



## 2ª parte

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP  
Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras – 2019

# Curso-Oficina: Avaliação ExPost de Políticas Públicas: avaliação executiva

Professor: Jackson De Toni

[jackson.detoni@gmail.com](mailto:jackson.detoni@gmail.com)

<http://lattes.cnpq.br/9181587534442584>

Período: 9,10,12,16,17,19 de 2019. Horário: das 19h às 22

## OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- O curso tem como objetivo orientar o trabalho aplicado de avaliação executiva ex-post conforme proposta no manual Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-post.

## PRINCIPAIS TÓPICOS

- - Avaliação Executiva: conceitos, estrutura e etapas de elaboração;
- - Descrição Geral da Política/Programa;
- - Diagnóstico do problema público;
- - Desenho da Política/Programa;
- - Implementação;
- - Estrutura de Governança;
- - Resultados e Impactos;
- - Execução Orçamentária e Eficiência Econômica.
- **Carga Horária:** 30 horas, sendo 18 horas presenciais e 12 horas não presenciais.
- <https://suap.ena.gov.br/portal/curso/754/>

# Avaliação da Aprendizagem

- A avaliação de desempenho ocorrerá pela entrega ao final do curso-oficina do trabalho aplicado em grupo sobre avaliação executiva desenvolvido sobre uma política/programa de escolha do grupo. O grupo deverá enviar o relatório final **até o dia [a definir]**, para o e-mail [aperfcarreiras@enap.gov.br](mailto:aperfcarreiras@enap.gov.br).

## **Critérios de Avaliação:**

- 1. Diálogo com os conceitos e temas abordados em aula;**
  - 2. Objetividade e clareza de raciocínio;**
  - 3. Organização da apresentação;**
  - 4. Entrega no prazo.**
- Além do trabalho será exigida frequência mínima de **80% das aulas dadas** para aprovação no curso.

# Avaliação de Programa



# Avaliação de Programa

- Avalia a necessidade, relevância, desenho, implementação, utilidade de uma intervenção proposta que busca concretizar os objetivos de uma política.
- O que envolve?
  - Capacidade de **fazer perguntas**.
  - Capacidade de **ouvir** o que tem a dizer os *stakeholders*.
  - Capacidade de aplicar **métodos de análise**
    - Capacidade de **responder** expectativas sobre: Conhecer melhor a realidade e as intervenções.
    - Melhorar o desempenho das intervenções.
    - Prestar contas à sociedade

# A dimensão política da avaliação (Carol Weiss 1973)

- Avaliação é atividade racional que ocorre **dentro de contexto político**. Considerações políticas interferem em três formas principais, e o avaliador que deixa de reconhecer sua presença está sujeito a série de choques e frustrações:
  - **1. Políticas e programas (...)** são **criaturas políticas**. Eles são propostos, definidos, debatidos, aprovados e financiados por meio de processos políticos.
  - **2. Porque** avaliação é realizada para alimentar **processo decisório**, seus relatórios penetram arena política.
  - **3. Avaliação** tem ela própria “olhar” político. Por sua própria natureza, ela tece implicitamente **afirmações políticas** sobre temas como (...) legitimidade de objetivos e estratégias de programas.

Fonte: Weiss, Carol (1993) Where politics and evaluation research meet, *Evaluation Practice*, 14 (1): 94

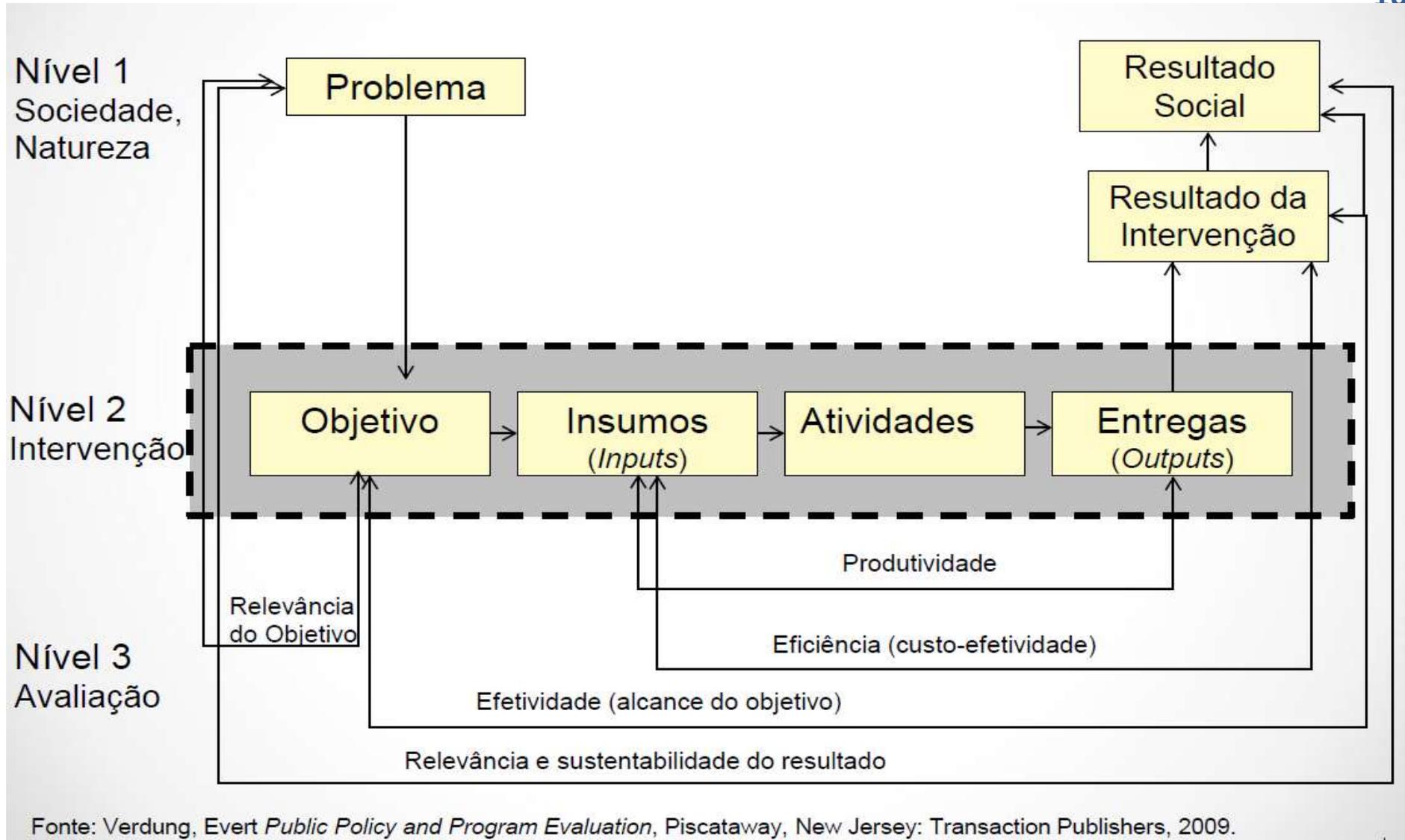
Período de construção	"Geração" ou "Onda"	Característica da Avaliação, Base Metodológica e relação com a Pol. Pub.
<p>1960-1990 (Conflito de paradigmas)</p>	<p><b>"Experimentalista"</b></p> <p>- A intervenção é eficaz em gerar os efeitos pretendidos?</p> <p><b>"Pragmatista"</b></p> <p>- Se justifica face às necessidades sociais? Se justifica face aos seus efeitos colaterais? - A intervenção tem valor? Para quem? Que perguntas são relevantes para os <i>stakeholders</i>?</p> <p><b>"Economicista"</b></p> <p>- A intervenção é custo-efetiva? Se justifica face aos custos e benefícios? É a alternativa mais eficiente ?</p>	<p><b>Avaliação ex-ante</b></p> <p>A avaliação dispõe de ferramentas teóricas e metodológicas para avaliar a intervenção face a objetivos e conceber a ação social.</p> <p><b>Avaliação = Julgamento</b></p> <p>O avaliador como <b>juiz do valor</b> e mérito da intervenção.</p> <p>Métodos avaliativos voltados para a tomada de decisão por critérios objetivos <b>quantitativos (avaliação <i>ex-ant</i>, experimentos piloto) e qualitativos .</b></p> <p>Avaliação como ferramenta para a concessão de recursos e ênfase nos critérios econômicos para julgar os programas (domínio dos economistas).</p> <p>Conceber os programas (fins), racionalizar o planeamento e a alocação dos recursos públicos, e assegurar a imputabilidade.</p>

Período de construção	"Geração" ou "Onda"	Característica da Avaliação, Base Metodológica e relação com a Pol. Pub.
1990 - ???	<p>"Construtivista",                      "Democrática",                      "Colaborativa",                      "Dialogica"</p> <p>Como integrar os atores no processo avaliativo para que melhor compreendam a intervenção e participem no seu aperfeiçoamento?</p>	<p>Reconhecimento da <b>natureza contextual e negociada</b> da avaliação: (1) ferramenta a serviço de <u>estratégias políticas</u>; (2) <u>pluralidade de valores</u> e sua influência na escolha de questões, métodos, julgamentos e resultados da avaliação; (3) limites da abordagem quantitativa.</p> <p>Avaliação = <b>negociação</b></p> <p>O avaliador como <b>moderador</b>.</p> <p>O avaliador não especialista (os <i>stakeholders</i> como <i>avaliadores</i>)</p> <p>Métodos avaliativos <b>pluralistas</b> capazes de abarcar o complexo do campo social.</p> <p><b>Métodos participativos:</b> leva em conta o ponto de vista dos diferentes atores sobre as intervenções, perguntas relevantes, métodos e resultados.</p>

# Quadro Geral

Tipo	Avaliação de Diagnóstico	Avaliação de Processos (Monitoramento)	Avaliação de Utilidade	
			Avaliação de Impacto	Avaliação de Eficiência
Propósito	Planejamento e desenho de programas em acordo com objetivos propostos	Verificação da correspondência entre o desenho e a implementação	Verificação da efetividade do programa em relação aos seus objetivos	Verificação da eficiência econômica do programa
Questões centrais	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Qual o problema?</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificação e explicação</li> <li>- Extensão</li> <li>- Distribuição</li> </ul> </li> <li>➤ <b>Qual a melhor intervenção para lidar com o problema?</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivo</li> <li>- Público Alvo</li> <li>- Estratégia de implementação/modelo de intervenção</li> </ul> </li> <li>➤ <b>Como avaliar o programa?</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plano de Avaliação</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Atingiu-se o público-alvo?</b></li> <li>➤ <b>O programa está sendo implementado conforme previsto?</b></li> <li>➤ <b>Como são usados os recursos na implementação do programa?</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>O programa está produzindo as mudanças esperadas?</b></li> <li>➤ <b>As mudanças são substantivas?</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Quanto custa o programa?</b></li> <li>➤ <b>Como custos e benefícios se comparam?</b></li> </ul>

# Modelo para Avaliação de Intervenções (União Europeia)



## Problema

Análise do diagnóstico do problema - pertinência da política em face de mudanças na conjuntura ou análise crítica que verifique se o diagnóstico anterior estava realmente correto e adequado

Exemplo prático: Fies

**Estrutura do Guia**

Insumos

Processos

Produtos

Resultados

Impactos

**Custo-benefício e eficiência**

Avaliação de implementação (ou processos) - investiga a transformação dos insumos utilizados em processos e produtos

Exemplo prático: Programa de Aquisição de Alimento (PAA) e Lei da Informática

Avaliação de resultados - se indicadores estão em linha com as metas e pesquisas qualitativas como a de satisfação dos usuários

Exemplo prático: MCMV

Avaliação de impacto - mensura o efeito causal da política. Apresenta critérios mínimos para a avaliação de impacto.

Exemplos práticos de acordo com método adotado

Avaliação de desenho - revisão do desenho adotado após a experiência obtida com alguns anos de execução da política

Exemplo prático: Fies

Avaliação de governança - análise das estruturas, das funções, dos processos e das tradições organizacionais para garantir que a política seja executada adequadamente

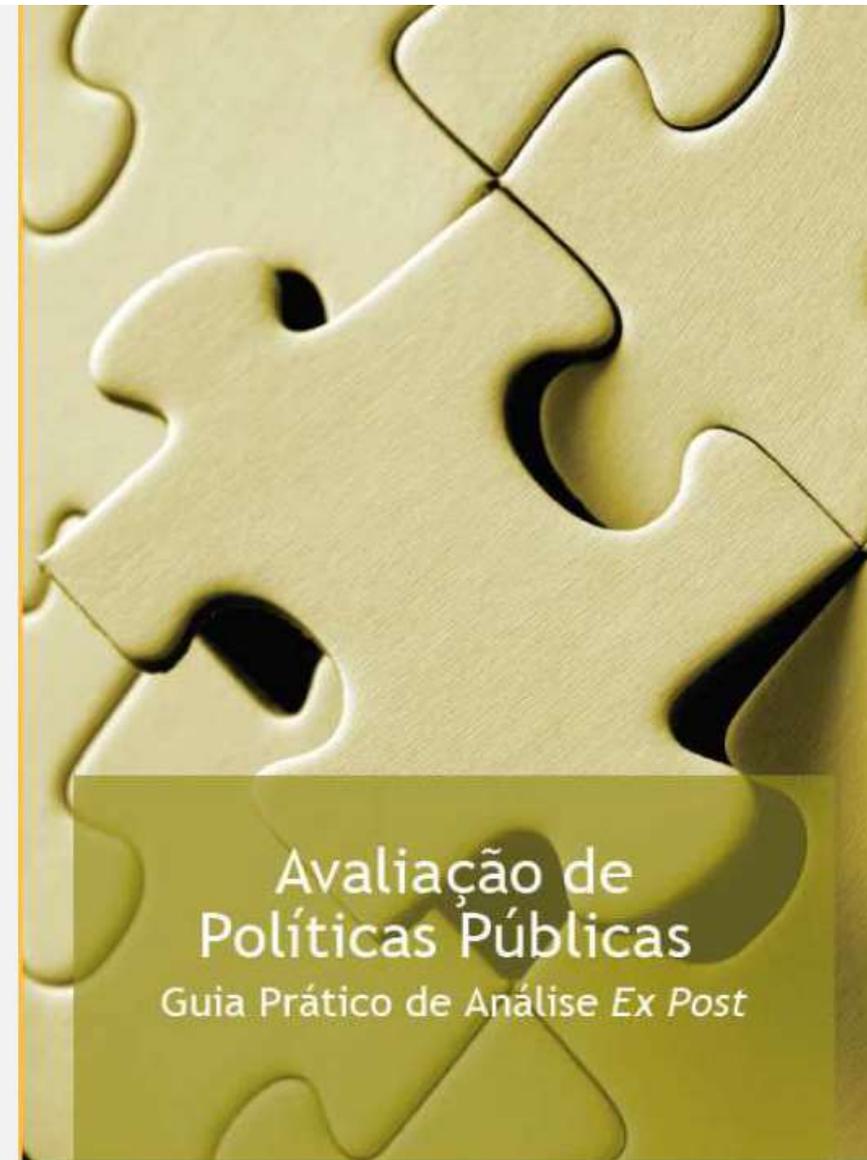
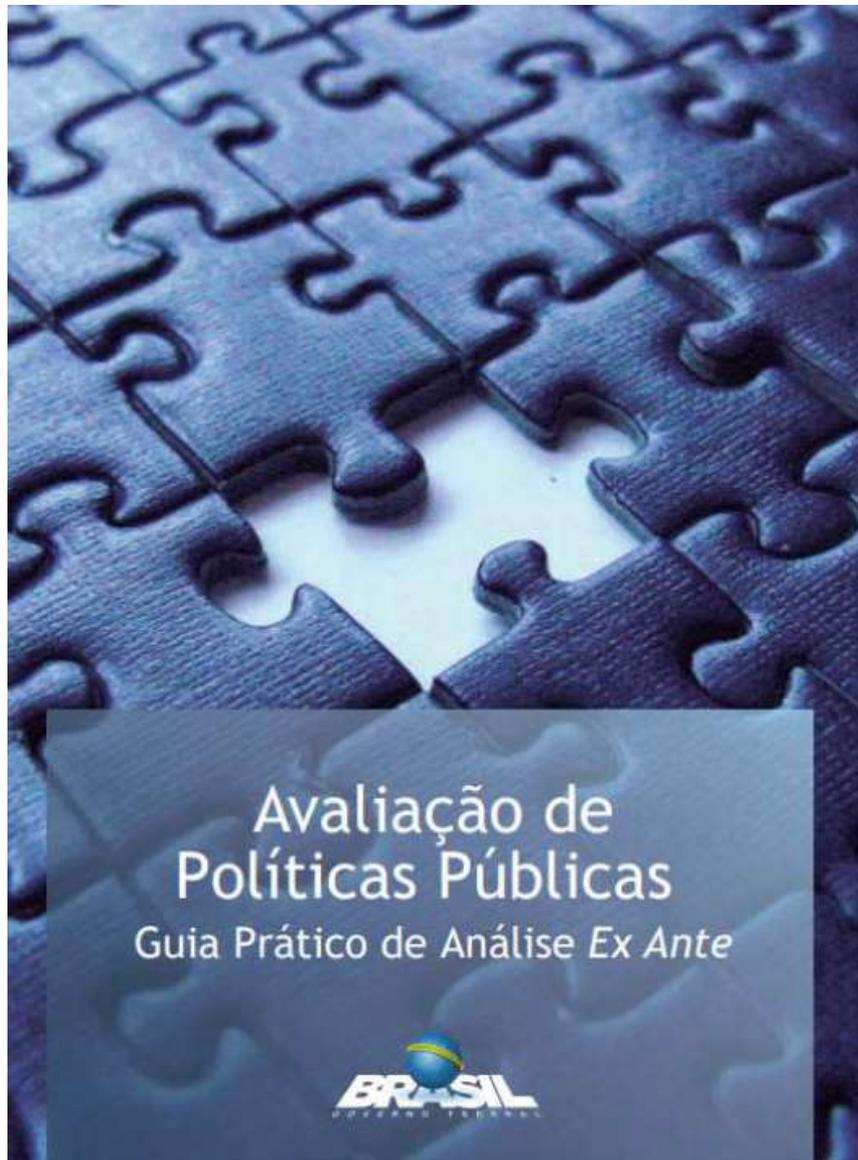
Avaliação de retorno econômico e social mensura custo benefício ou custo-efetividade da política

Exemplo prático: Fies  
Análise de eficiência - mensura a eficiência técnica das políticas descentralizadas

Exemplo prático:

Saúde (Alta e Média Complexidade)

Educação (Educação Básica e Ensino Superior)



# Avaliação Executiva: conceitos, estrutura e etapas de elaboração.

## O que é avaliação executiva?

- Relatório informativo sobre uma intervenção (política ou programa governamental), destinado ao tomador de decisão, orientado por perguntas avaliativas que permitam uma apreciação rápida da intervenção e que identifique aspectos a serem aprimorados ou melhor investigados.
- Referência Básica: CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al. **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise expost, volume 2.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.
- Outras referências : programa do curso.
- **Estrutura:** Modelo de Relatório

# Etapas de Elaboração

- Passo 1: Descrição Geral da Política/Programa
- Passo 2: Diagnóstico do Problema
- Passo 3: Desenho da Política
- Passo 4: Implementação
- Passo 5: Governança
- Passo 6: Resultados
- Passo 7: Impactos
- Passo 8: Execução das despesas orçamentárias e dos subsídios da União
- Passo 9: Eficiência e Economicidade do Gasto
- Passo 10: Recomendações

# Passo 1: Descrição Geral da Política/Programa

# Passo 1: Descrição Geral da Política/Programa

## BOXE 1

### Itens para a descrição da política

- Nome e finalidade da política.
- Quando a política foi instituída?
- A política é a sucessão ou a consolidação de políticas anteriores? Em caso afirmativo, informar de quais políticas ela é derivada.
- Quais são as normas que definem a política?
- Quais são as instituições públicas e privadas que participam da execução da política?
- Qual a abrangência territorial da política?

**Que outros aspectos seriam relevantes levantar?**

## Descrição do programa

- Problema
- Explicação
- Justificativa
- Objetivos
- Metas
- Público alvo
- Instrumentos
- Área de atuação (abrangência)
- Fatores de contexto
- Estratégia de implementação
- Prazo de execução
- Recurso previsto

## Levantamento de Informações

- Conhecer o programa/política e seu contexto
- Conhecer a equipe gerencial do programa/política
- Coletar informações para a avaliação



Fontes de  
Informações

- **Legislação e normas** existentes sobre o programa;
- **Documentos** do programa;
- **Literatura** sobre o programa ou projeto
- **Avaliações** anteriores;
- **Entrevistas** com gestores e implementadores;
- **Banco de dados** já existentes do programa;

# Passo 2: Diagnóstico do Problema

(Capítulo 04 pág. 104)

# Passo 2: Diagnóstico do Problema

## BOXE 2

### Questões orientadoras para o diagnóstico do problema

- Quando da criação da política, houve a elaboração de um estudo sobre o problema-alvo da intervenção? Se não, em quais documentos e registros pode-se encontrar a menção a esse problema?
- Identifique o problema e as causas em que a política que está sendo avaliada visa interferir.
- Apresentar a evolução dos indicadores, se possível desde a sua criação, relacionados ao problema e às causas escolhidas para serem atacadas por meio da política que está sendo avaliada.
- Apresentar hipóteses para a interpretação acerca da evolução dos indicadores relacionados ao problema e às suas causas, que pode ou não estar relacionada aos efeitos da política.
- Apresentar se há outras ações no âmbito do ministério ou de outros ministérios que também se destinam à resolução do mesmo problema. Quais as diferenças entre essas ações e a política em avaliação? Há propostas de coordenação entre essas políticas?

Fonte: CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al. **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise expost, volume 2**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, p.57.

*“If I had one hour to save the world, I would spend 55 minutes defining the problem, and only 5 minutes finding the solution.” Albert Einstein*

- Uma questão ou condição social não é automaticamente um problema público.
- Como o problema é definido determina a forma como será atacado.
- A definição do problema envolve aspectos objetivos e subjetivos.
- É preciso distinguir entre os sintomas do problema (o que acontece) e suas causas (por que acontece).
- Resolver ou mitigar um problema exige conhecer as suas causas.

## O Problema Público (vídeo Leonardo Sechi)

Situação  
Desejada



Situação  
Indesejada



- É um componente da **realidade**—algo que existe no tempo e no espaço -pertence ao contexto. Não é a “falta de algo”.
- Expressa uma condição negativa dessa realidade (“algo está errado”) em face do que “deveria ser”: uma **discrepância**;
- Está no foco de interesse de quem governa (está na **agenda**);
- É algo que quem governa deseja mudar e se dispõe a mobilizar recursos para tanto (“tem solução”).
- Existem elementos genéricos que devem fazer parte da **definição** e **estruturação** do problema para sua clareza.
  - Formulação
  - Descrição
  - Explicação
- Problemas exigem análise para sua compreensão e enfrentamento → representação por **modelos**

# Fontes de informação para a análise do diagnóstico

Diagnóstico	Perguntas	Possíveis fontes de informações
Problema	Qual a importância do problema na realidade atual? Este continua demandando intervenção do Estado?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Árvore de problema e de objetivo.</li> <li>• Métodos de análise das causas potenciais.</li> <li>• Pesquisas de dados estatísticos.</li> <li>• Revisão de literatura, revisão sistemática, meta-avaliação ou meta-análise.</li> <li>• Análise de bases de dados e registros administrativos do programa.</li> </ul>
	Quais são as causas do problema? Como as diferentes causas o determinam? Qual o peso de cada causa em sua caracterização?	
	A(s) causa(s) atacada(s) pela política permanece(m) válida(s) e determinante(s) para o problema?	
	Quais necessidades foram atendidas pela política ao atacar esse problema e quais não foram?	
Ambiente interno e externo	Qual a sua abrangência atual? Quais regiões são mais afetadas? Onde o problema é mais intenso? Quais os grupos ou indivíduos mais afetados?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisão de literatura, revisão sistemática, meta-análise.</li> <li>• Legislação e documentos oficiais.</li> <li>• Registros administrativos do programa.</li> </ul>
	Há legislação ou acordos internacionais relacionados ao problema em questão?	
	Houve outras políticas ou iniciativas que podem ter influenciado o problema?	

# Modelagem do Problema Público

Perguntas básicas da **modelagem do problema**:

- 1) De qual problema estamos falando? (**formulação**)
- 2) Como se manifesta na realidade (**descritores**)?
- 3) Quais as suas **causas**? (**explicação**) sobre quais agir? Com que objetivos?
- 4) Quais as **consequências** de não agir?
- 5) Por que, para que e para quem intervir (**público-alvo**)?

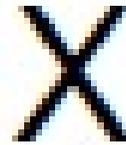
## Como NÃO formular um problema público !

- Não nomear temas como problema (saúde, educação etc.);
- Não listar objetivos (“mortalidade infantil reduzida pela metade”) ou ações a serem executadas (“concluir a escola X”);
- Não se reportar à própria política em implementação (“programa X não funciona”);
- *Um problema de origem social não é a ausência de solução ou uma solução ineficaz.*

Um problema bem formulado não pode ser a falta de uma solução pré-concebida.

***Falta de ônibus escolar***

(solução preconcebida)



***Crianças da área rural da região “X”  
não frequentam a escola.***

(problema real)



# Temos que perguntar várias vezes, por quê?

Crianças da área rural da região "X" não frequentam a escola

**Por quê?**

Crença dos pais na irrelevância do currículo

As crianças trabalham (custo de oportunidade)

Educação de Baixa Qualidade

Os pais não deixam as crianças ir à escola

As crianças têm dificuldade de acesso à escola



# Temos que perguntar várias vezes, por quê?

As crianças têm  
dificuldade de acesso à  
escola

Por quê?



A escola não oferece todos os anos escolares

Não existe vaga ou escola

As exigências burocráticas da escola não conseguem ser atendidas pelos pais.

Os pais não podem pagar o custo da taxa escolar

As crianças não conseguem chegar à escola

# Temos que perguntar várias vezes, por quê?

As crianças não conseguem chegar à escola

Por quê?



O acesso à escola é perigoso

As famílias residem em área sem acesso terrestre

Há crianças com deficiência ou dificuldade de locomoção

Os pais não podem pagar o custo da taxa escolar

A escola está muito longe de casa e não existe meio de transporte

## Exemplo de problemas mal formulados:

- *Falta de...* condições de trabalho
- normas nas escolas
- material didático
- condições técnico-pedagógicas
- etc

O problema central não deve ser definido a partir do que está faltando na situação-alvo (por exemplo, ausência de incentivos para a produção automobilística). Isso pode ser apenas uma pequena parte do processo para resolvê-lo ou mitigá-lo – assim, é possível que leve a uma avaliação equivocada.

## Exemplos de problemas melhor formulados:

- Há cerca de 11,5 milhões de pessoas com 15 anos ou mais analfabetas no Brasil.
- Cerca de 450 mil crianças de 4 a 5 anos estão fora da escola.
- Há cerca de 13,4 milhões de desempregados na população economicamente ativa.

# Avaliação ex-post de Políticas Públicas

## **Descrição do Problema** (extensão, severidade, distribuição etc.)

- Como o problema se manifesta na realidade?
- Quais as evidências da existência do problema?
- Como posso demonstrar a existência e evolução do problema?

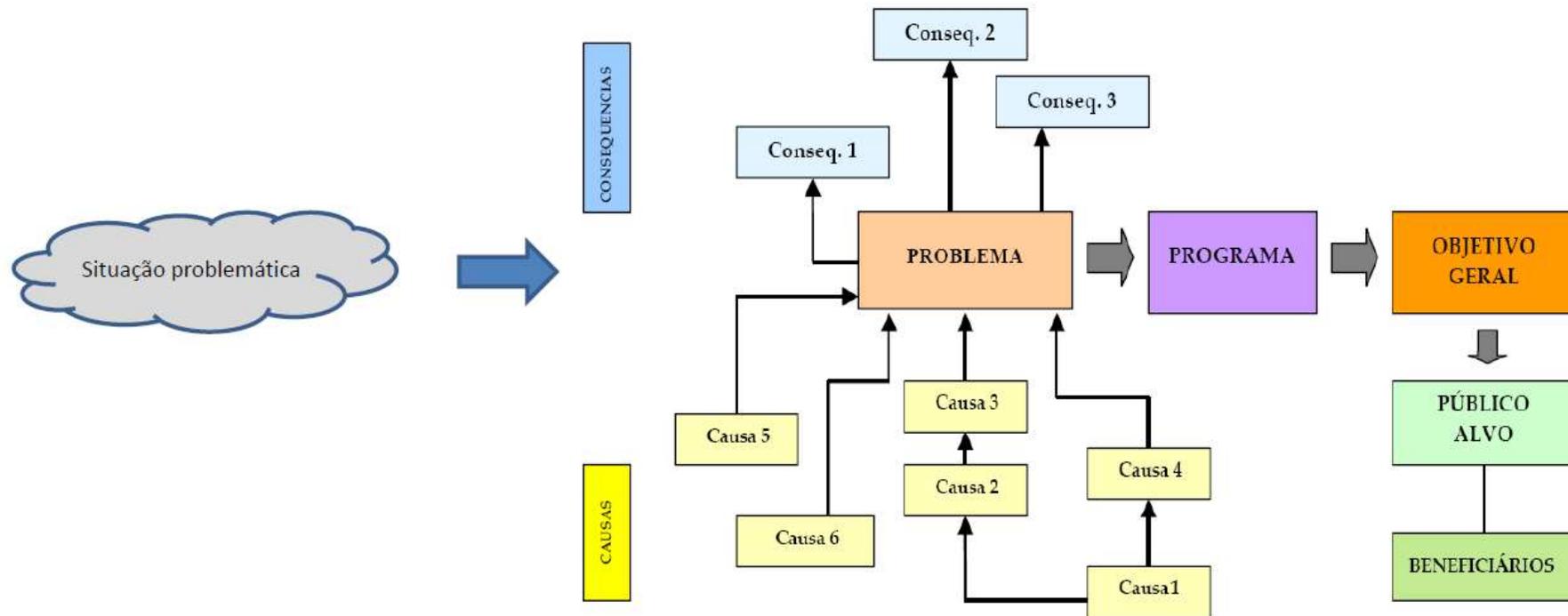
## **Dados e indicadores do problema:**

- Indicadores: características (SMART), desagregação, territorialidade, método de cálculo, pactuação
- Fonte (<http://dados.gov.br/> )
- Linha de base
- Metas (parciais, intermediárias, finais)

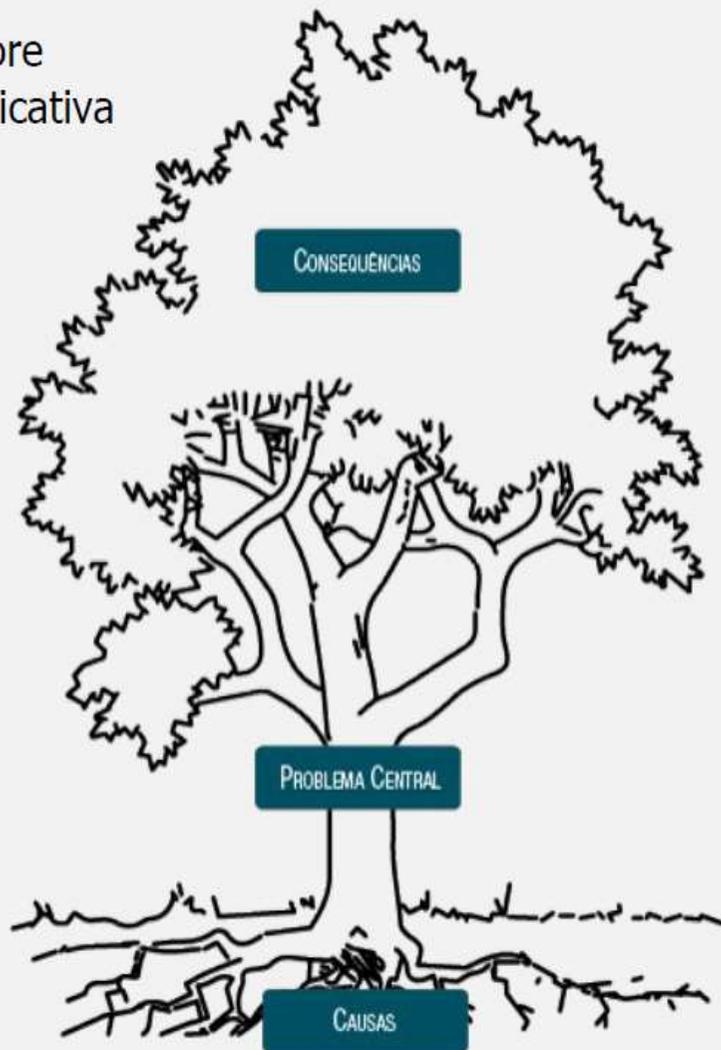
# Avaliação ex-post de Políticas Públicas

- Explicação do problema (hipótese explicativa): o que causa o problema?
- Por que as causas nos interessam?
- Tipos de causas
- Causas possíveis (especulação)
- Causas plausíveis (razão)
- Causas críveis (evidência)
- Causas práticas (são críveis e podemos atuar sobre elas)
- Os problemas públicos em geral possuem múltiplas causas interrelacionadas, o que dificulta a análise causal.
- Análise causal: perguntar 5 vezes, **por quê !**

# Árvore de Problema (MODELO LÓGICO CAUSAL)



Árvore explicativa



## Diagnóstico do problema

Justificativas à intervenção do Estado.

	<b>Dimensões</b>
Por que esse problema merece ser atacado?	<b>Política</b>
Ele é uma causa importante identificada?	<b>Técnica</b>
Ele é de competência Federal?	<b>Institucional</b>
É de responsabilidade da administração governamental?	<b>Administrativa</b>
Ou da regulação sobre o setor privado?	<b>Econômica</b>
O resultado esperado é superior ao custo (político, econômico, social, operacional) quanto aos objetivos da ação do Estado?	<b>Estratégica</b>

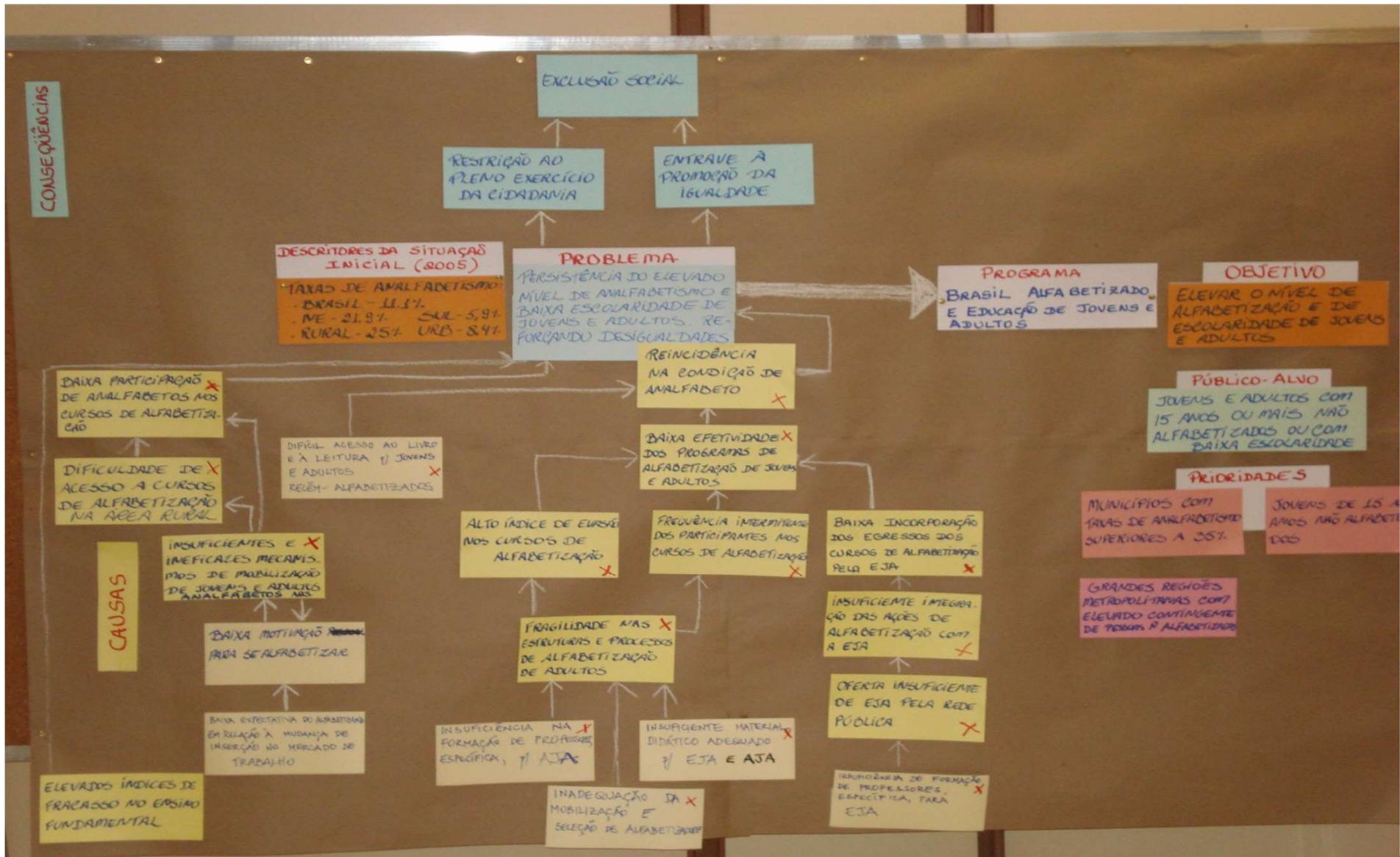
# Passo a passo para a elaboração da árvore do problema

- 1) Identifique o problema, de forma que essa identificação não signifique apontar algo que esteja faltando na situação-alvo/na população-alvo, pois isso poderia fazer com que a solução para o problema fosse definida como o fornecimento do que está faltando, o que pode não ser a melhor solução possível.
- 2) Aponte as causas possíveis do problema, o que pode ser feito por meio de chuva de ideias ou com a pergunta: o que está causando esse problema?
- 3) Analise por que essas causas geram esse problema, de modo que as respostas a essa questão podem trazer as subcausas do problema (“causas das causas do problema”).
- 4) Liste os principais efeitos diretos e indiretos do problema.

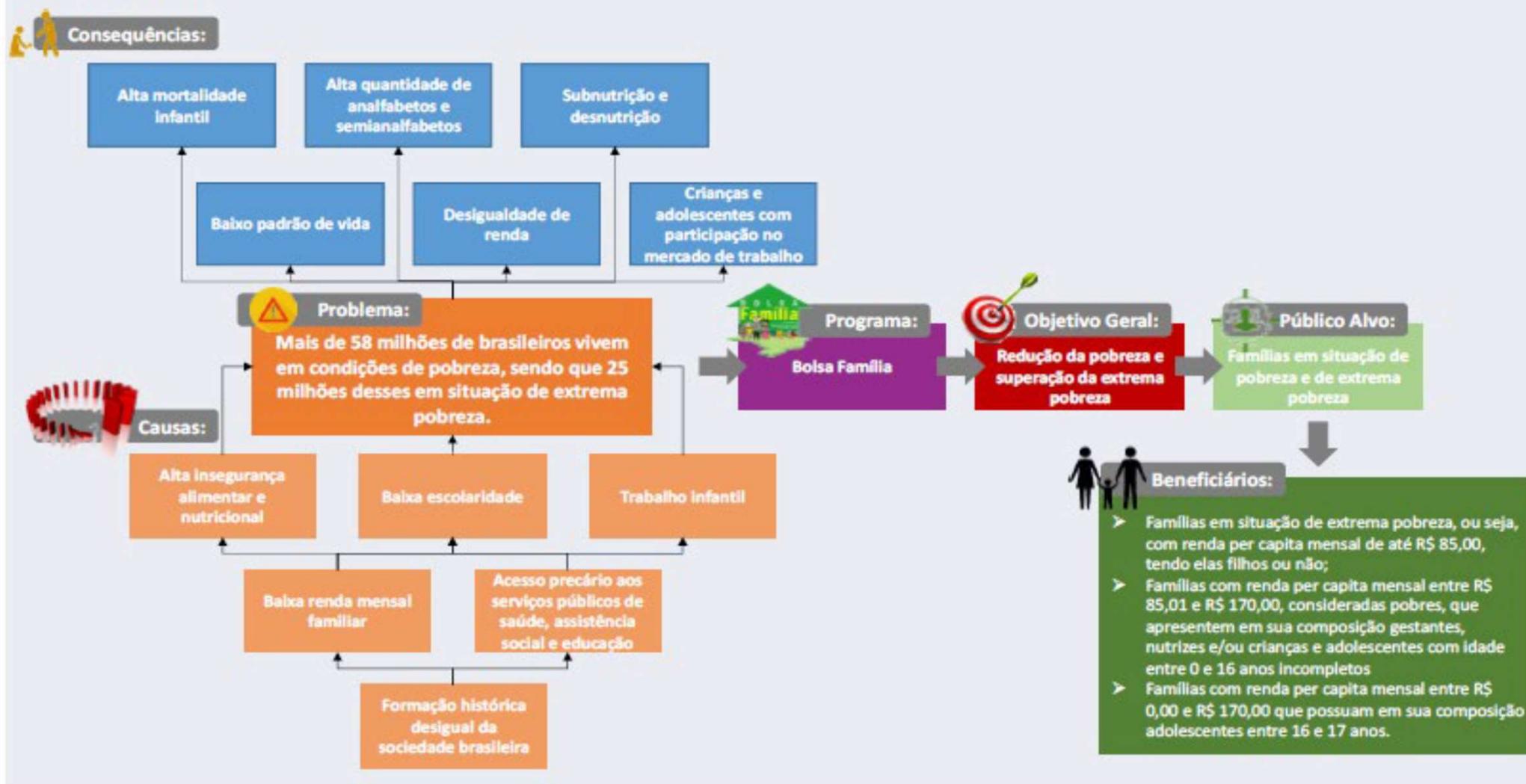
# Método FSD

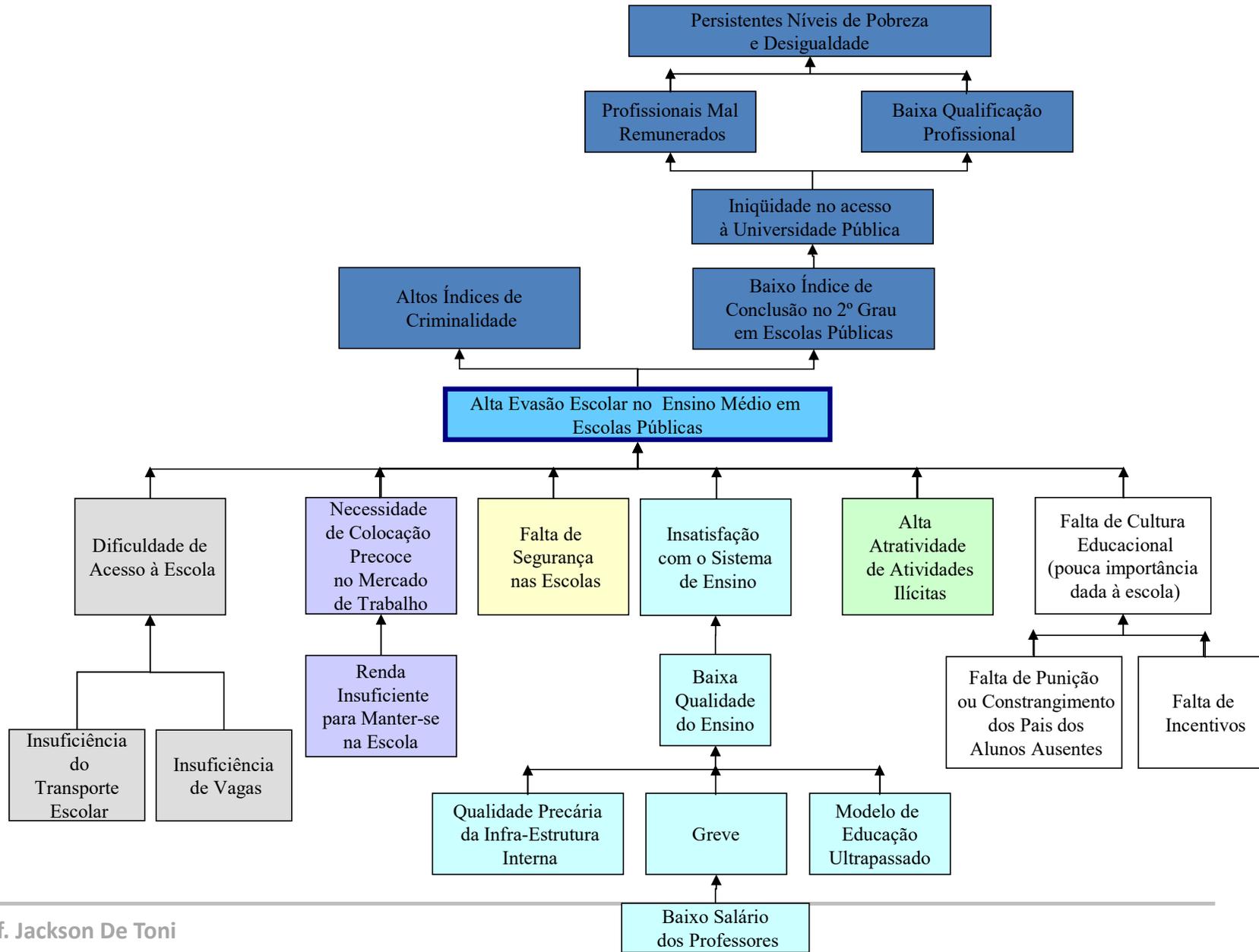
(fragmentação, sobreposição, duplicidade e lacunas; TCU (2017))

- **Fragmentação:** é a existência de mais de uma instituição governamental (ou mais de uma unidade dentro de uma instituição governamental) que atua na resolução do problema ou na intervenção pública sem coordenação plena, havendo, assim, oportunidades para melhorar a prestação do serviço público.
- **Sobreposição:** várias políticas ou instituições agem sobre o mesmo problema e com objetivos parecidos, atuando em atividades, estratégias semelhantes ou sobre o mesmo público-alvo para alcançar esses objetivos.
- **Duplicidade:** define-se pela existência de instituições ou políticas públicas diferentes que entregam os mesmos serviços ou produtos à sociedade.
- **Lacuna:** ausência de execução de políticas, processos, atores, mecanismos institucionais, benefícios ou beneficiários para que a intervenção tenha mais eficácia e efetividade.



## Árvore do Problema:





# Significado da “Árvore do Problema”

- As árvores de problemas são úteis na construção de **hipóteses explicativas** (causas potenciais) do problema, mas precisam ser testadas em sua consistência lógica e base empírica.
- Elas dependem dos **atores** envolvidos no processo de explicação/estruturação do problema e do **conhecimento** disponível.
- Como **validar a explicação** causal construída na árvore de problemas?
- Deve-se analisar se há estudos e evidências que mostram a relação causa-problema, verificando se de fato são essas causas que geram o problema (**revisão sistemática e meta-análise**).
  - A árvore de problema identifica múltiplas causas e é preciso selecionar sobre quais causas agir e sobre a conveniência e a capacidade para agir.
  - **Causas críticas**
  - Centro prático de ação
  - Alto impacto sobre o problema

## Dificuldades para explicar problemas complexos (quase estruturados):

- A solução do problema gera outros problemas para outros atores sociais. A eficácia da solução é sempre discutível situacionalmente.
- Os fatos não falam, meus interesses falam pelos fatos, o ator explica para agir. O campo de um ator é o mundo restrito por suas práticas cotidianas.
- A realidade explicada compreende a explicação do outro, o outro é parte do que devo explicar.
- Toda informação é carregada de interesses e subjetividade, apoiada em valores e interesses: diferentes perguntas, diferentes respostas...
- Descrever não é explicar, explicar não é só distinguir, mas **avaliar, apreciar e qualificar** causas e efeitos.
- A explicação total não existe. A explicação científica é essencial, mas não esgota o entendimento de um problema.

## Dificuldades para explicar problemas complexos (quase estruturados):

- Ansiedade informacional: sobre-carga de informações, super-exposição à informação, não sistemática, inconstante e não selecionada; a “percepção” é simultânea, mas a “assimilação” é seqüencial...; a cada nova informação as conexões neurológicas são interrompidas e reconstruídas (“fadiga neural”).
- A objetividade da solução depende da posição de quem a declara o problema (“um ponto de vista é a vista de um ponto!”).
- Confusão entre causas, sintomas e efeitos!
- Resultado: “muitas soluções em busca de um problema”.
- **Não há nada mais destrutivo do que um excelente projeto que foi construído para resolver o problema errado!**

## Análise do Público-Alvo

Qual é o **público-alvo**?

- Unidades: pessoas, grupos sociais, organizações, áreas, prédios, rios, sistema viário etc,

### **Elegibilidade**

- Critérios: necessidade, demanda, risco, histórico, localização, faixa etária etc.
- Norma: especificação do critério -> define quem é de fato elegível
- “sobreinclusiva” (risco de ineficiência) x “subinclusiva” (risco de inefetividade)
- Viabilidade de aplicação da norma: medidas, instrumentos, agentes, custos de seleção.
- Diferentes perspectivas: gestores, políticos, potenciais beneficiários, potenciais não-beneficiários, ativistas etc.

### **Estimativa**

- Quantos e onde estão?
- Quanto custa a cobertura total?

### **Risco de não adesão**

- Existe um aspecto voluntário na maioria dos programas e, portanto, o risco de não adesão do público-alvo.

# Análise da população elegível à política

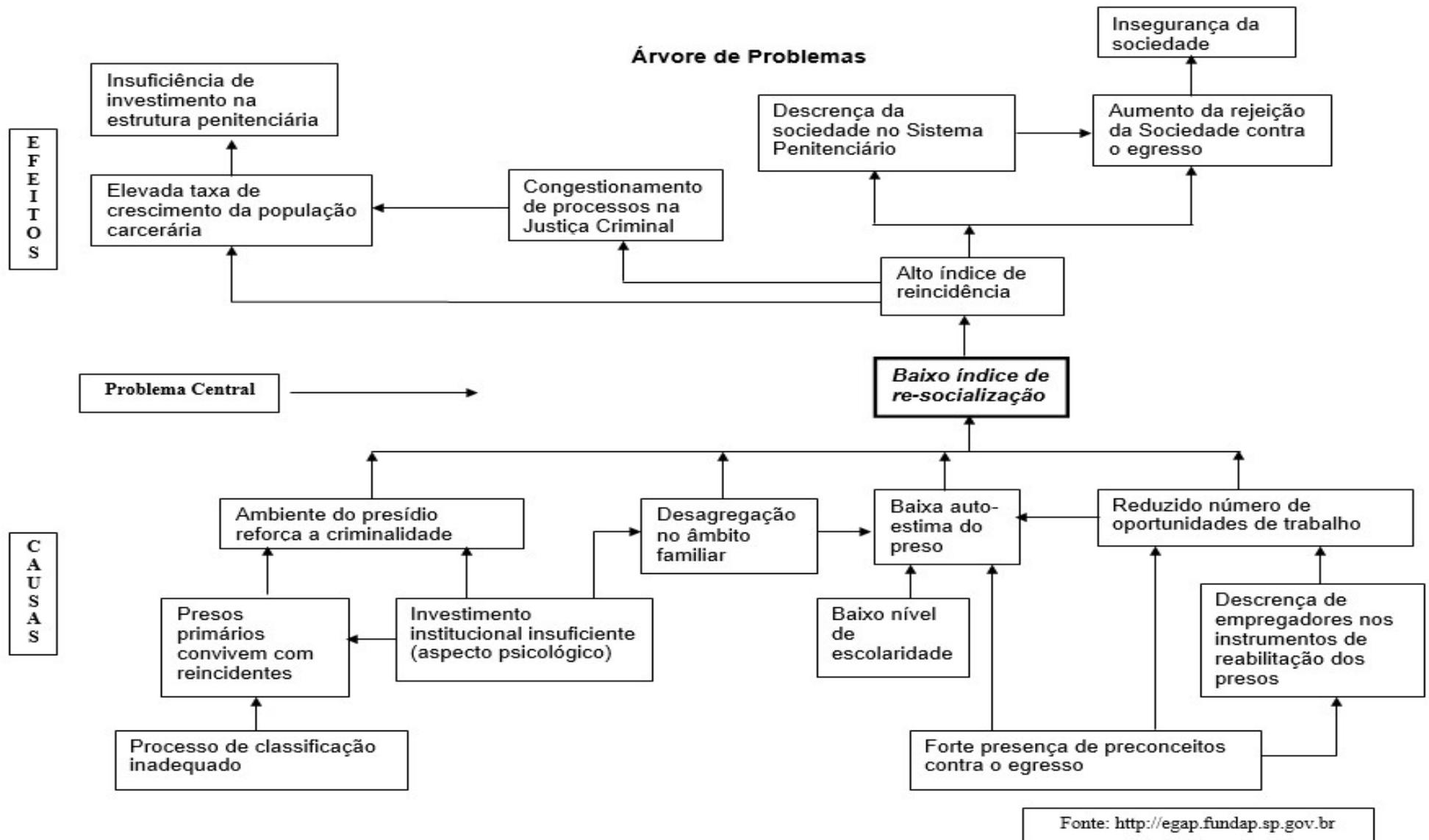
- 1) A política é universal ou focalizada? Isso está alinhado ao objetivo da intervenção?
- 2) Se a focalização está alinhada ao objetivo da política, os critérios atuais de elegibilidade estão bem definidos, isto é, são objetivos, identificáveis e transparentes?
- 3) Como os critérios de elegibilidade podem ser atestados? Existem instrumentos e procedimentos para garantir que os beneficiários cumprem com os critérios de elegibilidade?
- 4) Como é feita a seleção, por meio de seleção do gestor ou por meio de candidatura da população potencial (autosseleção)?
- 5) Os critérios atuais são os corretos? Há possibilidade de aprimoramento no acesso à política, de modo que outros critérios de elegibilidade poderiam ser utilizados para aumentar a efetividade da política?

# A Árvore de Objetivos (a “árvore” não faz parte da avaliação executiva)

- **A árvore de objetivos é essencialmente o inverso da árvore de problemas !**
- Exercício de construção coletiva sobre o que seria uma situação-alvo a perseguir que mitigue e/ou solucione o problema.
- É vital que as partes interessadas apresentem uma visão clara, realista e acordada das mudanças que se espera observar em termos de resultados e impactos na sociedade, comunidade ou na vida das pessoas afetadas.
- Identificar, para cada elemento da árvore de problemas, um resultado positivo imediato (objetivo) e efeitos positivos de longo prazo caso esse resultado seja atingido.

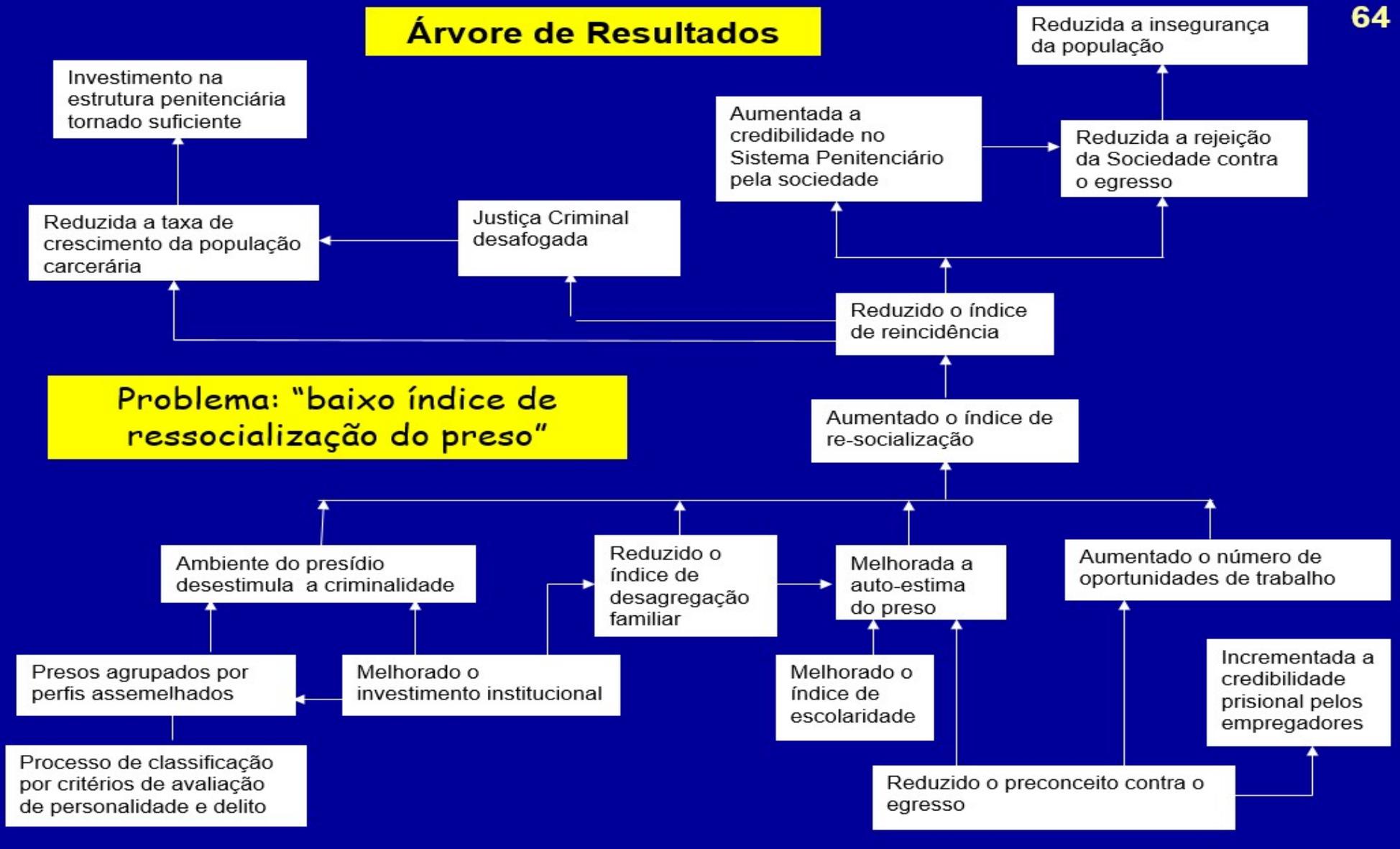
## Passo a passo para a elaboração da árvore de objetivo

- 1) Identifique o objetivo da política pública, de forma que essa identificação esteja claramente associada ao problema-alvo da intervenção.
- 2) Analise qual ação ou quais ações são necessárias para que o objetivo com a intervenção seja alcançado.
- 3) Liste os principais resultados diretos e indiretos alcançados com o objetivo da política pública.
- 4) Avalie qual a relação entre essa ação ou ações consideradas necessárias pela política e a(s) causa(s) do problema que ela pretende atacar.
- 5) Há ações alternativas para se chegar ao objetivo pretendido pela intervenção e atacar a(s) causa(s) do problema em questão?



# Árvore de Resultados

**Problema: "baixo índice de ressocialização do preso"**



# Passo 3: Desenho da Política

## Passo 3: Desenho da Política

### BOXE 3

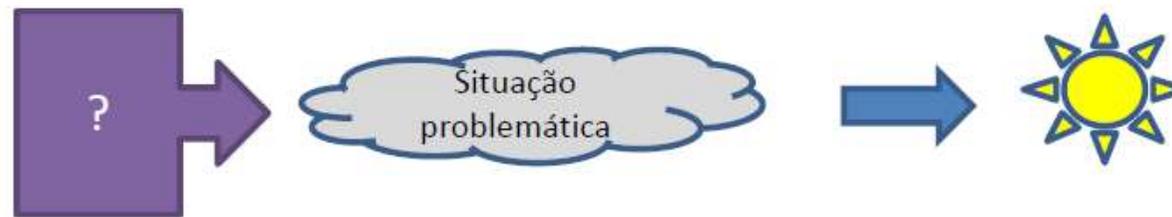
#### Questões orientadoras para a análise do desenho



- Há modelo lógico elaborado para a política? Se sim, quando ele foi elaborado?
- Apresente modelo lógico da política caso já tenha sido elaborado, ou desenvolva modelo lógico em conjunto com representantes do órgão gestor da política.
- Existe cronograma para realização de medição dos indicadores no âmbito da política? Como isso ocorre?
- Quais são os indicadores acompanhados no âmbito da política? Preencher tabela 1, associando os indicadores a cada um dos componentes do modelo lógico.
- Os indicadores encontrados corroboram as hipóteses anteriormente estabelecidas ou sinalizam fraquezas em alguma(s) das hipóteses referentes aos componentes do modelo lógico?
- Quais são as hipóteses e a racionalidade por trás desse modelo lógico?<sup>1</sup> Descrever essas hipóteses por meio da figura 2.
- Os incentivos existentes levam a comportamentos esperados por parte dos envolvidos na política?
- Há medidas que levam a comportamentos indesejados por parte dos envolvidos na política?
- A política é universal ou focalizada? Se for focalizada, quais são os critérios de elegibilidade?
- Como é a demanda pela política? Os bens e serviços ofertados pela política atendem a demanda da sociedade?

# Modelagem da intervenção

- Em que consiste a intervenção?



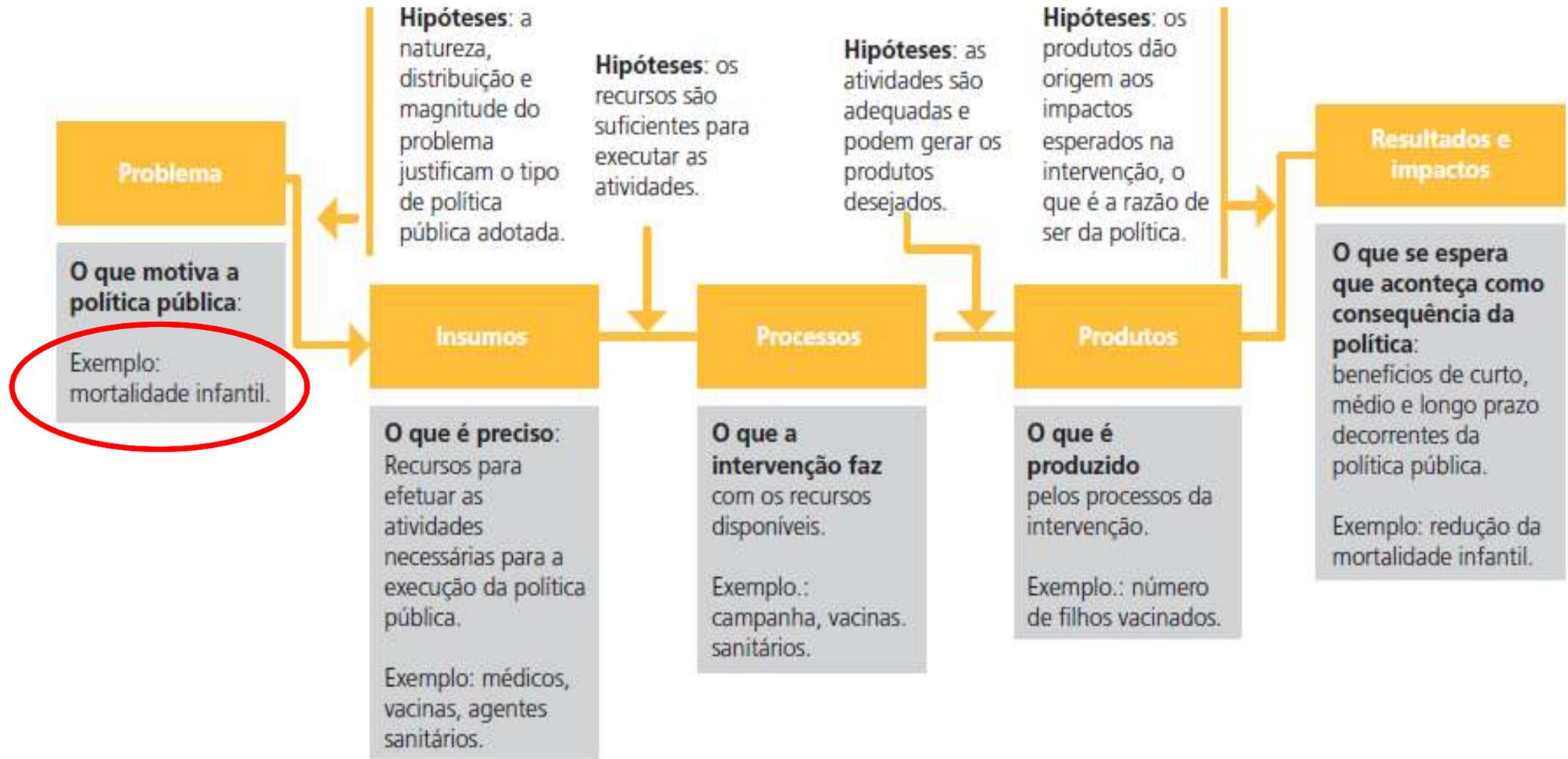
Antes de avaliar um programa/política é preciso conhecê-lo **MODELO LÓGICO DA INTERVENÇÃO**

- Identifica a cadeia causal que vincula ações e resultados esperados (mecanismos pelos quais o programa opera).
- Explicita a “**teoria do programa**”: o modo como é concebido intervir sobre a realidade (Rossi et al. 2004)
- Conceitualização das relações entre um programa e seus efeitos (Weiss, 1972)
- Modelo de como o programa deve funcionar (Bickman, 1987)
- O que acontece na “caixa preta” durante a transformação de input em output (Lipsey, 1987)

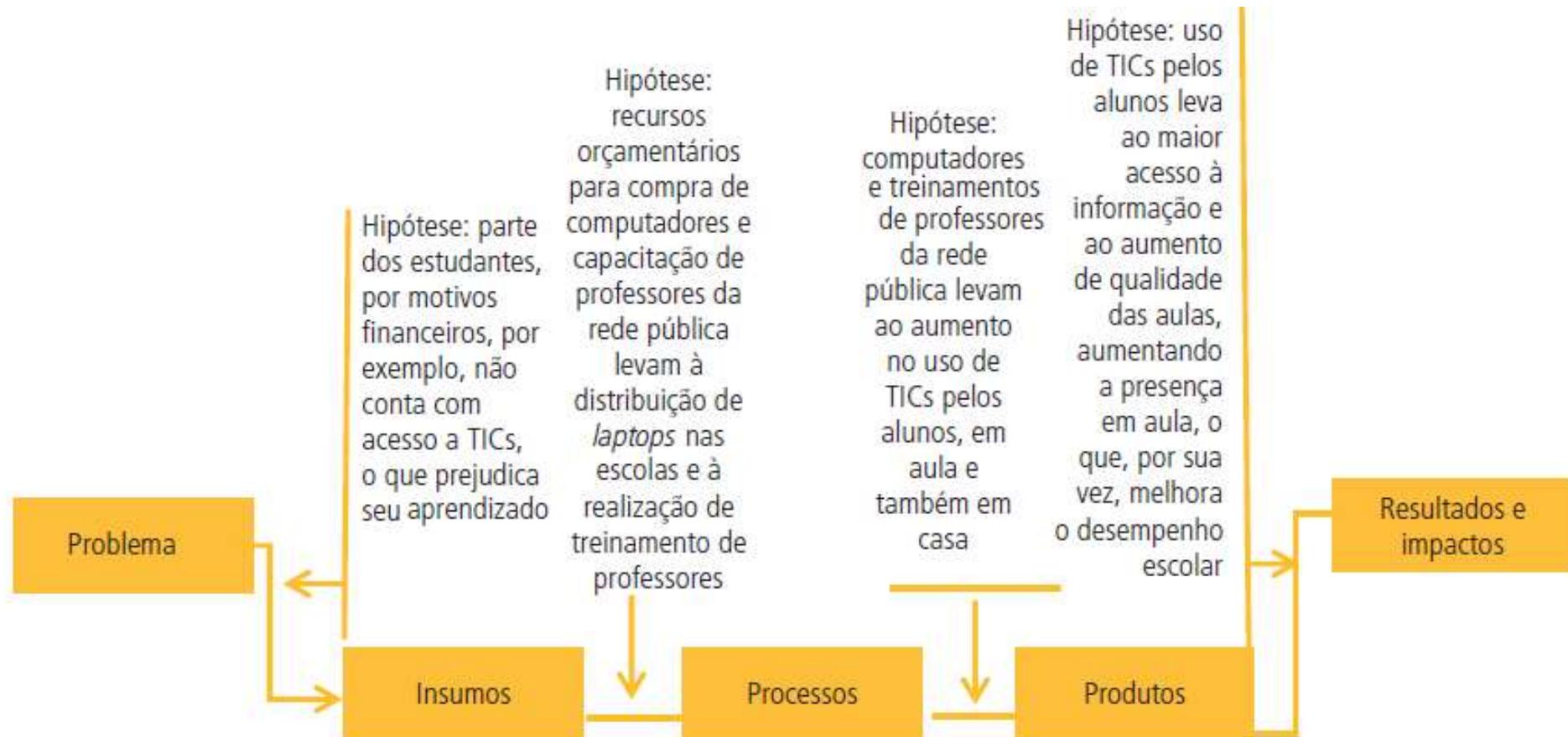
# O que é teoria do programa?

- A teoria do programa é um **resumo narrativo** (uma frase ou um parágrafo) que expressa de forma objetiva como a política incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos ao longo do tempo.
- Envolve a especificação de **como e por que uma política pode causar determinado desdobramento**, investigando as relações causais entre os estágios envolvidos e explicitando **como se espera atingir os objetivos** da política, materializados nos resultados e nos impactos do modelo lógico.
- Estrutura a **racionalidade por trás da política pública**, sendo um instrumento para orientar diversas abordagens de avaliação, bem como o próprio monitoramento ao longo da sua execução.
- Idealiza a **seqüência de eventos e resultados que deverão ocorrer** em uma cadeia causal de modo a confrontar o esperado com o observado. É uma forma de ilustrar como, a partir de um **conjunto de processos**, chega-se aos resultados desejados.

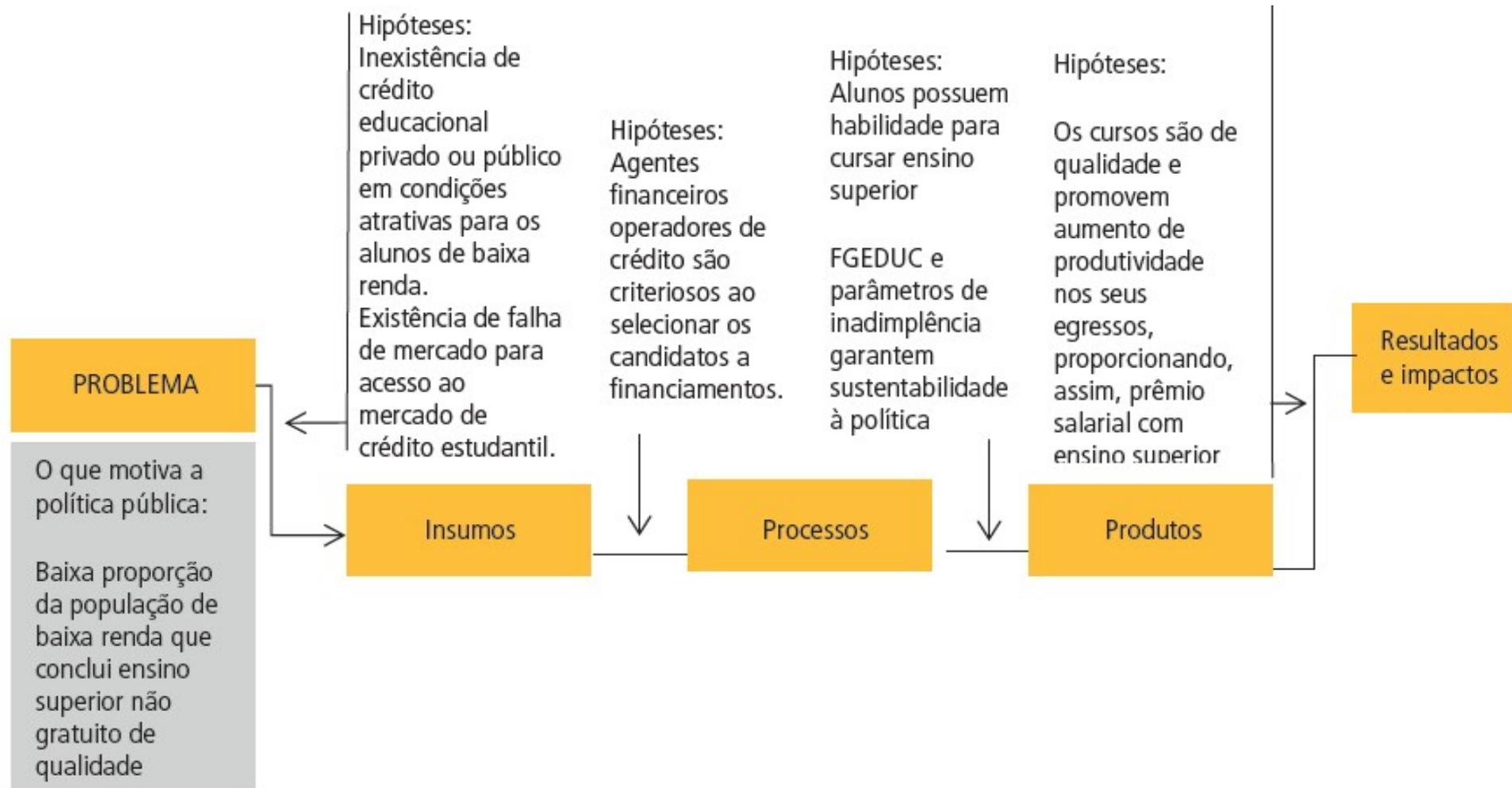
# Teoria do programa



# Programa um Computador por Aluno (Prouca)



# Teoria do programa do Fies



## Perguntas básicas da **modelagem da intervenção**:

1. Quais as **hipóteses** que suportam a intervenção? Tais hipóteses são razoáveis?
2. Que **objetivos** o programa pretende alcançar?
3. O que o programa realiza (**ações**)? O que é feito com os recursos disponíveis?
4. Quais os **efeitos esperados** e a quem se busca **beneficiar**?
5. Que **fatores de contexto** podem influenciar o sucesso da intervenção?
6. Como os elementos anteriores se vinculam logicamente em uma **relação de causa-efeito**?

# Falhas e erros de desenho da política

(efeitos não planejados ou não intencionais)

Efeito	Descrição	Exemplo
Peso morto	Ocorre quando a política tende a proporcionar resultados que já ocorreriam de qualquer forma.	Na Indonésia, durante os anos 1970, uma política pública para a família ganhou reconhecimento internacional por diminuir a taxa de fertilidade do país. De fato, a taxa de fertilidade caiu acentuadamente entre 1970 e 1990, sendo que, no mesmo período, o governo indonésio aumentou fortemente os recursos para o planejamento familiar. Dado que as duas coisas aconteceram contemporaneamente, muitos concluíram que o investimento em planejamento familiar levou a menor taxa de fertilidade. No entanto, estudos posteriores mostraram que tais programas tiveram apenas um impacto moderado sobre essa, apontando como causas principais da queda a mudança no <i>status</i> das mulheres, uma ampla política educacional orientada para adolescentes e o próprio crescimento econômico, ao incorporar a população feminina no mercado de trabalho (Gertler e Molyneaux, 1994).

# Falhas e erros de desenho da política

(efeitos não planejados ou não intencionais)

Vazamento	Ocorre quando os benefícios da política são recebidos por outros agentes, e não pelo público-alvo.	Suponha um programa de combate à pobreza. A elegibilidade do programa é baseada em informação imperfeita, o que pode ocasionar erro de inclusão (incluir aqueles que não são pobres), assim como erro de exclusão (excluir aqueles que são pobres).
Substituição	Ocorre quando o efeito da política favorece um grupo em prejuízo de outro.	Uma política social orientada para expandir o emprego para determinado grupo à custa da redução do emprego do restante da força de trabalho.
Deslocamento	Ocorre quando resultados positivos promovidos pela política são contrabalanceados por resultados negativos da mesma política em outros grupos ou locais.	A concentração de crédito subsidiado em larga escala para um setor específico da economia, na medida em que reduz a oferta de crédito para os demais demandantes, gera uma má alocação de recursos na economia, além de aumentar a concentração de renda.

# A definição dos Objetivos (resultados)

1. É uma **MUDANÇA**(positiva) na realidade sobre a qual se intervém e que seja alcançável.
2. Deve ser o **RESULTADO** da ação intencional, dirigida e coordenada do Governo (política /programa / ação).
3. É passível de **VERIFICAÇÃO** (metas ; indicadores)
4. **Pessoas**: aquisição de conhecimentos e habilidades; mudança de atitude e comportamento etc.
5. **Serviços/instituições**: capacidade técnica fortalecida, gestão melhorada, desempenho melhorado, maior utilização, motivação da equipe etc.
6. **Problemas sociais**: analfabetismo reduzido; incidência de doenças e mortalidade reduzidas; aumento da escolarização etc.

## Como **NÃO** formular objetivos: linguagem da ação x linguagem da mudança

- A **linguagem da ação** expressa resultados do ponto de vista do promotor da ação (Poder Público).
- *Objetivo: Promover o desenvolvimento profissional de 180 inspetores escolares.*
- *Indicador: número de inspetores capacitados*
- A **linguagem da mudança** descreve mudanças na condição das pessoas, a partir de sua perspectiva.
- *Objetivo: Até 2018, 180 inspetores escolares serão capazes de aplicar os novos métodos e práticas de trabalho.*
- *Indicador: número de inspetores que sabem como aplicar novos métodos e práticas de trabalho.*

## Como **NÃO** formular objetivos: linguagem da ação x linguagem da mudança

- A **linguagem da ação** expressa resultados do ponto de vista do promotor da ação (Poder Público).
- *Objetivo: Promover o uso de mosquiteiros impregnados para o controle de malária*
- *Indicador: número de mosquiteiros distribuídos*
- A **linguagem da mudança** descreve mudanças na condição das pessoas, a partir de sua perspectiva.
- *Objetivo: Pessoas em áreas endêmicas dormem sob mosquiteiro impregnado.*
- *Indicador: % de pessoas que dormem sob um mosquiteiro impregnado*

## Como **NÃO** formular objetivos: linguagem da ação x linguagem da mudança

- A **linguagem da ação** expressa resultados do ponto de vista do promotor da ação (Poder Público).
- *Objetivo: Promover o desenvolvimento profissional de 180 inspetores escolares.*
- *Indicador: número de inspetores capacitados*
- A **linguagem da mudança** descreve mudanças na condição das pessoas, a partir de sua perspectiva.
- *Objetivo: Até 2018, 180 inspetores escolares serão capazes de aplicar os novos métodos e práticas de trabalho.*
- *Indicador: número de inspetores que sabem como aplicar novos métodos e práticas de trabalho.*

# A construção de uma teoria da mudança

- É a descrição de como uma intervenção é pensada para gerar os resultados desejados. Ela **descreve a lógica causal de como e por que um determinado programa**, uma forma de implementação do programa ou uma inovação no desenho do programa atingirá os resultados pretendidos.
- É o alicerce-chave de qualquer avaliação de impacto, considerando-se que o foco da pesquisa está no **binômio causa e efeito**.
- As teorias da mudança retratam **uma sequência de eventos que leva aos resultados**. Elas exploram as **condições e pressupostos necessários para que a mudança ocorra**, explicitam a lógica causal do programa e mapeiam as intervenções do programa ao longo de trajetórias lógico-causais.
- Uma cadeia de resultados estabelece a **lógica causal** a partir do início do programa, começando pelos recursos disponíveis, até o seu final, analisando as metas de longo prazo.
- ***Uma boa cadeia de resultados ajudará a expor as hipóteses e riscos implícitos na teoria da mudança.***

# A construção de uma teoria da mudança



**FIGURA 1**  
**Componentes do modelo lógico**

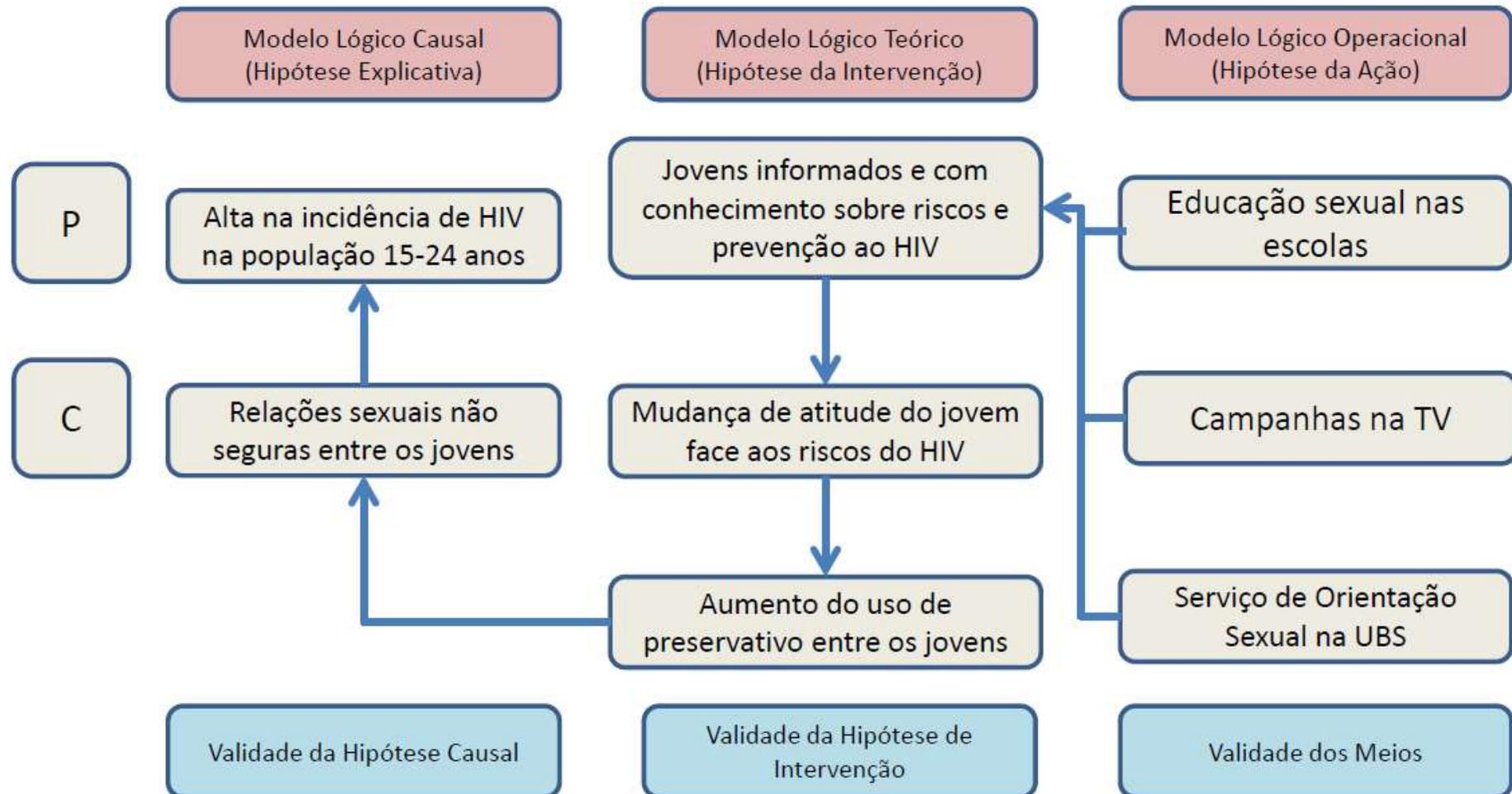


Fonte: CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al. **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex post, volume 2.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, p.59.

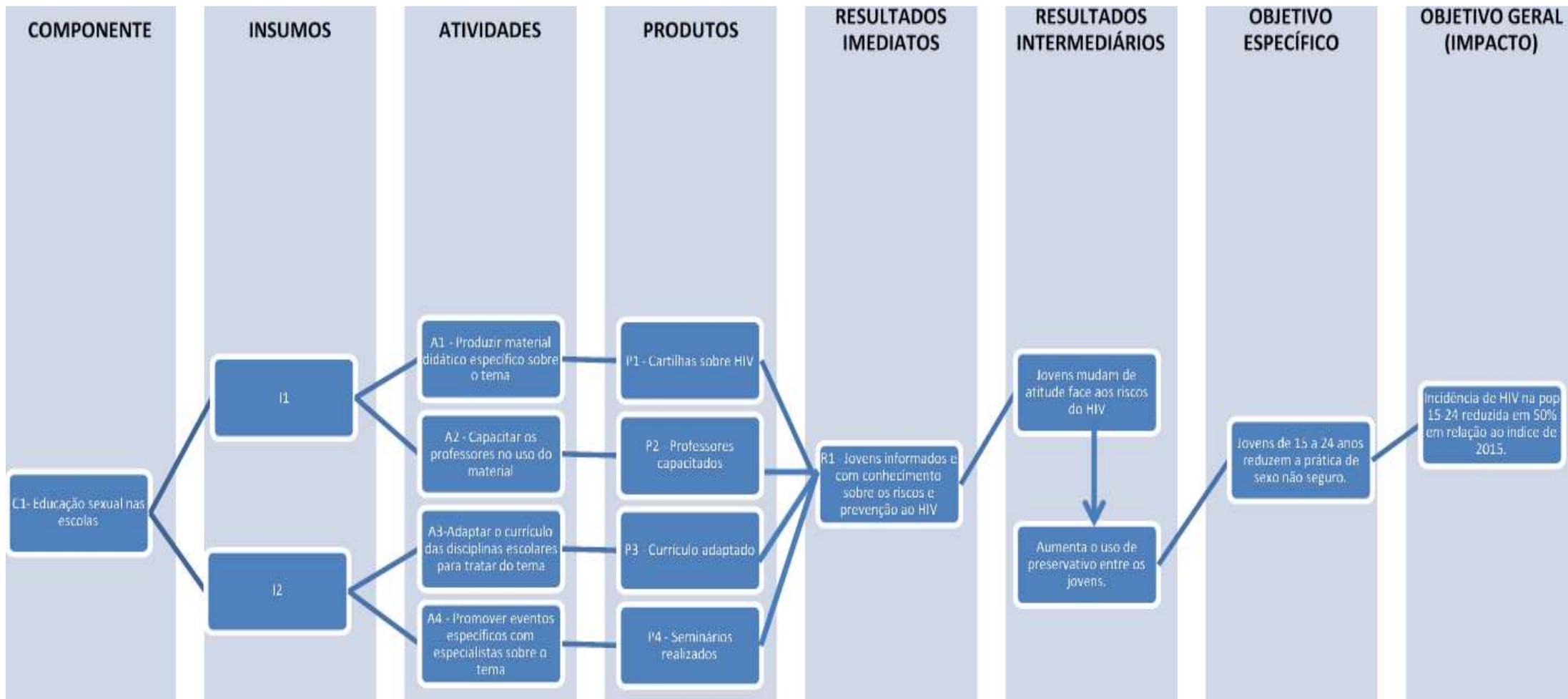
# Modelos Lógicos

Modelos Lógicos	Descrição	Fontes	Perguntas
Modelo Lógico Causal	A rede de fatores determinantes (causas) do problema, as causas críticas e como suas relações explicam o problema.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos do programa</li> <li>• Entrevistas</li> <li>• Observações</li> <li>• Consulta a especialistas / literatura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como o problema é gerado?</li> <li>• Quais as causas críticas?</li> <li>• Como as causas se articulam na geração do problema?</li> </ul>
Modelo Lógico Teórico	Explicação de como a intervenção afetará o problema selecionado na direção esperada e gerará os benefícios sociais desejados. É o fundamento teórico da intervenção.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos do programa</li> <li>• Entrevistas</li> <li>• Observações</li> <li>• Consulta a especialistas / literatura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como a intervenção espera gerar mudanças e afetar as causas determinantes do problema?</li> </ul>
Modelo Lógico Operacional	Cadeia de atividades (os processos) que concorrem para a consecução dos objetivos do programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos do programa</li> <li>• Entrevistas</li> <li>• Observações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quem faz o quê?</li> <li>• Quais são os recursos investidos?</li> <li>• Quais as atividades previstas/realizadas?</li> </ul>

# Diagrama dos modelos lógicos



# Programa: “Diga Não ao HIV”



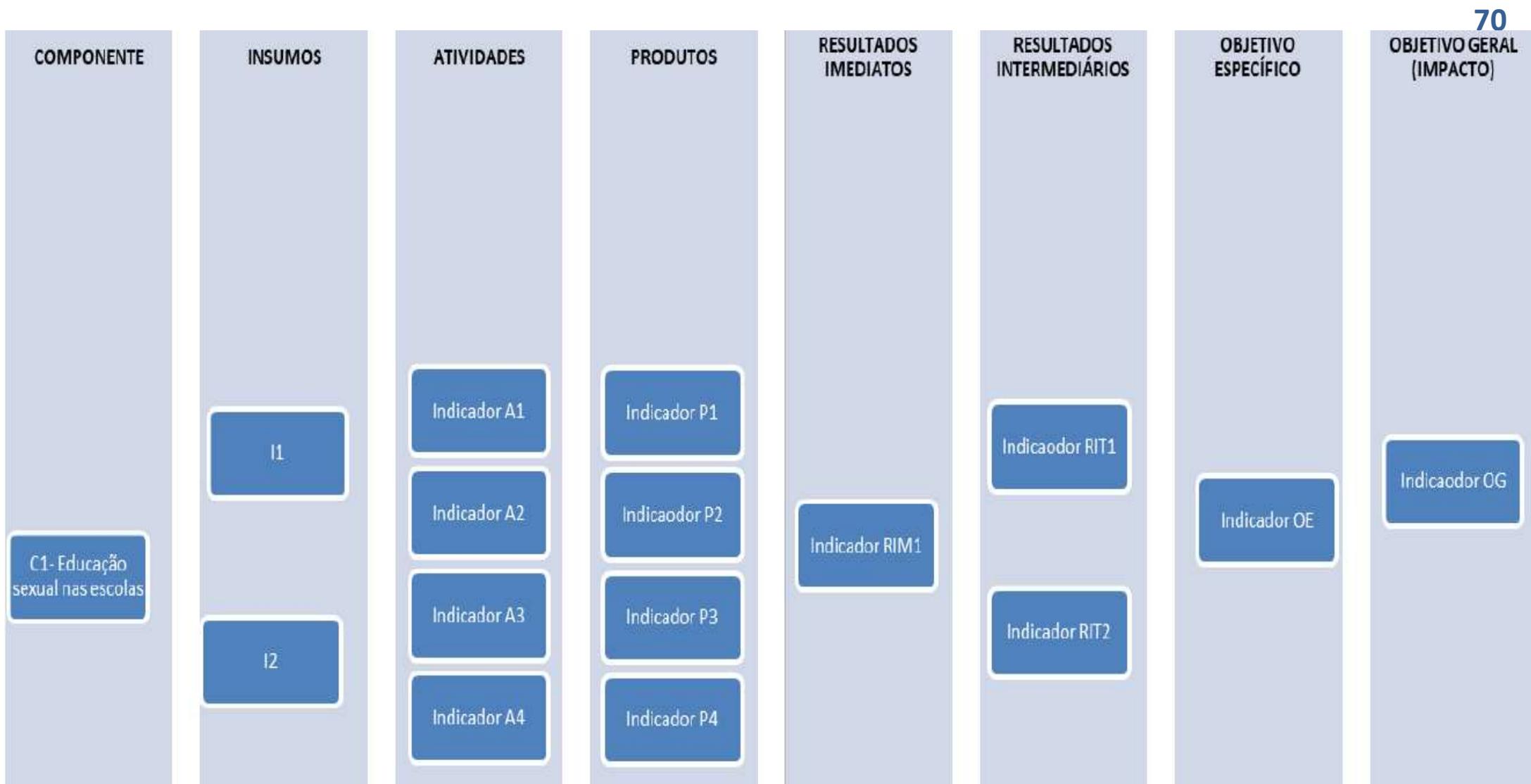


TABELA 1

## Monitoramento dos últimos quatro anos

Indicador	Componentes do modelo lógico					Valor da linha de base	Meta				Realizado			
	Insumos	Processos	Produtos	Resultados	Impactos		2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018

# Tabela de indicadores

Indicador	Elementos Operacionais da Intervenção		Resultados				Valor de linha de base	Meta				Realizado				Fonte de Dados	Órgão Responsável
	Atividade	Produto	Resultado Imediato	Resultado Intermediário	Objetivo Específico	Objetivo Geral (Impacto)		2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022		
Indicador A1	X																
Indicador P1		X															
Indicador RIM1			X														
Indicador RIT1				X													
Indicador OE					X												
Indicador OG						X											

## Vantagens /utilidade do modelo lógico

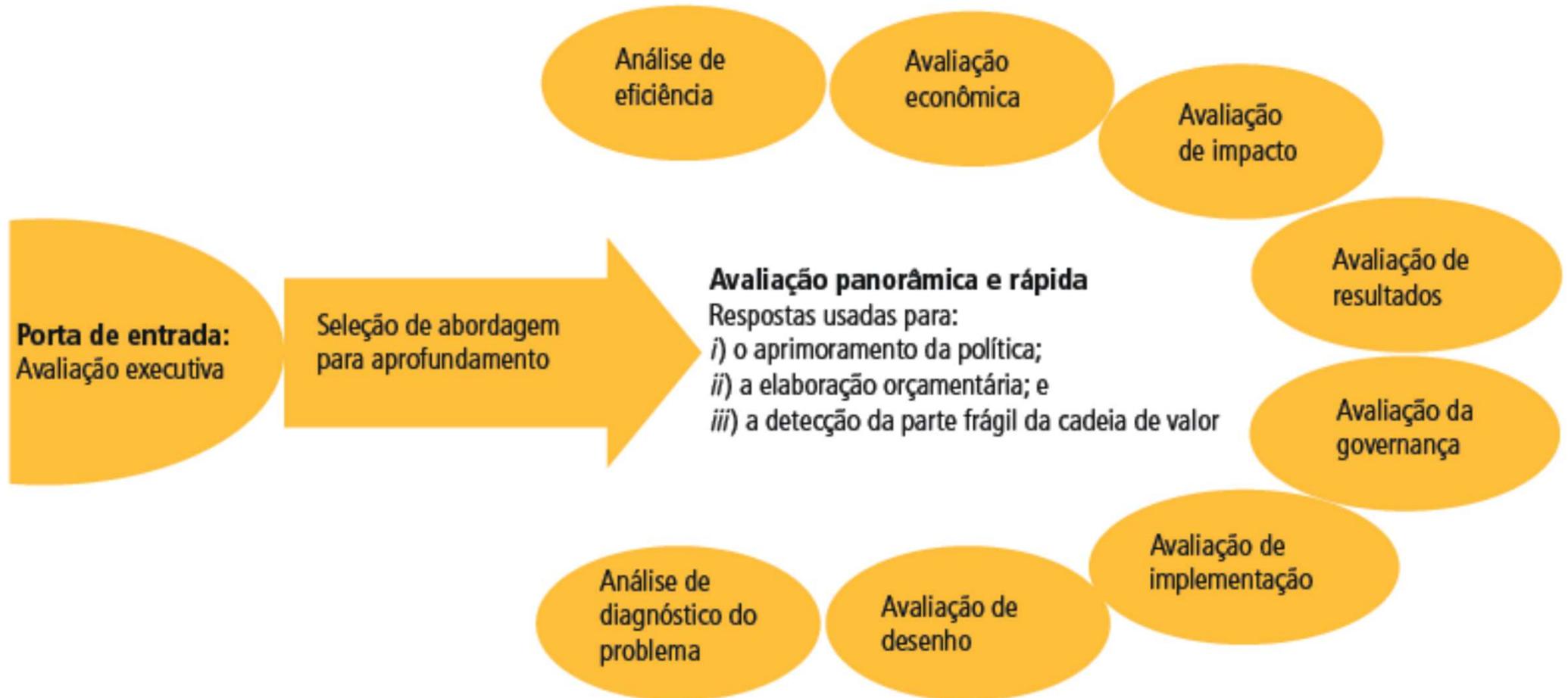
1. Construção de consenso e compartilhamento da **definição do problema**, da **teoria da intervenção** e do **desenhado programa** entre os *stakeholders*.
2. Explicitação dos **mecanismos de funcionamento** da intervenção.
3. **Comunicação de forma esquemática** do desenho de uma intervenção.
4. Identificação de pontos críticos de M&A.
5. Definição de forma **estruturada da intervenção** a ser avaliada (inclusive para o controle e acompanhamento da gestão).
6. Permite confrontar o **desenho da intervenção** e o que é de fato implementado.
7. Fornece **uma guia para a avaliação normativa** de processos e resultados.

# Desafios para a modelagem da intervenção

- **Unicidade de entendimento** sobre o modelo lógico.
- Quem deve participar de um processo de modelagem (legitimidade do modelo).
- As hipóteses causais em geral **não derivam de um saber sistematizado** (científico) mas de um saber implícito: modelo lógico teórico formal x modelo lógico teórico tácito.
- A modelagem da intervenção deve
  - desafiar a lógica dos executores na sua consistência;
  - evitar ser o “**empacotamento**” lógico de soluções pré-concebidas, em que não se processou a análise dos problemas.

## Passo 4: Implementação

## Avaliação executiva: Panorâmica; Análise global da política; Porta de entrada para outras avaliações (componentes mais frágeis)



# Por que avaliar a implementação?

- A **implementação** de políticas públicas compreende os esforços de execução da ação governamental, incluída a alocação de **recursos** e o **desenvolvimento dos processos organizacionais** previstos para isso (CGU, 2015).
- A **qualidade** de um governo se traduz pela qualidade de suas políticas. A avaliação da implementação contribui para **aperfeiçoar** a política e, por extensão, não apenas o governo que a implanta, mas as condições gerais de vida da sociedade.
- O conhecimento sobre a implementação permite o aprimoramento da política no seu **desenho**, nos seus **processos**, na sua **governança**, seus **resultados** e **impactos**.
- Se avaliações indicam **fragilidades** e **falhas** na execução da política, o orçamento pode sofrer redução marginal de um exercício a outro (ganhos de eficiência ou redução temporária).
- As avaliações **positivas** podem resultar em **elevações** orçamentárias para a política.... exceto nas situações nas quais o problema que justificou a política deixe de existir ou de ter relevância para a sociedade.

# Por que avaliar a implementação?

- Pressman e Wildavsky (1984) defendem que a avaliação envolve a “reconciliação do conhecimento com o poder”.
- A avaliação é a única forma de provisão de **conhecimento** acerca da boa ou má implementação de uma política ou programa, oferecendo aos gestores de política o conhecimento necessário para **alterações** ou **mudanças de direção** nos programas.
- A **aprendizagem organizacional** constitui a chave tanto para a implementação quanto para a análise de programas e de políticas públicas, sendo a implementação a finalidade que conteria ambas, já que “**nós avaliamos para aprender e nós aprendemos para implementar**” (PRESSMAN; WILDAVSKY, *Implementation*, 1984).

# Questões orientadoras para o trabalho de grupo

- Os bens ou serviços são entregues aos **beneficiários**? Como isso (essa entrega) tem sido **acompanhado** pela gestão da política?
- Quais são os **instrumentos normativos e os procedimentos** usados para a compra dos insumos utilizados na execução da política? Há **transparência** sobre esses procedimentos?
- Existem **mecanismos de supervisão** da execução da política para garantir o alcance de sua finalidade?
- Se a política possuir restrição de acesso, há **mecanismos de controle da elegibilidade** dos beneficiários?
- Esses mecanismos são efetivos?
- Na **divulgação** da política, as informações são efetivamente **direcionadas** ao público-alvo? Como?
- Há **gestão de riscos** na execução da política? Se sim, essa gestão observa a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n°1/2016?

# Por que as políticas falham?

São mal **concebidas**

⇒ “tratamento errado”

Não são **implementadas**

⇒ “tratamento inexistente”

São **implementadas** de modo parcial

⇒ “tratamento incompleto”

Não **atingem** quem deve atingir

⇒ “tratamento cego”

O **modo de implementação** (estratégia) compromete o programa (p. ex., incentivos adversos; burocratização; acessibilidade)

⇒ “tratamento sabotado”

São **implementadas** sem qualidade ou com qualidade variável (sem padrão)

⇒ “tratamento ruim”

## As políticas falham porque...

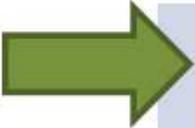
- São políticas lançadas sem uma clara definição de **quem faz o quê**, com que **grau de autonomia**, com que **formas de monitoramento e controle**.
- sem especificar o **passo a passo operacional** e o planejamento dos **riscos**.
- gerando **incertezase** pontos de travamento (“gargalos”).
- A Instrução Normativa Conjunta no 1/2016, elaborada pela CGU e pelo MP, determina aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal a adoção de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à **gestão de riscos**, aos **controles internos** e à **governança**.

# Aspectos conceituais: componentes do modelo lógico e sua relação com a avaliação da implementação (p. 59)

## Componentes do modelo lógico



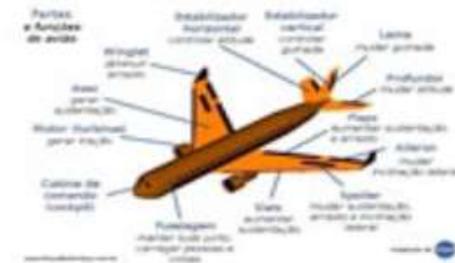
## Aspectos conceituais: componentes do modelo lógico e sua relação com a avaliação da implementação

	<b>Insumos</b>	<b>Recursos</b> do setor público – orçamentários ou não – necessários para atingir os objetivos da política.
	<b>Processos</b>	São as ações que <b>combinam os recursos disponíveis</b> para <b>produzir bens e serviços</b> a fim de atacar as causas de um problema.
	<b>Produtos</b>	São os <b>bens ou serviços</b> resultantes de um <b>processo</b> , ou seja, as entregas ( <i>outputs</i> ) que a política pública faz para atacar as causas do problema e gerar resultados.
	<b>Resultados</b>	São mudanças incidentes sobre as causas do problema, que decorrem de um ou mais produtos.
	<b>Impacto</b>	Mudança de mais longo prazo no problema que a política busca enfrentar, alinhado aos objetivos da política.

# Avaliação executiva da implementação

INPUTS (insumos)	OUTPUTS (produtos)
Recursos Materiais (instalações, equipamentos etc.)	Bens, Serviços, Informação, Conhecimento etc.
Recursos Financeiros	
Recursos Humanos (experiência, formação, competências)	
Recursos organizacionais (informação, tecnologias, normas, procedimentos etc.)	

# Metáfora: voo do avião



# A avaliação da implementação se relaciona aos processos e produtos.



## Avaliação executiva da implementação: análise da trajetória da PP

Análise dos indicadores e metas de processos e produtos da PP:

- sistema de **informações gerenciais**; atualização dos registros; auditoria nos registros; controle de qualidade dos registros; cronograma de atividades pontuais de monitoramento.
- Qualidade do **material informativo** sobre a PP.
- Treinamento do pessoal envolvido na implementação: realização de fóruns.
- **Cumprimento de prazos**: descontinuidades ou interrupções da PP.
- Conformidade da PP com o desenho estabelecido: em que medida a PP foi implementada conforme o planejado.
- Houve desvios do que foi previsto? **Por que?**
- **As entregas e os produtos estão chegando à população-alvo?**

## Aspectos conceituais

- Também denominada de **avaliação de processos**, a avaliação de implementação tem como objetivo avaliar se a política é executada conforme a **normativa** e o **desenho estabelecido**, identificando se os **elos** entre os **insumos**, os **processos** organizacionais e os **produtos** estão condizentes com o **esperado** ou se podem ser **aprimorados**.
- Trata-se de **avaliar processos**, no sentido de buscar **aperfeiçoá-los** e garantir os **resultados esperados para a política**.
- Condução preferencial por **órgãos independentes**, não diretamente responsáveis pela execução da política pública (Casa Civil; CGU; Ipea; Inep; TCU; universidades e fundações privadas) mediante interação com o gestor responsável pela condução da política (Manual *Ex-Post*).

## Aspectos conceituais

- **Monitoramento:** é um processo **contínuo e rotineiro**, de revisões específicas, realizado pelo órgão responsável pela política pública.
- Controla a entrega de **insumos**, o **calendário de trabalho** e se os **produtos** estão de acordo com as **metas**. Identifica problemas e falhas durante a execução que prejudicam as ações, os processos ou os objetivos da política, reunindo condições para corrigir rumos ou ajustar os planos de implementação. Ex.: PPA.
- Procura **corrigir tempestivamente** as deficiências dos controles internos.

Visa responder às perguntas:

- **Os insumos disponíveis são suficientes e adequados?**
- **Os insumos estão sendo bem utilizados?**

# Exemplo de Plano de Monitoramento

## (Manual de avaliação Ex Post, p. 59)

Monitoramento dos últimos quatro anos

Indicador	Componentes do modelo lógico					Valor da linha de base	Meta				Realizado			
	Insumos	Processos	Produtos	Resultados	Impactos		2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018

O bom monitoramento requer que os **objetivos**, os principais **insumos**, **processos**, **produtos**, **resultado** se **impactos** da política tenham sido bem **identificados** e que haja **indicadores** para verificar sua **evolução** e o cumprimento das **metas**.

# Avaliação da implementação de uma Política Pública

- Quais os **riscos** e **controles** deverão ser analisados prioritariamente (CGU, 2017)?
- São relevantes fatores de risco **tanto internos ao programa ou à instituição quanto externos, contextuais.**
- A natureza do programa e dos produtos a serem entregues por ele influi diretamente sobre os tipos de riscos a serem considerados, devendo-se levar em conta o impacto destes sobre os custos e cronograma do projeto.

## Riscos (IN conjunta MP/CGU nº01/ 2016)

- **Risco:** possibilidade de ocorrência de um **evento** que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. O risco é medido em termos de **impacto** e de **probabilidade**;
- **Gerenciamento de riscos:** processos cuja finalidade consiste em **identificar, avaliar, administrar e controlar** potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização;
- **Mensuração de risco:** significa estimar a **importância** de um risco e calcular a **probabilidade** e o **impacto** de sua ocorrência;
- **Política de gestão de riscos:** declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos;
- **Risco inerente:** risco a que uma organização está exposta sem considerar quaisquer ações gerenciais que possam reduzir a probabilidade de sua ocorrência ou seu impacto.

Todo plano de implementação de uma política pública deve conter um plano de gestão de riscos.

Risco	Avaliação de risco			Resposta ao risco	Controles internos (mitigação)	Área responsável
	Probabilidade (P)	Impacto (I)	Grau de risco (PXI)			

- **Grandes obras**, por exemplo, geram riscos de **especulação imobiliária**; **acidentes de trabalho**; aumento dos índices de **violência** próximo aos canteiros de obras; intensificação da **demanda por serviços urbanos** (hospitais, restaurantes, espaços de lazer); problemas de **mobilidade** da população que vive próxima ao local; **resistência** de moradores à sua transferência para outras localidades.
- Há ainda os riscos relacionados à ação dos órgãos de controle, do Ministério Público e das defensorias públicas.

# Avaliação ex-post de Políticas Públicas: riscos

- Uma vez identificados os riscos ao projeto, deve-se elaborar uma relação de suas **fontes**, ou seja, todos os eventos identificados que possam vir a afetar o projeto, independentemente da frequência ou probabilidade de que ocorram e a escala do impacto que possam ter sobre a execução do programa.
- Um plano de gestão de riscos deve documentar as **respostas** planejadas para cada um, bem como designar **responsáveis** por sua implementação e pela identificação de **sintomas**.

# Principais referências normativas para avaliação de implementação de Políticas Públicas

## Instrução Normativa Conjunta MP/CGU no 1/2016

- Adotou medidas para a sistematização de práticas relacionadas a **gestão de riscos**, **controles internos** e **governança**, que também devem ser aplicadas à gestão da política pública.

## Decreto 9.203/2017

- Instituiu o Comitê Interministerial de Governança (CIG), que visa exercer papel de liderança e de instância estratégica na coordenação e coerências das ações do governo, por meio das diretrizes e recomendações à administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

## Decreto 9.901/2019

- Alterou o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional . Reorganiza o Comitê Interinstitucional de Governança.

# Passo 5: Governança

# Um conceito polissêmico

- Campo da Ciência Política e do exercício do poder: a formulação de políticas consistentes requer um estudo prévio de como se **articulamos atores** que mais influenciam no processo de busca de soluções para os problemas da sociedade.
- Envolve **Coordenação Organizacional + Coordenação Intergovernamental + Articulação com espaços não governamentais**.
- Coordenação **intersectorial** (horizontal) e **intergovernamental** (vertical).
- Capacidade de **internalizar e processar as demandas da sociedade**, articulando-as com os processos de tomada de decisão.
- Disputas de poder: **relações tensas, às vezes difíceis, mas necessárias**.

## Decreto 9.203/2017

- **Governança pública:** conjunto de **mecanismos de liderança, estratégia e controle** postos em prática para **avaliar, direcionar e monitorar** a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (art. 2º).

## Comissão sobre Governança Global – ONU (*Comission on Global Governance, 1995*)

- **Governança:** processo contínuo, por meio do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e uma **ação cooperativa** estabelecida. Inclui **instituições e regimes** formais investidos de poder, para impor observância das regras, assim como **arranjos informais** que pessoas e instituições concordaram em estabelecer ou percebem ser de seu interesse.

## Decreto 9.203/2017

- O sistema de governança reflete a maneira como diversos **atores e organizam, interage me procedem** para obter boa governança.
- Envolve as **estruturas administrativas**, os **processos** de trabalho, os **instrumentos**(documentos, fóruns de decisão), o **fluxo de informações** e o **comportamento** de pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na **avaliação**, no **direcionamento** e no **monitoramento** das organizações.

# Quatro perspectivas de análise para a Governança Pública

(TCU, 2014):



O sucesso de uma política pública vai além da eficiência gerencial e se relaciona ao exercício de **capacidades** de...

- **Articulação**
- **Comunicação**
- **Coordenação**
- **Criação de consensos**
- **Direcionamentos**
- **Institucionalização**
- **Pactuação**

1. a boa definição do direcionamento estratégico;
2. os mecanismos para supervisionar a gestão;
3. o envolvimento existente das partes interessadas;
4. a forma de gerenciamento dos riscos estratégicos;
5. o gerenciamento dos conflitos internos;
6. os mecanismos de auditoria e de avaliação do sistema de gestão e controle;
7. a promoção da *accountability* (prestação de contas, responsividade e transparência).  
TCU (Brasil, 2014),

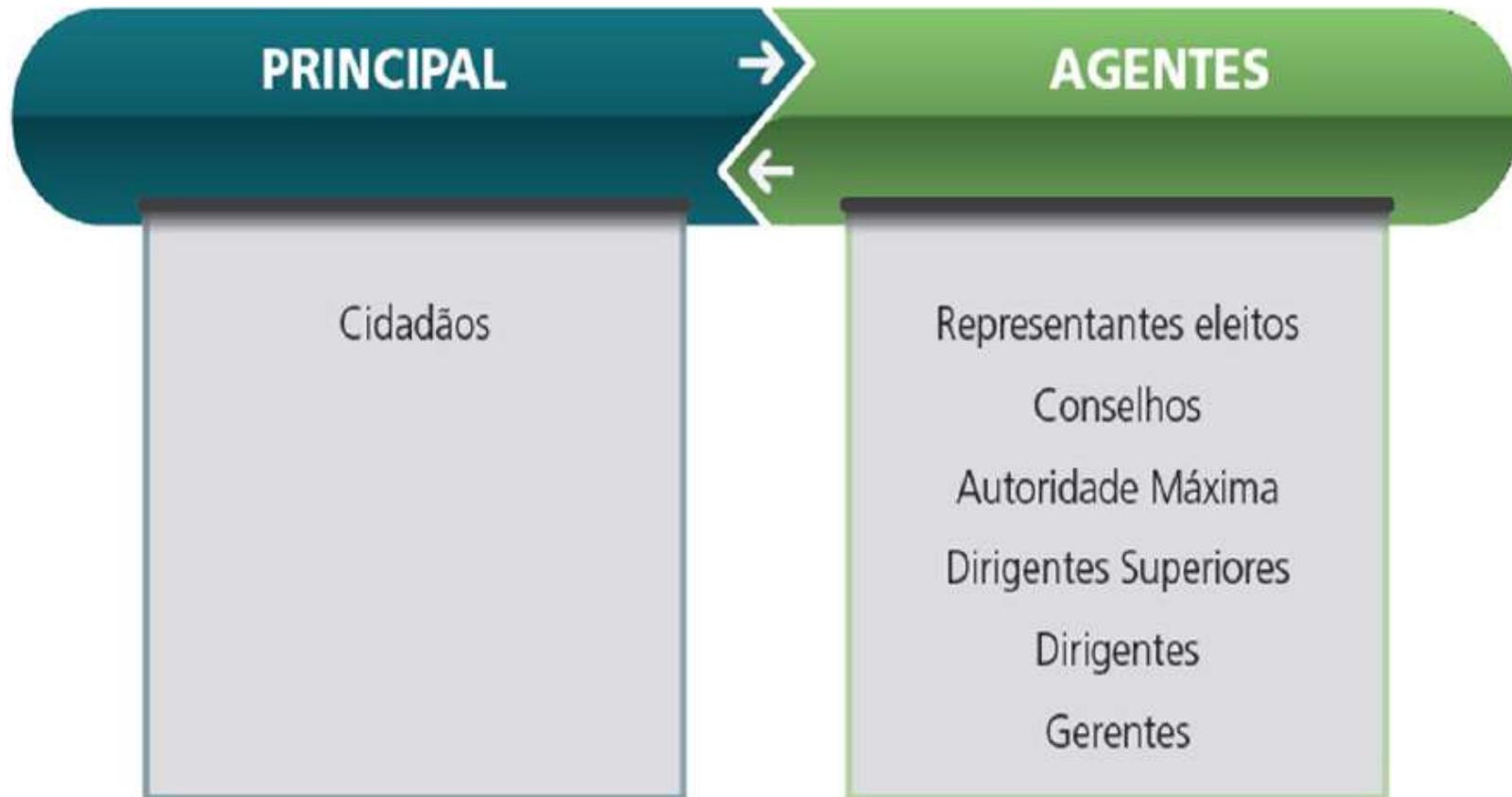
# Por que avaliar a governança de uma política pública? (TCU, 2014)

- A CF de 1988 estabelece que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Em termos de **governança**, isso significa dizer que o **cidadão** tem **poder** para escolher seus representantes e que **o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo**;
- O **Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal** (Decreto 1.171/1994) e a **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar 101/2000) têm por objeto **aspectos éticos e morais** e o comportamento da **liderança**;
- O **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização** (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, norteia-se pelos **princípios constitucionais** da **administração pública** e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea;
- A Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre **o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal**;
- Os instrumentos de **transparência**, como a **Lei de Acesso à Informação** (Lei 12.527/2011), que assegura o direito fundamental de acesso à informação e facilita o **monitoramento** e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.

## Relação Principal-agente no setor público (TCU, 2014)

- Quando se fala em governança, dois tipos básicos de atores estão envolvidos: **principal e agente**.
- Como esses atores se manifestam no setor público?
- Art. 1º, da CF /1988: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de **representantes** eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.
- No contexto público, a sociedade é o **principal**, pois compartilha as percepções de **finalidade e valor** e detém o **poder social**, podendo exercê-lo de forma conjunta e ordenada por meio de estruturas criadas para **representá-la** (DALLARI, 2005).
- Nesse contexto, **agentes** são aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e os recursos públicos, enfim, autoridades, dirigentes, gerentes e colaboradores do setor público. Principal e agentes, no exercício de suas atribuições, podem se relacionar com outras partes interessadas (2º e 3º setores) de modo a criar um contexto capacitante para o desenvolvimento social.

## Relação Principal-agente no setor público (TCU, 2014)



## Questões orientadoras (justificar)

1. Os **princípios** previstos no **art. 3o do Decreto no 9.203/2017** são observados na governança da política pública?
2. A **estrutura de governança** contribui para a atuação dos atores envolvidos com a política pública por meio da **definição clara de suas competências e responsabilidades**, e da articulação das instituições e dos processos, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público?
3. A **liderança** exercida pelos gestores da política é capaz de assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança?
4. A **estrutura de governança** permite **participação social** em algumas das etapas da sua execução?

Decreto no 9.203/2017, art. 3º - são **princípios** da governança pública:

**I -capacidade de resposta;**

**II -integridade;**

**III -confiabilidade;**

**IV -melhoria regulatória;**

**V -prestação de contas e responsabilidade;**

**VI -transparência.**

# Princípios de Governança de uma Política Pública (TCU, 2014)

- **Integridade:** promoção de valores éticos e de altos padrões de comportamento. Observância e cumprimento das leis. Relaciona-se à **confiabilidade** e **transparência** das ações.
- **Confiabilidade:** grau de confiança que o gestor da política pública desperta nos demais responsáveis pela implementação da política pública. Se reflete em **atitudes, declarações, dados e informações** disponíveis.
- **Melhoria regulatória:** Governança regulatória são as **regras** e **práticas** que regem o processo regulatório, a **sistemática de interação entre os atores envolvidos** e o desenho institucional no qual estão inseridas as **agências**, bem como os meios e instrumentos utilizados pelos reguladores em prol de uma regulação **eficiente, transparente e legítima**.
- **Prestação de contas e responsabilidade:** mecanismos capazes de, tempestivamente, **oferecerem as informações** requeridas para eventuais **correções de rumos ou tomadas de decisão** durante a implementação da política.

# Princípios de Governança de uma Política Pública (TCU, 2014)

- **Transparência:** inclui a previsão de **portais de consulta** para a sociedade (sobre execução de receitas, despesas, metas de desempenho etc.) e de realização de **consultas e audiências públicas**, caso haja eventual alteração no desenho ou na execução da intervenção.
- Corresponde a uma **postura de dados abertos** sem que essa prestação de contas tenha sido pedida de antemão, seja para o **controle social**, seja para **órgãos de controle interno e externo**.
- Os dados abertos devem estar dispostos de forma **compreensível** à população e **padronizados**, podendo ser desagregados (para tabulação de microdados, por parte de pesquisadores e avaliadores).
- Caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de **confiança**, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.

## Exame da estrutura de governança da política Decreto 9.203/2017

Art. 5º. São mecanismos para o exercício da governança pública:

- I - **liderança**, que compreende conjunto de práticas de natureza humana ou **comportamental** exercida nos **principais cargos das organizações**, para assegurar a existência das condições mínimas para o **exercício da boa governança** (integridade; competência; responsabilidade; e motivação).
- II - **estratégia**, que compreende a definição de **diretrizes, objetivos, planos e ações**, além de **critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas**, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e
- III - **controle**, que compreende processos estruturados para **mitigar os possíveis riscos** com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a **execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz** das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

## Pontos importantes para o exame da estrutura de governança da política

- Importante: as definições sobre as **competências** e as **atribuições** da execução da PP e a **responsabilidade** por seus ajustes.
- Os **papéis e as responsabilidades** na coordenação da política precisam ser claramente e continuamente definidos e compreendidos pelos participantes e responsáveis pela implementação (Ex. de descoordenação: “*o mosquito é federal, estadual ou municipal?*”).
- Clareza sobre **quem define, quem comanda, quem coordena, quem acompanha (supervisiona) e quem gera a política.**

# Exame da estrutura de governança da política

- **Articular, pactuar e resolver** controvérsias: tripé do que se entende por **coordenação**, no âmbito da governança de uma política.
- Quem **propõe** e **financia** a política? (como?)
- Quem **articula** os atores **interessados** e **intervenientes**? (como?)
- Quem **pactua** com eles os objetivos e as metas? (como?)
- Quem **soluciona** as eventuais controvérsias? (como?)
- Há **espaços compartilhados (governo e sociedade) de deliberação (comissões) e consulta (conferências, audiências públicas, consultas públicas)**? (como funcionam?)

## Papel das normas e manuais de gestão e governança

- Políticas são compostas por ações que envolvem **procedimentos** e **interações**.
- Tudo isso precisa ser definido, orientado, treinado e especificado antes – por meio dos **normativos**, dos **planos** e **manuais**—durante – **treinamentos**, **capacitações** e **ajustes** –, e depois – **revisões** e **avaliações**.
- Parte significativa das definições sobre a gestão e a governança devem vir previamente **institucionalizadas**, ou seja, **inscritas** nos próprios normativos dos programas.
- **Leis, decretos, portarias e instruções normativas** estabelecem os órgãos **responsáveis** pelas decisões, os **parceiros** na gestão, os **fundos** de financiamento a serem provisionados, os mecanismos de **controle** e **participação social**, as **rotinas** de monitoramento, os mecanismos de **transparência** etc.

# Exemplo de instrumento para informar sobre a governança

Liderança	Integridade	Confiabilidade	Qual o <b>grau de confiança</b> dos atores em relação ao gestor da política pública?
		Transparência	O gestor da política oferece <b>transparência</b> nos seus atos e decisões?
	Competência	Capacidade de resposta	O gestor da política consegue <b>responder técnica e tempestivamente</b> às demandas?
		<i>Expertise</i>	O gestor da política possui <b>capacidade</b> para desempenhar suas funções?
	Responsabilidade	Prestação de contas	O gestor da política se preocupa em prestar contas sobre atos relevantes para a política?
		Comprometimento	O gestor da política <b>compromete seus recursos</b> para a efetivação da política?
	Motivação	Busca do consenso	A natureza das relações entre o gestor e os atores da política pública é <b>hierárquica ou consensuada</b> ?
		Participação no processo decisório	A <b>participação</b> na tomada de decisão da política é estimulada pelo gestor da política?

Estratégia	Diretrizes	Disseminação	Qual o <b>conhecimento</b> dos atores da política pública em relação às diretrizes da política?
		Consistência interna	Qual a <b>influência das diretrizes</b> no processo de execução da política pública?
	Objetivos	Alinhamento estratégico	A política está alinhada com os objetivos estratégicos do governo?
		Legitimidade	Os objetivos da política são considerados <b>legítimos</b> pelos envolvidos?
	Planos	Construção participativa	A política foi concebida participativamente?
		Institucionalização	A política conta com um <b>plano nacional institucionalizado</b> ?
		Orientação	Em que medida o <b>planejamento</b> da política pública orienta a sua operacionalização?
	Ações	Recursos Humanos	Os <b>recursos humanos</b> estão <b>adequados</b> às necessidades da política?
		Recursos financeiros	Os <b>recursos financeiros</b> estão <b>adequados</b> às necessidades da política?
		Atribuições	Está clara a <b>atribuição de cada ator</b> em relação às ações da política?
	Atores	Foco no objetivo comum	O foco dos atores é limitado aos seus interesses ou no objetivo comum?
		Comprometimento	Os atores estão comprometidos com o objetivo comum da política e dispostos a utilizar seus recursos para alcance deste objetivo comum?
		Capacidade de articulação	Os atores possuem capacidade de articulação interna e externamente à política?
		Poder	O poder de decisão é distribuído entre os atores, concentra-se na mão de poucos ou de um único ator?
		<i>Expertise</i>	Os atores possuem <i>expertise</i> para executar as tarefas que lhes são delegadas?
		Coordenação	De que maneira ocorre a articulação entre as esferas de governo para que a política pública seja desenvolvida de maneira coesa e coordenada?

## Exemplo de instrumento para informar sobre a governança

<b>Controle</b>	Processos	Monitoramento	A política possui um <b>sistema de monitoramento</b> efetivo?
		Avaliação	A política possui um <b>sistema de avaliação</b> efetivo?
		Gestão de riscos	A política possui um <b>sistema de gestão de risco</b> efetivo?
	Institucionalização	Normas e regulamentos	Os processos de controle interno estão <b>formalizados e documentados</b> em normas e regulamentos?
		Efetividade	O sistema de controle interno cumpre com suas funções de <b>fiscalização, avaliação e prevenção</b> da ocorrência de eventos que possam comprometer os resultados da política?
	Informação	Produção e disseminação	Existe estrutura especializada em produzir <b>dados e informações</b> sobre a execução da política?
		Confiabilidade	Os dados e informações disponíveis são <b>confiáveis</b> ?

# Matriz de avaliação da confiança pública

Confiança Pública	
Nota	
<b>Insuficiente</b>	Desaprovação e desconfiança públicas importantes em relação à política
<b>Razoável</b>	O público não aprova, nem desaprova, não confia, nem desconfia da política
<b>Bom</b>	Em geral, o público aprova e confia na política
<b>Ótimo</b>	Forte aprovação e confiança pública na política

Ficha de acompanhamento da confiança e suporte (notas)			
Data	Compromisso público	Envolvimento dos interessados	Compromisso político

# Principais referências para avaliação da governança de Políticas Públicas

- Brasil. Tribunal de Contas da União . **Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria**, 2014.
- Brasil. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**, 2014.
- Brasil. Decreto 9.203/2017
- Brasil. Decreto 9.901/2019
- Capítulo 07 do Guia de Avaliação Ex Post sugere metodologia com indicadores.

# Passo 6: Resultados

# Passo 6: Resultados - Perguntas-chave:

## BOXE 7

### Questões orientadoras para a análise dos resultados

- Entre os indicadores apresentadas na tabela 1, são acompanhados indicadores qualitativos sobre a política? Se sim, quais são eles e como evoluíram nos últimos anos?
- Ainda retomando a tabela 1, os resultados previstos foram alcançados? Por quê?
- Há alguma forma de o usuário final da política enviar retorno sobre o bem ou serviço recebido? Se sim, que forma é essa?

# Passo 6: Resultados - Perguntas-chave:

**TABELA 1**

Monitoramento dos últimos quatro anos

Indicador	Componentes do modelo lógico					Valor da linha de base	Meta				Realizado			
	Insumos	Processos	Produtos	Resultados	Impactos		2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018

# Técnicas e instrumentos de avaliação

- **Entrevista:** pode ser realizada com os gestores, os beneficiários ou os demais participantes da política pública, utilizada de forma complementar, para compreender fatos que não puderam ser esclarecidos por meio de outras técnicas de avaliação.

Existem **diferentes tipos de entrevista:**

1. **livre, ou não estruturada:** realizada sem roteiro prévio ou com roteiro simplificado;
  2. **semiestruturada:** realizada mediante roteiro previamente estabelecido, normalmente traz perguntas fechadas e algumas abertas;
  3. **estruturada:** baseada em roteiro fixo, com perguntas bem definidas.
- No início do trabalho, entrevistar grupos pode ser útil para adquirir percepção geral do funcionamento da política e direcionar o aprofundamento do conhecimento por entrevistas individuais.
  - Ao fim do trabalho, pode servir como fórum consultivo para discussão dos achados da avaliação e proposição de melhorias na política pública.

## Técnicas e instrumentos de avaliação

- **Coleta de dados qualitativos e quantitativos:** geralmente, é realizada por meio de questionários estruturados (quantitativos) ou não (qualitativos). Existem diversas formas de coletar os dados (telefone, internet ou in loco), e o meio utilizado dependerá dos recursos disponíveis para a avaliação e da taxa de resposta necessária para um posicionamento conclusivo. Dependendo do desenho amostral utilizado, os dados quantitativos coletados podem ser extrapolados para todo o universo.
- **Análise documental:** é utilizada para comprovar a realização de transações que devem ser evidenciadas por documentos. Como exemplo, a análise de documentos (como contratos, faturas, notas fiscais, atestes) pode comprovar a realização da contratação e/ou da entrega de bens e serviços.

## Técnicas e instrumentos de avaliação

- **Inspeção:** consiste na verificação visual ou laboratorial de ativos, de documentos ou de registros realizados com o objetivo de confirmar a existência física do objeto examinado no lugar onde deveria estar e de acordo com os atributos esperados.
- **Observação:** é o exame do processo ou o procedimento da política pública no momento em que é executada.
- **Utilização de base de dados:** possibilita a otimização dos recursos utilizados para a realização da avaliação, além de reduzir de forma significativa a possibilidade de erros devido a testes manuais.
- **Análise estatística de dados quantitativos:** usada quando há informações sobre toda a população objeto de análise ou estimar esses parâmetros (análise inferencial).

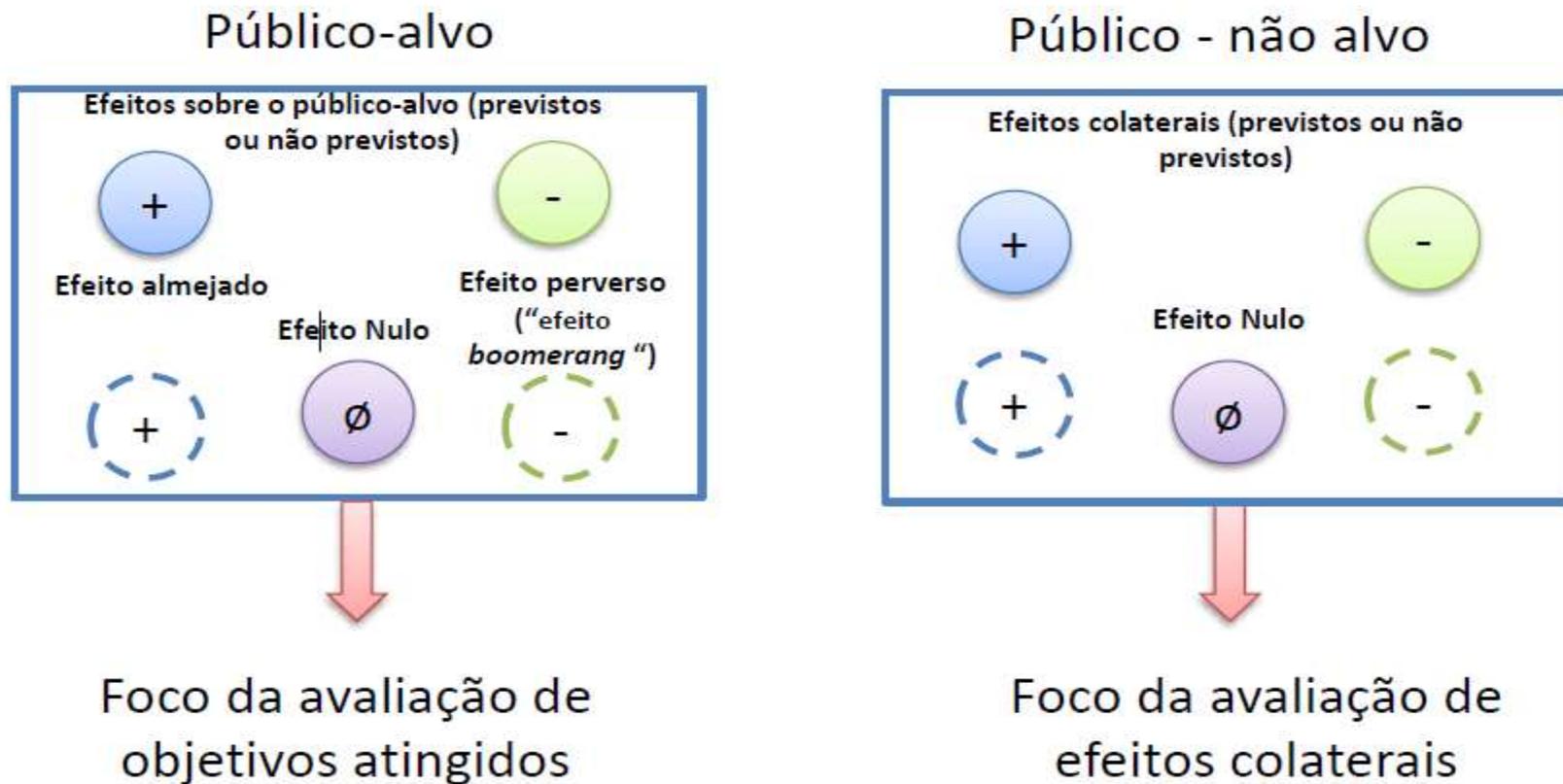
# Análise de Efeitos (I)

- Que efeitos medir/observar?
- O efeito buscado pelo programa deve ser identificado e justificado *a priori*, (não pela facilidade em medir).
- Não “garimpar” efeitos *a posteriori* para justificar a intervenção.

Efeito sobre o público-alvo		Previsto	
		Sim	Não
Desejável	Sim (+)	A	D
	Não (-)	B	C

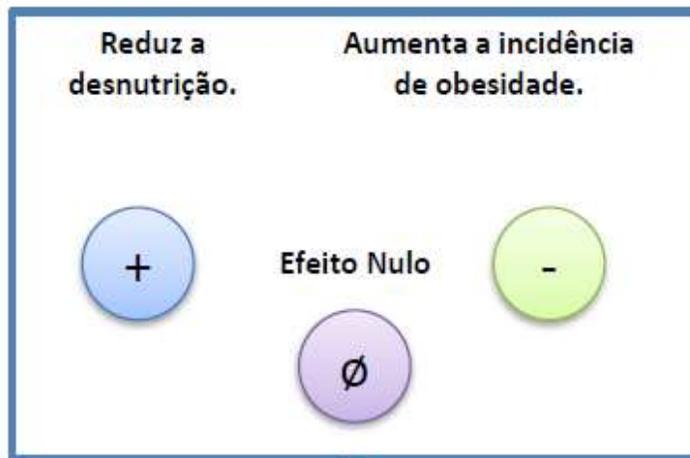
# Análise de Efeitos (II)

- Efeito perverso e efeito colateral



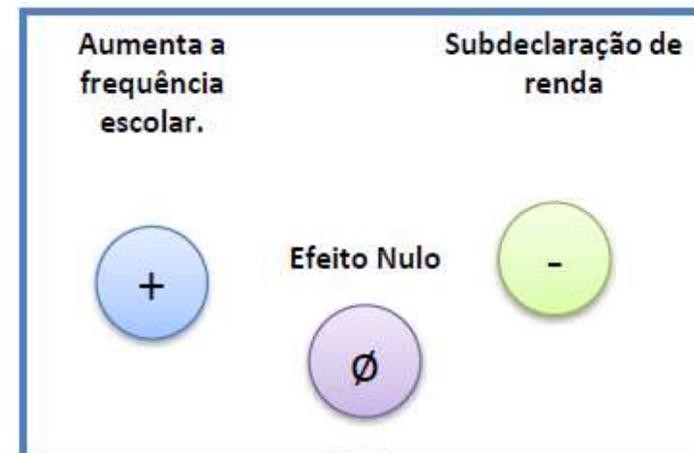
# Intervenção: Bolsa-Família

## Público-alvo



Foco da avaliação de objetivos atingidos

## Público - não alvo



Foco da avaliação de efeitos colaterais

# Análise de Efeitos (III)

Quando observar/medir?

A influência do tempo na medição dos efeitos

- Imediatos/médio prazo/longo prazo
- Efeitos que decaem (aumentam) com o tempo
- Distância entre a intervenção e a avaliação dos efeitos.

# Sucesso e Fracasso

- Três perspectivas: **positivista, interpretativista, realista** (McConnell, 2010)
- **(1) Uma questão objetiva, baseada em fatos (positivista)** -> permeia a linguagem oficial lastreada com dados.
  - Variante **instrumental** ou **burocrática**: sucesso= implementação de acordo com metas de entrega  
**Limitação**> sucesso de execução (entrega)= sucesso da intervenção
  - Variante baseada em **objetivos**: sucesso=objetivos alcançados
  - **Limitação**> sucesso pressupõe concordância com os objetivos (diagnóstico precoce do câncer de mama x aumento da fonte nuclear na matriz energética)
  - Variante baseada em **valores universais**: sucesso=proteção de direitos
  - **Limitação**> sucesso pode implicar em não proteger um valor tido como universal, por exemplo, a vida (pena de morte, eutanásia, aborto, não prescrição de drogas caras contra o câncer, envio de tropas etc.) quando a *máxima utilitarista* é levada em conta, ou quando a *consciência* ou a *moral individual* são levadas em conta.
- Mesmo diante de objetivos atingidos, esses **podem ter sido obtidos em detrimento de outras áreas de política** (redução do déficit fiscal x desinvestimento público em educação e saúde)

# Sucesso e Fracasso

- **(2) Uma questão de interpretação (interpretativista):** o sucesso é uma questão de interpretação ao invés de uma questão de fatos. Sucesso e fracasso não existiriam objetivamente, apenas julgamentos sobre o sucesso ou o fracasso. A depender de quem perde ou ganha com o “sucesso” da política, dos valores compartilhados etc., essa pode ser avaliada como um fracasso (ex. o Decreto do porte de arma DECRETO Nº 9.785, DE 7 DE MAIO DE 2019).
- **Limitação 1** > ao menos do ponto de vista do governo o alcance de seus objetivos pode ser considerado sucesso, apesar de visões contrárias. Sob esse prisma fica difícil sustentar que o sucesso é uma questão relativa e dependeria da interpretação.
- **Limitação 2** > independente de interpretação, as políticas tem impactos reais sobre interessese pode resultar em sucesso para os grupos que defendem esses interesses.
- **(3) Uma definição pragmática e realista de sucesso: a política tem sucesso se atinge os objetivos estabelecidos por seus proponentes.** Contudo, apenas os apoiadores desses objetivos perceberão o sucesso como tal. Os opoentes perceberão fracasso independente do resultado, pois discordam do objetivo em primeiro lugar.

# Sucesso e Fracasso

- Sucessos e fracassos podem ocorrer em qualquer **fase do ciclo** da política pública. (Howlett et al 2013)
- O Sucesso pode ocorrer em alguns aspectos e não em outros > **processual**(formulação); **programático**(implementação e resultados) , **político**(imagem do governo).
- A afirmação de sucesso ou fracasso depende de **informação relevante**.
- Sucesso e fracasso de políticas em geral remete à ideia de:
- **Resultados + critérios-> refletem relações de poder -> processo político**
- Atingir objetivos da política (modelo de objetivos) segundo determinados critérios (modelo normativo)
- Diferentes grupos podem avaliar sucesso de modo distinto (por diferentes critérios).
- Atores distintos a partir de diferentes critérios, avaliam distintamente o mesmo conjunto de resultados.
- O sucesso ou fracasso não é um evento em si, mas um *juízo* sobre eventos.

# Passo 7: Impactos

*“In God we trust, all others  
bring data”*

William Edwards Deming  
(1900-1993)

# Passo 7: Impactos - Perguntas-chave:

## BOXE 8

Questões orientadoras para a sistematização das evidências ou para a análise de viabilidade de avaliação de impacto da política

- Há estudos acadêmicos ou avaliações de impacto contratados pelos ministérios setoriais sobre a política?
  - Se houver:
    - Caso essas avaliações sejam escassas, apresentar análise das avaliações de impacto existentes, verificando se haveria ganhos (em termos de robustez) de se realizar nova avaliação de impacto ou se outros indicadores e metas de resultado e impacto<sup>1</sup> deveriam ser avaliados.
    - Caso exista um número razoável de avaliações (por exemplo, mais de três ou quatro), apresentar um resumo ou meta-análise (se o número de avaliações for elevado) dos resultados encontrados nessas avaliações de impacto.
  - Se não houver:
    - Há bases de dados disponíveis sobre a política? Existem informações sobre os beneficiários antes e depois da intervenção da política?
    - Há informações nas bases de dados de candidatos a beneficiários da política que não foram atendidos, de modo que essas informações poderiam ser utilizadas como grupo de controle<sup>2</sup> para comparação com os atendidos pela política?
- Há viabilidade de realizar avaliação de impacto da política (conforme tabela 2)?

# Análise de Impacto

## Análise de Impacto

- Que parcela dos efeitos medidos/observados é resultante da intervenção? (Impacto) Analisa a relação causal entre uma intervenção e seus efeitos:  $X(\text{causa}) \rightarrow Y(\text{efeito})$ 
  - Condições para Causalidade  $X \rightarrow Y_i$
  - Causa deve preceder o efeito
  - Causa e efeito devem estar ligadas empiricamente (correlação)
  - A relação entre as duas variáveis não pode ser explicada por uma terceira variável (terceiro excluído)
- Exemplo de dificuldade: a causalidade reversa ( $X \leftarrow Y$ ): o resultado de interesse (Y) exerce um efeito causal no tratamento de interesse (X) e vice-versa (ex. pobreza e educação).

# Análise de Impacto

## Causalidade

- É a relação entre um evento A (a causa) e um segundo evento B (o efeito), provido que o segundo evento seja uma consequência do primeiro. Identifica-se logicamente a causalidade em "se não A, então não B", provida a ocorrência empírica de ao menos um B.
- Isso não é o mesmo que "se A, então B", porque A é um requisito necessário, mas não precisa ser suficiente.
- Sua caracterização é difícil. Precisa de correlação, precedência e a determinação dos mecanismos físicos de ação que levam A a determinar B, ou melhor, a ausência de A a inibir B.
- **Correlação NÃO é causalidade!** (<http://www.tylervigen.com/spurious-correlations>)

CAUSALIDADE DETERMINÍSTICA	CAUSALIDADE PROBABILÍSTICA
<p>A) Relação de <u>determinismo absoluto</u></p> <p>Critério da necessidade e suficiência de X</p> $\begin{array}{ll} X \rightarrow Y & P(Y X=1)=1 \\ \sim X \rightarrow \sim Y & P(Y X=0)=0 \end{array}$ <p>i) X deve ocorrer para que Y ocorra E</p> <p>ii) Se X ocorrer então Y ocorre</p> <p>Ex: A 3ª Lei de Newton</p>	<p>B) Relação de <u>determinismo não absoluto</u> (parcial): causa suficiente ou necessária</p> <p>i) X é necessário mas não suficiente para que Y ocorra.</p> $\begin{array}{ll} X \rightarrow \sim Y \text{ ou } Y & P(Y X=1)=[0, 1] \\ \sim X \rightarrow \sim Y & P(Y X=0)=0 \end{array}$ <p>ii) X não é necessário mas é suficiente para que Y ocorra.</p> $\begin{array}{ll} \sim X \rightarrow Y \text{ ou } \sim Y & P(Y X=0)=[0,1] \\ X \rightarrow Y & P(Y X=1)=1 \end{array}$ <p>C) Relação de <u>incerteza</u>: causa não suficiente e não necessária</p> <p>i) X não é necessário nem suficiente para que Y ocorra. Se X ocorre então Y é mais provável Se X não ocorre então Y é menos provável</p> $P(Y X=1) > P(Y X=0)$

# Um modelo de impacto da intervenção (visão simplista)



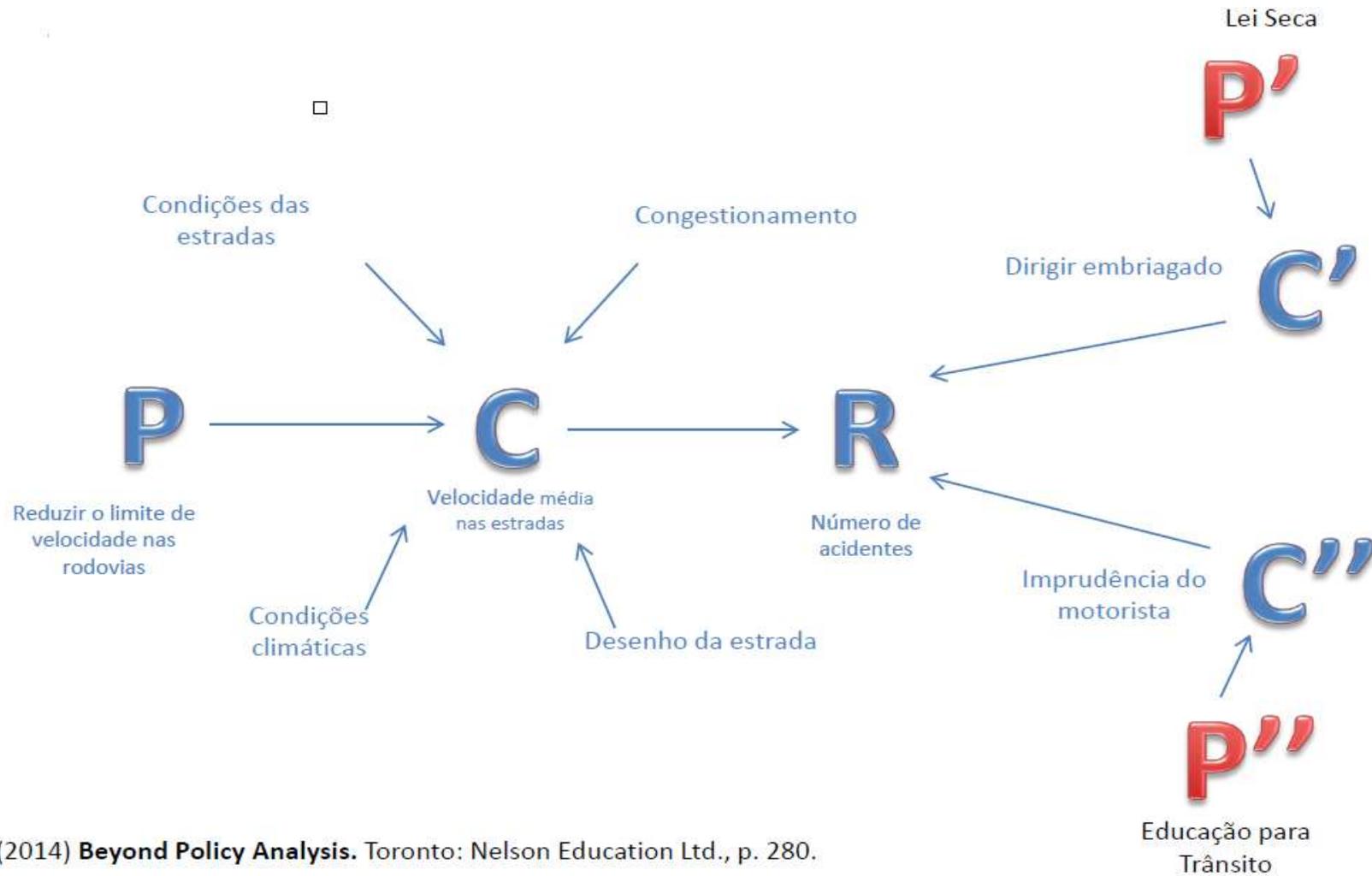
Reduzir o limite de  
velocidade nas  
rodovias

Velocidade média nas  
rodovias

Número de acidentes

Fonte: Pal, L. A. (2014) **Beyond Policy Analysis**. Toronto: Nelson Education Ltd., p. 280.

# A realidade é bem mais complexa...



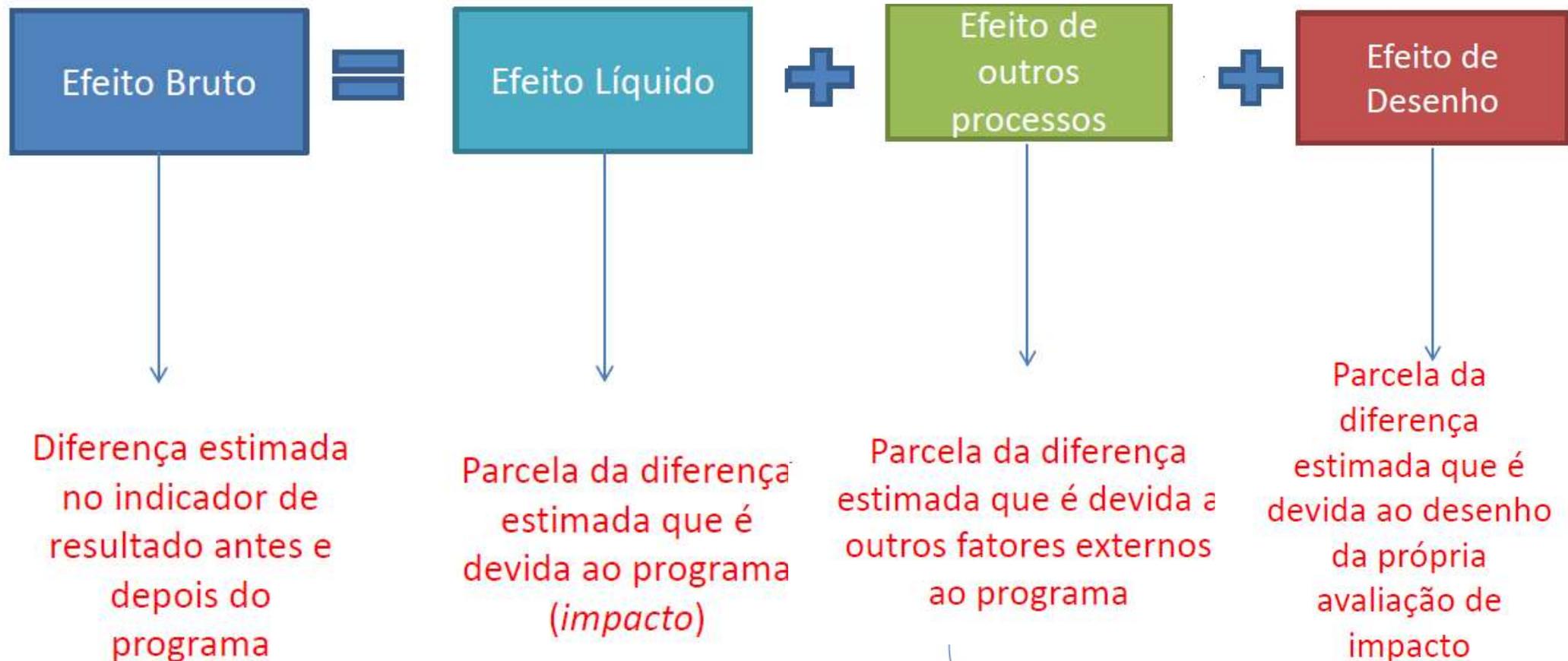
Fonte: Pal, L. A. (2014) **Beyond Policy Analysis**. Toronto: Nelson Education Ltd., p. 280.



### Pra que serve tudo isso?

O objetivo da avaliação de impacto é medir a diferença entre o que ocorreu e o que poderia ter acontecido, de forma que essa diferença possa ser atribuída à intervenção e somente à intervenção.

# O que é o *impacto* de um programa?



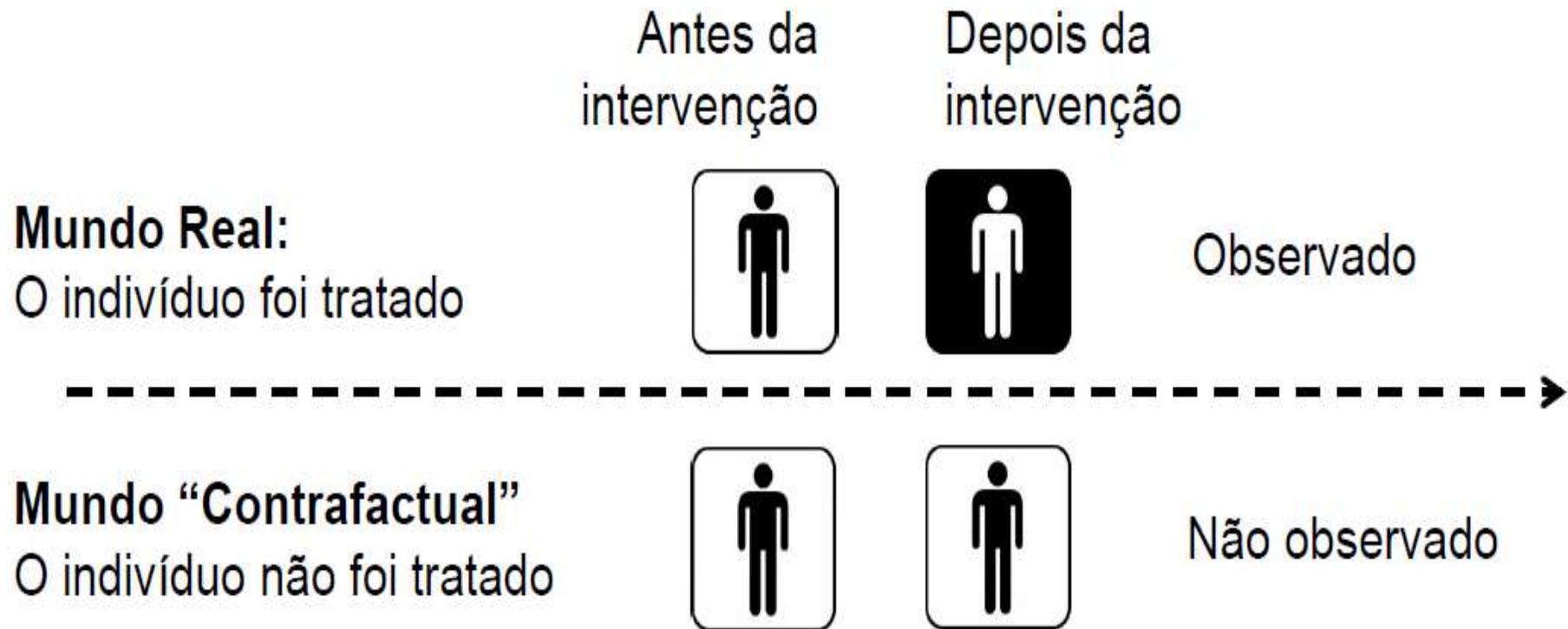
Efeitos de outros processos	Descrição
<p><b>Seleção não controlada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Autoseleção (local de moradia, motivação, letrados etc.)</li> <li>Seleção induzida (decisão administrativa, política etc.)</li> <li>Evasão do programa (“atrito”).</li> </ul>	<p>Alguns indivíduos do público-alvo tem maior probabilidade de participar do programa devido a características próprias, eventos ou processos fora do controle do avaliador.</p> <p>Os participantes do programa diferem de forma sistemática dos não participantes antes da intervenção, quando ambos fazem parte do público-alvo.</p> <p>Os mesmos fatores que levam à seleção de alguns participantes do programa são os mesmo fatores que podem explicar a diferença entre o seu resultado e o dos não participantes após a intervenção → <b>viés de seleção</b>.</p>
<p><b>Mudanças endógenas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tendência secular (longo prazo)</li> <li>Eventos repentinos (curto prazo)</li> <li>Maturação</li> </ul>	<p>Ocorrências naturais ou de contexto que afetam o efeito de interesse de forma independente do programa.</p>
<p><b>Outros programas</b></p>	<p>Intervenção de outros programas sobre o mesmo público-alvo ao mesmo tempo.</p>

Efeitos de desenho	Descrição
<b>Efeitos Estocásticos</b> (Validade Estatística)	<p><b>Flutuações estatísticas</b> tomadas como efeito do programa (<b>Erro tipo I</b> – falsos positivos).</p> <p><b>Baixo poder estatístico</b> levando a conclusão de não efeito quando de fato existe um (<b>Erro tipo II</b> – falso negativo)</p>
<b>Efeitos do Instrumento e da Estratégia de Medida</b> (Validade da Medida)	<p><b>Validade da variável:</b> A variável escolhida mede adequadamente o fenômeno que se quer medir? (ex. renda mede pobreza?)</p> <p><b>Confiabilidade do instrumento de medida:</b> variações de diferenças estimadas na variável de interesse em função da capacidade de se gerar o mesmo resultado em diferentes aplicações. (ex. o Cad.Único oferece uma medida de renda confiável - renda declarada?);</p> <p><b>Sensibilidade da medida para detectar mudanças:</b> a medida dos efeitos (resultados) desejados deve ser sensível o suficiente para detectar mudanças na magnitude almejada pela intervenção.</p>

“O principal desafio de uma avaliação de impacto é construir um grupo de comparação que seja o mais semelhante possível ao grupo de tratamento. O grau de comparabilidade entre os grupos de tratamento e de comparação é fundamental para a *validade interna* da avaliação e, portanto, é essencial para mensurar o impacto causal de um programa.”

*Avaliação de impacto na prática* – segunda edição por Paul J. Gertler, Sebastián Martínez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings e Christel M. J. Vermeersch Grupo Banco Mundial e BID (2018)

# Problema fundamental da avaliação de impacto



# Problema fundamental da avaliação de impacto



$$Impacto = Y^1 - Y^0$$

$Y^0$  is crossed out with a large orange 'X' and a red question mark is placed below it.

→ **MEDIDO**  
 → **ESTIMADO**

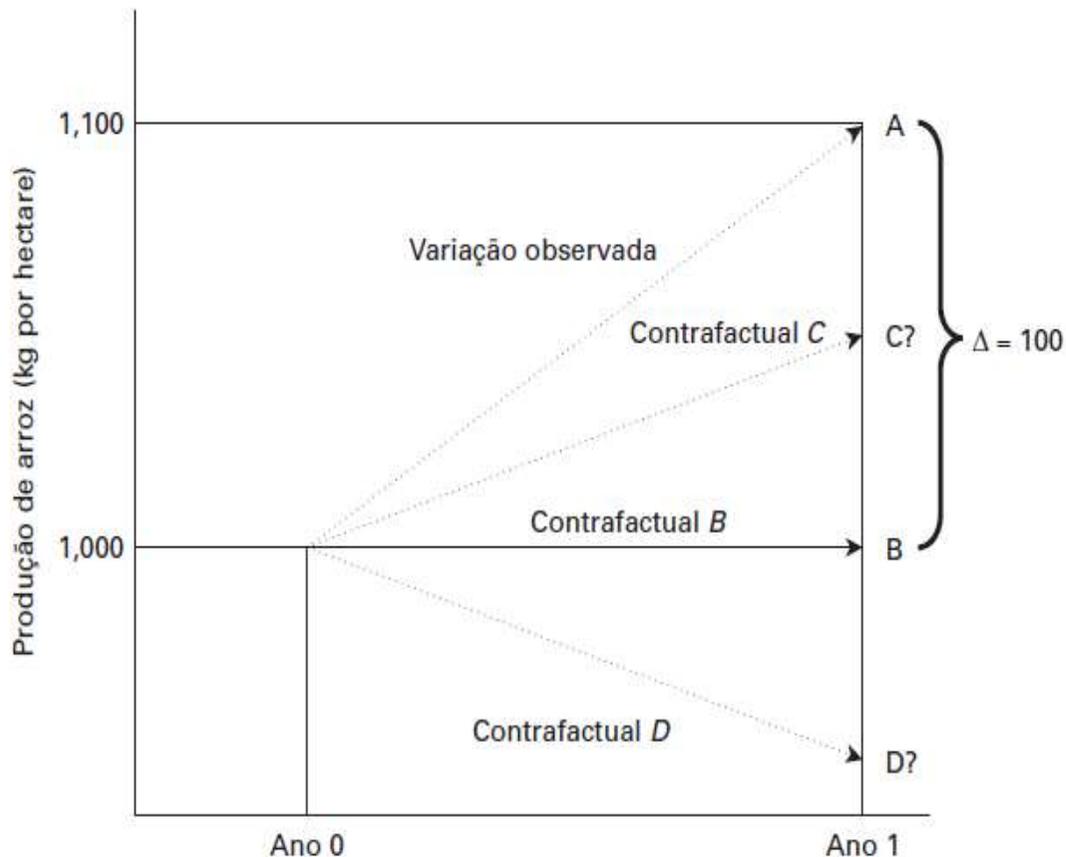
# Problema fundamental da avaliação de impacto



$$Impacto = Y^1 - ?$$

Para inferir causalidade é preciso identificar um substituto para o indivíduo do mundo CONTRAFACTUAL que seja VÁLIDO.

Figura 3.3 Estimativas antes e depois de um programa de microcrédito



1. no ano anterior ao início do programa, os agricultores colheram uma média de 1.000 quilogramas (kg) de arroz por hectare;
2. O programa de microcrédito é lançado e, um ano depois, a produção de arroz aumentou para 1.100 kg por hectare (ponto A);
3. Uma seca ocorreu durante o programa e a produtividade média dos agricultores fora do programa caiu para o ponto D (impacto = A-D);
4. O regime de chuvas melhorou e a produtividade do grupo de controle (contrafactual) atingiu o ponto C (impacto A-C);
5. A menos que nossa avaliação de impacto seja capaz de explicar o nível de precipitação **e todos os outros fatores que podem afetar a produção** de arroz ao longo do tempo, simplesmente não podemos calcular o verdadeiro impacto do programa.

## Caso concreto: a influência do plano de saúde na saúde da pop. americana.

	Homens			Mulheres		
	Algum Plano de Saúde	Nenhum	Diferença	Algum Plano de Saúde	Nenhum	Diferença
<b>Saúde</b>						
Índice de Saúde	4,01	3,70	0,31	4,02	3,62	0,39
<b>Características</b>						
Não Brancos	0,16	0,17	-0,01	0,15	0,17	-0,02
Idade	43,98	41,26	2,71	42,24	39,62	2,62
Educação	14,31	11,56	2,74	14,44	11,80	2,64
Tamanho da Família	3,50	3,98	-0,47	3,49	3,93	-0,43
Empregado	0,92	0,85	0,07	0,77	0,56	0,21
Renda Familiar	\$106.467,00	\$45.656,00	\$60.810,00	\$106.212,00	\$46.385,00	\$59.828,00
Tamanho da Amostra	8.114	1.281		8.264	1.131	

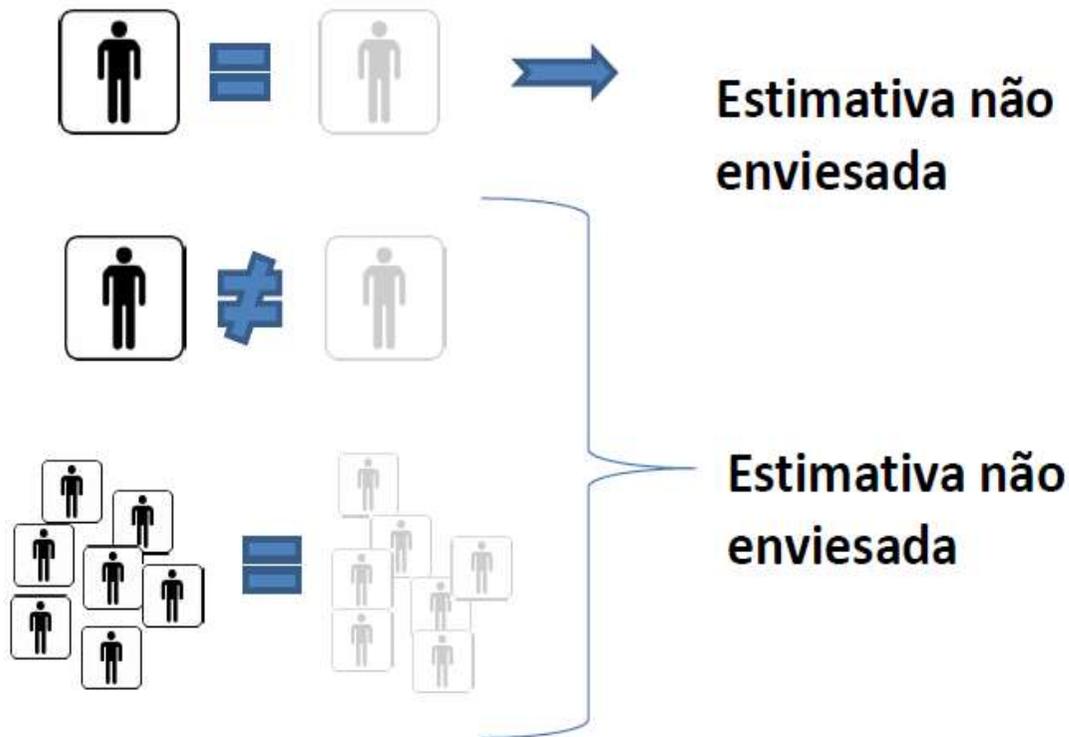
Fonte: Angrist, J. D., Pischke, J.S. (2015) **Mastering 'Metrics: the Path from Cause to Effect**. Princeton: Princeton University Press

# VIÉS



$$\text{Impacto estimado} = \text{impacto real} + \underbrace{\left[ \begin{array}{c} \text{VIÉS} \\ \uparrow \\ \text{Person icon in black box} - \text{Person icon in grey box} \end{array} \right]}$$

# VIÉS



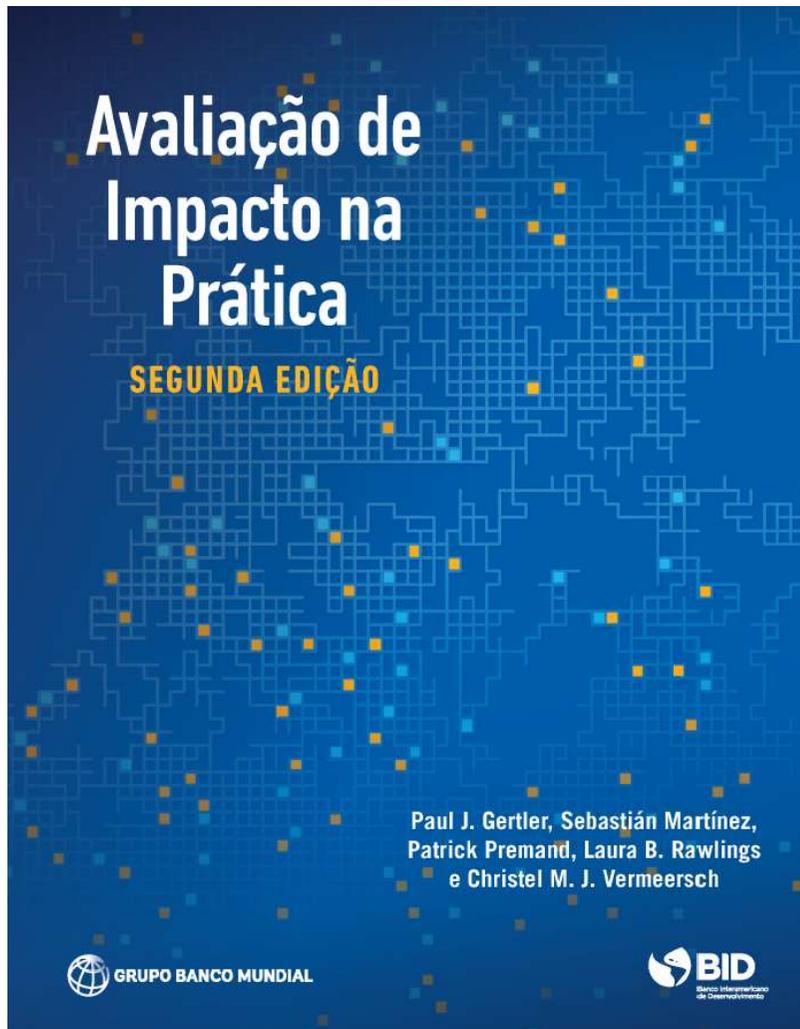
- Três condições devem ser satisfeitas para a validade de uma estimativa de impacto:
- Na média, as características (observáveis e não observáveis) dos grupos de tratamento e de comparação devem ser as mesmas.
- O grupo de tratamento e o grupo de comparação devem apresentar a mesma reação ao programa.
- Os grupos de tratamento e de comparação não podem ser expostos de maneira diferente a outras intervenções durante o período de avaliação.

# Impacto sobre quem?

- Em geral, o impacto não é o mesmo para todos os indivíduos (heterogeneidade).
- **Efeito médio do tratamento (ATE**—na sigla em inglês): se quero saber o efeito esperado de uma intervenção sobre toda a população.
- Ex1: Qual o impacto de estender o ensino médio a toda a população?
- Ex2: Qual o impacto de adicionar flúor na água?
- **Efeito médio do tratamento nos indivíduos tratados (ATT**—na sigla em inglês): se quero saber o efeito esperado de uma intervenção sobre os indivíduos submetidos ao tratamento. Ex: Qual o impacto do Bolsa Família sobre as famílias pobres que recebem o benefício do programa?
- **Efeito médio do tratamento nos indivíduos não tratados (ATU**—na sigla em inglês): se quero saber o efeito esperado de uma intervenção sobre os indivíduos não tratados. Ex: Qual o impacto do Bolsa Família sobre as famílias pobres que não recebem o programa?
- **Efeito médio da intenção ao tratamento (ITT** —na sigla em inglês): se estimo o efeito esperado sobre os indivíduos a quem o tratamento foi oferecido independente de terem sido tratados.
- Ex: Qual o impacto do Bolsa Família sobre as famílias que foram inscritas no cadastro do programa no município X (algumas podem não ter de fato recebido o benefício).

# Métodos para Análise de Impacto

Desenho da Avaliação	Descrição	Obs.
1) Método Não Experimental	Estudo que simplesmente observa o tamanho e a direção da relação entre variáveis, usando ou não controles estatísticos para possíveis alternativas de explicação.	Não permite atribuir causalidade .
2) Experimento Aleatório Controlado	As unidades de análise são alocadas aleatoriamente aos grupos de tratamento (T) e controle (C).	O desenho considerado mais rigoroso para atribuição de causalidade.
3) Experimento “Natural”	As unidades de análise são submetidas ao T ou ao C por eventos naturais ou exogenamente produzidos; causas não manipuladas.	Utiliza fatores exógenos como eventos naturais ou políticas como estratégia de identificação do efeito causal.
4) Quase-Experimento	As unidades de análise não são alocadas aleatoriamente aos grupos de T e C.	Utiliza métodos de análise que buscam aproximar do experimento controlado.



Questões do estudo de caso HISP (Programa de Subsídio ao Seguro Saúde) apresentado neste livro, o conjunto de dados e o código de análise correspondentes do software stata

<https://www.worldbank.org/en/programs/sief-trust-fund/publication/impact-evaluation-in-practice>

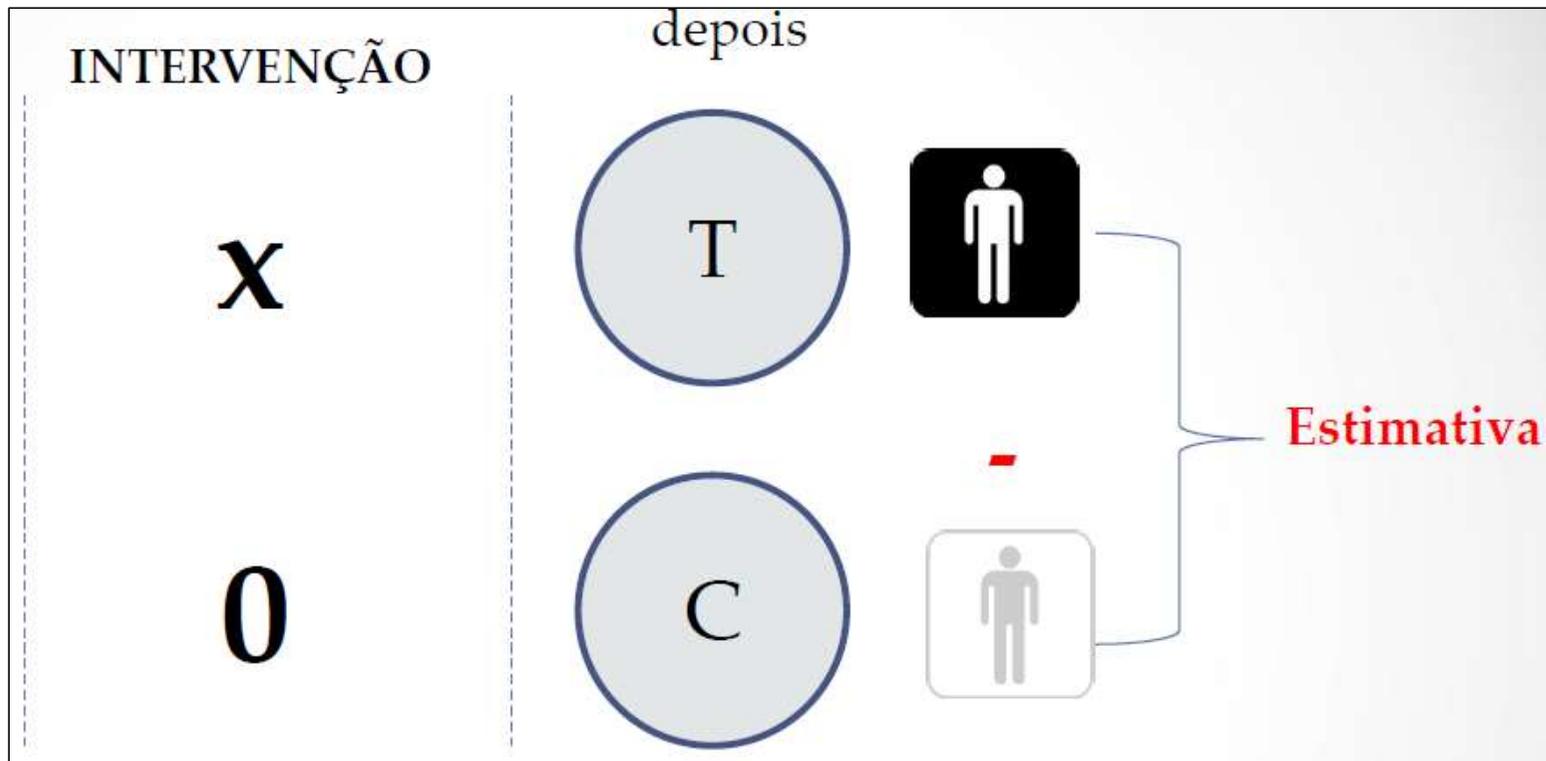
#### Direitos e permissões



<http://documents.worldbank.org/curated/pt/551591524130557481/Impact-evaluation-in-practice>

# (1) Método Não-Experimental

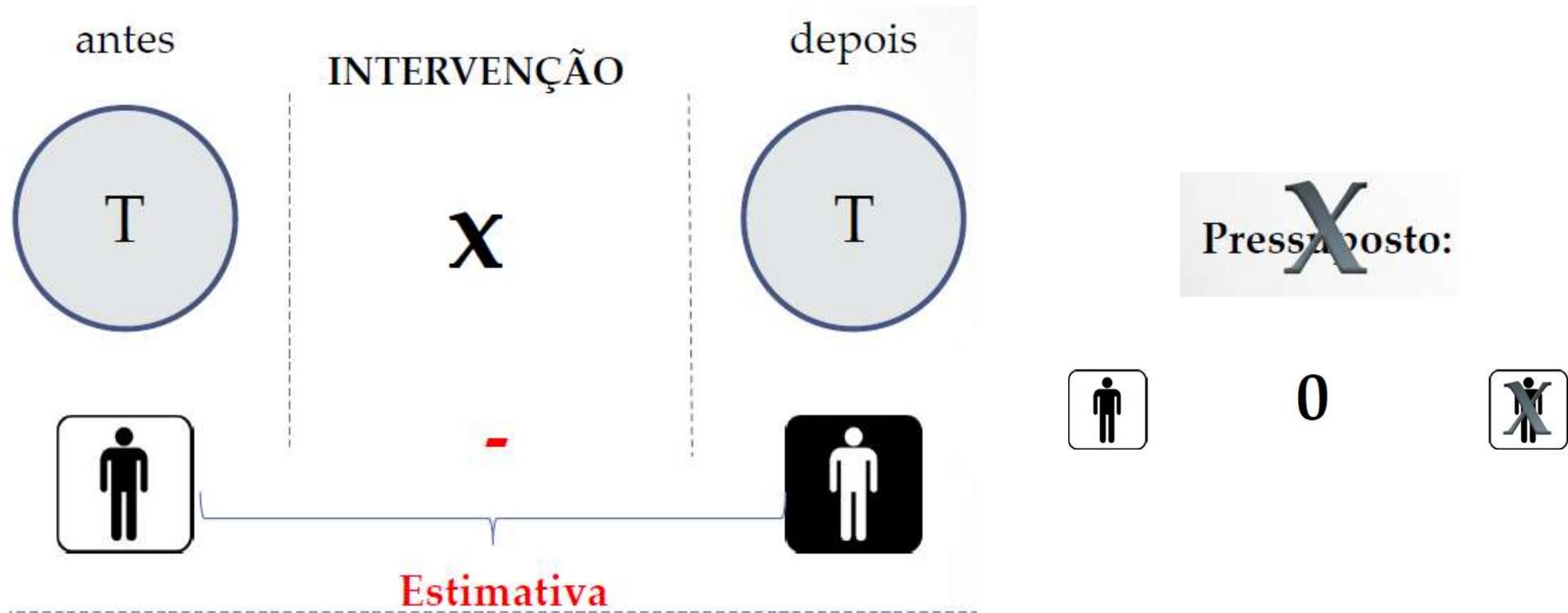
- A) DESENHO “COMPARAÇÃO ESTÁTICA” ou “COM e SEM o programa”



## **Caso:** Programa de treinamento profissional para jovens desempregados

- Objetivo: **Aumentar a renda dos jovens.**
- Dois anos após o programa os jovens que se inscreveram no programa ganham duas vezes mais do que aqueles que não se inscreveram.
- Perguntas:
  - 1.Pode-se dizer que o impacto do programa foi de 100% sobre a renda dos jovens? Por quê?
  - 2.Essa estimativa pode estar enviesada? Nesse caso a estimativa de impacto estaria subestimada ou sobrestimada?

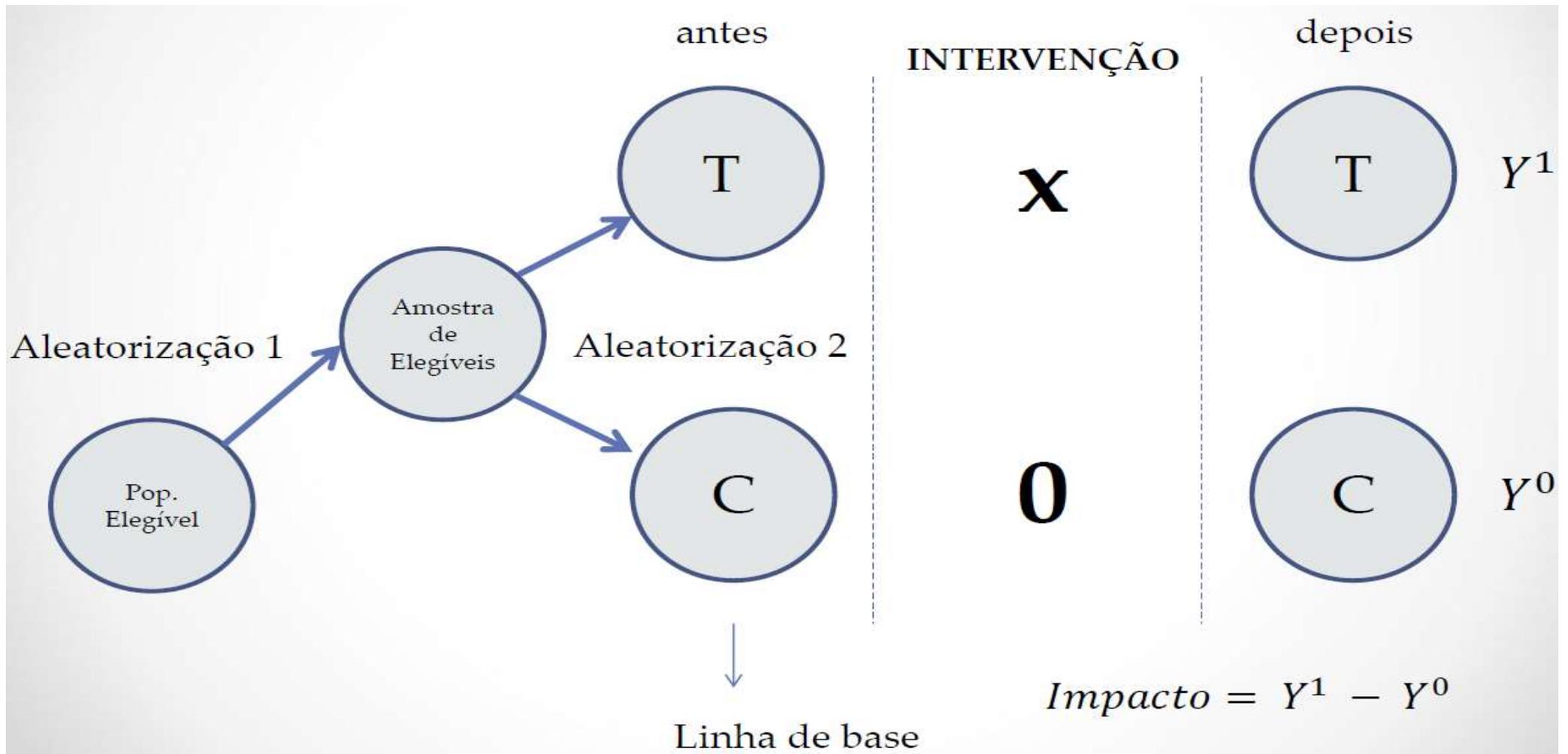
## B) DESENHO “ANTES-DEPOIS”



# Caso: Programa de microcrédito para agricultores adquirirem fertilizantes

- Objetivo: aumentar a produção de arroz
- Antes do programa: média de 1.000 quilogramas (kg) de arroz por hectare
- Um ano após o início do programa: média de 1.100 quilogramas (kg) de arroz por hectare.
- Perguntas:
  - 1.Qual seria a estimativa de impacto usando o desenho antes-depois?
  - 2.Essa estimativa pode estar enviesada? Por quê?
  - 3.Suponha que no ano de implementação do programa tenha ocorrido uma seca. Nesse caso a estimativa antes-depois estaria subestimada ou sobrestimada?

## 2) Experimento aleatório controlado



## Caso:

- **Programa de subsídio a famílias residentes em áreas rurais para aquisição de planos de assistência básica a saúde para consultas e medicamentos (HISP).**
- Objetivo: Reduzir o gasto per capita das famílias em saúde pelo menos US\$9.00
- 100 municípios foram aleatoriamente escolhidas para a provisão do subsídio.

**Quadro 4.1 Avaliar o HISP: balanceamento entre os povoados de tratamento e de comparação na linha de base**

Características das famílias	Povoados de tratamento (n=2964)	Povoados de comparação (n=2664)	Diferença	Estatística t
Despesas com saúde (em US\$ per capita, por ano)	14,49	14,57	-0,08	-0,73
Idade do chefe de família (anos)	41,66	42,29	-0,64	-1,69
Idade do cônjuge (anos)	36,84	36,88	0,04	0,12
Nível educacional do chefe de família (anos)	2,97	2,81	0,16*	2,30
Nível educacional do cônjuge (anos)	2,70	2,67	0,03	0,43
Chefe de família é do sexo feminino =1	0,07	0,08	-0,01	-0,58
Indígena =1	0,43	0,42	0,01	0,69
Número de membros do domicílio	5,77	5,71	0,06	1,12
Tem chão de terra=1	0,72	0,73	-0,01	-1,09
Tem banheiro=1	0,57	0,56	0,01	1,04
Hectares de terra	1,68	1,72	-0,04	-0,57
Distância até o hospital (km)	109,20	106,29	2,91*	2,57

Fonte: Gertler, P., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., Vermeersch, C.M. 2011. **Impact Evaluation in Practice**. Washington DC: World Bank.

02/201

- No programa HISP o povoado de tratamento e comparação apresentam características semelhantes na linha de base (seleção aleatória).
- Com a seleção aleatória, podemos ter certeza de que não existem fatores sistematicamente diferentes entre os grupos de tratamento e de comparação que também possam explicar a diferença nos gastos com saúde.
- Ambos os conjuntos de povoados começaram o programa com características médias muito parecidas e foram expostos ao mesmo conjunto de políticas e programas nacionais durante os dois anos de tratamento.

Quadro 4.2 Avaliar o HISP: seleção aleatória com comparação de médias

	Povoados de tratamento	Povoados de comparação	Diferença	Estatística <i>t</i>
Despesas com saúde das famílias na linha de base (em US\$)	14,49	14,57	-0,08	-0,73
Despesas com saúde das famílias no acompanhamento (em US\$)	7,84	17,98	-10,14**	-49,15

Observação: nível de significância: \*\* = 1%.

Quadro 4.3 Avaliar o HISP: seleção aleatória com análise de regressão

	Regressão linear	Regressão linear multivariada
Impacto estimado nos gastos com saúde das famílias	-10,14** (0,39)	-10,01** (0,34)

Observação: os erros padrão estão entre parênteses. Nível de significância: \*\* = 1%.

- No início (linha de base) os gastos médios das famílias não são estatisticamente diferentes.
- Calculando a média das despesas de saúde é uma redução de \$ 10,14.
- Ambos os conjuntos de povoados começaram o programa com características médias muito parecidas e foram expostos ao mesmo conjunto de políticas.

# Potenciais problemas de validade interna e externa em experimentos aleatórios controlados

- **Contaminação** do grupo de controle: Influência devido à interação com o grupo de tratamento.
- **“Cross-over”**: passagem de participantes do grupo de controle para o grupo de tratamento ou vice-versa após a alocação aleatório.
- **Atrito**: saída de participantes do experimento ao longo do período de avaliação da intervenção.
- **Efeito Hawthorne**: mudança de comportamento entre os indivíduos de um grupo de tratamento pelo simples fato de saberem estar participando de um estudo.
- **Efeito John Henry**: os indivíduos do grupo de controle mudam seu comportamento da direção do efeito buscado pelo tratamento por terem sido excluídos do grupo de tratamento.

## **Validade interna**

Coerência interna do estudo; adequação entre hipóteses de pesquisa, método e conclusões

## **Validade externa**

Replicabilidade do estudo, generalização dos resultados e à possibilidade de, a partir das conclusões de um estudo, se poder aplicar a outro grupo alvo.

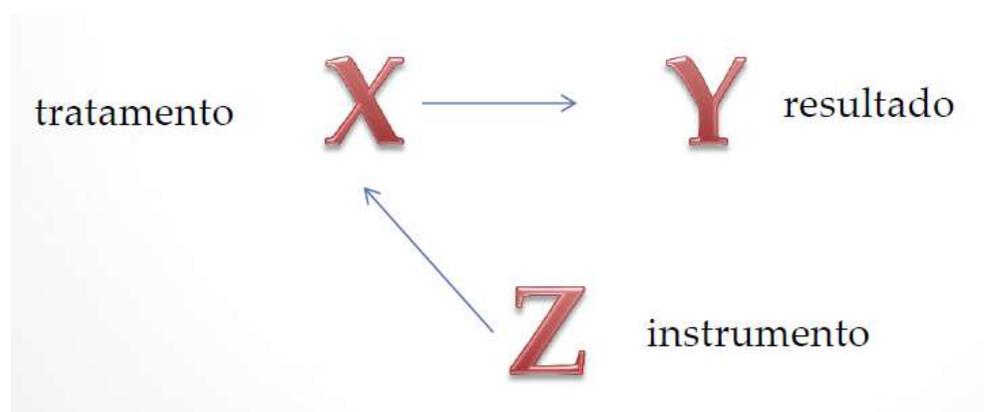
Tem tudo a ver com inferência!

### 3) Experimento “Natural”

- Definido por situações nas quais um agente externo (Z) à intervenção de interesse (X) aloca aleatoriamente indivíduos aos grupos de tratamento e de controle.
- Agentes exógenos (Z): desastre natural, característica geográfica, mudanças repentina em políticas.
- **Exemplo 1:** Furacão “Katrina” gerou a alocação de crianças de escolas de baixo desempenho da cidade de Orleans para escolas de alto desempenho de áreas suburbanas da região. Bruce Sacerdote estimou o impacto da mudança da qualidade da escola frequentada no resultado educacional dessas crianças (comparado às crianças que não foram deslocadas).
- **Exemplo 2:** Uso da diferença de linha de corte utilizada por diferentes estados americanos para conferir o certificado de conclusão do ensino médio (*General Educational Development-GED*) de alunos que abandonaram a escola e prestaram a bateria de exames que permitem conferir o certificado. Tyler, Murnane e Willett estimaram o impacto da obtenção do GED na renda do trabalho de alunos evadidos com baixo nível de qualificação.
- **Exemplo 3:** Sorteio realizado entre 1970-1975 pelo Departamento de Defesa nos EUA para definir os jovens (19-20 anos) que seriam elegíveis ao recrutamento para a guerra do Vietnam foi utilizado por Joshua Angrist para estimar o impacto do serviço militar no renda do trabalho.
- Dificuldade: Argumentar que a alocação “natural” ao tratamento foi de fato exógena, ou seja, a participação no tratamento não sofreu influência dos participantes

## 3.1) Variáveis Instrumentais (VI)

- O desenho explora algo que seja aleatório e se relaciona com a condição de tratamento (“**instrumento**”).
- A variável instrumental deve ser:
- Correlacionada com o tratamento (relevância) -> testável
- Não correlacionada com o resultado na condição de não tratamento (validade) -> pressuposto



Intuitivamente, podemos descrever uma variável instrumental como algo fora do controle do indivíduo e que influencia sua probabilidade de participar de um programa, mas que não está associado a suas características.

# Regressão descontínua

- Usa o próprio critério de seleção do programa como estratégia de identificação caso duas condições ocorram:
- O indicador usado para eleger o indivíduo para o programa é uma variável contínua.
- O critério de elegibilidade é bem especificado utilizando esse indicador.
- Ex.: Idade de aposentadoria; índice de pobreza com base na renda; idade legal para ingresso no mercado de trabalho; resultado de exame para ingresso na universidade (e.g. ENEM).
- Os indivíduos logo acima do ponto de corte (tratados) e logo abaixo do ponto de corte (comparação) tendem a ser equivalentes a menos da condição de participação no programa.
- A RD estima o *impacto* pela diferença nos resultados observados dos grupos em torno do ponto de corte (logo é um “LATE”: efeito médio local do tratamento).
- **Pressuposto:** o resultado de interesse ( $Y$ ) na condição de não tratamento cresce de modo contínuo com a variável de seleção ( $X$ ) em torno do ponto de corte.
- Permite estimar o impacto sem excluir ninguém elegível.

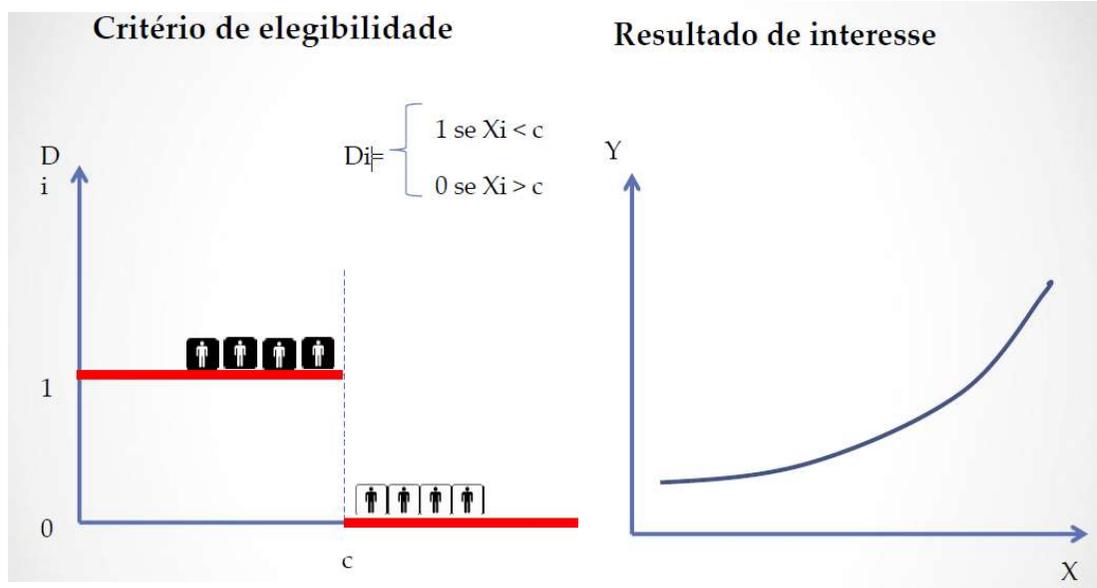
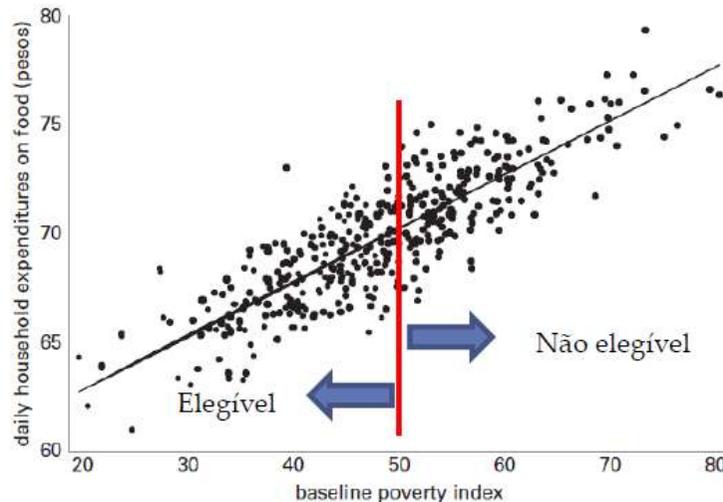
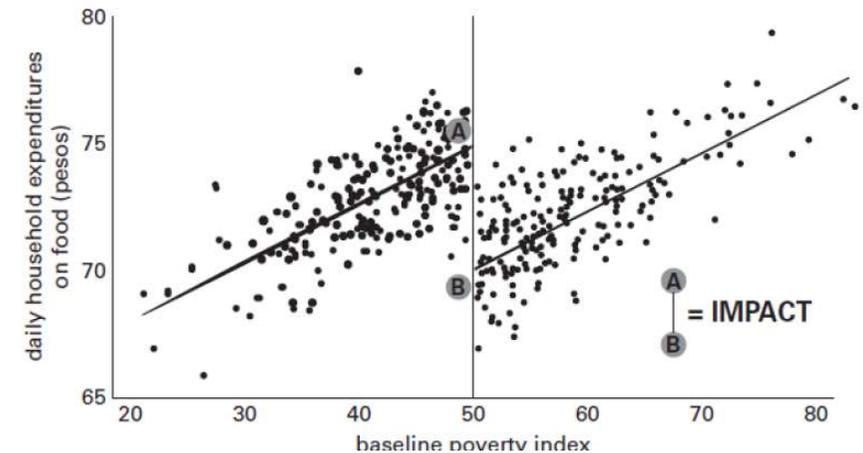


Figure 5.2 Household Expenditures in Relation to Poverty (Preintervention)



**Caso: Programa de transferência de renda para famílias pobres.**  
 Objetivo: Aumentar o consumo de alimentos pelas famílias pobres (até 50 pontos no indicador de pobreza)

Figure 5.4 Household Expenditures in Relation to Poverty (Postintervention)



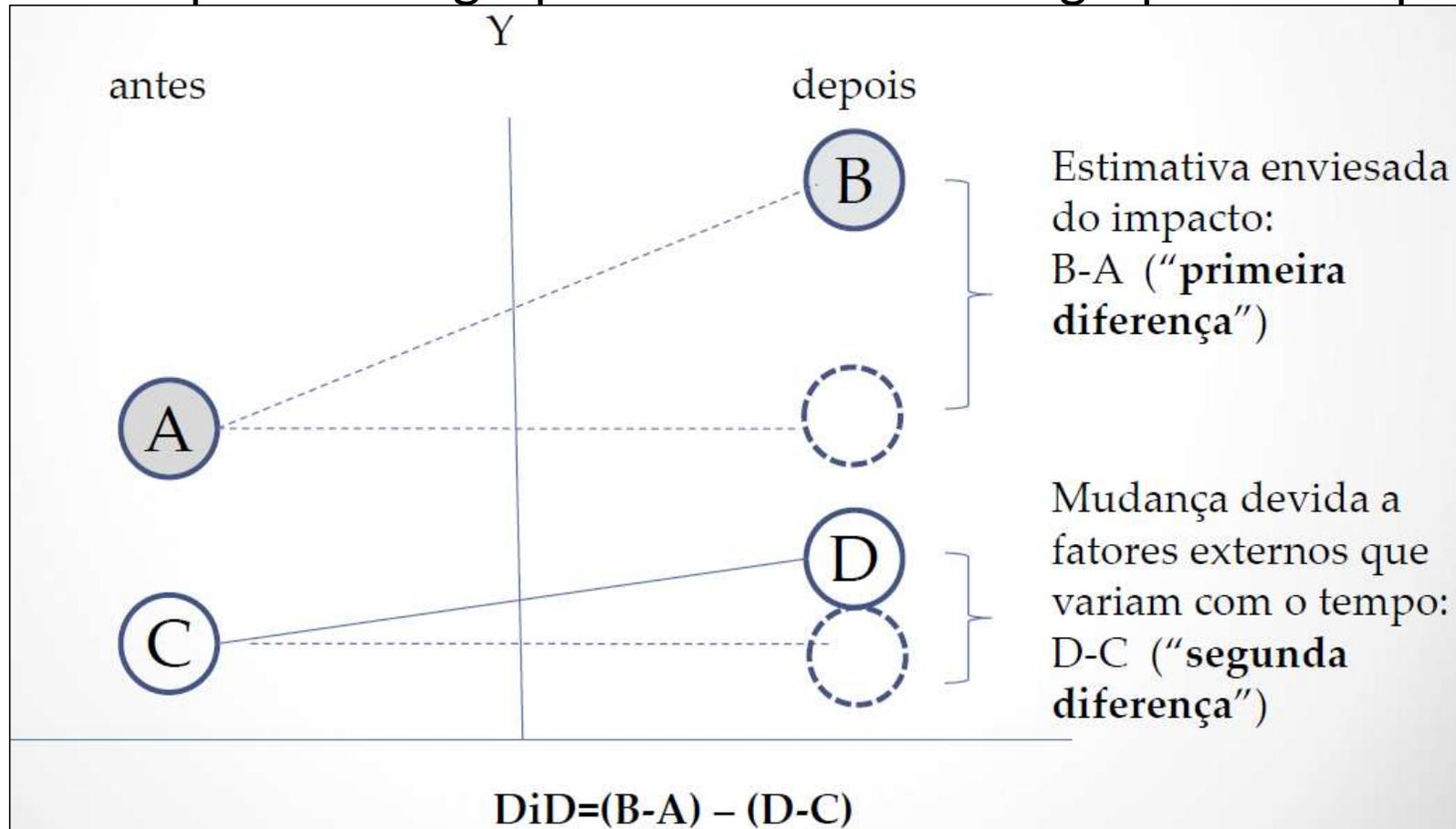
# Limitações da RD:

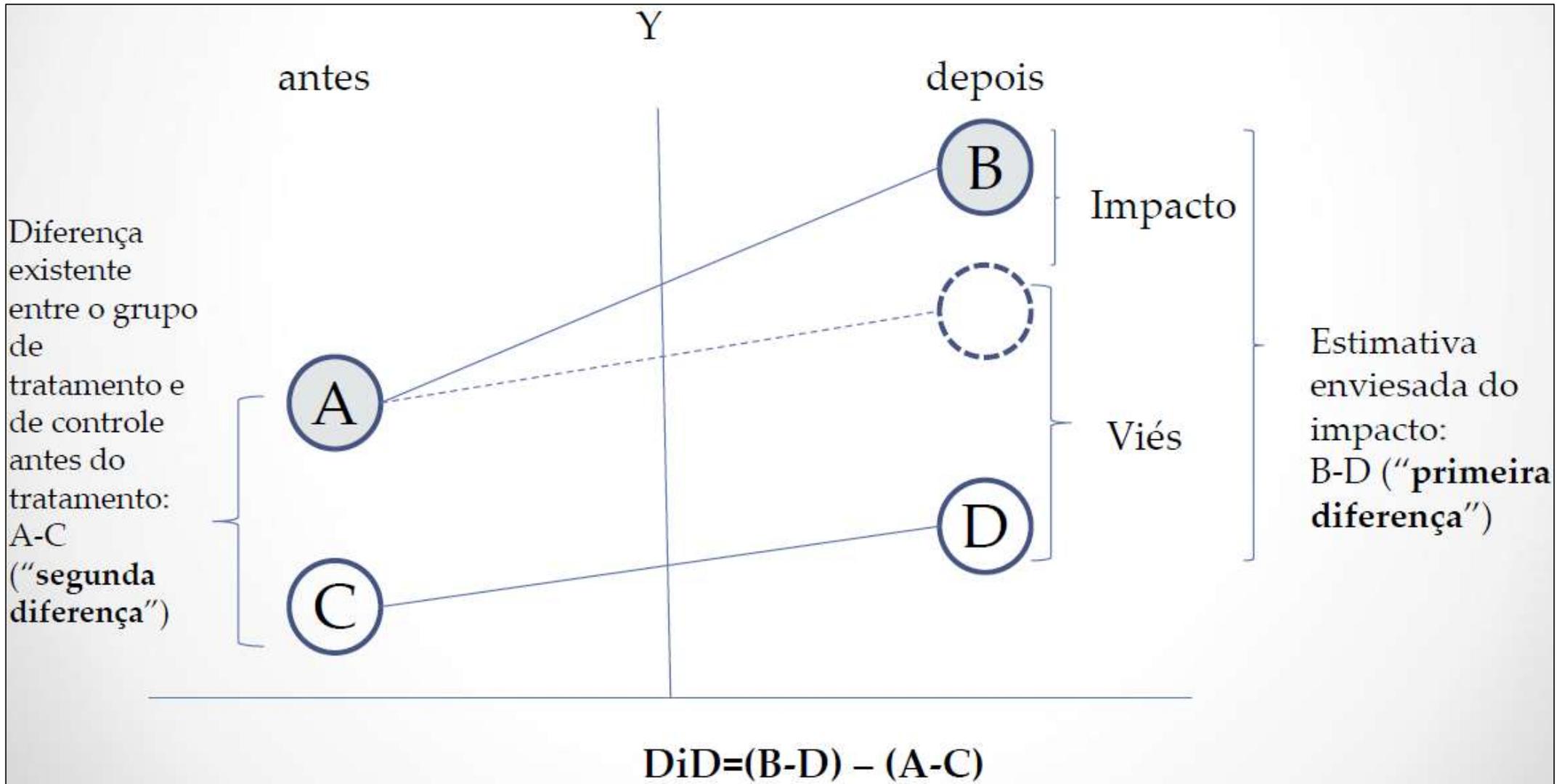
- Produz uma estimativa local (“LATE”) do impacto, não sendo possível generalizá-la para grupos distantes da linha de corte.
- Há um trade-off entre viés e poder estatístico determinado pelo intervalo de casos em torno do ponto de corte.
- O poder estatístico diminui quando se reduz o intervalo de casos em torno do ponto de corte mas o risco de viés se reduz. O contrário ocorre quando se aumenta o intervalo de casos em torno do ponto de corte.

## 4) Quase-Experimento



**Diferenças em Diferenças (DiD):** compara as *mudanças* nos resultados ao longo do tempo entre o grupo de tratamento e o grupo de comparação.



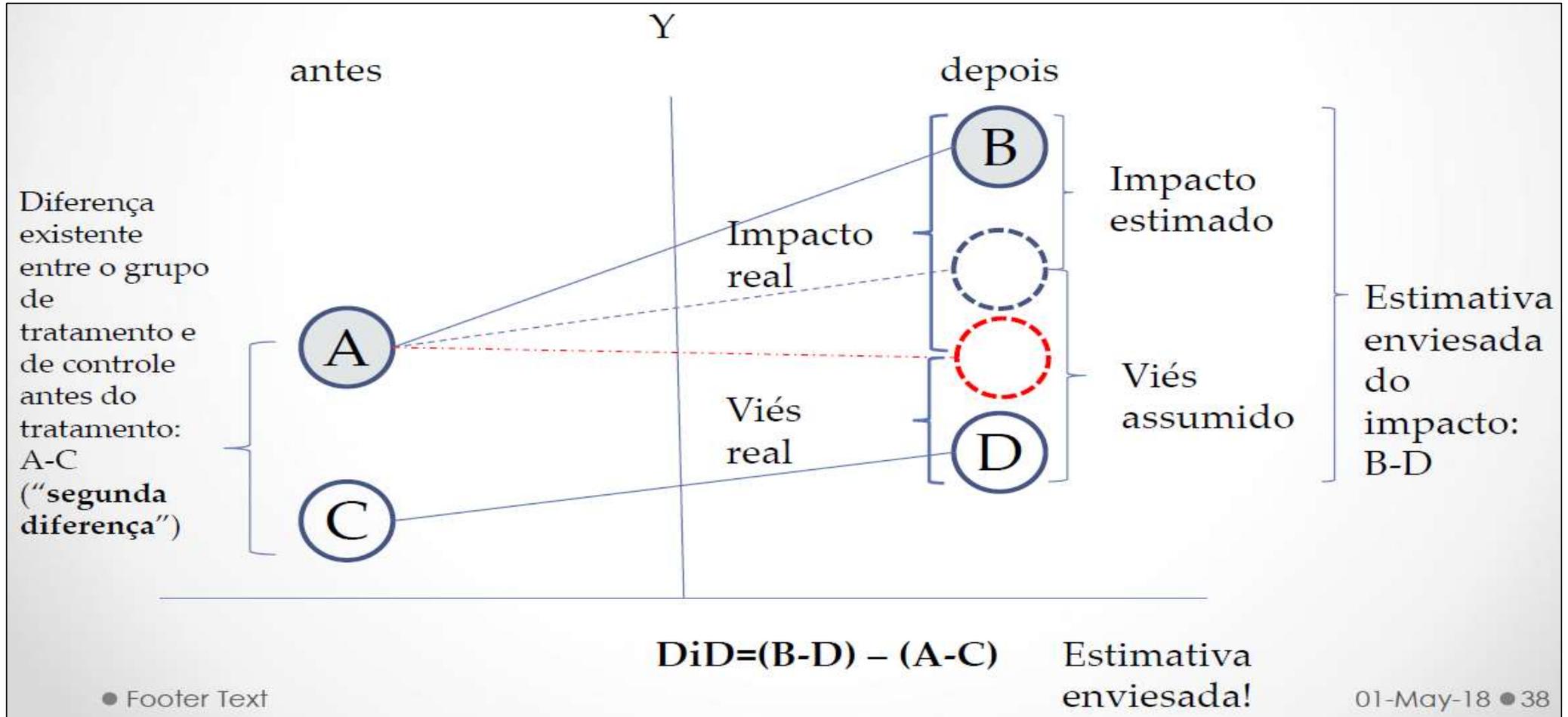


## A estimativa DiD representada em tabela

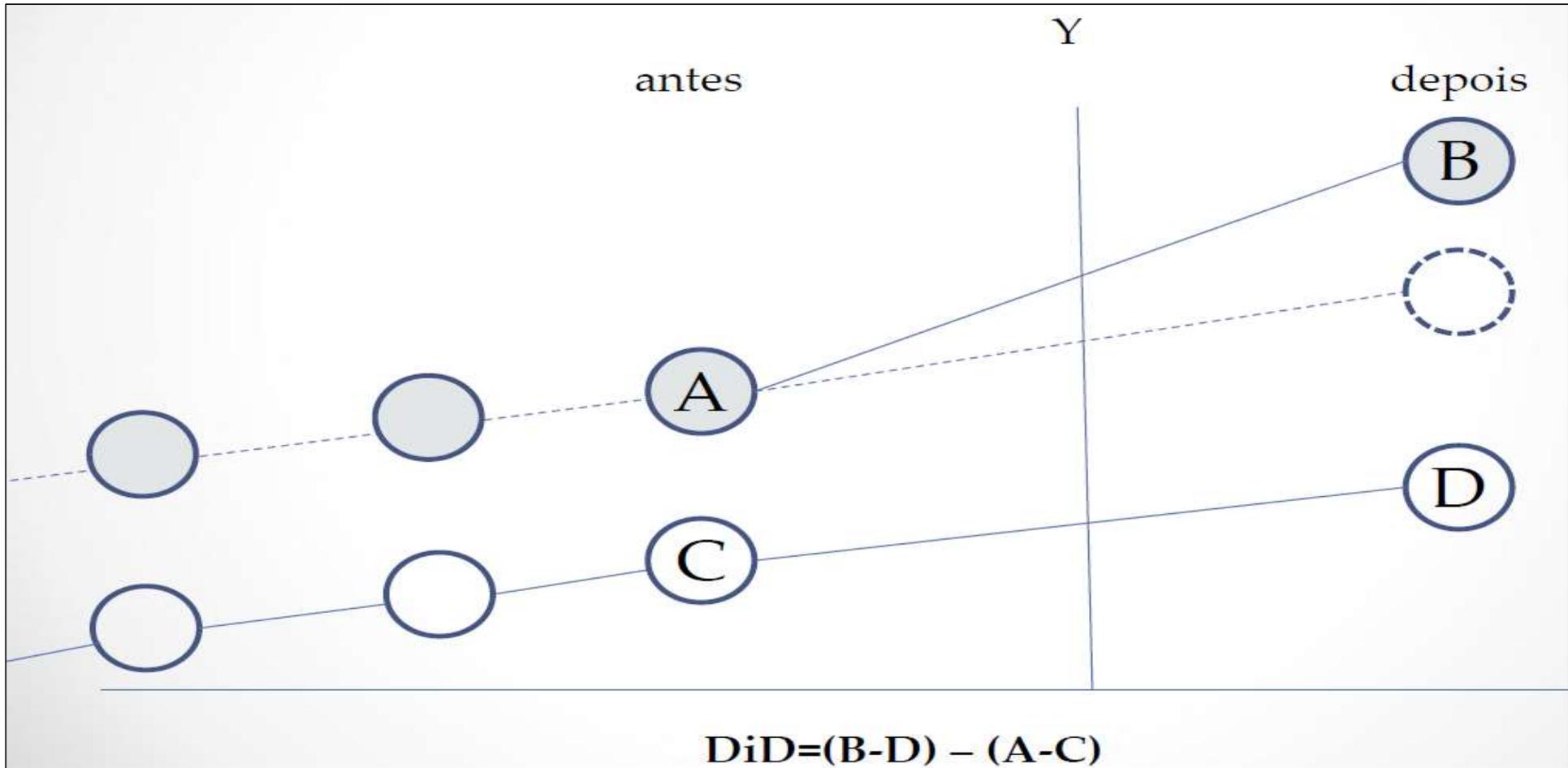
	Antes	Depois	Diferença
Tratamento	A	B	(B-A)
Comparação	C	D	(D-C)
Diferença	(A-C)	(B-D)	DiD

- Um **pressuposto** precisa ser satisfeito para que DiD gere uma estimativa não enviesada do impacto:
- **Tendências equivalentes** entre controle e tratamento na ausência do programa, ou seja, que não ocorram eventos durante o transcurso da avaliação que possam afetar de modo diferente o grupo de tratamento e o grupo de controle afetando o resultado de interesse.

# Violação do pressuposto de **tendências equivalentes** na estimativa DiD



**Teste (I):** avaliar se as tendências temporais dos grupos de controle e tratamento antes da implementação do programa são equivalentes.



## Teste (II): teste do “placebo”

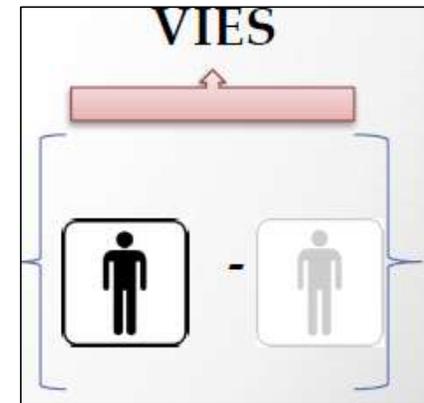
- Estimar a DiD utilizando um **grupo de tratamento falso**. A estimativa de impacto deve ser zero.
- Estimar a DiD sobre um **resultado falso** (um que não possa ser afetado pelo programa). A estimativa deve se zero.

**Teste (III):** Estimar a DiD utilizando **mais de um grupo de comparação**. As estimativas devem ser aproximadamente iguais.

## Método de pareamento (“*matching*”)

- Identifica unidades equivalentes, segundo um conjunto de variáveis observáveis, entre participantes e não participantes do programa (ajuste estatístico): ***pareamento***
- Assume que o viés de seleção depende apenas de variáveis observáveis (**pressuposto**): “*conditional independence assumption*”
- Não funciona caso o viés de seleção dependa de variáveis não observáveis
- Ex: *Programas de participação voluntária.*

$$\text{Impacto estimado} = \text{impacto real} +$$



## Estimativa utilizando o pareamento segue os seguintes passos:

1. Escolhe um indivíduo tratado
2. Encontra-se o(s) indivíduo(s) mais parecido(s) com ele no grupo de comparação (não tratados).
3. Calcula-se o impacto estimado para cada indivíduo tratado fazendo a diferença entre o resultado após o tratamento neste indivíduo e a média dos resultados do não tratamento nos indivíduos com ele pareados pertencentes ao grupo de comparação (não tratados).
4. Toma-se a média dessas diferenças.

Figura 8.1 Pareamento exato por quatro características

Unidades tratadas				Unidades não tratadas			
Idade	Sexo	Meses de desemprego	Diploma do ensino médio	Idade	Sexo	Meses de desemprego	Diploma do ensino médio
19	1	3	0	24	1	8	1
35	1	12	1	38	0	1	0
41	0	17	1	58	1	7	1
23	1	6	0	21	0	2	1
55	0	21	1	34	1	20	0
27	0	4	1	41	0	17	1
24	1	8	1	46	0	9	0
46	0	3	0	41	0	11	1
33	0	12	1	19	1	3	0
40	1	2	0	27	0	4	0

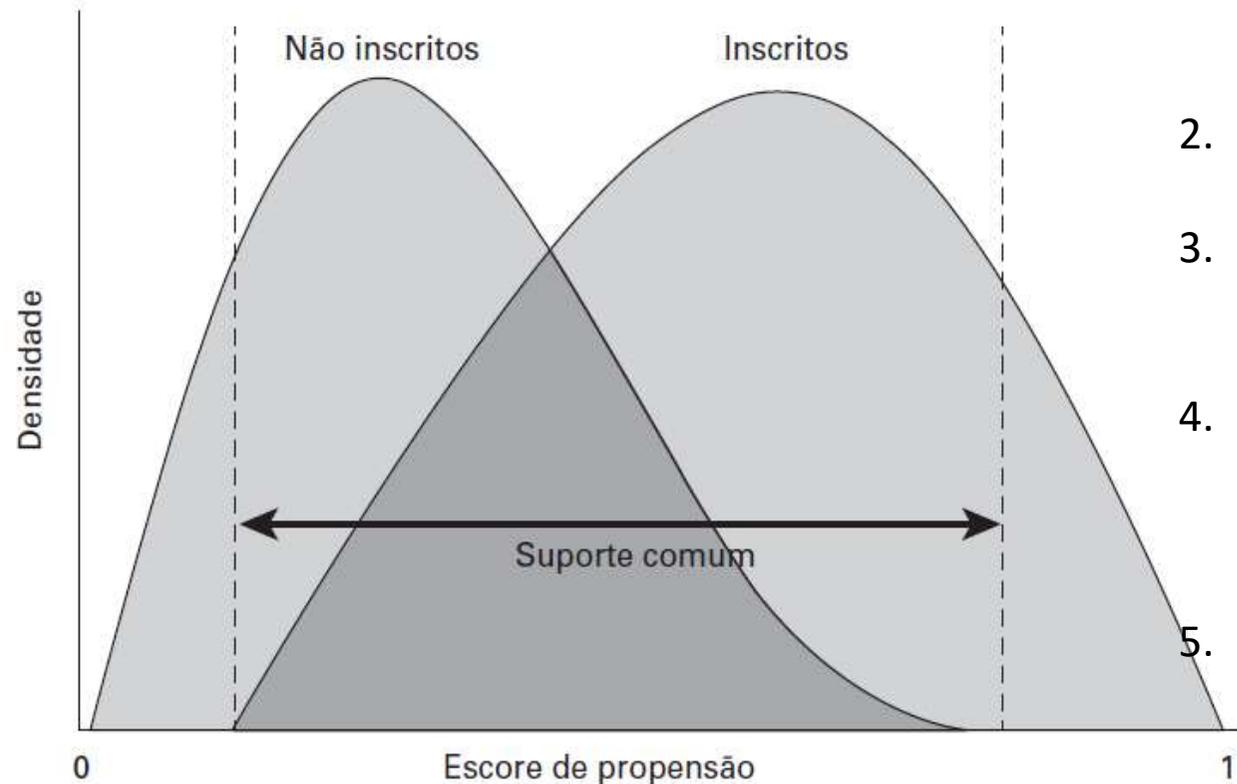
- Quanto menos variáveis são consideradas, mais há risco de deixar de fora variáveis relevantes que interferem simultaneamente na participação no programa e no resultado de interesse.
- Quanto mais variáveis se considera no pareamento mais difícil se torna encontrar pares equivalentes na base de dados disponível.

**Maldição da dimensionalidade** : se forem usadas apenas três características importantes para identificar o grupo de comparação pareado, como idade, sexo e se o indivíduo tem diploma do ensino médio, provavelmente se encontrarão pares para todos os participantes inscritos no programa no conjunto daqueles que não estão inscritos (os não inscritos), mas corre-se o risco de deixar de fora outras características potencialmente importantes.

## *Pareamento por escore de propensão*

- Não é mais necessário tentar encontrar um par para cada unidade inscrita e as unidades não inscritas que tenha exatamente o mesmo valor para todas as características de controle observáveis.
- Para cada unidade do grupo de tratamento e do grupo de não inscritos, calculamos a *probabilidade* de que essa unidade se inscreva no programa (o chamado escore de propensão).
- Um número real entre 0 e 1 que resume a influência de todas as características observáveis sobre a probabilidade de se inscrever no programa →  $P(X_i) = \text{Prob}(D_i=1 | X_i) = [0,1]$

Figura 8.2 Pareamento por escore de propensão e suporte comum



1. estimamos a probabilidade de que cada unidade da amostra se inscreva no programa com base nas características observáveis dessa unidade
2. essas distribuições não se sobrepõem perfeitamente
3. os inscritos com escores de propensão próximos de 1 não podem ser pareados com nenhum não inscrito
4. as unidades que têm alta probabilidade de se inscrever no programa são tão diferentes das unidades não inscritas que não podemos encontrar um bom par para elas
5. a falta de suporte comum aparecerá nas extremidades, ou caudas, da distribuição dos escores de propensão

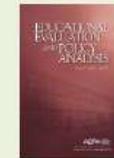
O impacto do programa é estimado comparando-se os resultados médios de um grupo de tratamento ou grupo inscrito e os resultados médios de um subgrupo de unidades estatisticamente pareadas, sendo que o pareamento se baseia nas características observáveis disponíveis nos dados que se têm em mãos.

# Passos básicos na pareamento por escore de propensão:

1. Ter uma base de dados com indivíduos participantes e não participantes do programa que contenha muitas características relevantes (que afetam a prob. de participar e o resultado) medidas na linha de base.
  2. Estimar a probabilidade do indivíduo participar do programa condicionada às suas características ( $P(X_i)$ ).
  3. Verificar a existência de um suporte comum e restringir a amostra aos indivíduos cujo  $P(X_i)$  se localize no suporte comum.
  4. Para cada indivíduo do grupo de tratamento associar o seu vizinho mais próximo no grupo de comparação com base no  $P(X_i)$ .
  5. Verificar após o pareamento se há um balanceamento entre as características ( $X_i$ ) do grupo de tratamento e o de comparação pareado.
  6. O impacto do programa é estimado pela diferença média do resultado de interesse entre o grupo de tratamento e o de comparação pareado.
- Requer bases de dados grandes com muitas variáveis e um suporte comum entre grupo de tratamento e de comparação e só pode ser feito com base em características observáveis (variáveis não observáveis ainda podem gerar diferenças sistemáticas entre os grupos de tratamento e comparação).

# Periódicos especializados em avaliação

- *American Journal of Evaluation*
- *Evaluation - The International Journal of Theory, Research and Practice*
- *Evaluation Review*
- *Evaluation and Program Planning*
- *Evaluation Practice*
- *Educational Evaluation and Policy Analysis*
- *New Directions for Program Evaluation*
- *Evaluation Studies Review Annual*

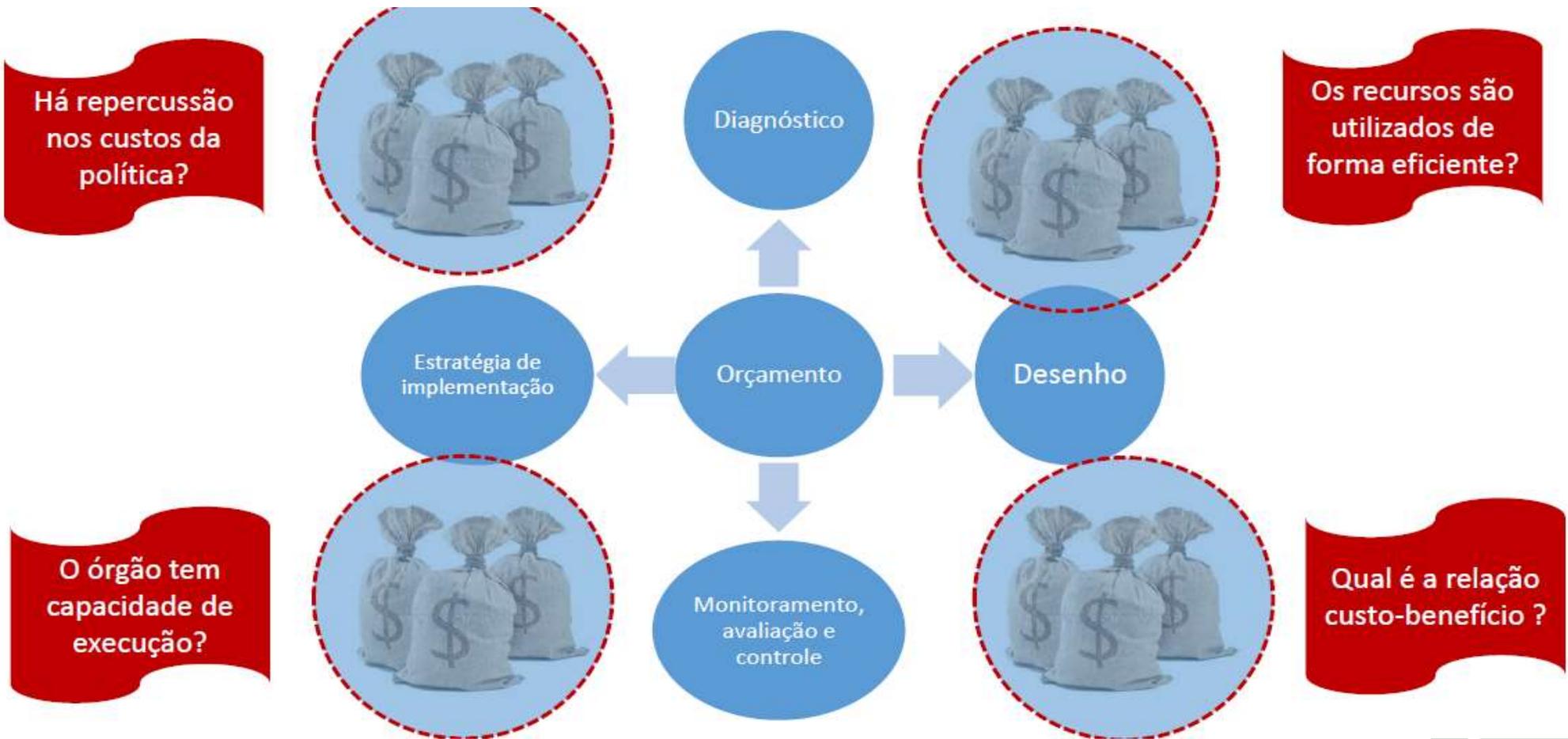


# Centros especializados em avaliação

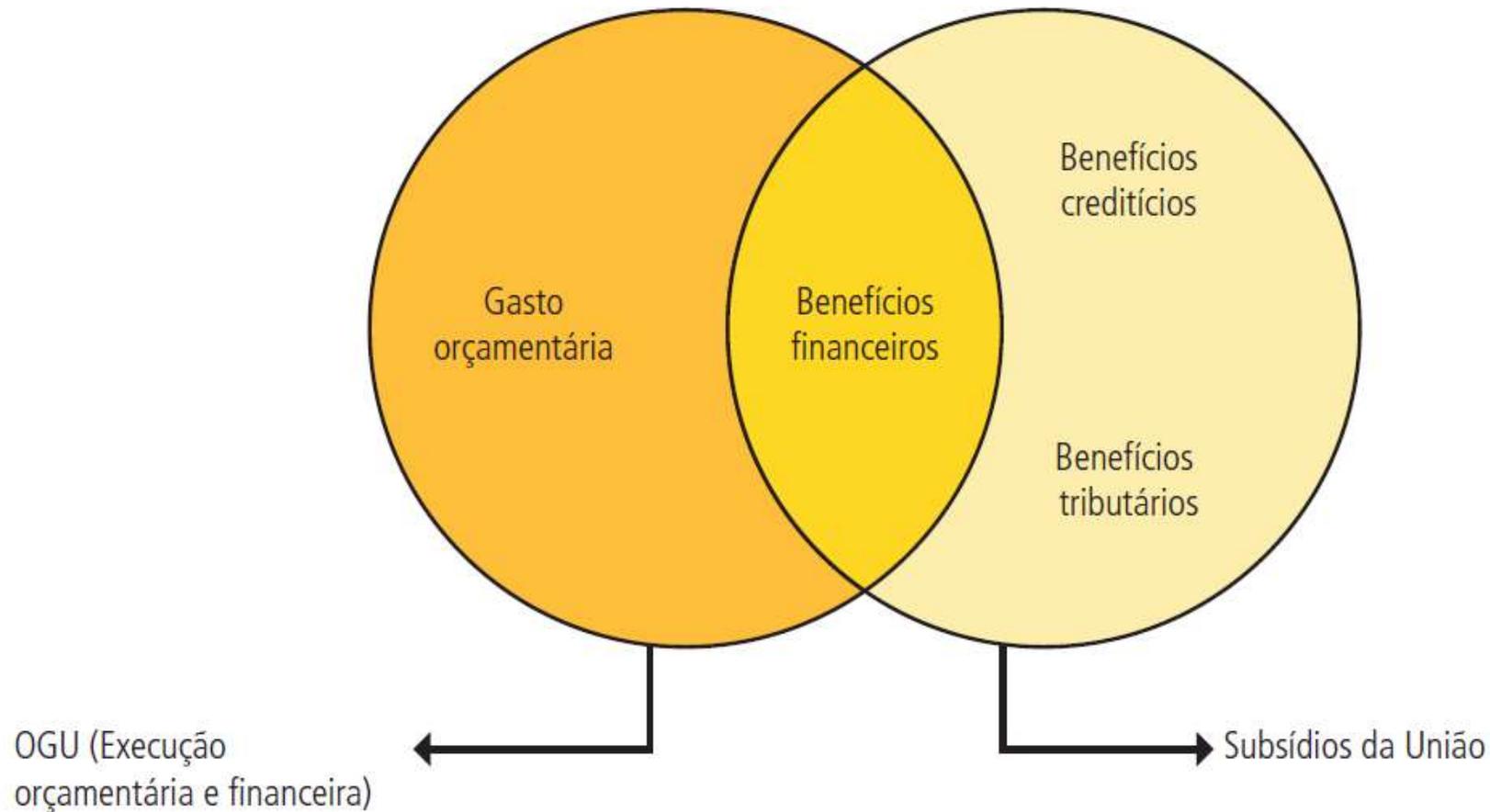
- Evidence for Policy and Practice Information and Co-ordinating Centre (EPPI-Centre) <http://eppi.ioe.ac.uk/cms/>
- Centre for Evaluation & Monitoring (Durham University) <http://www.cem.org/>
- The Campbell Collaboration <http://www.campbellcollaboration.org/>
- International Initiative for Impact Evaluation <http://www.3ieimpact.org/>
- The ClearInitiative <https://www.theclearinitiative.org/>
- Abdul Latiff Jameel Poverty Action Lab <http://www.povertyactionlab.org>
- Social Research and Demonstration Corporation (SRDC) <http://www.srdc.org/>

# Passo 8: Execução das despesas orçamentárias e dos subsídios da União

# Dimensão orçamentária está presente em todas as etapas da avaliação



# Tipos de gastos do governo federal



# Questões orientadoras para a análise de execução orçamentária ou de benefícios tributários e creditícios

Execução **orçamentária e financeira** das políticas do OGU

- Qual é o orçamento do programa?
- A execução orçamentária foi realizada conforme o planejado?

Execução de benefícios **tributários e creditícios**

- Qual o montante de renúncia ou benefício creditício observado?
- Houve modificações relevantes na renúncia ou no montante de benefício creditício ao longo do tempo?

### Fontes de financiamento da política<sup>1</sup> (2015-2018)

Ano	Recursos do OGU – órgão X	Recursos do OGU – órgão Y	Recursos extraorçamentários da União – fonte X	Recursos extraorçamentários da União - fonte Y	Recursos de contrapartida de outros entes	Outros recursos	Total de recursos da política
2015							
2016							
2017							
2018							
Variação percentual (2015-2018)							

- Subsídios da união não são associado a gastos orçamentários.
- Analisar possíveis contingenciamentos.
- Analisar a regularidade do fluxo de recursos.

## Execução orçamentária e financeira do programa (2015-2018)

Ano	Atributo orçamentário	Dotação atual	Empenho liquidado	Pago	RAP pago	RAP
Ação/subtítulo, plano orçamentário ou outro atributo						

2015

2016

2017

2018

- Analisar o ciclo da execução orçamentária: estágios da despesa.
- RAP: despesas empenhadas e não pagas até 31.12 (processado e não processado)
- <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-despesa-publica>

## Execução orçamentária por natureza de despesa nos últimos três exercícios (se necessário, abrir por sub elemento) – empenho liquidado

GND/elemento e subelemento de despesa	2015	2016	2017
GND X			
Elemento x			
Subelemento x			
Subelemento y			
Elemento y			
Subelemento x			
Subelemento y			
GND Y			
(...)			

- Desagregação por GND – Grupo de Natureza da Despesa.
- Indica o tipo de gasto: pessoal, custeio, administrativo, despesa finalística,...

## Execução da despesa de fontes alheias ao OGU (2015-2018)

Ano	Recursos extraorçamentários da União – fonte X		Recursos de contrapartida de outros entes		Outros recursos		Total de recursos alheios ao OGU	
	Programado	Despesa realizada	Programado	Despesa realizada	Programado	Despesa realizada	Programado	Despesa realizada
2015								
2016								
2017								
2018								

- Entendem-se como recursos programados os valores previstos para o programa.
- Para a despesa realizada, considerar os valores pagos.

## Produtos obtidos ou resultados alcançados por fonte de financiamento

Fonte de financiamento	Despesa paga (R\$)	Produto obtido ou resultado alcançado
OGU – órgão X		
OGU – órgão Y		
Recursos extraorçamentários da União – fonte X		
Recursos extraorçamentários da União – fonte Y		
Recursos de contrapartida de outros entes		
Outros recursos		
Total de recursos do programa		

**Análise “elasticidade orçamentária” da política:** se variações no orçamento levam a mudanças no nível de produtos obtidos ou resultados alcançados

# Portal da Transparência

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Busque por órgão, cidade, CNPJ, servidor...



[Sobre o Portal](#) ▾ | [Painéis](#) ▾ | [Consultas Detalhadas](#) ▾ | [Controle social](#) ▾ | [Rede de Transparência](#) | [Receba Notificações](#) | [Aprenda mais](#) ▾

VOCÊ ESTÁ AQUI: INÍCIO » DESPESAS » CONSULTA DA DESPESA PÚBLICA

## Consulta da Despesa Pública

### CONHEÇA DETALHES DA EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA DE DIFERENTES FORMAS

[Por órgão/entidade executora](#)

[Por área de atuação do governo \(função\)](#)

[Por programa/ação orçamentária](#)

[Pela classificação contábil da despesa](#)

[Por favorecido da despesa](#)

[Por documentos diários da despesa](#)

<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/lista-consultas>

## Outras questões orientadoras para a análise orçamentária

- O montante da dotação orçamentária é suficiente para os objetivos pretendidos?
- A política pública é realizada a custos razoáveis (economicidade)?
- É possível reduzir gastos na política sem afetar o nível de bens e serviços ofertados?
- Há “impactos cruzados” em outras rubricas, afetando positiva ou negativamente despesas e/ou receitas?

# Por que é difícil ser eficiente no gasto público ?

- **Necessidade de rigorosa fiscalização.** Combinação de elevadas somas de dinheiro, complexidade dos projetos, fragilidade da gestão e mecanismos fracos de *accountability* criam oportunidades de corrupção
- **Anualidade do orçamento.** Apesar de o orçamento estar estruturado em base anual, despesas públicas geralmente estão associadas a **compromissos plurianuais**
- **Lógica de gasto.** Incentivo para empenhar o máximo possível (visão incremental).
- **Horizonte temporal.** Gestores públicos têm foco no curto prazo. Estão preocupados em resolver questões urgentes. Sistemas de avaliação deslocam o foco para médio e longo prazos.

# Por que é difícil ser eficiente no gasto público ?

- **Problemas de comunicação.** Uso “seletivo” da informação. Há dificuldade em comunicar resultados negativos.
- **Dificuldades de coordenação.** Atuação governamental não ocorre de forma coordenada, sinérgica, somando esforços e procurando soluções conjuntas para os problemas
  - Dentro do mesmo órgão (fragmentação organizacional)
  - Entre órgãos da mesma esfera (coordenação horizontal)
  - Entre diferentes esferas (coordenação vertical)
- A crise fiscal fortalece necessidade de debate mais qualificado sobre priorização de políticas públicas
- **Novo Regime Fiscal** instituído pela EC nº 95, de 2016, que institui limite de gastos para 20 anos.



## Subestimação de custos

A reforma da arena teve orçamento inicial estimado em R\$ 696 milhões, no entanto, os aditivos contratuais mais do que dobraram o valor contratado inicialmente

Fonte: Correio Braziliense

696 milhões  
(estimativa inicial)



1,5 bilhão  
(custo final)

O último levantamento feito aponta que foram celebrados **19 aditivos**, os quais geraram um aumento de R\$ 337 milhões no valor do contrato. Com esses acréscimos, o valor inicial do contrato passou de R\$ 696.648.486,09 para R\$ 1.008.475.107,42, uma diferença de 48,43%

Fonte: TCDF

**19 ADITIVOS**



mal planejamento ?  
 pressa ?  
 falta de informação ?  
 despreparo dos técnicos ?  
 falhas na fiscalização ?

# Passo 9: Eficiência e Economicidade do Gasto

# Questões orientadoras sobre eficiência

- O **custo por produto na política** está muito diferente daquele observado nas políticas consideradas de excelência?
- A despesa planejada por beneficiário está muito **diferente da realizada**?
- Há políticas similares com relação produto-insumo muito diferente?
- Na política em questão, há uma diversidade muito grande na **relação produto-insumo** entre os entes que a ofertam?
- Se possível, ou se já houver estimativas, comparar indicador de retorno econômico da política (custo-benefício ou custo-efetividade, por exemplo) com o de **políticas alternativas** que atuam sobre o mesmo problema.

# Sempre que possível, devem ser analisados:

- O gasto total do programa por unidade de produto (custo unitário do produto)
- O gasto total por beneficiário (custo unitário por beneficiário).

## ATENÇÃO

- Contextualizar a **natureza dos produtos/serviços** ao longo dos anos, pois a mesma dotação orçamentária pode entregar custos unitários diferenciados.
- **Por exemplo:** um “choque de oferta” pode elevar o preço dos alimentos e afetar o custo unitário de um programa de segurança alimentar.
- Importante comparar com **avaliações de eficiência já realizadas**.
- Utilizar / calibrar a metodologia **quanti ou qualitativa** mais adequada.

**Gasto por unidade (2016-2018)****8A – Produto (quando a análise for apropriada)**

	2016	2017	2018	Variação percentual (2016-2018)
--	------	------	------	------------------------------------

Custo unitário do produto 1 (R\$)

Custo unitário do produto 2 (R\$)

Custo unitário do produto 3 (R\$)

**8B – Beneficiário (quando a análise for apropriada)**

	2016	2017	2018	Variação percentual (2016-2018)
--	------	------	------	------------------------------------

Custo unitário por beneficiário do produto 1 (R\$)

Custo unitário por beneficiário do produto 2 (R\$)

Custo unitário por beneficiário do produto 3 (R\$)

# Perguntas de avaliação sob a ótica orçamentária

1. A alocação de recursos no orçamento respeita as prioridades da sociedade e do Governo?
2. Qual programa é mais efetivo, eficaz ou eficiente?
3. O benefício/impacto do programa supera o seu custo?
4. Qual a justificativa para a intervenção do governo federal? Trata-se de falha de mercado, ou de questão redistributiva, ou outro motivo que justifique a oferta da política pública pelo governo federal?
5. A política pública é realizada a valores razoáveis (economicidade)?
6. Existe alternativa de intervenção menos custosa para o governo? (inclusive considerar mudança comportamental).
7. O governo dispõe de recursos para financiar a política pública ao longo do tempo (capacidade fiscal plurianual)?

Fernando Meressi, Márcio Oliveira, Felipe Piletti, Avaliação de Políticas Públicas sob a Ótica Orçamentária: um processo em construção, RBPO, Volume 8, nº 2, 2018 • pgs 114 - 129

# Perguntas de avaliação sob a ótica orçamentária

8. A política pública ou programa, ainda que não tenha bom desempenho, podem ser ajustados, de sorte a fornecer melhores resultados?
9. Há políticas públicas com sobreposições em termos de problemas e objetivos?
10. Os valores previstos inicialmente se mantiveram no momento da implementação do programa?
11. É possível reduzir gastos na política sem afetar o nível de bens e serviços ofertados?
12. Há espaço para a redução do orçamento sem alterar ou infringir a legislação vigente?
13. A política pública é bem focalizada? Atinge seu público-alvo?
14. Maior focalização poderia ser uma forma de economia de recursos?
15. Há “impactos cruzados” em outras rubricas, afetando positiva ou negativamente despesas e/ou receitas?
16. São consideradas formas de reduzir o impacto no orçamento utilizando financiamento extra orçamentário ou a implementação do programa em parceria com outros atores?
17. extra orçamentário ou a implementação do programa em parceria com outros atores?

## Perguntas de avaliação sob a ótica orçamentária

19. O montante da dotação orçamentaria e suficiente para os objetivos pretendidos?
20. No caso de projetos, os valores de manutenção e operação apos a conclusão da obra foram considerados?
21. Nos projetos de investimento, e possível escalonar as entregas atraves dos exercícius financeiros sem perder a funcionalidade do objeto?
22. Os resultados apresentados variam conforme diferentes níveis de orçamento (“elasticidade orçamentaria”)?
23. O desempenho da politica e afetado por aspectos relacionados a execução orçamentaria e financeira, como a regularidade do fluxo de recursos e contingenciamentos?
24. As liberações orçamentarias estão condicionadas ao atingimento de parâmetros de desempenho?

# Passo 10: Recomendações

- “A avaliação executiva da política deve seguir o passo a passo ...para sistematizar o que é a política, como ela é implementada, quais são os seus indicadores e evidências...
- O objetivo é **estudar a política** e traçar conclusões sobre o seu desempenho global, com recomendações de aprimoramento de **rápida identificação.**”

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al. **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise expost, volume 2.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

# Casos apresentados pelo Guia:

1. AVALIAÇÃO EXECUTIVA DO REGIME ESPECIAL DE INCENTIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA **INFRAESTRUTURA** (pág. 75)
2. AVALIAÇÃO EXECUTIVA DO **BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA** (pág. 84)

## Aspectos específicos:

1. Análise do Problema
2. Avaliação do Desenho (Casos: Um computador por Aluno e FIES)
3. Avaliação da implementação (Casos: lei de informática e PAA)
4. Avaliação da Governança (Caso: PBF)
5. Avaliação de Resultados (Caso MCMV)
6. Avaliação Impacto
7. Avaliação Econômica
8. Análise de Eficiência (Casos: saúde e educação)

## Síntese da avaliação executiva

- Qual o desempenho global da política/programa?
- Que recomendações podem ser feitas para o seu aprimoramento?
- Que avaliações específicas devem ser realizadas para esta política / programa?