nov. 22	Maio 23	Análise crítica das informações sobre os resultados do PDPA	Comitê Gestor e instituição parceira
Avaliação do Programa Poupança Escola (PPE)	Mar. 23	Dez. 23	Avaliação Executiva	Comitê Gestor, Comitê Executivo e secretaria temática
Avaliação do Moeda Social Arariboia	Mar. 23	Dez. 23	Avaliação Executiva	Comitê Gestor, Comitê Executivo e secretaria temática

Fonte: Plano Bianual de Avaliação (2021-2023).

A Avaliação Executiva do Programa Moeda Social Arariboia foi realizada em parceria com a UFF e se debruçou sobre o desenho e a implementação do programa ao longo de 2022. As perguntas avaliativas foram: *1. Os usuários do Programa Moeda Social Arariboia estão conseguindo utilizar a moeda digital? 2. Quais são os problemas e dificuldades encontrados? 3. Quais as formas de resolvê-los?* Com essa iniciativa, foi possível estabelecer um panorama geral e identificar pontos para aprimoramento da execução do programa. O processo avaliativo contou com análise da documentação do programa, entrevistas com atores centrais, produção de modelo lógico e análise e proposta de indica-

dores de monitoramento. Os produtos gerados foram um relatório analítico com os resultados do Moeda Social e recomendações para seu aperfeiçoamento.

Os resultados das avaliações executivas foram apresentados aos gestores titulares das pastas dos respectivos programas em encontros específicos, que reuniram as equipes que executaram as avaliações, da Ssagi e do setor responsável pelo programa. Também foram expostos para a titular da Seplag e foram agendadas reuniões para apresentação ao prefeito. Atualmente, estão em fase de incorporação pelas áreas responsáveis, na forma de redesenho daquilo que precisa ser aperfeiçoado nos programas enfocados e de melhorias na sua implementação.

Os boletins de estudos temáticos são realizados a partir dos indicadores dos instrumentos de planejamento e demais levantamentos realizados pela Ssagi-PMN. Têm caráter ordinário, com previsão de produção quadrimestral, e abordam temas como: Saúde, Segurança Pública, Economia e Educação. Permitem a análise e o acompanhamento da evolução desses diversos temas na cidade, bem como da atuação da Prefeitura. São construídos com apoio dos Nagis e a devolutiva é feita aos secretários das áreas temáticas e ao prefeito, para discussão e atualização das prioridades à luz da evolução ou não dos indicadores avaliados.

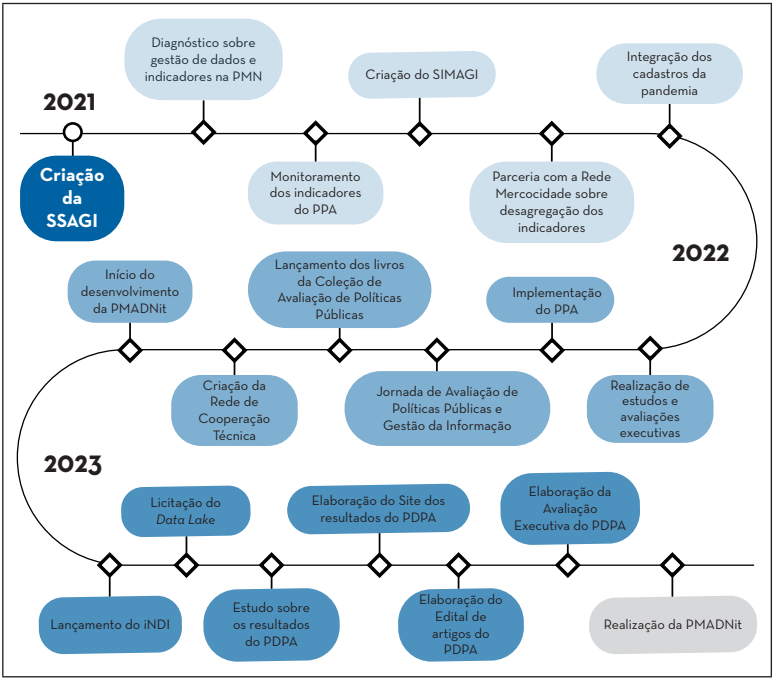
O estudo sobre os resultados dos primeiros anos de realização do PDPA aborda as avaliações, entregas e resultados dos projetos, contribuindo para a divulgação pública dessas informações. Sua finalidade é mapear as entregas e produtos dos respectivos projetos e compreender de que forma eles contribuem para a melhoria das políticas públicas de Niterói, relacionando os objetivos de cada projeto com os ODS e com os instrumentos de planejamento da cidade, em especial, o Plano Plurianual (PPA) e o Plano Niterói que Queremos (NQQ).

As demais avaliações previstas no Plano ficaram previstas para 2024.[7]

---

[7] Um gargalo foi encontrado na obtenção de instrumentos de execução dessas avaliações, pois a legislação brasileira prioriza a licitação por preço e dificulta contratações por técnica. Para projetos dessa natureza, a questão técnica é condição peremptória.

Figura 3
Linha do tempo da avaliação em Niterói, a partir da criação da Ssagi



Fonte: Elaboração própria.

Em relação à PMADNit, ela foi contratada em junho de 2023 e está em fase de planejamento, sendo nomeada como "Niterói que Somos".[8] A estimativa é que abarque em torno de 15 mil domicílios, a fim de tornar factível a desagregação dos dados em nível de região administrativa. Sua periodicidade de quatro anos vai permitir a atualização de dados da cidade entre os censos demográficos nacionais, que ocorrem a cada dez anos. O questionário está em fase de elaboração, juntamente com as contribuições das secretarias finalísticas da PMN, da Sociedade para o Desenvolvimento da Pesquisa Cien-

[8] A Seplag elaborou um *podcast* para divulgar a pesquisa, disponível em: https://egg.seplag.niteroi.rj.gov.br/podcast/episodio-4-temporada-1/. Acesso em: 26 fev. 2025.

tífica (Science),[9] da Ssagi e dos membros do Conselho Consultivo da PMADNit.[10]

Desenvolvimento de competências e promoção da cultura de avaliação

Visando a realização das atividades de avaliação e incorporação de seus resultados pelas áreas, foram feitas algumas ações estratégicas de formação dos Nagis. Em 2021, foi realizado um ciclo de webinários para introduzir o tema da avaliação e gestão da informação de políticas públicas. Os webinários contaram com a presença de especialistas e autoridades na área, servidores da prefeitura e entidades parceiras. Os vídeos ficam registrados no YouTube da Escola de Gestão e Governo (EGG).[11]

No mesmo ano, também foi oportuna a participação da PMN em capacitação do FGV CLEAR na metodologia de avaliação executiva. Esta experiência auxiliou a Ssagi-PMN na organização e execução das avaliações executivas realizadas em 2022, tanto a efetivada por meio de apoio técnico direto do FGV CLEAR quanto a realizada em parceria com a UFF. Devido à especificidade metodológica do tema da avaliação de políticas públicas e à raridade de profissionais capacitados disponíveis no mercado que possam ser rapidamente mobilizados, poder contar com apoio técnico formativo para o corpo técnico próprio da Prefeitura foi importante para a gestão local.

Nesta mesma linha, a Ssagi/Seplag realizou a I Jornada de Avaliação de Políticas Públicas em maio de 2022, com a finalidade de apresentar a política, a governança e os instrumentos que compõem o Simagi. Esse evento contou com aproximadamente 300 pessoas, representando

---

9 Entidade sem fins lucrativos contratada para a execução da PMADNit, ela visa promover ensino e pesquisa que contribuam para a ampliação e disseminação dos conhecimentos nas áreas de métodos de pesquisa e qualidade da informação.

10 Este Conselho teve seus componentes nomeados pela Portaria nº 059/Seplag/2023.

11 Vídeos disponíveis em: www.youtube.com/playlist?list=PL_6l2gp7tpQm8x5lg-8C7i-k6G09ZH5vEn. Acesso em: 26 fev. 2025.

organizações, instituições de pesquisa e autoridades federais, estaduais e municipais nos dois dias de jornada, cobrindo um grande espectro de instituições que poderiam ingressar na Rede de Cooperação Técnica.

Em relação a essa Rede de Cooperação, a PMN já realizou uma série de parcerias, com, a saber: o Fundo de Populações das Nações Unidas (Unfpa), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o FGV CLEAR, o Centro de Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais da Fundação Getulio Vargas (FGV DGPE), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a UFF, a Rede Mercocidades e a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio).

Além da divulgação do Simagi e mobilização para sua agenda, foram lançados, durante a I Jornada, os dois primeiros volumes da Coleção Avaliação de Políticas Públicas: o *Guia de avaliação de políticas públicas* e o *Diretrizes para gestão da informação*. A Coleção busca ser um "espaço de produção e difusão de conhecimentos e práticas sobre avaliação e gestão da informação de políticas públicas municipais" que subsidia os gestores públicos municipais e permite "estabelecer diálogos com outros governos, instituições e sociedade civil" (Niterói, 2022b).

Outro resultado da I Jornada é a assinatura de memorando de entendimento para estruturação de projeto de cooperação técnica com o PNUD. O objetivo do projeto é aprimorar a governança e os instrumentos necessários ao fortalecimento do Simagi, assim como a dimensão do monitoramento, de forma transversal, dos ODS nas políticas e programas do município.[12]

Cabe destacar que a estratégia de promoção da cultura de avaliação e de difusão dos indicadores, estudos e demais produtos do Simagi também foi aperfeiçoada. No segundo semestre de 2023, deu-se início a

[12] A Ssagi elaborou em 2023 um *Guia municipal de desenvolvimento sustentável* para sensibilizar e educar os servidores públicos municipais sobre os ODS e auxiliar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas em diálogo com esses mesmo ODS. Disponível em: https://sig.niteroi.rj.gov.br/portal/sharing/rest/content/items/96515478ac0c408a956ef485faccf4af/data. Acesso em: 12 set. 2024.

uma revisão de fôlego do ObservaNit, para que evolua tanto conceitual quanto operacionalmente.[13]

Gestão da informação

No tocante à gestão da informação, o instrumento utilizado para realizar o mapeamento de dados e indicadores na administração pública municipal foi um questionário contendo 74 perguntas objetivas e discursivas, enviado a todos os órgãos da administração direta e indireta entre os meses de abril e maio de 2021. O questionário perguntava acerca da gestão de dados nos órgãos, a fim de identificar quais informações existem, para quais programas, com qual detalhamento, com qual periodicidade, com qual a atualização e onde podem ser encontradas.

Tal iniciativa alimentará o cadastro de bases de dados de Niterói e contribuirá com a formulação e execução eficaz da política de gestão de dados da cidade. Segundo Benedetti, Macedo e Amatneeks (2022, p. 30):

> Ao total, 44 órgãos enviaram suas respostas, correspondendo a aproximadamente 80% do total de órgãos da Prefeitura. Essa aderência ao processo possibilitou um olhar panorâmico mais qualificado quanto à conjuntura da gestão da informação na administração pública de Niterói, abrangendo os tipos de dados utilizados, suas fontes de obtenção e possibilidades de desagregação, além das etapas de coleta, tratamento, segurança, compartilhamento e cadastramento.

Entre os gestores, 90% afirmaram que seus órgãos trabalham com desagregação de dados, mas, ao identificar as dimensões dessa desagregação, vimos que, pelo menos: 90% desagregam os dados por bairro; 60% por idade; 52% por gênero; 47% por renda; 40% por raça/etnia; e 50% por outras categorias. A ausência de padronização de marcadores sociais e informações desagregadas pode deixar omissas dimensões

[13] Em breve, o novo ObservaNit será disponibilizado em: https://observa.niteroi.rj.gov.br/.

estratégicas para a análise dos resultados das políticas públicas, pois limita a capacidade de perceber as desigualdades em seu acesso e destinação. Esse foi um dos gargalos para avaliação das políticas públicas na cidade. Como destacam Benedetti, Macedo e Amatneeks (2022, p. 44):

> Para produzir qualquer análise dos dados que seja fiel à realidade e aponte onde imperam as desigualdades, devemos considerar como central a coleta de dados que nos traga informação de raça/etnia, sexo, idade e território. O baixo número de órgãos que trabalha com dados desagregados por raça/etnia, por exemplo, é um sinal fundamental do quanto devemos avançar nesse campo, para tirar da invisibilidade essa parcela da população.

Esse estímulo à desagregação de dados contribuiu para o desenvolvimento do ObservaNit Mulher, em parceria com a Coordenadoria de Mulheres (Codim) da PMN. Esse Observatório será um painel de visualização dos dados de atendimento da Codim para facilitar o acesso a dados consistentes sobre a violência contra a mulher em Niterói e promover a transparência do trabalho dessa Coordenadoria.

Igualmente impulsionada pelo Sistema, foi criada em 2022 uma plataforma de dados para monitoramento de indicadores (Indi). Por meio dela, os órgãos da Prefeitura podem registrar os indicadores relacionados com suas políticas, para validação e acompanhamento dos seus resultados. Esses dados ficam estruturados em um repositório inteligente, que permite a gestão das informações enviadas de forma automatizada, alimentando diversos instrumentos de planejamento de Niterói.

Ainda sobre gestão de informações, também foi realizada uma integração dos cadastros dos programas de enfrentamento à pandemia de Covid-19. O processo envolveu dados dos programas Renda Básica Temporária, Busca Ativa, Microempreendedor Individual (MEI), MEI Salão, Motoristas OTC (operadores de transporte compartilhado), Taxista Amigo, Cesta Básica e Empresa Cidadã. Os cadastros dos usuários/beneficiários utilizados no processo de integração são provenientes de

fontes diferentes, com níveis de informação variados. Enquanto algumas bases se limitam a informações como nome e CPF dos beneficiários, outras apresentavam um leque mais completo, como sexo, data de nascimento, logradouro, número de moradores no domicílio etc.

Como no âmbito da avaliação das políticas públicas o nível de informações contido nos cadastros impacta diretamente a leitura e interpretação dos dados, foi construída e desenvolvida essa estratégia de integração, visando ampliar a análise dos programas desenvolvidos a partir de uma melhor compreensão sobre quem são seus beneficiários e se as iniciativas chegaram de fato no público pretendido, levando sempre em consideração as diretrizes da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Também há um projeto de cooperação técnica com a Unesco, já em execução, o qual está focado nos resultados que envolvem avaliação e gestão da informação de políticas públicas. No âmbito desse projeto, estão em desenvolvimento atividades que envolvem a elaboração de metodologia e instrumentos para organização e mapeamento de dados de políticas públicas em Niterói.

Considerações finais

A PMN vem, desde a instituição do seu plano de longo prazo em 2013, o Niterói que Queremos, qualificando seus instrumentos de planejamento e gestão e dando passos importantes para o monitoramento de indicadores, com a criação do ObservaNit. Ao longo desse ciclo, evidenciou-se a necessidade de dar mais um passo e avançar para além do acompanhamento das entregas, ampliando a capacidade institucional de monitoramento e avaliação dos resultados e impactos das políticas públicas estabelecidas no NQQ, no PPA e no Plano de Metas Anual.

Desse esforço resultou a criação Ssagi/Seplag e do Simagi. O desenvolvimento dessas iniciativas estruturantes, as quais tendem a impactar a gestão nos médio e longo prazos, em especial a partir da criação do iNDI, do desenvolvimento da PMADNit e da criação dos

Núcleos de Avaliação e Gestão da Informação (Nagis), figura como um importante avanço.

Existem, entretanto, alguns aprendizados e desafios sinalizados neste curto período de funcionamento do Simagi. O principal é a necessidade de avançar na cultura de avaliação em todos os órgãos da administração pública e de ampliar a capacidade técnica das equipes envolvidas (Nagis) no domínio dos instrumentos e na priorização dos temas referentes ao Sistema no dia a dia da gestão.

Na maioria dos casos, os pontos focais têm múltiplas tarefas, sendo responsáveis pelo monitoramento, gestão da informação, planejamento e execução de atividades finalísticas dos órgãos. Entre executar as políticas e desenvolver os processos de gestão de dados e avaliação, estas últimas acabam ficando fragilizadas. Para ter uma rede mais focada, será necessário prever como estruturar a função dentro das carreiras públicas, bem como mecanismos de gratificação, ao mesmo tempo que se reforça a execução das políticas públicas. Esse desafio também foi identificado pela rede de planejamento e orçamento coordenada pela Seplag, de modo que as equipes das três áreas vêm avaliando mecanismos conjuntos para solucionar o problema.

A gestão de dados também é um dos grandes desafios, pois é a base para estruturar os processos de avaliação e para ampliação da cultura de avaliação. A melhoria da gestão de dados produzidos na administração municipal, em especial aqueles derivados de registros administrativos a partir do *data lake*, Indi e Sistema Integrado de Gestão de Projetos, Planejamento e Indicadores, será o próximo passo para dar esse salto de qualidade, haja vista o volume de indicadores a serem monitorados e o desnível entre os órgãos da administração municipal direta e indireta em relação a coleta, armazenamento e gestão dos dados.

Como exemplo deste volume de dados, somando os indicadores constantes do PPA 2022-2025, do Niterói que Queremos, do Programa Cidades Sustentáveis e do Urban 95,[14] Niterói acompanhava, em

[14] Em 2020, o município passou a integrar a Urban95, iniciativa internacional da Fundação Bernard Van Leer, que objetiva formar uma rede brasileira pela Primeira Infância.

levantamento realizado em agosto de 2021, mais de 400 indicadores, os quais demandam a coleta e a atualização de mais de 850 informações de registros administrativos e fontes oficiais externas (Benedetti, Macedo e Amatneeks, 2022, p. 26).

Outro desafio central é qualificar os instrumentos legais que permitam melhor operacionalização das contratações de estudos, avaliações e pesquisas que viabilizem com maior agilidade, por exemplo, as ações dos Planos Bianuais. A realização desse tipo de projeto requer tempestividade, ao mesmo tempo que a qualidade e a especialidade técnica de seus realizadores são imprescindíveis.

A questão de aderência do desenho da avaliação é crucial para seu correto aproveitamento. Executar uma avaliação requer tempo, mas especificar a demanda e formulá-la também. No caso de uma avaliação com a finalidade de subsidiar o trabalho dos gestores, a participação deles nesse processo é estratégica. Somando a dificuldade de tempo disponível com os entraves e morosidade da parte formal, os processos de avaliação são emperrados e muitas vezes não são viabilizados no tempo hábil para impactar de forma efetiva a política, o que seria antes ou durante sua implementação. Considerando estes limites, a PMN tem apostado em avaliações executivas para os Planos Bianuais e limitado as avaliações de impacto para alguns programas de maior fôlego.

Outro ponto importante é a necessidade de os tomadores de decisão acessarem os relatórios e se valerem das conclusões e sugestões formuladas pela avaliação. Sem esse retorno, os relatórios se tornam peças sem o devido aproveitamento, perdendo sua eficácia no aperfeiçoamento das políticas. Nesse sentido, para melhor gerenciamento e implementação das avaliações, a fim de facilitar internalização dos achados, a PMN tem apostado em equipes mistas, com componentes internos e externos, para a realização das avaliações.

Estes pontos refletem alguns dos desafios que configuram a implantação de uma cultura de avaliação no âmbito da gestão pública municipal — sem contar as carências formativas do corpo técnico e dos dirigentes para absorver os debates e contribuir para o desenho e correto aproveitamento dos processos e resultados avaliativos. A avalia-

ção é mais do que um relatório com pontos positivos e negativos de um programa. Ela se constitui como instrumento formativo e qualificador desde sua formulação, na qualidade de processo.

A experiência da PMN mostra que, mesmo antes de ter os relatórios finais produzidos, o próprio processo de se pensar coletivamente a avaliação gera efeitos positivos e corretivos sobre os programas, tanto do ponto de vista de desenho quanto de implementação. Isso aponta para a relevância de haver uma área especializada na temática dentro das estruturas governamentais locais, bem como do estabelecimento de parcerias que se constituam como espaços de intercâmbio e construção conjunta de processos de conhecimento e aperfeiçoamento das políticas públicas.

Para concluir, os desafios ainda são enormes, mas os frutos que já estão sendo colhidos ratificam a ação assertiva da PMN em criar uma área específica para tratar de avaliação de políticas públicas (Ssagi-PMN) e um arcabouço institucional para orquestrar governança e instrumentos, consubstanciando uma política de avaliação de estado (Simagi). Ainda há muito trabalho por fazer, mas as contribuições já se enraízam dentro do poder público e se espraiam pela sociedade civil, promovendo o gérmen de uma cultura de avaliação que dará frutos para além de uma única gestão municipal.

Referências

BENEDETTI, E; MACEDO, S.; e AMATNEEKS, M. (Org.). *Diretrizes de gestão da informação de políticas públicas*. Prefeitura de Niterói. Niterói, RJ: Fundação de Arte de Niterói, Niterói Livros, 2022. Disponível on-line em: set. 2024.

_____; _____; TELES, J. (orgs). *Guia de avaliação de políticas públicas de Niterói*. Prefeitura de Niterói. Niterói, RJ: Fundação de Arte de Niterói, Niterói Livros, 2022. Disponível on-line em: set. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Escala Brasil transparente*: avaliação 360º. 2022a. Disponível on-line em: nov. 2022.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Cidades@*. 2022b. Disponível on-line em: nov. 2022.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP). *Ranking de competitividade dos municípios*. Disponível on-line em: nov. 2022.

NITERÓI. *Portal do Observatório de Indicadores (ObservaNit) de Niterói*. Prefeitura Municipal de Niterói, 2019. Disponível on-line em: nov. 2022.

_____. *Decreto nº 14.250/2021*. Disponível on-line em: nov. 2022.

_____. *Decreto nº 14.399/2022*. 2022a. Disponível on-line em: nov. 2022.

_____. Coleção Avaliação de Políticas Públicas. 2022b. Disponível on-line em: ago. 2022.

_____. *Plano estratégico Niterói que queremos (NQQ) 2013-2033*. 2022c. Disponível on-line em: nov. 2022.

URBAN SYSTEMS. *Ranking connected smart cities 2022*. 2022. Disponível on-line em: nov. 2022.