

**Introdução ao Monitoramento
e
Avaliação de Políticas Públicas
2025**



Sumário

Contexto Histórico	3
O Sistema de Monitoramento e Avaliação do Espírito Santo	5
Definições Importantes	7
Políticas Públicas	7
Monitoramento	7
Avaliação.....	7
Indicador	8
Resultado.....	8
Impacto	9
Política Pública Baseada em Evidências	9
Citações e Referências	13

Contexto Histórico

A discussão sobre o monitoramento de políticas públicas ganhou destaque global com a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) pela ONU em 2000, mas essa temática já vinha sendo desenvolvida antes desse marco. Os ODM impulsionaram um esforço coordenado para mensurar resultados, identificar lacunas e acompanhar o progresso no cumprimento de metas globais relacionadas à pobreza, saúde, educação, igualdade de gênero e sustentabilidade ambiental.

Os ODM estabeleceram metas específicas e mensuráveis para serem alcançadas até 2015, o que exigiu a construção de indicadores e sistemas robustos de monitoramento por parte dos países-membros. Esse processo trouxe à tona a necessidade de:

- Dados de qualidade: A coleta, análise e uso de dados confiáveis passaram a ser uma prioridade.
- Transparência e prestação de contas: Os governos precisavam demonstrar os avanços realizados, o que fomentou a criação de estruturas formais de monitoramento.
- Parcerias globais: A colaboração entre governos, organizações internacionais e sociedade civil fortaleceu o papel do monitoramento na formulação e ajuste de políticas.

Da mesma forma, a Declaração de Monterrey, adotada durante a Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento em 2002, teve um impacto significativo na discussão sobre o monitoramento e avaliação de políticas públicas (M&A), especialmente no contexto do financiamento ao desenvolvimento e da eficácia da ajuda internacional. Esse marco gerou um senso de urgência para que tanto países doadores quanto receptores demonstrassem resultados concretos no uso dos recursos destinados ao desenvolvimento.

No Brasil, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas (M&A) começaram a se consolidar de forma mais sistemática a partir da década de 1990, embora existissem iniciativas pontuais anteriores. Esse desenvolvimento foi impulsionado por mudanças institucionais e legais, a influência de organismos internacionais e a crescente demanda por eficiência, transparência e *accountability* no uso de recursos públicos.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a reforma administrativa liderada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) promoveu a introdução da gestão por resultados no setor público.

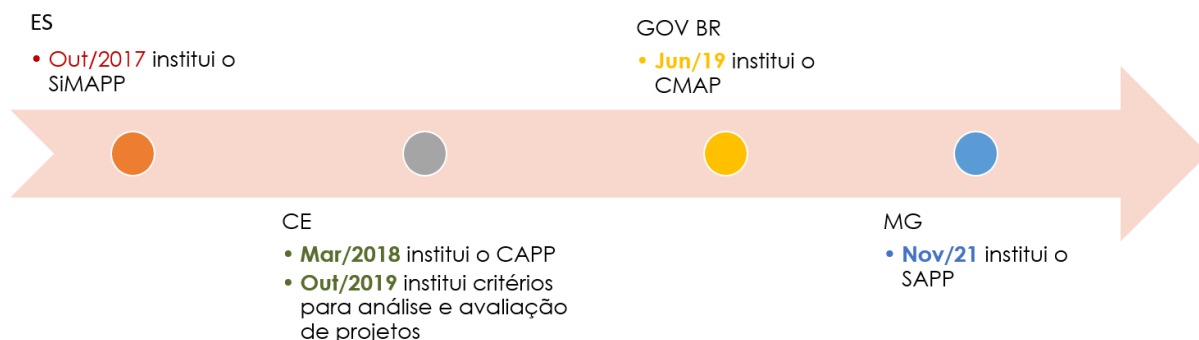
Isso incluiu esforços para monitorar o desempenho das políticas públicas, com a criação de indicadores e a busca por maior eficiência. A reforma visava alinhar a administração pública a práticas modernas de gestão.

Instituições como o Banco Mundial, a ONU e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) foram fundamentais ao incentivar a adoção de práticas de M&A em projetos financiados.

Esses organismos introduziram metodologias e ferramentas que começaram a ser incorporadas em programas nacionais.

Em consonância com essa evolução, os estados brasileiros e o governo federal passaram a adotar práticas em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e a instituir seus sistemas como pode ser visto na Figura 1.

Figura 1- A evolução do M&S no Brasil.



Fonte: Elaboração própria.

No Espírito Santo a situação não era diferente, em 2007, foi criado o Escritório de Projetos do Governo do Estado, que adotou a metodologia de gestão para resultados. Assim, a SEP já acompanhava as políticas desde a concepção até as entregas dos produtos dos projetos. Entretanto, avaliou-se que, para se realizar o planejamento de maneira mais qualificada, seriam necessárias informações sobre o desempenho das políticas em enfrentar os problemas que as motivaram (Seidel, 2018).

O Sistema de Monitoramento e Avaliação do Espírito Santo

Um Sistema de Monitoramento e Avaliação é o conjunto de atividades, articuladas, sistemáticas e formalizadas, de produção, registro, acompanhamento e análise crítica de informações geradas na gestão de políticas públicas, de seus programas, produtos e serviços. Tem como finalidade subsidiar a tomada de decisão quanto aos esforços necessários para aprimoramento da ação pública.

No Espírito Santo foi instituído o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Espírito Santo (SiMAPP), pela Lei Estadual nº 10.744/2017 de 05 de outubro de 2017, com a missão de promover a tomada de decisão a partir de evidências para melhoria do gasto público.

As premissas do SiMAPP foram:

- Solução de baixo custo
- Utilização de mecanismos e estruturas existentes
- Formação dos servidores públicos
- Aproximação com a academia
- Busca por parcerias

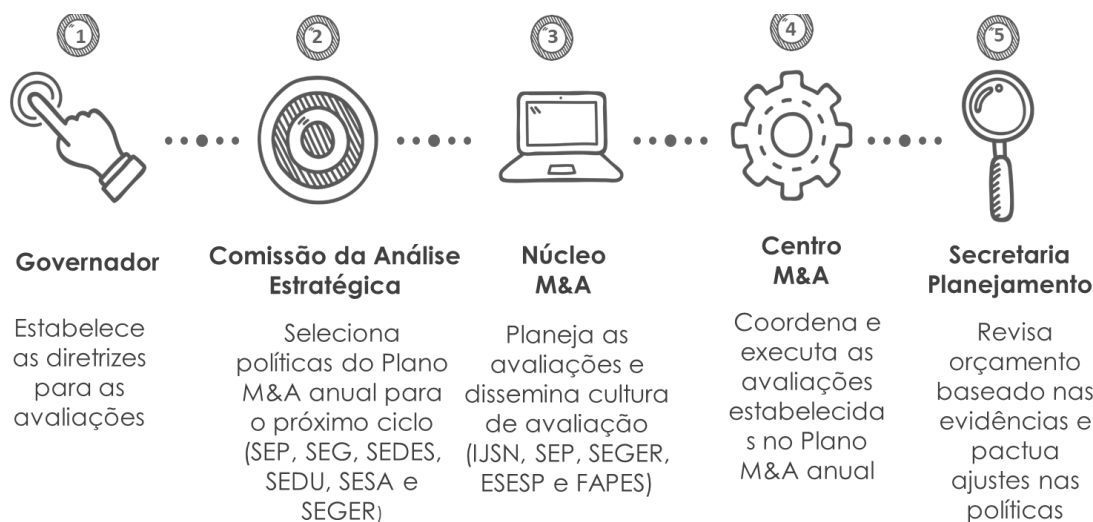
O modelo de funcionamento do sistema foi desenhado ao longo de quase três anos de estudos e articulações dentro do governo, coordenados pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Foram investigadas as experiências de centros públicos de monitoramento e avaliação internacionais, bem como exemplos de esforços brasileiros. A construção do modelo capixaba também foi feita a partir do apoio técnico de instituições de referência para a avaliação de políticas públicas na América Latina, como o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona (CLEAR-FGV), sediado no Centro de Microeconomia Aplicada da Fundação Getúlio Vargas, o Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) e o Instituto Ayrton Senna (Seidel, 2018).

Os objetivos gerais definidos no artigo primeiro da Lei Estadual nº 10.744/2017 são:

- I. Institucionalizar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de forma coordenada e articulada no ciclo orçamentário;
- II. Aprimorar as políticas públicas do Poder Executivo Estadual;
- III. Melhorar a qualidade do gasto público.

A Figura 2 resume a estrutura de governança do SiMAPP.

Figura 2 - Governança do SiMAPP.



Fonte: Seidel, 2018.

O funcionamento do Sistema se dá com o estabelecimento das diretrizes pelo governador seguida da seleção e aprovação anual do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação pela Comissão de Análise Estratégica, que lista as políticas selecionadas para serem monitoradas e avaliadas.

A partir das definições publicadas no Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação anual, o Núcleo de Monitoramento e Avaliação (NuMA) é responsável pela execução dos monitoramentos e avaliações elencadas e por difundir a cultura de M&A no Estado, o que envolve a formação de servidores e assistência técnica.

A execução dos monitoramentos e avaliações previstos no Plano pode ser feita a partir da contratação de consultoria ou instituição de pesquisa externa, que deve ser supervisionada pelo NuMA, ou no âmbito do Centro de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do IJSN.

Definições Importantes

Uma vez compreendido histórico que deu origem ao SiMAPP, é importante compreender alguns conceitos começando pelas **Políticas Públicas**.

Políticas Públicas

Algumas definições de Políticas Públicas são:

- Conjuntos de programas, ações e decisões tomadas pelos governos (federal, estadual e municipal) com a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou provados.
- Fundamentais para a realização de melhorias para a sociedade.
- Correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais.

Existe uma relação direta entre os direitos com as Políticas Públicas. A educação e a saúde no Brasil são direitos universais de todos os brasileiros. Para assegurá-los e promovê-los estão instituídas pela própria Constituição Federal as políticas públicas de educação e saúde.

Também, o meio ambiente é reconhecido como um direito de todos e a ele corresponde a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei Federal n.º 6.938.

Monitoramento

Outro conceito importante para abordar dentro do contexto do curso é o **Monitoramento** que tem o propósito de subsidiar os gestores com informações mais simples e tempestivas sobre a operação e os efeitos do programa, resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento (Jannuzzi, 2009).

Monitoramento consiste na coleta e análise sistematizada e contínua de dados sobre uma política para gerar informações sobre o desenvolvimento e implementação do mesmo. Com o ele é possível comparar os resultados alcançados com as metas planejadas, ele dá insumo para ajustes e correções a sua implementação.

Avaliação

Já a **Avaliação** tem o propósito de subsidiar os gestores com informações mais aprofundadas e detalhadas sobre o funcionamento e os efeitos do programa, levan

Para a realização de uma avaliação é importante que as informações do programa estejam organizadas de modo que permita identificar falhas lógicas, como redundâncias, atividades inconsistentes e expectativas causais irrealistas. tadas nas pesquisas de avaliação.

Para a realização de uma avaliação é importante que as informações do programa estejam organizadas de modo que permita identificar falhas lógicas, como redundâncias, atividades inconsistentes e expectativas causais irrealistas.

No entanto não é possível realizar Monitoramento nem Avaliação sem o suporte dos Indicadores.

Indicador

O **Indicador** é uma medida, em geral quantitativa, dotada de significado, usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). Para programas, é um instrumento operacional no monitoramento e avaliação, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas.

Também podemos dizer que o Indicador é:

- Medida de dimensões de interesse da política;
- Representação de aspectos específicos de dimensões de interesse da política;
- Mensuração simples e confiáveis das dimensões insumos, processos, produtos resultados e impactos.

Além do indicador, também é importante compreender a diferença entre os conceitos de Resultados e Impacto quando se trata de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Resultado

Nesse contexto quando falamos de **Resultado** se referem aos resultados intermediários da política, mudanças observadas sobre seu público-alvo causadas por sua implementação. Os resultados só são alcançados após a geração dos produtos a partir da realização exitosa das atividades planejadas.

Impacto

Já o **Impacto**, se trata dos resultados de mais longo prazo da política, alcançados após a devida maturação dos resultados intermediários. Devem estar alinhados com as metas inicialmente definidas pela política e, portanto, com a resolução do problema diagnosticado.

Impacto é diferente da evolução do indicador ao longo do tempo. É o que pode ser exclusivamente atribuído à política.

Política Pública Baseada em Evidência

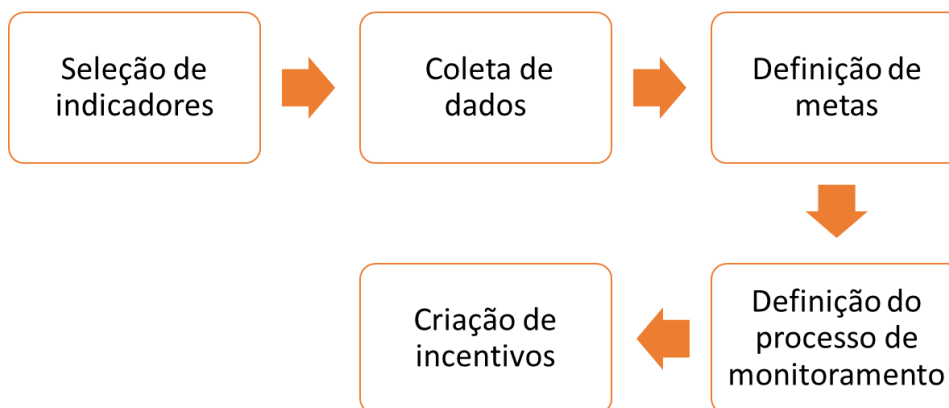
As categorias de monitoramento e avaliações realizados pelo SiMAPP são monitoramento, avaliação ex ante, avaliação ex post e análise executiva.

Monitoramento

É o processo de coleta contínua dos principais dados e informações sobre implementação, desempenho e custos da política. Os indicadores de monitoramento devem ser elaborados para responder às perguntas mais relevantes sobre a política e, para isso, devem estar de acordo com o modelo lógico e o desenho. Idealmente, essa etapa deve ser planejada já na fase de elaboração, para que seja construído um histórico de todo o programa. Caso isso não tenha sido feito, também é possível criar indicadores para políticas já em andamento. Com essas informações, os gestores possuem insumos para ajustar as políticas implementadas.

As etapas para a implementação de monitoramento em uma política pública podem ser vistas na Figura 3.

Figura 3 - Etapas para implementação de monitoramento de uma política pública.



Fonte: Elaboração própria.

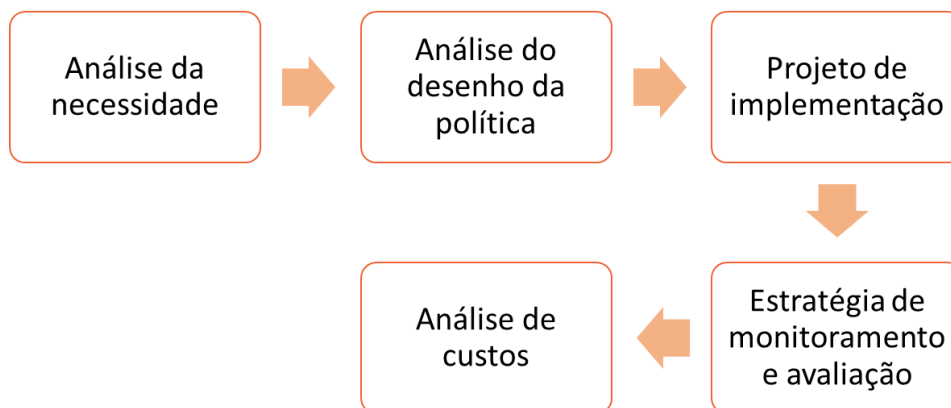
Avaliação ex ante

Quando se trata de avaliação é importante observar a diferença de tempo. A avaliação ex ante é realizada ao começar o programa, antecipando fatores considerados no processo decisório já a avaliação ex post: ocorre quando o programa está em execução ou já foi concluído, sendo que decisões são tomadas com base nos resultados alcançados.

A avaliação ex ante é realizada na fase de elaboração da política, a avaliação é necessária para investigar se as ações previstas condizem com o enfrentamento do problema identificado e se são consistentes. Para isso, esse tipo de avaliação envolve o diagnóstico do problema identificado, análise do modelo lógico da política, da “teoria” do programa (relações de causa e efeito entre as ações propostas e problema), análise de desenho, do projeto de implementação, planos de monitoramento e avaliação, análise de custos estimados e impactos no orçamento público.

As etapas para a implementação de avaliação ex ante de uma política pública podem ser vistas na Figura 4.

Figura 4 - Etapas para a realização de avaliação ex ante de uma política pública.



Fonte: Elaboração própria.

Avaliação ex post

São avaliações mais detalhadas de políticas em andamento ou finalizadas. Algumas metodologias que podem ser utilizadas são: análise do diagnóstico, modelo lógico, desenho, implementação e processo, avaliação de impacto e avaliação de custo benefício /custo efetividade. São feitas recomendações a partir dos gargalos identificados.

a. Avaliação do desenho

Análise do modelo lógico do programa já desenhado permite identificar falhas lógicas do programa, como redundância, atividades inconsistentes e expectativas causais irrealistas

Na prática, muitos programas são implementados sem modelo lógico

Muito frequentemente um modelo lógico tem expectativas causais irrealistas!

b. Avaliação do processo

Tende a ser uma análise qualitativa, realizada a partir da utilização de técnicas como entrevistas, grupos focais, entre outras.

Tem como principal objetivo verificar se há falhas na implementação do programa.

Pode ser realizada durante a implantação do programa ou durante sua operação.

As avaliações de processo podem ser de dois tipos: avaliação de focalização e cobertura e avaliação da implementação.

A avaliação de focalização e cobertura analisa se os beneficiários do programa correspondem ao público-alvo e se o programa está atingindo a meta de percentual do público-alvo atendido.

Já a avaliação da implementação verifica se o programa está sendo implementado como planejado e como a população alvo está reagindo ao programa se as metas estão sendo alcançadas.

c. Avaliação de impacto

É um método quantitativo baseado em estatística e econometria a partir de dados quantitativos e tem como objetivo verificar se o programa ou política teve os resultados e impactos desejados;

Esse tipo de avaliação aplica técnicas que visam atribuir impacto exclusivamente a intervenção e para isso é necessário criar um grupo de controle.

d. Avaliação custo-benefício

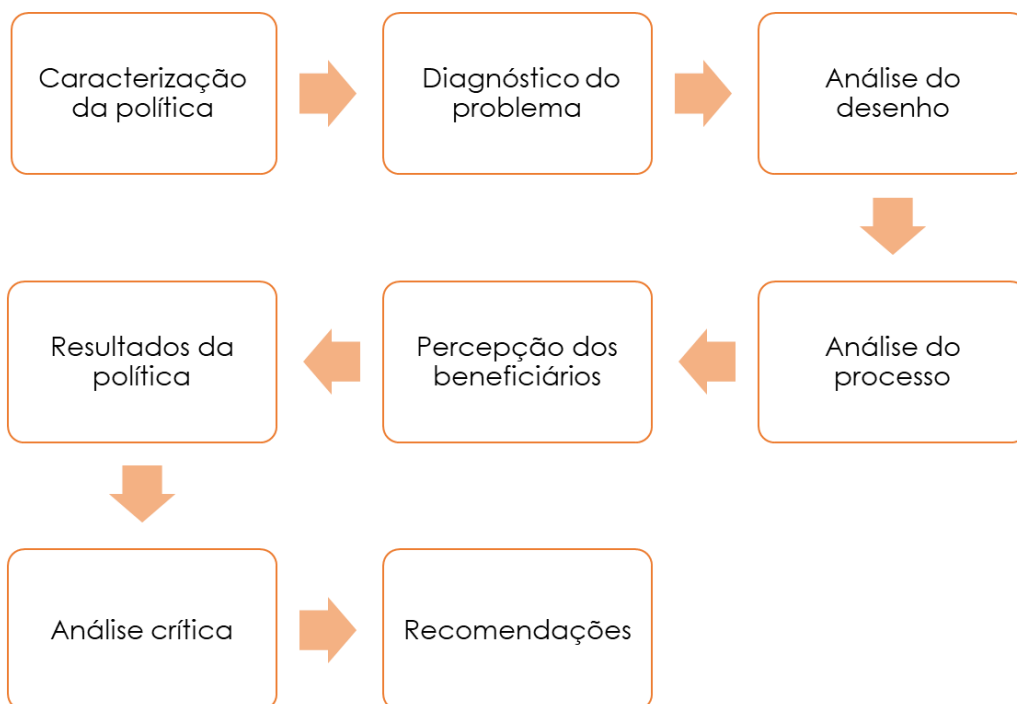
É um método quantitativo que tem como objetivo analisar se os custos de uma intervenção são justificados pelos seus resultados e impactos.

Análise executiva

É uma avaliação **ex post** que tem como objetivo examinar o funcionamento de uma política pública para avaliar a maturidade do projeto e subsidiar a tomada de decisão dos próximos passos. Uma analogia possível é a de que a análise executiva é uma fotografia da política. Ela é realizada a partir de dados secundários e registros administrativos disponíveis. Para isso, analisa a política como um todo, desde a justificativa, fazendo um diagnóstico atualizado do problema, análise de desenho, de implementação, da percepção dos usuários e executores, bem como dos resultados já obtidos.

As etapas para a implementação da análise executiva de uma política pública podem ser vistas na Figura 5.

Figura 5 – Etapas da análise executiva de uma política pública.



Fonte: Elaboração própria.

Os textos do material didático devem ser apresentados em formato A4, com fonte Arial, tamanho 12, inclusive na capa. Já nas citações de mais de três linhas deverá ser usado fonte tamanho 10, assim como na paginação, legendas e fontes das ilustrações e tabelas.

Citações e Referências

ESPÍRITO SANTO. **Lei n. 10.744**, de 05 de outubro de 2017. Institui o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo.

Vitória, 2017. Disponível em:

<<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI107442017.html>>. Acesso em: 31 out. 2023.



JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. In: Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 2009. p. 141-141.

SEIDEL, Fernanda; BORGES, Ligia M. S. **Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo (SiMAPP)**.

2018. Disponível em:

<https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/notatecnica/IJSN_NT_56.pdf>. Acesso em: 17 set. 2023.