



Publicação  
preliminar

# Análise "ex ante" de políticas públicas: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática

**Autor:** Antonio Lassance  
**Produto editorial:** Texto para Discussão (TD)  
**Cidade:** Brasília  
**Editora:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)  
**Ano:** 2022  
**Edição** 1ª

Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais-Dinte. Brasília-DF

Brazilian Institute for Applied Economic Research (Ipea)  
Unit of Studies and Economic Relations and International Policies - Dinte

Este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial do Ipea e será substituído pela sua versão final assim que o processo de editoração for concluído.

# Análise "ex ante" de políticas públicas: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática

Antonio Lassance<sup>1</sup>.

"É necessário desenvolver mecanismos, ainda que imperfeitos, para ajudar as pessoas a tomar decisões que sejam de alguma forma compreensíveis em um mundo complicado" (Aaron Wildavsky)<sup>2</sup>.

"Utilizar um método para enunciar o problema e elaborar sua explicação deveria ser, a princípio, o passo inicial na elaboração de programas." (Martha Cassiolato e Simone Guerresi)<sup>3</sup>.

Brasília, maio de 2022.

---

<sup>1</sup> Doutor em ciência política. Técnico de Planejamento e Pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais-Dinte/Ipea. Brasília-DF.

<sup>2</sup> "[It] is necessary to develop mechanisms, however imperfect, for helping men make decisions that are in some sense meaningful in a complicated world" (Aaron Wildavsky, 1964, p. 11).

<sup>3</sup> Cassiolato e Guerresi (2015, p. 303).

## Resumo

Quando governos lançam políticas ou programas sem qualquer preparação prévia, com objetivos nebulosos, público indefinido ou injustificável, intervenções mal fundamentadas, ações fragmentadas e muitas vezes contraditórias, sem indicadores e metas, com insumos insuficientes (equipes pequenas e mal treinadas; orçamento reduzido e liberação intermitente de recursos), a chance de que alguma coisa dê certo é zero.

A análise "ex ante" é o exame que busca identificar inconsistências e incoerências e suprir com respostas e recomendações algumas dessas lacunas. Esse verdadeiro vazio existencial de muitas políticas e programas que já nasceram ou adquiriram dificuldades para responder "quem somos?", "de onde viemos?" e "para onde vamos?" torna a análise "ex ante" mais necessária do que nunca.

Essas análises partem de uma abordagem com uma metodologia bastante específica e ainda dominada por poucas pessoas. O propósito principal deste texto para discussão é detalhar e esclarecer os referenciais e mais exatamente a metodologia de análise "ex ante", de forma a torná-la cada vez mais amigável, prática, aplicada e de domínio público.

O TD oferece um roteiro para dirigentes, formuladores de políticas, desenvolvedores de programas, gestores de ações governamentais, assessores e consultores. Se eles ganharem fluência na "gramática" do "ex ante", o diálogo entre agentes públicos e as coalizões de atores interessadas na superação de problemas coletivos pode ser mais assertivo e melhor orientado para essa busca de soluções.

O TD também encoraja a formação de uma comunidade de especialistas em moderação e facilitação de atividades voltadas à análise "ex ante". Tal qualificação é crucial para que as políticas e os programas nasçam aptos ao monitoramento e à avaliação e demonstrem ao público sua razão de ser.

Palavras-chave: Análise "ex ante" de políticas públicas; formulação, implementação, monitoramento e avaliação; microeconomia do setor público.

JEL: D04; H11; H43.

## **Abstract**

When governments launch policies or programs without any prior preparation, with unclear objectives, undefined or unjustifiable public selection, poorly conceptualized interventions, fragmented and often contradictory actions, without indicators and targets, and with insufficient inputs (small and poorly trained teams; reduced budget, and intermittent flow of resources), the chance that anything goes right is zero.

The "ex-ante" analysis is an examination that seeks to identify inconsistencies and incoherences and fill in some of these gaps with answers and recommendations. This true existential void of many policies and programs that always had or have acquired difficulties in answering "who are we?", "where do we come from?" and "where are we going to?" makes "ex-ante" analysis more necessary than ever.

The "ex-ante" analysis is an approach with a very specific methodology and is still mastered by a few people. The main purpose of this discussion text is to detail and clarify the references and, more precisely, the "ex-ante" analysis methodology, in order to make it increasingly user-friendly, practical, applied, and in the public domain.

The paper provides a roadmap to leaders, policymakers, program designers, public managers, advisors, consultants, and the public. If they gain fluency in "ex-ante"'s grammar, they will be more assertive in the dialogue for solutions to overcome collective problems.

This working paper also encourages the formation of a community of experts in moderation and process facilitation of "ex-ante" analysis. Such qualification is crucial for crafting policies and programs born ready to be monitored and evaluated so as to demonstrate their *raison d'être* to the public.

Keywords: "Ex-ante" analysis of public policies; formulation, implementation, monitoring, and evaluation; microeconomic public policy.

JEL: D04; H11; H43.

## **Agradecimentos**

Agradeço a Ivan Tiago Oliveira, Fabio Veras e José Eduardo Brandão pelo apoio institucional ao desenvolvimento deste estudo. A Martha Cassiolato, Ronaldo Garcia, Paulo Jannuzzi, Leandro Couto, Joana Alencar e André Pinelli agradeço pelos esclarecimentos importantes e textos elucidativos sobre algumas questões essenciais que precisavam receber uma explicação mais amigável, aplicada e nem sempre fácil de ser encontrada.

A Kathleen Sousa Oliveira Machado e a toda a equipe do GT de análise "ex ante" da política de atenção especializada à saúde agradeço pela oportunidade de ter participado da experiência de maior amplitude e profundidade em análise "ex ante" do governo federal brasileiro, até o momento.

Também sou grato a Guilherme Mansur Dias, Pedro Vilela, Diana Coutinho e Paula Mortari da Costa, da Enap, e Igor Vinicius de Souza Geracy, Rodrigo Leandro de Moura e Daniel Grabois, do Ministério da Economia, pelo aprendizado que me proporcionaram em trabalhos de análise "ex ante" dos mais diferentes escopos.

Nenhuma dessas pessoas tem qualquer responsabilidade sobre eventuais erros ou omissões.

## Sumário

<b>Resumo</b>	<b>3</b>
<b>Abstract</b>	<b>4</b>
<b>Agradecimentos</b>	<b>5</b>
<b>Sumário</b>	<b>6</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
A arquitetura das políticas e a engenharia dos programas governamentais	10
Estimular o aprendizado em análise "ex ante"	11
Um guia prático e didático	12
Roteiro ("plano de voo")	13
Propósito aplicado deste trabalho	14
Relação com o Guia de Análise ex ante	14
<b>2. O QUE É A ANÁLISE "EX ANTE"?</b>	<b>17</b>
Para que serve a análise ex-ante?	19
Importância da análise "ex ante" para a institucionalidade e maior legitimidade das políticas e programas	20
Diferença e relação entre análise "ex ante" e a avaliação "ex post"	22
Diferença e relação entre a análise "ex ante" e a análise de impacto regulatório	24
Diferença entre análise "ex ante" e boas práticas ("benchmarking")	25
O que não é análise "ex ante"?	28
<b>3. CONDIÇÕES MÍNIMAS PARA UMA BOA ANÁLISE "EX ANTE"</b>	<b>30</b>
<b>Quando se deve fazer análise "ex ante"?</b>	<b>30</b>
<b>Quem realiza a análise ex ante?</b>	<b>33</b>
Deixe claro o papel de apoio à decisão	33
Convença as autoridades dirigentes de que vale a pena	34
Seja realista. Certifique-se de que há clareza e "sinal verde" para iniciar o processo. Do contrário, reduza o escopo da análise	35
Reúna a assessoria técnica de maior confiança e o mais próxima possível da alta administração ou da assessoria de formulação da política	37
Monte um grupo de trabalho:	38
Promova um curso básico ou uma oficina de nivelamento com o GT	39
Estabeleça um cronograma factível	42
Ideias inteligentes sobre problemas complexos levam algum tempo para surgir	42

Recomendações básicas	43
<b>4. COMO FAZER ANÁLISE "EX ANTE"?</b>	<b>45</b>
<b>Comece definindo o referencial de análise</b>	<b>45</b>
Use um referencial teórico consistente e compreensível	45
"Não há nada mais prático do que uma boa teoria"	45
Onde encontrar um referencial adequado?	47
Quais os conceitos básicos da gramática da análise "ex ante"?	51
Entenda e evite uma confusão	51
Política é arquitetura; programa é engenharia; ação é obra	55
Política	56
Programa	58
Ação	59
Instrumentos e ferramentas da ação governamental	59
Importância de uma gramática da análise "ex ante" conectada ao monitoramento e avaliação	61
Definição do escopo da análise ex ante	63
<b>Monte o quebra-cabeças: tenha a imagem na cabeça e todas as peças em mãos</b>	<b>67</b>
Organize um repositório do conhecimento	70
Prepare um catálogo ou inventário de políticas, programas e ações já existentes	72
Construa a nuvem de problemas	75
Especifique bem o problema da política	76
Revise a formulação de cada problema	77
Como não se definir um problema	77
Como definir um problema	79
Construa a árvore explicativa de problemas	81
Como construir e ler a árvore	81
Aplique teoria para construir a árvore	86
Recomendações e cuidados básicos	87
Um exemplo: pessoas envolvidas em acidentes de trânsito	89
Exemplo do Programa Segundo Tempo	93
<b>Formule a teoria da mudança</b>	<b>95</b>
Arquitetura de uma política	95
Formule a teoria da mudança	100
Um exemplo	102
<b>Reformular ou revisar a política?</b>	<b>103</b>
Exemplo de exercício de revisão da política	104

<b>Teste e valide a teoria da mudança antes de seguir adiante</b>	<b>107</b>
<b>5. DESIGN: AGORA SIM, MODELE OS PROGRAMAS</b>	<b>108</b>
<b>Explícite a teoria do programa</b>	<b>108</b>
O circuito dos insumos aos impactos	112
Insumos e processos	112
Produtos, resultados e impactos	113
Quem modela os programas?	115
Quem mapeia processos? Cobre dos gestores uma teoria da ação	115
Quanto custa? Vale a pena?	116
Análise de custo-benefício e de custo-efetividade	116
Análise de custo de oportunidade	118
<b>6. O QUE É MONITORAMENTO? PARA QUE SERVE?</b>	<b>121</b>
O monitoramento fornece a matéria-prima para a avaliação	121
O fio de Ariadne dos indicadores	123
Já há indicadores em uso?	126
Alguns exemplos	128
Revise e, se precisar, construa novos indicadores	133
Antes de mais nada, evite o fetichismo dos dados	133
Pendure seus indicadores no modelo lógico	135
Indicadores são essenciais, imperfeitos e nunca dizem tudo	137
Comece a montar o sistema de monitoramento e avaliação	139
Revise regularmente as metas	143
Exemplificando a diferença entre variáveis, parâmetros e indicadores	144
Exemplo de como os indicadores devem estar encadeados	146
Exemplo do papel decisivo do monitoramento: saúde durante a pandemia de Covid-19	150
<b>7. PREPARANDO O CAMINHO PARA A AVALIAÇÃO "EX POST"</b>	<b>152</b>
<b>Consistência "ex ante" e coerência "ex post"</b>	<b>152</b>
<b>Perguntas de avaliação</b>	<b>152</b>
<b>Tipos de avaliação "ex post"</b>	<b>154</b>
Avaliação formativa	154
Avaliação somativa	155
Avaliação de conformidade	156
Avaliação de economicidade	157
Avaliação de eficácia	158
Avaliação de eficiência	159
Avaliações de efetividade	160

Avaliações somativas robustas dependem de uma sequência cumulativa de avaliações preliminares	162
Avaliação de equidade	163
Métodos e técnicas de avaliação	164
<b>Estabeleça o ciclo de monitoramento e avaliação</b>	<b>165</b>
<b>8. CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS</b>	<b>167</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>170</b>
<b>Anexo 1</b>	<b>171</b>
Portaria de Grupo de Trabalho (GT) de análise ex ante	171
<b>Anexo 2</b>	<b>176</b>
Exemplo de programa de trabalho necessário à análise "ex ante"	176
<b>Glossário</b>	<b>186</b>
<b>Referências</b>	<b>193</b>
<b>Minicurrículo do autor</b>	<b>201</b>

# 1. INTRODUÇÃO

## **A arquitetura das políticas públicas e a engenharia dos programas governamentais**

Imagine uma casa construída sem projeto de arquitetura e de engenharia estrutural ou um avião concebido sem respeitar noções básicas da física e da engenharia aeroespacial, fabricado sem instrumentos mínimos de navegação e não submetido a revisões para corrigir defeitos.

Por incrível que possa parecer, é isso o que acontece com boa parte das políticas públicas e programas governamentais, com dois agravantes:

- a) Políticas e programas são muito mais caros, mais complexos e abrigam ou "carregam" muito mais gente do que uma casa ou um avião;
- b) Muitas iniciativas governamentais persistem sem serem monitoradas e avaliadas. Vão aos poucos dando sinais de cansaço e de curtos-circuitos e, quando ocorrem crises agudas, são simplesmente descontinuadas, depois de anos de investimento. Não se sabe exatamente se foram grandes fracassos ou se apenas sucumbiram por falta de qualquer revisão mais atenta. Quando não permanecem por inércia, são enfim sepultadas sem que haja um mínimo de aprendizado para evitar a ocorrência de novos erros e desastres. Casas e aviões, mesmo que sejam cuidadosamente projetados e construídos, podem apresentar ou desenvolver defeitos que de início não existiam. Diferentemente das políticas, aos primeiros sinais de problema, a tempo de se evitar acidentes graves, esses projetos não são necessariamente abandonados, mas sim revisados e reformados ou remodelados.

Políticas e programas, para serem construídos e para que possam decolar, ganhar velocidade e amplitude, devem nascer bem concebidos e meticulosamente modelados, antes de serem pilotados. Quando entram em

ação, devem ser devidamente monitorados em sua trajetória, de modo a verificar se contam com as devidas condições para cumprir seu "plano de voo" e chegar ao seu destino.

Em políticas e programas, aquilo que analogicamente corresponde, em uma casa, ao projeto de arquitetura e de engenharia, e na aviação, ao design e à engenharia aeronáutica, tem um equivalente ainda pouco conhecido. Chama-se análise "ex ante" de políticas públicas. É disso que trata este texto para discussão.

### **Estimular o aprendizado em análise "ex ante"**

O propósito deste trabalho é detalhar e aprofundar o tratamento metodológico da análise "ex ante" para que a atuação governamental seja cada vez melhor fundamentada em teoria e baseada em evidências. A ideia básica é incentivar que mais pessoas aprendam a conceber políticas e a estruturar programas mais consistentes, coerentes e que já nasçam preparados para serem monitorados e avaliados ao longo do tempo.

Uma das dificuldades para que isso ocorra de modo mais corriqueiro é a ausência de conhecimento sistematizado para que profissionais se habilitem a aplicar essas noções de arquitetura de políticas e engenharia de programas. O trajeto que vai da formulação, design e implementação ainda é marcado pelo amadorismo, pelo voluntarismo e pelo abismo entre o que é previsto e o que é realizado.

Um primeiro passo para superar essa lacuna é disseminar conhecimento e permitir que as teorias, métodos e técnicas conhecidos ainda por poucas pessoas se transformem em aprendizado e em ferramentas de trabalho de amplo domínio público. De um assunto de burocratas ou especialistas, o ideal é que passe a ser um campo de estudos aplicado ao trabalho prático de pessoas dedicadas ao diálogo social para a solução de problemas coletivos - o que se convencionou chamar de *políticas públicas*.

## **Um guia prático e didático**

Adotou-se aqui a opção de apresentar tais fundamentos teóricos e metodológicos da maneira mais didática possível. Questões complexas podem ser explicadas em linguagem simples, sem simplismos e sem vender a ilusão de que problemas de grande envergadura de políticas públicas podem ser resolvidos, num passe de mágica, com técnicas triviais.

Espera-se que qualquer pessoa interessada no assunto, de qualquer localidade, possa compreender e aprender esses fundamentos para contribuir com esse desafio. Quanto mais análise "ex ante" seja realizada adequadamente, com pessoas que lidam com diferentes tipos de problema, mais se poderá aprender e aperfeiçoá-la.

Por isso, não se trata de um trabalho de especialista para especialistas ou de divulgação de "achados" de pesquisa, mas de um guia aplicado para orientar processos práticos de análise "ex ante". As explicações, orientações e os muitos exemplos que se seguem, embora hipotéticos, são resultado de um ciclo de aprendizado que foi alcançado graças ao confronto da literatura sobre o assunto com a experiência prática realizada no diálogo junto a diferentes órgãos e ao pessoal do serviço público federal brasileiro.

O propósito agora é que se abra um novo ciclo de aprendizado, expandido para governos e comunidades de outros continentes. Segue-se a esteira do trabalho de cooperação internacional coordenado pelo Itamaraty, com o qual o Ipea colabora, em conjunto com o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (International Policy Centre for Inclusive Growth - IPC-IG).

## **Roteiro ("plano de voo")**

O formato utilizado neste trabalho buscou deixar clara a sequência lógica (passo a passo) desse tipo de análise, na forma de um guia prático. Após apresentar os fundamentos conceituais e institucionais e os referenciais que fazem da análise "ex ante" algo orientado por teoria e baseado em evidências (em uma palavra, ciência), apresenta-se um roteiro metodológico para que esse trabalho de análise seja melhor concretizado e ajude a superar entraves muito comuns.

De início, mostra-se o que é e também o que não é análise "ex ante"; quem a realiza; sob que circunstâncias e com que requisitos técnicos e institucionais; os escopos possíveis e recomendáveis (e como decidir sobre um ou outro); o melhor uso da teoria; a construção de teorias explicativas e de sua superação; as técnicas de definição e refinamento de problemas, de sua "amarração" (relacionamento horizontal e vertical entre eles); de especificação de públicos; as formas de modelagem de programas e ações; além de técnicas de validação, revisão e análise de riscos de mudanças propostas pela análise "ex ante".

Por fim, um anexo traz exemplos úteis a quem queira conduzir esse tipo de experiência, com as devidas adaptações, sempre necessárias. Assim como uma casa precisa de reformas e um avião necessita de revisões periódicas em sua vida útil.

O anexo é ainda mais útil a quem coordene grupos de trabalho de análise "ex ante" e tenha que elaborar termos de referência com o plano de trabalho e a programação de atividades a serem realizadas.

## **Propósito aplicado deste trabalho**

O objetivo principal deste texto é detalhar e esclarecer os referenciais e mais exatamente a metodologia de análise "ex ante". De forma ainda mais específica e aplicada, a intenção é disseminar o aprendizado sobre a facilitação de processos para impulsionar esse tipo de análise orientada à solução de problemas, na linha do que preconiza Savin-Baden (2003).

O guia oferece um roteiro para a discussão com formuladores de políticas, desenvolvedores de programas e gestores de ações governamentais para que dominem a "gramática" da análise "ex ante" e saibam conversar a esse respeito com os interessados na superação de problemas coletivos.

Assim, também se quer estimular uma comunidade de facilitadores que esteja cada vez mais qualificada a exercer o trabalho de preparação e moderação de atividades de análise "ex ante", para que conduzam à concepção de políticas e à construção de programas bem assentados e estruturados.

De pronto, é possível usar este material, por exemplo, como base para construir os termos de referência que orientarão as atividades a serem desenvolvidas por essa comunidade de facilitadores dedicada a ajudar a conceber políticas e a desenvolver programas.

## **Relação com o Guia de Análise *ex ante***

O Governo Federal brasileiro publicou, em 2018, o livro de "Avaliação de políticas públicas: Guia Prático de Análise 'Ex Ante'" (Brasil, 2018). O Guia orientou sobretudo o "checklist" a ser seguido pelos órgãos públicos ao realizar tais análises.

Este texto para discussão aprofunda e detalha questões cruciais que não tiveram a oportunidade de serem tratadas por nós a contento naquele guia básico. Por exemplo:

- A análise deve começar pela política, pelos programas ou pelos seus instrumentos administrativos e regulatórios?
- Que requisitos técnicos são necessários para se chegar a uma boa análise?
- Como formular um objetivo claro?
- Como fazer para que os problemas e os públicos sejam bem definidos?
- Como ir além de um "checklist" e garantir que haja uma sequência lógica, um encadeamento que não apenas complete uma lista, mas garanta um fio condutor da análise?
- Que fases e passos devem ser seguidos para dar maior consistência à análise e reforçar a coerência dos resultados?
- Que fundamentos teóricos, conceituais e metodológicos podem ajudar a dirimir dúvidas e ponderar quais as melhores opções?
- Como testar, revisar e validar as conclusões e torná-las mais robustas?
- Que especialistas podem ajudar?
- Quais as formas de institucionalizar o aprendizado proporcionado pela análise "ex ante"?

Essas perguntas básicas para formular políticas e desenvolver programas são difíceis de serem respondidas mesmo individualmente, quanto mais coletivamente.

Como se não bastasse, por melhor que seja uma análise "ex ante", ela ainda por cima precisa ser referendada por um conjunto de agentes com autoridade sobre políticas e programas e por instâncias que envolvem organizações e grupos plurais, com direito a voz e, eventualmente, a voto e veto sobre a tomada de decisão.

Tudo isso torna o processo muito mais complexo. Ao mesmo tempo, é o que contribui para a legitimidade e sustentabilidade dessas políticas e programas. A possibilidade de que essas decisões, se tomadas, sejam

institucionalizadas enquanto concepção de política pública e se enraízem na estruturação dos programas torna tal processo de construção "ex ante" imprescindível não apenas de ser feito, mas de ser melhor explicado.

Nesse sentido, este trabalho se justifica como um guia de aprofundamento sobre questões que foram tratadas por nós, no Guia Prático de Análise "Ex Ante", de forma muito panorâmica.

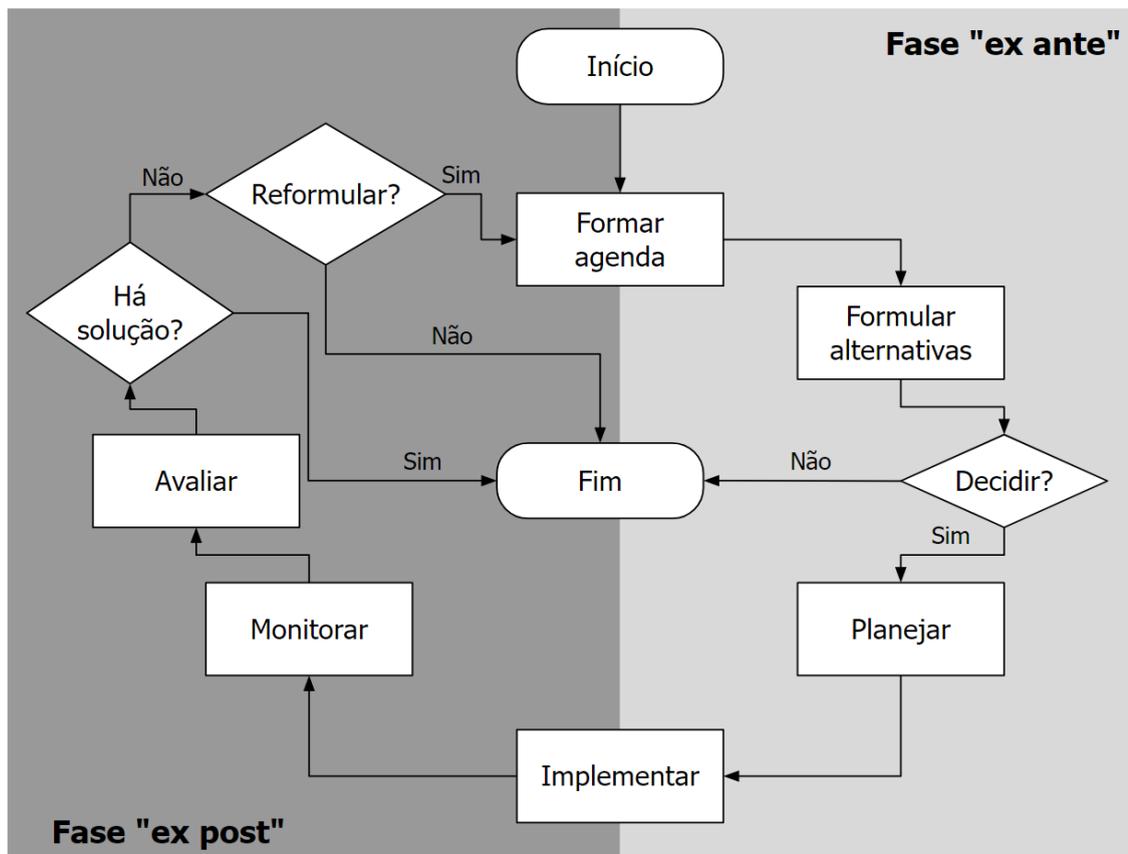
O desafio a ser cumprido neste guia é o de orientar mais, esclarecer melhor, apresentar as fundamentações e as orientações metodológicas para a montagem desse grande quebra-cabeças que é a construção de políticas e o desenvolvimento de programas.

## 2. O QUE É A ANÁLISE "EX ANTE"?

A expressão latina "ex ante" pode ser traduzida como "anterior", "prévia", "preliminar". No caso, é o que de mais importante precisa ser pensado antes que algo venha a ser feito com recursos públicos. A linha divisória entre o "ex ante" e o "ex post" (tudo aquilo que ocorre "a posteriori") é a implementação. A partir do momento em que a ação começa a entregar os primeiros produtos e serviços, o "ex ante" dá lugar ao "ex post".

**FIGURA 1**

Circuito de uma política pública



Fonte: Elaboração do autor.

Disponível em: <https://bit.ly/LassanceCYv>.

O momento "ex ante" deve definir e esmiuçar uma questão de política pública, mapear suas causas e consequências, identificar um problema central, escolher um objetivo geral da intervenção, formular uma teoria capaz de explicar o problema e justificar a intervenção, estruturar os programas para dar conta das causas principais a serem atacadas, organizar a governança, estabelecer as expectativas de resultado (para o devido monitoramento e avaliação "ex post" de indicadores e metas) e prever os recursos orçamentários ou as parcerias para garantir todos os insumos.

A importância desse trabalho meticuloso e nada trivial de ser realizado está no fato de que a administração pública não deveria se dar ao luxo de envidar esforços a problemas errados; a ações não planejadas e mal executadas; a decisões baseadas em rompantes. Uma das consequências desses erros de origem é o desperdício de recursos públicos - que são escassos - em iniciativas inconsequentes, impensadas ou mal pensadas.

A análise "ex ante" é algo cada vez mais demandado para a formulação e revisão de políticas públicas. Quando bem feita, funciona como uma certificação, um selo de qualidade de que aquela política e seus programas pelo menos foram devidamente pensados e meticulosamente projetados antes de serem lançados. Quando cumpre esses requisitos, essa análise tem o condão de mitigar o risco de que algumas iniciativas já nasçam com defeitos de fabricação e redundem ineficazes, ineficientes e inefetivos.

Embora ela certamente seja recomendada a iniciativas novas, na maioria das vezes, a análise "ex ante" é ainda mais importante e comum de ser feita para políticas e programas em andamento, muitos com décadas de existência.

É também usual que avaliações, que são feitas sempre "ex post" (Vedung, 1997, p. 25), identifiquem como grandes problemas das políticas, dos programas ou das ações a falta de fundamentação teórica em sua concepção, a má definição de objetivos, a não especificação do "público-alvo" e a inexistência ou inconsistência de metas e indicadores. Portanto, o "ex post" comumente aponta falhas que deveriam ter sido evitadas "ex ante".

## **Para que serve a análise ex-ante?**

O propósito de uma análise "ex ante" é verificar a consistência de uma política e a coerência dos programas a ela associados.

É possível realizar separadamente tanto a análise da política quanto a de programas ou de ambos, conjuntamente. A rigor, se deve começar com a análise "ex ante" da política, pois os programas decorrem ou deveriam decorrer das definições da política: seus problemas centrais, suas causas-raízes, os públicos associados a cada problema e a teoria da mudança (que é o que fundamenta a política), que orienta a modelagem de cada programa.

Mesmo que se dispense a análise "ex ante" da política para se focar em um ou mais programas, deve-se buscar quais são e onde estão os fundamentos da política que guiaram a montagem dos programas analisados. Para tal, o dever de casa anterior precisa ter sido feito em algum momento.

Conforme o "Guia Prático de Análise Ex Ante", do Governo Federal, o propósito de uma análise desse tipo é atestar se as políticas públicas e seus programas "respondem a um problema bem delimitado e pertinente" e, por conseguinte, "se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõem um desenho que efetivamente possa ser alcançado." (Brasil, 2018: 11).

Se essas definições não existirem ou forem difíceis de serem encontradas, já é sinal de que há um problema sério desde a origem. Esses fundamentos também podem ter sido muito claros no passado, mas terem se perdido ao longo do caminho e precisam ser resgatados. Às vezes isso demanda quase um trabalho de "genealogia", em busca dos fundamentos que estavam na origem dessas políticas.

## **Importância da análise "ex ante" para a institucionalidade e maior legitimidade das políticas e programas**

A análise "ex ante" tornou-se aos poucos institucionalizada como um fundamento tanto para a criação de políticas públicas quanto como requisito ao aprimoramento e prestação de contas de iniciativas já em curso.

Em 2016, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão instituiu o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais e estabeleceu que requisitos típicos de análise "ex ante" seriam levados em conta "para fins do processo de elaboração e execução do orçamento" (Brasil, 2016).

Em 2017, o Decreto 9.191/2017, em seu art. 32, tornou obrigatório que qualquer alteração significativa de uma política ou programa fosse precedida de parecer de mérito com a análise "ex ante" dos fundamentos que justificam que tais mudanças sejam feitas (Brasil, 2017a).

Esse parecer é a base para que o ato normativo a ser proposto ou editado apresente, em sua exposição de motivos: "a) a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar; b) a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e c) a identificação dos atingidos pela norma" (art. 27, inciso I).

Por sua vez, o Decreto 9.203/2017, em seu art. 4º (incisos III e IV), determinou, como diretrizes da governança pública, aspectos que eram, por excelência, terreno da análise "ex ante", como a de considerar se "as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas" estavam sendo precedidas por análises de concepção e modelo de implementação conforme "diretrizes estratégicas" (Brasil, 2017b).

Para orientar a realização desse tipo de análise, em 2018, o Comitê Interministerial de Governança aprovou o "Guia Prático de Análise 'Ex Ante'" como referencial metodológico básico de análise "ex ante" do Governo Federal (Brasil, 2018). O Guia foi produzido por um grupo coordenado pela Casa Civil, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Controladoria-Geral da União.

O Guia foi sugerido aos órgãos federais como referência do processo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual 2020-2023 (Brasil, 2020a).

A partir de 2021, a Constituição Federal, em seu Art-29-A § 16, passou a determinar que:

"Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei." (EC 109/2021).

Avaliar resultados depende de que haja clareza, "ex ante", de quais são os propósitos (objetivos) e as expectativas (metas) a serem alcançadas. Não é possível nem mesmo se dizer exatamente de qual política se está tratando se ela não tiver sido esboçada previamente, de modo explícito e minimamente concatenado.

Todos esses fatores levaram os órgãos públicos e muitos de seus servidores, com cursos e oficinas realizadas com o apoio da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a aprender a usar a metodologia de análise "ex ante" para realizar seus trabalhos e cumprir tais requisitos com maior desenvoltura.

Com a assessoria do Ipea e de consultores "ad hoc", o CMAP (transformado de Comitê em Conselho pelo Decreto nº 9.834/2019) realizou inúmeras análises "ex ante" sobre políticas, programas e instrumentos de política pública (Brasil, 2021a). Alguns órgãos públicos, principalmente ministérios e secretarias, têm desenvolvido análises "ex ante" para revisar e melhorar a consistência de suas políticas e a coerência de seus programas.

Entre muitos desafios, um dos que mais requerem análise "ex ante" é o de diminuir a fragmentação de políticas e programas. O problema é comum à ação governamental e tem consequências amplas e graves, pois é responsável por ineficiências de muitos tipos, como a sobreposição, a dificuldade de coordenação

de iniciativas, a falta de otimização de esforços e, obviamente, o desperdício de recursos.

Cabe destaque, em especial, ao trabalho realizado pela Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES), do Ministério da Saúde, responsável pela política de média e alta complexidade em saúde (Brasil, 2021b). Trata-se, até o momento, do trabalho de análise "ex ante" de maior envergadura e complexidade já feito em âmbito federal.

Esses trabalhos consolidaram muitos aprendizados, mas também fizeram emergir dúvidas mais que naturais. Quando se diz que uma política e seus programas devem ter objetivos claros; público bem definido; produtos, resultados e impactos devidamente especificados, entre outros tantos requisitos, se pede algo que não é trivial. É fácil de ser dito, mas difícil de ser feito.

### **Diferença e relação entre análise "ex ante" e a avaliação "ex post"**

Sobretudo quando se faz análise de políticas ou programas já em curso, as fronteiras entre o "ex ante" e o "ex post" podem parecer difíceis de serem delimitadas.

A análise "ex ante" pode valer-se da avaliação "ex post" como subsídio para apontar eventuais problemas de formulação da política. Da mesma forma, cabe à análise "ex ante" orientar avaliações "ex post" de resultados de programas para que suas conclusões sejam coerentes com os parâmetros estabelecidos pela política.

Por exemplo, deve-se questionar se a avaliação de resultados considerou eventuais discontinuidades da política, problemas de insumos e processos vividos pelos programas, se respeitou o ciclo de maturação previsto (se é que ele estava explícito desde o início) e se há sistemas de monitoramento e um ciclo de avaliação que permitam de fato supor conclusões robustas e definitivas.

Do contrário, cabe inclusive à análise "ex ante" propor melhorias de monitoramento e um novo modelo e ciclo de avaliação "ex post". Afinal, com raras exceções, os sistemas de monitoramento e avaliação são inexistentes ou, na melhor das hipóteses, precários; muitas das avaliações são formalistas ou, quando não, são erráticas, incapazes de estabelecerem um ciclo de monitoramento e avaliação e respeitar esse ciclo de maturação das políticas e programas.

A análise "ex ante" é essencialmente de cunho político-institucional e orientada ao apoio à decisão. É amparada por conhecimento técnico especializado, fundamentada por uma teoria da mudança, baseada em literatura técnica especializada, mas serve de roteiro de discussão e pactuação. Seu propósito não é substituir, mas esclarecer, fundamentar e dar transparência aos processos decisórios que legitimam a criação ou reformulação de políticas públicas.

A análise "ex ante" parte de perguntas e da identificação de problemas, orientadas por concepções e teorias, e não por soluções preconcebidas. Concepções e teorias explicam um problema e fundamentam as opções de solução a serem sugeridas como resultado final de um processo de discussão e de construção de decisões.

Um dos principais propósitos da análise "ex ante" é construir ou sistematizar e refinar uma teoria da mudança e uma teoria do programa (a programação da mudança) para tornar possível a visualização de resultados e impactos, por meio de indicadores e metas bem construídos e realistas. É isso o que torna possível dizer que a política e os programas, "ex post", estão de fato baseados em evidências.

A avaliação "ex post", para que possa de fato aferir resultados e impactos, precisa saber exatamente de onde se partiu, com que pressupostos e expectativas. Do contrário, o risco de que essas avaliações não façam o menor sentido é grande. É muito comum ver avaliações ("ex post") recriminar (ou até incriminar) programas por não terem cumprido objetivos que sequer eram os

que haviam sido propostos. Por outro lado, é também comum que políticas ou programas sejam cobrados por terem lançado promessas megalômanas ou nebulosas que são, desde o início, impossíveis de serem cumpridas.

## **Diferença e relação entre a análise "ex ante" e a análise de impacto regulatório**

O Estado administra tudo aquilo que faz diretamente, com meios próprios: seus servidores, recursos financeiros e físicos ou pela contratação do serviço de terceiros. Regulação é tudo aquilo que o Estado não faz por conta própria, mas atribui ou permite de ser realizado por agente privado.

Tudo o que o Estado administra é feito pela atuação de órgãos públicos, com base no direito administrativo e com orçamento público. Na Constituição, os meios que garantem que haja administração pública são dados pelo Título VI, que trata da tributação e do orçamento (Brasil, 1988).

Por isso mesmo, a Lei nº 13.874/2019 (art. 5º.) diz que as propostas de edição e de alteração de atos normativos deverão contar com análise de impacto regulatório especificamente nos casos em que houver impacto econômico sobre agentes econômicos ou usuários dos serviços prestados. Portanto, tudo aquilo que implique em elevação significativa de custo de produção, tarifa ou preço final ao consumidor ou usuário deve ser precedido por esse tipo de análise (Brasil, 2019). O impacto está no custo que as empresas ou as pessoas que contratam, adquirem ou consomem aqueles produtos e serviços arcarão.

O Decreto nº 10.411/2020 (Brasil, 2020b) define quando esse tipo de análise é necessária ou, ao contrário, dispensada. Entre outras situações, essa análise é eximida para casos de urgência, de baixo impacto e atos tipicamente da administração pública.

Portanto, não cabe análise de impacto regulatório em atos de natureza administrativa, "restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade" e cujo

impacto direto seja orçamentário e financeiro, e não regulatório. Para esses, cabe análise ex ante.

A análise de impacto regulatório, por sua vez, não dispensa a necessidade de análise "ex ante". Ao contrário, é muito comum que essas análises partam de questões típicas da "ex ante". Afinal, quando se pretende estabelecer um ato regulatório de alto impacto, pode ser que ele ainda assim se justifique por razões que são definidas "ex ante".

O custo de uma solução, mesmo que seja alto, pode ser menor do que a convivência com o problema. Portanto, uma análise custo-benefício deveria ressaltar não o custo final, mas sua relação com o objetivo pretendido. Por exemplo, a elevação de tarifas sobre alguns usuários de maior renda e o alívio tarifário sobre aqueles mais pobres pode se justificar por questões de equidade que são assumidas, "ex ante", conforme princípios de equidade e priorização de um público beneficiário. O alto impacto no custo não descarta necessariamente a adoção de uma solução se o impacto do benefício for considerado superior ou mais justo.

Daí que as semelhanças entre ambas as análises sejam às vezes muito grandes, pois o que na verdade ocorre é de uma análise de impacto regulatório seja precedida ou realizada de modo combinado à análise "ex ante".

### **Diferença entre análise "ex ante" e boas práticas ("benchmarking")**

Análise "ex ante" não se confunde com a escolha de boas práticas ("benchmarking"). Boas práticas podem oferecer parâmetros comparativos e trazer ideias criativas de soluções operacionais específicas, mas não são propriamente um caminho e nem um ponto de partida adequado para a formulação de políticas e a estruturação de programas.

Análise "ex ante" parte de problemas em busca de soluções, e não de soluções em busca de um problema. Aliás, muito da baixa consistência, da

fragmentação e da ineficiência de políticas e programas tem a ver com o que se convencionou chamar *modelo da lata de lixo* ("garbage can model") (Cohen, March e Olsen, 1972).

A lata de lixo é tomada como analogia de algo prático, pronto para o uso, capaz de dar vazão à bagunça que impera em organizações, sejam elas públicas ou privadas. Da mesma forma, as boas práticas são produtos de prateleira que embalam um problema imediatamente, mas não resolvem problemas de fundo (Lassance, 2020).

Soluções que partem de resultados que parecem muito exuberantes, mas que não tenham uma relação muito clara com o tipo e a dimensão do problema que se busca resolver, tropeçam já no início no que se chama viés de seleção. É como escolher uma roupa por ela ser bonita e ter ótimo caimento no manequim da loja. Esse resultado exposto na vitrine não significa que a roupa caiba em quem irá comprá-la e nem que será a indumentária adequada à ocasião que se tinha em mente quando se foi à loja. Aquela é apenas a roupa que mais interessa à loja vender ou usar para atrair o cliente.

Vendidas em pacotes por empresas, consultorias e organismos internacionais, essas soluções de prateleira incorporam não apenas novidades, mas elevados custos de implementação e coordenação. Criam-se novas estruturas de governança e gestão e se demanda mais orçamento para alimentar a fornalha desse leque quase infinito de ofertas que surgem para serem compradas ou contratadas.

A prateleira de "soluções" vai acumulado sobreposições e contradições. Um cipal de projetos e atividades ganha corpo, desplugados dos problemas centrais (Lassance, 2020). A pulverização é tão grande que, não raro, o que estava apenas fragmentado começa a se tornar contraditório. Uma solução é criada para "enxugar gelo" de outra solução cujas consequências não desejadas (efeitos colaterais negativos) se tornaram, em si, um problema.

Um dos exemplos mais conhecidos é o de problemas cuja solução é remetida a um sistema informatizado. Como se os problemas de coordenação,

subfinanciamento, má gestão de insumos, normas obsoletas ou incongruentes, má divulgação e mau acolhimento do público a ser atendido, entre outros, pudessem ser resolvidos por meio da mera informatização da entrada e saída de dados. Informatizar um problema nunca foi, exatamente, uma solução.

De igual maneira, experiências que tiveram bons resultados em um estado ou município não necessariamente são as mais apropriadas a contextos muito diferentes. Menos ainda quando as soluções são baseadas em modelos internacionais. As diferenças socioeconômicas, político-institucionais e de capacidades burocráticas são imensas.

Boas práticas devem ser usadas com moderação. Podem ser exemplos criativos e inspiradores se de fato estiverem bem sistematizadas. São fonte de grande aprendizado e de boa improvisação se há informações não só das realizações, mas do processo de formulação e do itinerário de planejamento e implementação. Desde muito tempo se alerta que o uso correto das boas práticas está mais próximo do aprendizado e da improvisação criativa do que da repetição (Patton, McKegg, and Wehipeihana, 2016; Ammons, 1999).

Se forem casos minimamente próximos (de um mesmo país, de estados ou municípios similares), podem servir também como exemplos preciosos de *unidades de custo*. Serão úteis para orçar insumos e processos e calcular os benefícios de seus produtos. Também podem iluminar a construção de indicadores.

Assim, boas práticas são excelentes exemplos de produtos e serviços quando esses podem ser especificados e precificados. Nem sempre são bons exemplos de programas e muito menos de políticas.

O correto é pensar que produtos e serviços só fazem sentido se são aderentes a um tipo de problema, às variáveis de perfil do local e do público, e se estão adequados à concepção da política pública e aos programas já existentes ou que serão criados.

Quando a política e os programas são orientados pelos produtos, e não o contrário, a lógica da solução de problemas é colocada de cabeça para baixo. O

que acontece "na ponta" corre o risco de ganhar vida própria, desconectado de uma visão e um propósito mais amplo e conectado. É a chamada reformulação na implementação (Méndez-Martínez, 2020, p. 214-268).

### **O que não é análise "ex ante"?**

Em suma, análise "ex ante":

- Não é análise *ex post*. Portanto, ela não serve para dizer se a política está ou não dando resultados, mas para responder se a política partiu de premissas corretas, conhecidas e reconhecidas, explícitas (formalizadas, institucionalizadas) e devidamente utilizadas na estruturação dos programas que operacionalizam ações e serviços;
- Não se confunde com análise de impacto regulatório, mas pode preceder ou ser feita simultaneamente a esse outro tipo de análise;
- Não implementa soluções prontas ou "melhores práticas". O trabalho é orientado por problemas em busca de soluções, e não soluções em busca de problemas;
- Não parte de conclusões, mas de perguntas e de um referencial que orienta a formulação dessas perguntas. Não se sabe, *a priori*, que tipo de críticas ou sugestões resultarão da análise;
- É fundamental à concepção de novas políticas ou à verificação de uma política já em curso. Análise "ex ante" não necessariamente resulta em nova formulação ou reformulação da política. Não se sabe nem se parte, *a priori*, de qualquer posição sobre isso;
- Não se confunde com planejamento estratégico. O planejamento estratégico planeja a implementação. A análise "ex ante" considera passos anteriores ao da implementação. O planejamento estratégico se aplica a casos concretos e bastante especificados. Normalmente se dá ao nível dos programas e das ações. Embora não haja necessariamente incompatibilidade entre ambas, mas a análise "ex ante" é outro tipo de

abordagem. Ambas parte de teorias e metodologias distintas, embora possam eventualmente compartilhar de algumas técnicas de discussão coletiva e geração de ideias;

- Não é um processo simples. Ela se debruça sobre problemas complexos, multicausais, tratados metodologicamente para oferecer respostas razoáveis e fundamentadas, exigindo dedicação e aprofundamento sistemático e trabalho de equipe;
- A análise *ex ante* não se esgota com a realização de seminários e oficinas e a produção de relatórios, mas com a discussão, articulação e institucionalização de suas recomendações conforme um processo de revisão sistemática e pactuação.

### **3. CONDIÇÕES MÍNIMAS PARA UMA BOA ANÁLISE "EX ANTE"**

#### **Quando se deve fazer análise "ex ante"?**

A análise "ex ante" deve ser feita sempre que se percebe que um público vive problemas coletivos relevantes sem que haja uma política de atenção por parte do Estado. A análise também se aplica, e com muito mais frequência, quando se percebe que, apesar das políticas, programas e ações existentes, os problemas continuam lá, firmes e fortes, do mesmo tamanho ou até maiores e mais graves. Quando muito tempo já foi dedicado e muitos recursos financeiros foram gastos na prestação de serviços, mas pouco ou nada aconteceu, é preciso analisar o que aconteceu, qual o problema e por que não houve avanços.

Alguns entendem, erroneamente, que se faz análise "ex ante" quando se quer criar, reformular ou extinguir uma política e reestruturar ou descontinuar programas e ações. Na verdade, a análise não parte de nenhuma conclusão prévia sobre políticas e programas. Essas conclusões são o final, e não o início da análise.

O que se questiona em primeiro lugar é o problema, se o problema de fato está maior ou menor e por quê. Aliás, se começa perguntando qual era mesmo o problema ao qual a iniciativa governamental se referia. Talvez sequer isso esteja claro. Em seguida, se pergunta se o problema diz respeito à política e sua estratégia; aos programas e sua estrutura de governança (tática); às ações e sua gestão (operacional) ou a todos esses aspectos conjugados.

A conclusão de que políticas e programas precisam de ajustes, para expandir-se ou concentrar seu foco, ou que a concepção que a orientou estava errada podem até vir a ser conclusões da análise. Jamais devem ser seus pressupostos. Nunca devem ser o início da conversa.

A indicação de que são necessários ajustes ou grandes mudanças também pode decorrer de avaliações "ex post". Portanto, *a posteriori*, quando se cumpriu uma fase do ciclo de vida da política e dos programas e se aciona um ciclo de avaliação de resultados ou impactos.

O ciclo de avaliações só chega a conclusões mais definitivas quando afere dificuldades de se atingir os impactos (ou seja, no longo prazo) e após os programas e ações terem sido devidamente estabilizados. Do contrário, serão avaliações apressadas. Antes disso, para garantir a estabilização dos processos, há avaliações que começam desde a entrega dos primeiros produtos, portanto, no curto prazo. Paulatinamente, um novo ponto de controle deve ser estabelecido para aferir resultados intermediários, no médio prazo.

Boas avaliações "ex post", feitas no tempo certo, detectam não apenas problemas na "entrega" de produtos, resultados e impactos propugnados. Conseguem apontar as razões das falhas que precisam ser corrigidas nesse sentido. Respondem não apenas se algo está errado, mas por quê.

Quando avaliações "ex post" não concluem positivamente em favor da política e de seus programas, invariavelmente detectam a existência de dois tipos de falhas: ou os programas e ações não foram implementados de maneira correta - e por isso não entregaram o que prometeram - ou, ao contrário, foram implementados de maneira correta, mas ainda assim não entregaram os resultados e impactos esperados.

Neste último caso, a teoria que guiou a concepção da política ou a teoria do programa é que está errada e precisa ser superada por teorias mais efetivas. No primeiro caso, em que não se implementou corretamente o programa, não se pode sequer dizer que a teoria da mudança ou do programa são a origem das falhas, pois ela sequer foi devidamente testada. No segundo caso, garantidas as premissas de aplicação do que a teoria preconizava, as evidências mostram que ela não foi capaz de entregar os resultados esperados. Eventuais problemas na concepção da política dizem respeito ao seu principal fundamento "ex ante", o qual precisa ser feito ou refeito.

Ocorre, e de forma muito comum, que políticas e programas sejam alterados sem que tenham havido as devidas avaliações "ex post" de forma sistemática. Há, quando em vez, avaliações erráticas, parciais e desprovidas das informações necessárias, dada a ausência de um sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas bem consolidado e disseminado. Há também casos de avaliações mal desenhadas, em que se supõem intenções que sequer figuravam como objetivos de uma política. Por mais paradoxal que pareça, há pesquisas de avaliação que concluem que uma iniciativa foi ruim por não ter conseguido alcançado um objetivo a que ela nem mesmo se propôs a atingir.

Acontece ainda mais frequentemente que políticas e programas criados sem qualquer análise "ex ante" sejam extintos sem qualquer avaliação "ex post". Antes que se soubesse para onde se ia e aonde se chegou, a política muda, os programas desaparecem e se começa tudo de novo, com outros nomes ou novas prioridades.

Quando se lançam políticas ou programas sem qualquer preparação prévia, com objetivos nebulosos, público indefinido ou injustificável, intervenções mal fundamentadas, ações fragmentadas e muitas vezes contraditórias, insumos insuficientes (equipes pequenas e mal treinadas; orçamento reduzido e liberação intermitente de recursos), a chance de que alguma coisa dê certo é nenhuma.

A análise "ex ante" é o exame que busca identificar inconsistências e incoerências e suprir com respostas e recomendações algumas lacunas que nunca foram preenchidas. Esse verdadeiro vazio existencial de muitas políticas e programas que já nasceram ou adquiriram dificuldades para responder "quem somos?", "de onde viemos?" e "para onde vamos?" torna a análise "ex ante" mais necessária do que se imagina.

Por isso, é possível e justificável fazer, enquanto ainda há tempo, o que parece ser uma contradição em termos: realizar uma análise "ex ante" *a posteriori*. Nesse caso, o trabalho é o de verificar ou revisar se as premissas que orientaram a criação da política, que justificaram os programas a ela associados e fundamentaram sua modelagem foram bem feitas ou se podem ser

aperfeiçoadas. Se houver problemas que podem ser detectados nesse âmbito, é líquido e certo que as avaliações "ex post" encontrem problemas nas entregas, mais cedo ou mais tarde. Não é preciso esperar por elas para se tomar uma atitude.

Por fim, pode ocorrer que iniciativas governamentais que foram muito bem sucedidas no passado já não demonstrem surtir o mesmo efeito. Quando há mudanças estruturais que tornam determinados remédios obsoletos, significa também que eles podem ter sido adequados a situações anteriores, mas que não têm mais a mesma eficácia ou eficiência.

Enfim, se existem falhas atribuídas à má definição de objetivos, público, governança, indicadores, metas, entre outros, cabe à análise "ex ante" fazê-las, a qualquer momento.

## **Quem realiza a análise ex ante?**

### **Deixe claro o papel de apoio à decisão**

Quem realiza a análise "ex ante" é um corpo técnico especializado e formalmente autorizado a fazê-la, com base nos propósitos e no escopo definido pela alta administração de uma organização.

A análise "ex ante" tem caráter eminentemente técnico, com fundamentos teóricos, metodológicos e conceituais. No entanto, esse trabalho só faz sentido enquanto instrumento de apoio à decisão.

Apoio à decisão é o processo de formulação de alternativas e consolidação de uma proposta que explicita às autoridades dirigentes as possibilidades e a opção considerada a melhor possível, tendo em vista a consistência lógica, as vantagens, os custos, os riscos e o "timing" de cada alternativa. A análise portanto oferece recomendações.

Ao final, essas recomendações da análise "ex ante" podem ser aproveitadas, se for transformadas em decisões, ou descartadas, quando

nenhuma das conclusões e alternativas sugeridas são consideradas adequadas, pertinentes ou viáveis.

As variáveis político-institucionais não apenas fazem parte da análise "ex ante" como indicam a qualidade do trabalho técnico e da fundamentação teórico-metodológica e conceitual utilizadas. Do contrário, a análise peca por não considerar aspectos que são essenciais justamente à decisão e à viabilidade da proposta.

### **Convença as autoridades dirigentes de que vale a pena**

Muitas políticas são criadas de modo mal-estruturado ou desestruturado, sem sequenciamento lógico, sem análise de viabilidade, sem referências técnicas que tenham embasado a decisão política de sua construção.

Políticas nascem premidas por urgências, de forma reativa, com viés de seleção - quando são baseadas em soluções pré-fabricadas que não são aderentes à natureza do problema, do público-alvo e de variáveis político-institucionais, como nosso federalismo, o sistema de controle externo e interno, as questões de ordem constitucional, administrativa ou regulatória, o processo orçamentário, entre outras.

Realizar a análise "ex ante" significa o reconhecimento das autoridades dirigentes da alta administração, responsáveis pela política, da importância de se partir de processos mais estruturados, sistemáticos e transparentes, ao invés de se agir engolido pelas urgências ou por pacotes de soluções de prateleira.

A análise "ex ante" é uma ferramenta essencial de supervisão da alta administração sobre a gestão pública. Autoridades melhor preparadas enxergam nisso uma maneira mais inteligente de exercer sua liderança e ter mecanismos mais efetivos de governança sobre o que realmente importa. Com um mapa de suas políticas e programas, sensores capazes de identificar problemas e sistemas de alerta, podem, quando necessário, acionar seus "freios de arrumação".

Realizar a análise "ex ante" é tornar explícitos pressupostos que são muitas vezes apenas tácitos e ficam obscuros aos olhos das próprias autoridades da alta administração, com o risco de que sejam responsabilizados por essa desatenção.

De quebra, significa também uma forma de preparar e proteger a governança pública de cobranças indevidas sobre promessas que não foram feitas e ao mesmo tempo apontar avanços que foram minimamente previstos e podem ser de fato creditados a iniciativas tomadas por uma determinada gestão, com os devidos créditos.

**Seja realista. Certifique-se de que há clareza e "sinal verde" para iniciar o processo. Do contrário, reduza o escopo da análise**

Se existe dificuldade para se obter o sinal verde da alta administração para dar andamento a uma análise "ex ante", talvez não seja o momento de fazê-la. Ou é sinal de que há uma grande chance de que o esforço caia no vazio. Quem analisa "ex ante" uma política e seus programas, para apoio à decisão, é quem tem não só capacidade mas delegação para desencadear esse processo. É uma regra básica da administração pública: não se propõe, não se decide e não se planeja caso não envolva quem decide, governa e implementa. O trabalho de análise deve ser institucionalizado, e não informal.

Questões como o tempo (o tempo de mandato habilita a que se possa de fato mexer na política ou apenas incrementar programas, projetos e ações?), o custo (tanto o custo de fazer quanto o custo de oportunidade, ou seja, as consequências de não se fazer algo para assumir outra prioridade) e a presença ou ausência de premissas que habilitam a que a política seja expandida ou restringida precisam ser levadas em conta.

Antes de começar, certifique-se que as autoridades dirigentes estão cientes do que significa iniciar esse processo de apoio à decisão.

- Eles respaldam que o processo tenha início e mobilize diferentes setores da organização?
- Há disposição para que um corpo técnico, com prioridade, fique dedicado a levantar informações e realizar consultas que forneçam subsídios, inclusive com acesso às instâncias dirigentes para dirimir dúvidas que são comuns e que dizem respeito a algumas das questões anteriormente levantadas?
- Há clareza de que as sugestões, eventualmente, podem incidir sobre mudanças de concepção, de estrutura organizacional e de alocação orçamentária?
- Há disposição para testar a análise com diferentes grupos de interesse, favoráveis e contrários, para aferir percepções e levantar oportunidades e riscos que podem facilitar ou dificultar um determinado curso de ação?
- Existe compreensão de que a análise pode ser revisada para garantir um nível de articulação e pactuação com os atores responsáveis por sua implementação?
- Governos estaduais e municipais que, no desenho federativo brasileiro e no modelo da maioria de nossas políticas públicas, são os responsáveis por sua implementação, serão consultados, mesmo que "a posteriori"?
- Há disposição de realizar consultas públicas para ouvir críticas e sugestões que possam aperfeiçoar a análise?

Essas são algumas das muitas questões sensíveis de uma análise "ex ante" qualificada. Use-as como um roteiro de conversa com a alta administração que demandou o trabalho. A análise parte de uma base técnica, mas seu propósito é o de que depois haja o devido tratamento político mais amplo para que seja institucionalizada.

Entrevistas, reuniões, oficinas ou seminários de esclarecimento e sensibilização das autoridades dirigentes podem ser uma opção útil para nivelar informações e alinhar expectativas.

Esse momento serve como "big bang" do processo. Possíveis dificuldades para que esse momento ocorra e essas questões sejam devidamente esclarecidas e pactuadas podem significar que a organização não está madura o suficiente e interessada em levar a cabo a análise "ex ante" muito abrangente - por exemplo, da política.

Nesse caso, recomenda-se que a análise se debruce de modo mais específico sobre programas ou projetos que estejam de fato sob a sua governança.

### **Reúna a assessoria técnica de maior confiança e o mais próxima possível da alta administração ou da assessoria de formulação da política**

Definido o escopo da análise, é essencial também contar com a presença de assessoria técnica com visão ampla sobre as várias áreas e problemas envolvidos.

Áreas específicas que ocasionalmente venham a ser chamadas não necessariamente precisam ter representantes fixos participando de todas as atividades. Essas pessoas podem ser tempestivamente acionadas para rodadas de conversa e "sabatina" sobre questões específicas.

Não se chama todo mundo para discutir tudo, a não ser que se queira organizar uma grande confusão. Trabalhe com uma equipe menor, multisetorial e multidisciplinar, capaz de fazer a interlocução com outros grupos e áreas de modo mais dedicado e específico, escalonadamente.

Em geral, membros dos gabinetes da alta administração, as secretarias-executivas e as áreas de planejamento e orçamento e comunicação são essenciais, pela sua visão de conjunto e capacidade de requisitar informações e solicitar a presença de quadros técnicos que sejam pontualmente necessários a prestar esclarecimentos de ordem técnica. Recomenda-se uma

distribuição que viabilize a presença ampla e equitativa dessas áreas no processo.

O corpo técnico deve, como premissa, possuir delegação para realizar a análise "ex ante", nesse escopo de apoio à decisão, em que as decisões cabem aos dirigentes, mas são subsidiadas por um criterioso processo de formulação de alternativas e levantamento de prós e contras.

Lembre-se que não há políticas públicas sem política. Elas dependem de decisões que cabem aos dirigentes, responsáveis maiores por decidir sobre a conveniência e viabilidade de se considerar a reformulação de uma política ou reestruturação de um programa.

### **Monte um grupo de trabalho:**

Como já se disse, o trabalho de análise "ex ante" deve ser institucionalizado, e não informal. É bastante recomendável a formalização de um grupo de trabalho (GT) encarregado das tarefas que serão necessárias para a construção da análise.

Deve haver objetivo e prazos definidos e a indicação dos participantes, por meio de portaria, com uma lista de eventuais suplentes que participem também como observadores ao longo de todo processo. Essa providência garante que haja pessoas prontas para a eventualidade de efetuar qualquer substituição, sem que isso acarrete a necessidade de um processo extra de ambientação.

Devem ficar claros:

- O objetivo do trabalho a ser realizado;
- O escopo;
- A competência normativa da área encarregada de coordenar o GT de ser de fato responsável por liderar ou contribuir para a formulação e planejamento da implementação da política ou do programa em questão;

- O caráter de apoio à decisão (ou seja, de oferecimento de subsídios a quem, que não é o GT), o respeito aos trâmites institucionais de validação pela autoridade superior (diretor, secretário ou ministro), às instâncias de controle social e federativas, à transparência dos resultados que embasaram o trabalho e, se for o caso, que subsidiarão a proposta de ato normativo para se criar ou reformular a política ou os programas.

Um grupos de quinze a vinte e cinco pessoas, no máximo, é o ideal. Lembrando que, com a participação de suplentes, cada participante é de fato uma dupla. Os suplentes têm a função de observadores, podem dialogar com seu par e, na eventualidade de uma substituição, estarão aptos a assumir plenamente informados das discussões, sem a necessidade de se fazer uma ambientação extra.

O importante é que haja pessoas: i) escolhidas com forte delegação da alta administração; ii) que tenham assiduidade em sua participação (a cada reunião, registre as presenças e ausências e, ao final do mês, reporte aos dirigentes); iii) de áreas diferentes, com formações profissionais variadas e visões distintas, para prover o que se chama de diversidade cognitiva.

### **Promova um curso básico ou uma oficina de nivelamento com o GT**

O processo de construção de uma análise "ex ante" deve ser organizado da forma mais amigável, participativa e colaborativa possível para permitir que todas as pessoas envolvidas estejam em um mesmo patamar e possam contribuir ativamente para a análise. As atividades são ao mesmo tempo um processo de aprendizado e de formulação ou reformulação dos fundamentos da política e dos programas.

Assim sendo, não se exige de qualquer participante que tenha familiaridade com a análise "ex ante" ou contato prévio com alguma literatura

especializada no assunto. Ao mesmo tempo, quanto mais preparadas essas participantes estiverem, mais aprofundado e eficiente será o trabalho.

Se possível, faça um processo de nivelamento, na forma de um curso básico ou de oficinas introdutórias para a equipe do GT. É importante que cada participante tenha ideia de como se desenvolverá todo o processo e do que justifica cada passo. Visões de conjunto demandam momentos formativos. Diferenças de opinião são muitas vezes oriundas de desavenças ou incompreensões na "gramática" pela qual alguns conceitos são usados nas discussões.

Se isso não for feito previamente, tornará o trabalho mais lento. Serão necessárias explicações muitas vezes longas, durante oficinas que deveriam ser dedicadas à realização de exercícios analíticos.

Comece a ambientação esclarecendo e reforçando os propósitos do GT e da análise "ex ante". Em seguida, exponha os fundamentos desse tipo de análise e seus referenciais - as teorias, conceitos, métodos e técnicas que são usados.

Para realizar ambientações mais estruturadas, é possível contar com o apoio das escolas de governo (para servidores federais, pela Escola Nacional de Administração Pública - Enap) ou de centros de pesquisa (como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea).

A depender da carga horária desse processo formativo, os participantes do GT passam também a estar certificados e credenciados como profissionais aptos a desenvolver futuramente essa expertise de análise "ex ante", de forma autônoma, nos órgãos públicos a que pertencem. Passa a haver uma "prata da casa" especializada na realização desse tipo de trabalho.

Por fim, isso contribui para que se amplie a *comunidade epistêmica* atuante nessa área. Quanto mais pessoas habilitadas desenvolverem experiências de forma autônoma, melhor e mais criativo será o aprendizado a esse respeito.

Dessa forma, a análise "ex ante" ocorre como um processo de aprendizado e de formação de equipe.

Lembre-se que tanto as atividades formativas quanto as oficinas de trabalho precisam contar com algum profissional habilitado em técnicas de facilitação de discussões coletivas. Isso não se confunde e muito menos se resume a contar com pessoas treinadas no uso de plataformas eletrônicas, aplicativos ou materiais que permitam a organização de atividades em grupo.

Aliás, o ideal é optar por recursos com os quais as pessoas já estejam mais familiarizadas com seu uso. É importante também levar em conta que o uso de ferramentas digitais de facilitação depende de que todos os participantes contem com equipamentos com configurações mínimas comuns. Não é nada recomendável forçar o uso de ferramentas ou técnicas que facilitam mais a vida do moderador encarregado de sistematizar informações do que de viabilizar o diálogo, a criação de ideias e a análise crítica e criteriosa.

Um curso ou oficina serve também de "test-drive" do processo de discussão. Se for possível gravar, servirá também de tutorial que poderá ser consultado posteriormente.

## **Estabeleça um cronograma factível**

### Ideias inteligentes sobre problemas complexos levam algum tempo para surgir

Decisões de grande envergadura sobre políticas que se queiram prudentes, inteligentes e sustentáveis, feitas para durar décadas, levam tempo para serem tomadas. Decisões tomadas de afogadilho, por sua vez, são rápidas de serem tomadas e fáceis de serem atropeladas ou abandonadas.

Estipule prazos razoáveis para as oficinas, com horários e dias fixos. Eles podem ser ocasionalmente alterados por conta de imprevistos, mas é sempre melhor fixar datas de um compromisso semanal regular, com dia e horários com os quais os integrantes do GT se acostumem a ter como prioridade de sua agenda.

Estipule uma carga horária extra, além do que seria necessário, para também poder lidar com eventualidades e imprevistos ou até emergências que demandarão mais horas. Há poucas coisas mais previsíveis do que os imprevistos que acarretam a interrupção não programada de uma agenda regular.

Acrescente de 20% a 25% a mais de tempo no cronograma. Se esse tempo sobrar, o GT terá a grata satisfação de entregar o produto antes do prazo final.

Prazos muito curtos e cronogramas acelerados podem parecer um sinal de empenho e capacidade, mas em geral são pouco realistas. Ao final, demonstram ter sido apenas um atalho que levou a frustrações com atrasos, adiamentos e momentos importantes que pareceram ser demorados e angustiantes demais pela ausência de um mínimo de conforto para reajustar o trabalho a necessidades que são muito concretas e comuns de acontecerem.

O cronograma e a carga horária também variam conforme o número de participantes do GT. Quanto maior o GT, mais horas de diálogo, mais dúvidas,

mais subgrupos para cada atividade, mais informações a serem processadas e mais elástico tende a ser o cronograma.

Grupos maiores implicam em controle rígido do tempo, atividades muito diretivas e limitação da capacidade de diálogo. Ter um grupo menor e mais coeso não significa, porém, que o processo de discussão seja restrito e fechado. O GT pode e deve se valer da participação eventual e previamente agendada de pessoas convidadas que possam vir a ter uma participação pontual, objetiva e bem orientada, em temas sobre os quais sejam diretamente afetados ou nos quais sejam grandes especialistas.

Esses momentos de encontro com outras unidades ou pessoas da organização aprimoram e até mesmo revertem suposições do GT, o que torna as conclusões mais robustas, melhor informadas e mais testadas diante do contraditório.

### Recomendações básicas

É possível realizar uma análise "ex ante" de um mês e meio a até seis meses (ou mais), dependendo do escopo da análise: i) se completa (da política aos sistemas de monitoramento e avaliação) ou restrita (sobre um programa específico ou instrumentos); ii) se com uma ou duas oficinas semanais, de duas a até quatro horas cada; iii) se com GTs mais amplos ou mais enxutos; iv) se com informações completas ou com ausência de um repositório minimamente estruturado e dados compilados.

Este programa sugere a organização de oficinas regulares, em dias e horários fixos, com sessões de três a no máximo quatro horas semanais. É preferível um agendamento de quatro horas, e concluir cada oficina em um tempo menor do que esse, do que prever menos horas e deixar trabalhos inconclusos ou interrompidos no meio de uma atividade.

Caso necessário, é possível realizar duas oficinas por semana. No entanto, isso exige um compromisso e uma dedicação ainda maiores (em dobro) dos

integrantes do GT e a capacidade de suas unidades terem quem assuma tarefas do dia a dia enquanto o GT mergulha na análise "ex ante".

A definição mais precisa da carga horária de cada oficina depende de se saber previamente, além de qual o tamanho do grupo de trabalho (GT), qual a experiência dos responsáveis pela coordenação dos trabalhos na facilitação de processos e moderação de discussões. Moderadores mais experientes e treinados em análise "ex ante" são essenciais para orientar atalhos e evitar que o GT fique preso em discussões infrutíferas e dúvidas intermináveis.

As 4 horas aqui sugeridas devem ser vistas como limite máximo. Acima de 3 horas, é previsível que a participação nas oficinas tenha se tornado mais cansativa, menos concentrada, menos criativa e menos produtiva. Lembre-se também de, a cada uma hora ou, no máximo, uma hora e meia, fazer pelo menos um intervalo de 10 minutos.

## 4. COMO FAZER ANÁLISE "EX ANTE"?

### Comece definindo o referencial de análise

#### Use um referencial teórico consistente e compreensível

"Não há nada mais prático do que uma boa teoria"

Como Cassiolato e Guerresi alertam, "enunciar o problema e elaborar sua explicação" deveria ser o primeiro passo da concepção de políticas e programas (Cassiolato e Guerresi, 2015, p. 303). A esse enunciado seguido de uma explicação se dá o nome de teoria.

Teoria deriva de uma palavra grega ("theoréo") que significa "observar", "contemplar". Uma teoria permite portanto vislumbrar e interpretar um fenômeno ou problema. A etimologia deixa claro o quanto a teoria está intimamente ligada à noção de *evidência*. Uma evidência é o que se pode ver se for devidamente observado e interpretado com o uso de boa teoria.

Análises fundamentadas por teorias são mais científicas, a começar, por serem melhor conceituadas. Um requisito básico a qualquer conhecimento e aprendizado é que saibamos a que estamos nos referindo. No senso comum, uma mesma palavra pode adquirir significados totalmente diferentes. Adotar um referencial de análise é definir bem conceitos, evitar ambiguidades, usar o acúmulo de conhecimento que se tem a respeito (teorias) e conhecer as metodologias recomendadas para operacionalizar a aplicação prática dessas teorias.

Análises com bons fundamentos científicos são mais transparentes em relação a seus pressupostos, explícitas em sua metodologia e confiáveis em suas fontes de pesquisa. São sujeitas à verificação, à crítica, à revisão qualificada por especialistas capazes de demonstrar o erro ou acerto de determinadas conclusões (um "sistema perito", como diz Giddens, 1990).

O uso do método científico, se for fiel a seu propósito, será prático e útil para oferecer demonstrações. Ao zelar por critérios consistentes em termos lógicos, fontes transparentes e testes bem reputados, o que se espera é que a teoria ofereça ao debate público os melhores argumentos de convencimento em favor de uma tomada de posição e comprometa os dirigentes com indicadores de produtos, resultados e impactos que demonstrem os acertos daquela decisão.

Ao contrário da suposição tradicional e obsoleta de que ciência seria sinônimo de verdade e de leis gerais, cada vez mais se entende ciência como conhecimento fundamentado em teoria (de onde se definem os problemas de pesquisa de modo específico, e não genérico, e se formulam as perguntas adequadas e possíveis de serem respondidas), guiado por método, testado empiricamente e conclusivo quanto aos potenciais e limites explicativos fornecidos pelas evidências.

A teoria torna a evidência palpável e verificável quando aberta ao argumento e à confrontação (Argryis et al., 1985, p. 33; Scheffler, 1982, p. 138). Para tanto, os critérios de escolha desse referencial devem ser claros, transparentes e ter algum sentido prático em relação ao problema que se tem em mãos. Por isso, Kurt Lewin dizia, proverbialmente, que "não há nada mais prático do que uma boa teoria" (Lewin, Kurt, 1951, p. 169).

A partir da segunda metade do século XIX, contrariando o empiricismo dos séculos anteriores, viu-se que vários avanços científicos foram propiciados por teorias que especulavam sobre problemas para os quais não havia sequer instrumentos de medida adequados para observá-los (Abrantes, 2009). Esses instrumentos é que foram construídos *a posteriori* para verificar se havia ou não evidências sobre as hipóteses aventadas. Foi a teoria que orientou que tipo de observação seria necessária para testar tais especulações.

Essa questão é essencial para entender a importância de que também a análise de políticas públicas incorpore esse espírito de aprendizado com base em teoria, método e teste de evidências. É também um ponto crucial para ligar a concepção da política, que nasce abraçada a uma concepção sobre qual o tipo de

intervenção é capaz de resolver ou mitigar um grande problema coletivo, ao trabalho posterior de monitoramento e avaliação. Afinal, monitoramento e avaliação serão, respectivamente, o momento de colher evidências e a hora de se produzir conclusões mais sólidas sobre o que ocorreu, como ocorreu e se valeu a pena ter feito o que a política propugnou.

A construção de um referencial, portanto, pode ser entendida como a delimitação dos conceitos que definem um problema, a proposição de uma teoria, a escolha de um método capaz de encontrar evidências de que o fenômeno ocorre ou não ocorre e, finalmente, tirar daí as devidas conclusões.

É esse esforço que permite à análise "ex ante" dotar dirigentes, diretores e gestores de uma espécie de esquadro para ser usado em suas políticas e programas. É a partir dessa triangulação de esforços (conceitos, teoria e método) que as evidências poderão ser devidamente esquadrihadas, mensuradas e ter seus pontos ligados. As evidências são o resultado conclusivo de uma sequência lógica estabelecida por essa junção.

### Onde encontrar um referencial adequado?

Um referencial de análise, composto por conceitos, teoria, metodologia e hipóteses (suposições) sobre possíveis resultados mensuráveis (quantitativa ou qualitativamente) é a base que torna possível conceber políticas mais bem fundamentadas e convincentes.

Uma teoria cumpre o papel de estabelecer uma explicação causal sobre um problema e de antever ou pelo estimar consequências de seu comportamento futuro. Se nada for feito, a inércia diante do problema levará à tendência de agravamento de suas consequências. Se alguma providência for tomada, a intervenção sobre o problema pode mitigá-lo ou mesmo solucioná-lo por completo (Lassance, 2011: 61; Nilsen, 2015).

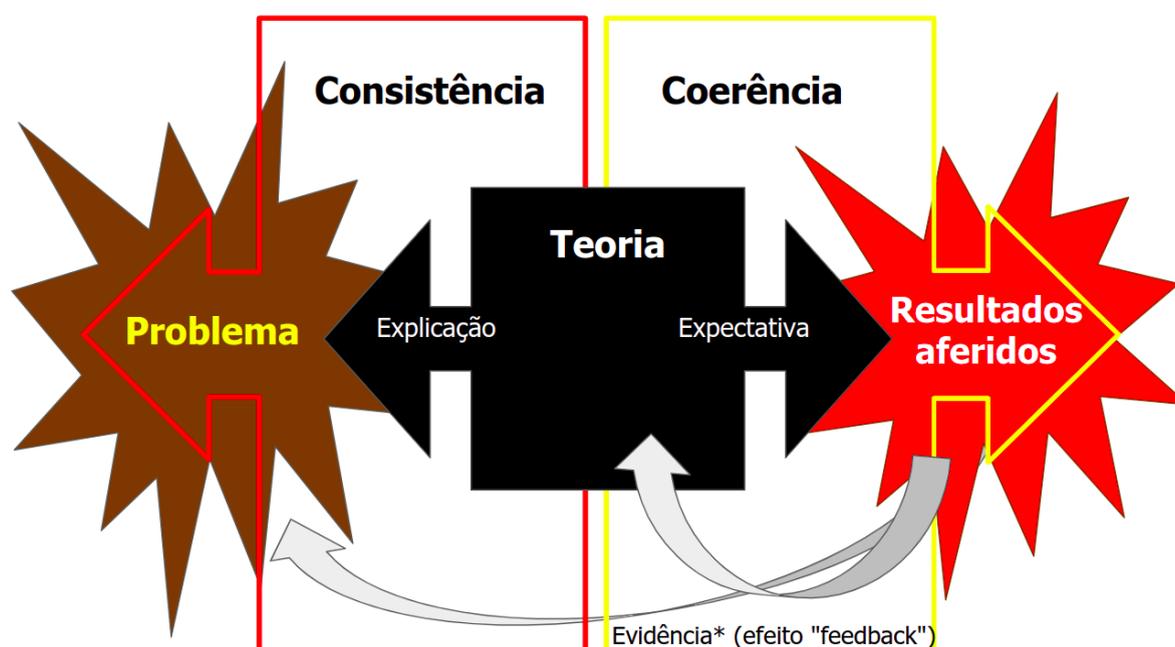
Quanto mais uma teoria é capaz de explicar um problema, mais consistente ela é. Quanto mais a teoria demonstrar acertos em antecipar

consequências no "status" futuro do problema, mais coerente ela será diante dos pressupostos que ela assumiu. Essa suposição quanto a resultados esperados pode ser chamada de expectativa.

Ao se aferir resultados da evolução de um problema (inércia) ou de uma dada intervenção sobre ele (mudança), se poderá verificar se eles correspondem ou não às expectativas lançadas pela teoria. Este é o papel da avaliação.

## FIGURA 2

Consistência da teoria e coerência dos resultados de sua aplicação



Fonte: Elaboração do autor.

Disponível em: <https://bit.ly/TDex-ante>

Em políticas públicas e nos programas governamentais, tanto o monitoramento quanto a avaliação são essenciais para que haja esse confronto da realidade com as expectativas e para que, havendo sucesso ou fracasso, se possa aprender com o que deu certo ou errado ao longo do percurso.

Fazer com que as políticas e os programas exponham suas teorias e suas expectativas, com compromissos sobre produtos, resultados e impactos é

essencial. As expectativas precisam estar explícitas e serem medidas por indicadores e metas.

Onde encontrar bons referenciais teóricos? Na verdade, eles precisam ser construídos. A literatura sobre políticas públicas e também o arcabouço normativo de muitas políticas e programas está repleto de teorias. Elas precisam ser extraídas, organizadas e combinadas de modo coerente com os resultados esperados.

Comece a construção de seu referencial de análise estabelecendo os conceitos básicos a serem utilizados no trabalho. A começar pelos conceitos básicos.

- O que é uma política?
- O que é um programa governamental?
- O que são ações e processos?
- O que são produtos, resultados e impactos?
- O que são indicadores e metas?

De uma maneira intuitiva e que reforça a busca por nexos lógicos, pode-se dizer que políticas são concretizadas por meio de programas; os quais são estruturados em processos, por sua vez, movidos por ações, de modo a gerar produtos no curto prazo. Estes produtos, se entregues sistematicamente, no médio prazo, vão consolidar resultados, os quais, no longo prazo, sedimentarão impactos.

Políticas são propostas institucionalizadas de solução para os grandes problemas com que o Estado escolhe lidar. Elas definem, ao mesmo tempo, o grande público a ser abrangido ou priorizado; estabelecem os grandes objetivos de longo prazo, preconizam as mudanças mais amplas necessárias para alterar as piores consequências daqueles problemas centrais. Em função disso, políticas demandam a formação de grandes coalizões de defesa ("advocacy coalitions", conforme Sabatier e Weible, 2007).

Programas são a programação da mudança. Diante de problemas que são complexos, eles especificam como tratar cada um deles, separadamente e, se

possível, de forma integrada, coordenando a governança sobre insumos e processos.

Processos são a maneira de organizar as ações para que elas sejam hierarquizadas e sequenciadas da maneira mais adequada e eficiente. É por meio deles que são gerados produtos e serviços públicos. A partir desse momento, o público começa a receber a atenção ou os benefícios da ação do Estado.

Retomando a analogia, política é arquitetura. Programa é engenharia. Ação é obra. Política é concepção. Programa é programação. Ação é realização. Política é estratégia. Programa é tática. Ação é operação. Política envolve governabilidade - poder de iniciativa e capacidade de legitimar uma proposta. Programa é governança - são desenvolvidos por quem tem competências e atribuições sobre o assunto. Ação é gestão, é gerenciar processos que transformam insumos em produtos e serviços.

Para legitimar e aprovar uma política, é preciso submeter uma proposição a um circuito decisório complexo e amplo, que depende de muitos agentes e organizações do Estado e da interação e participação da sociedade. Dirigentes, parlamentares, juízes, conselhos de políticas públicas com participação social, entre outros.

Estruturar um programa depende da governança das autoridades dirigentes e de burocracias especializadas, muitas vezes espalhadas por diferentes esferas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Demanda processos de coordenação, parceria e controle externo e interno.

Desenvolver ações depende de instrumentos e ferramentas: incentivos, normas e comunicação; recursos, capacitação e treinamento, sistemas e métodos de gerenciamento.

Política é a institucionalização de uma teoria da mudança. Programa é o planejamento ou modelagem de uma programação (ou teoria do programa). Ação é sua operacionalização.

Esta não é a única maneira de se conceituar políticas, programas e ações. Mas é a melhor maneira de defini-las e distingui-las seguindo um fio lógico, uma

espécie de fio de Ariadne capaz de guiar os passos em um imenso labirinto de problemas que se apresentam caóticos. De modo encadeado, políticas, programas, processos e ações podem ser concebidos e estruturados de maneira a que estejam alinhados ao monitoramento e à avaliação. É a forma mais adequada para se fechar um circuito e para evitar ou detectar curtos-circuitos.

## **Quais os conceitos básicos da gramática da análise "ex ante"?**

### Entenda e evite uma confusão

Políticas, programas, ações, instrumentos e ferramentas governamentais são os conceitos básicos da gramática da análise "ex ante".

Embora elementares, eles são bastante complexos e aparecem normalmente emaranhados entre si. No entanto, são bastante distintos. Diferem em gênero, número e grau. A começar porque eles partem de diferentes camadas ou, mais exatamente, de distintas dimensões da atuação governamental.

Definir e saber usar esses conceitos é essencial para transitar de uma arquitetura de políticas para uma engenharia das ações governamentais - de uma concepção de propósitos e prioridades a uma concretização de soluções práticas.

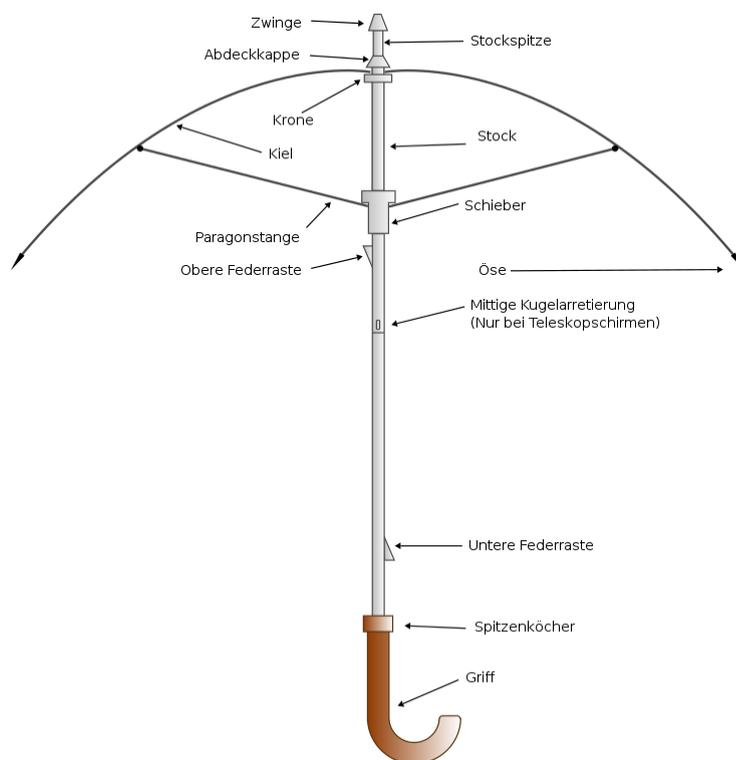
A análise "ex ante" é uma espécie de exercício metodologicamente orientado para conduzir um processo de montagem e articulação de diferentes peças de uma solução prática para problemas coletivos complexos.

Tome o exemplo simples de um guarda-chuva ou sombrinha. A parte mais útil e prática é sua cobertura - o toldo. É ela que fornece proteção da chuva ou do sol. No entanto, a cobertura de tecido só é possível se estiver armada e agarrada a hastes e se essas estiverem devidamente arqueadas para esticar o toldo.

Para que cumpra seu propósito, um guarda-chuva precisa ter uma infraestrutura básica. Em seu processo de montagem, a cobertura é apenas sua parte final, e não o início de tudo (BBC, s/d). Quem sustenta e permite que o guarda-chuva se abra, ao estender e arquear cada haste, é um eixo central. Ele funciona como uma coluna vertebral de toda a estrutura - em alguns países, as hastes são justamente chamadas de "costelas". Sem isso, não há guarda-chuva possível de ser montado e aberto.

### FIGURA 3

#### Estrutura de um guarda-chuva



Fonte: Wikimedia Commons. Disponível em:

[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Parts\\_of\\_an\\_Umbrella\\_de.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Parts_of_an_Umbrella_de.svg)

De maneira análoga, a atuação governamental é feita, entre outras coisas, para dar ampla cobertura a quem mais precisa de proteção social e econômica. Essa cobertura é feita com a oferta e distribuição de produtos e serviços públicos. Mas o que realmente sustenta tal oferta são políticas, concebidas para

estruturar essa cobertura de modo amplo, por meio de programas, que serão as hastes ou vértebras de sua atuação em diferentes campos.

Quando se pergunta, a um dirigente ou gestor público, qual a diferença entre uma política pública, um programa e uma ação governamental, onde cada qual começa e onde termina, as respostas em geral são vagas, são muitas, são desconstruídas e mal fundamentadas (Lassance, 2021).

A dificuldade é tão comum que passou a ser incorporada à paisagem tradicional das políticas públicas. É uma deficiência crônica patente, mas nem mesmo se dá muita atenção a ela. Tal dificuldade, mal resolvida desde o início, gera, mais adiante, uma espiral de problemas igualmente mal resolvidos.

Para piorar um pouco mais, essa dificuldade é muitas vezes disseminada por aqueles que deveriam ser especialistas em ajudar a resolvê-la. Muitos manuais de políticas públicas recomendam que ela seja minimizada ou mesmo ignorada.

Por exemplo, uma das "definições" mais tradicionais e famosas sobre que seja uma política é, de fato, uma indefinição, um não-conceito. Trata-se da formulação de Thomas Dye, segundo o qual uma política pública é "tudo aquilo que um governo escolhe fazer ou deixar de fazer" (DYE, 1972, p. 2).

Nesses termos, política pública é algo que pode ir do tudo ao nada com total naturalidade. Até hoje, é difícil encontrar um manual de políticas públicas que não traga o jogo de palavras de Dye, em destaque, na lista dos "conceitos" de política pública. Howlett e Cashore, (2014), Cairney (2012) e tantos outros não só o reproduzem como o recomendam como um dos melhores a serem usados.

O curioso é que o próprio Dye, páginas depois dessa tão citada indefinição, confessava que seu manual "desencorajava discussões acadêmicas em torno de uma definição de política pública" que fosse mais precisa (DYE, 1972, p. 13). Para ele, políticas e programas poderiam ser tomados como sinônimos, no máximo com diferenças de escala.

Em uma definição também célebre, Guy Peters sugere que políticas sejam tomadas como "a soma das atividades governamentais, seja atuando diretamente ou por meio de agentes, conquanto essas atividades influam na vida das pessoas"<sup>4</sup> (Peters, 2010, p. 21). Peters atestava que, entre a própria comunidade de especialistas, a regra era tratar política pública como "qualquer coisa que o governo fizesse" (Peters, 2010, p. 21)<sup>5</sup>.

Mais que uma discussão acadêmica, esse é um problema prático. Um nó a ser desatado. Políticas mal concebidas e de escopo ambíguo geram programas desconjuntados e ações disparatadas e incoerentes. A dificuldade de se saber mais exatamente o que é uma política, um programa, uma ação, um instrumento e uma ferramenta governamental obviamente traz problemas na costura que precisa ser feita entre formulação e implementação. Tal inconsistência conceitual compromete a assertividade estratégica, a orientação programática e a concretização de produtos que sejam guiados por resultados e impactos que precisavam ter sido estabelecidos pela política, desde o início.

---

<sup>4</sup> "Stated most simply, public policy is the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the life of citizens."

<sup>5</sup> "As public policy studies are now popular, everything government does is labeled policy."

## Política é arquitetura; programa é engenharia; ação é obra

A melhor forma de se entender a distinção e a relação entre políticas, programas, ações, instrumentos e ferramentas da ação governamental é, como lembra Carol Weiss, “a aplicação do conhecimento das ciências sociais e de metodologia” (WEISS, 1988, p. 3).

Definições que tratam políticas como conjunto de programas ou de ações demonstram uma grande incapacidade de distinguir políticas, programas e ações. Não se pode tratar diferenças qualitativas como se fossem apenas variações quantitativas de tamanho ou de nível de agregação.

Política é concepção. Programa é programação. Ação é execução. Política é arquitetura. Programa é engenharia. Ação é obra.

Políticas são as cartas náuticas de uma jornada com vistas a um objetivo. Os programas são seus navios. As ações são o manejo do leme, das velas ou motores, os comandos dados à tripulação. Uma política se estabelece antes do fazer, antecedendo as ações. A política nasce, portanto, da concepção ou visão mais panorâmica que define um curso que dará sentido à embarcação, por meio do comando de quem está à frente do navio e das ações de sua tripulação.

Políticas, programas e ações formam um tripé. Para sustentá-lo, é preciso que cada componente esteja separado e ao mesmo tempo conectado aos demais. A política só ganha corpo por meio de programas (Alencar, 2021, p.6-7), e estes só se concretizam por meio de ações, mas as políticas não são os programas e os programas não são as ações. Políticas definem e estruturam programas. Programas viabilizam e organizam ações. Ações geram produtos e serviços.

## Política

A política é uma concepção que explica um problema e, diante desse entendimento, sugere uma intervenção a ser institucionalizada. Essa intervenção se dá na forma de programas. Programar é viabilizar e organizar as condições para que a intervenção seja operacionalizada. Essa operacionalização só ocorre quando as ações são desencadeadas.

Portanto,

***Política*** é uma concepção institucionalizada voltada à solução de um problema central relevante para um determinado público. (Lassance, 2020).

A noção de concepção institucionalizada, portanto, referendada por uma decisão legitimada por critérios democráticos e republicanos, vem da própria noção original do vocábulo "política". Daí que não existe política pública sem política e sem Estado.

Quando aprovada, tem-se de fato uma política, e não mais apenas uma proposta de política ou uma concepção em debate. Quando institucionalizada, a política torna-se regra. Pierson (2006) propõe justamente que as políticas públicas sejam consideradas enquanto instituições (regras).

A política é que obriga o Estado a atuar e garante que cidadãos e cidadãs sejam beneficiados de forma universal ou se atenderem a alguns critérios que se justificam por alguma boa razão. É a concepção teórica que torna a regra razoável, explicável, compreensível, e não apenas imposta.

A política é que decide que um problema seja escolhido como central, em detrimento de tantos outros possíveis. Essa centralidade traz consigo requisitos metodológicos importantes. Para que a política seja não apenas um ato de vontade e justifique-se como razoável, é preciso que o problema apontado demonstre capacidade de ser de fato central.

Para tanto, a política deve ter o condão de ser explicar e demonstrar as causas diretas e remotas que tornaram aquela escolha o grande entroncamento de um imenso e caótico trânsito de problemas. Essa posição central também sinaliza quais as consequências a serem mitigadas ou superadas, as saídas e as vias que precisam ser interditadas. Tal centralidade explicativa ainda permite à política apostar que, ao seguir determinado caminho, se alcançará de fato o destino desejado. É por isso que o traçado "ex ante" precisa estar correto e ter sido bem pavimentado.

Um problema de política pública só se justifica se de fato for relevante. Significa que ele deve ter grande amplitude e gravidade. Amplitude porque atinge indistintamente muitas pessoas. Gravidade porque, ao ser um problema complexo e multicausal, produz um volume elevado de consequências que se tornam mais agudas com o passar do tempo.

Doenças, por exemplo, atingem pessoas independentemente da idade, sexo, local de moradia, religião, cor da pele, escolaridade, renda. São um problema universal (de todas as pessoas), complexo (não existe apenas uma ou poucas doenças, mas várias) e multicausal (problemas coronários, por exemplo, podem advir de fatores genéticos, estilo de vida ou decorrerem de consequências de outras doenças ou acidentes).

A política de saúde será portanto a concepção institucionalizada para prevenção de doenças ou para o tratamento e recuperação de toda e qualquer pessoa que necessite de assistência.

Debaixo desse grande guarda-chuvas que se chama "saúde", que nos protege de uma chuva de muitos pequenos problemas que podem se tornar torrenciais e desabar sobre toda uma população, será preciso estruturar linhas de atuação distintas. Para que a política seja dotada de uma ampla cobertura, ela precisará estar estruturada para cobrir diferentes focos. Para determinantes diferentes que provocam problemas de saúde distintos e para públicos específicos, que sofrem certas consequências com maior intensidade e gravidade, é preciso que a política também ganhe especificidade. Essa é a

origem dos programas. Eles são as vértebras da política, que lhes serve de espinha dorsal.

A institucionalização é também um ingrediente essencial ao conceito de política porque esse processo perpassa outros Poderes e organizações. Institucionalizar uma política, em um regime democrático, implica em aprovar regras. Isso demanda promulgação legislativa e segurança jurídica, para que haja garantia de sua legalidade.

### Programa

Depois de concebida e institucionalizada, enquanto regra, a política pode ganhar estrutura, na forma de programas, e desencadear ações.

***Programa*** é a solução dada a a problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo. (Lassance, 2020).

Por exemplo, definida uma política de erradicação da miséria, a depender da concepção, pode-se entender que tomará corpo com um programa de renda mínima; de habitação para famílias moradoras de rua; um programa de alfabetização de jovens e adultos; de geração de emprego e renda, entre outros. Os programas praticamente confessam que a concepção da política parte de uma teoria que atribui a miséria à ausência de oportunidades para trabalhar ou empreender ou a empregos precários, o que em parte se associa à baixa escolaridade dessas pessoas, somado à condição de vulnerabilidade (morar nas ruas dificulta a que as pessoas possam ter emprego fixo) e a custos elevados que consomem grande parte da renda - como ocorre com famílias que pagam aluguel.

Esse rosário de causas explica a natureza do problema e logicamente conduz o raciocínio que justifica uma determinada intervenção (e não qualquer intervenção). Ao atacar as causas, o problema desaparece ou é mitigado. As pessoas passam a viver uma situação distinta. Mesmo que ainda na pobreza, poderiam se livrar da condição de miséria e de suas consequências mais dramáticas - a fome, a violência e os problemas de saúde decorrentes de se viver ao relento e de não ter uma alimentação satisfatória.

### Ação

Por sua vez,

**Ação** é um conjunto de processos que, pela gestão de insumos adequados, tem o propósito de entregar produtos e serviços ao público (Lassance, 2020).

**Atividades** são a menor unidade prevista pelos processos de cada ação.  
**Processos** são os fluxos de atividades organizadas e sequenciadas.

### Instrumentos e ferramentas da ação governamental

Embora seja comum ver quem trate instrumentos e ferramentas da atuação governamental como sinônimos (Howlett et al. 2022; Howlett, 2005; Salamon, 2000; Peters, 2000), é possível e útil distinguir ambas.

Conforme Vedung (1997, p. 154-155),

Instrumentos de política pública são um conjunto de técnicas mediante as quais as autoridades do setor público exercem seu poder na busca de induzir mudanças sociais. [...]

Há apenas três instrumentos básicos à disposição dos governos: o porrete, a cenoura e o sermão.

As ferramentas são a especificação e concretização desses instrumentos.

O que Vedung chama de "porretes" são instrumentos regulatórios. Eles impõem obrigações ou restrições com base em ameaças de sanções. Suas ferramentas são leis, normas contratuais ou regulamentos técnico-operacionais. Por exemplo, a obrigação legal e contratual de que as empresas concessionárias de transporte coletivo urbano renovem sua frota periodicamente. Se não o fizerem, se sujeitam a multa ou ao risco de serem inabilitadas de continuar operando.

"Cenouras" são principalmente vantagens econômicas. São ferramentas desse tipo de instrumento o orçamento (distribuição de recursos ou benefícios custeados com recursos públicos) e os subsídios (isenção fiscal, crédito subsidiado). Por exemplo, linhas de crédito especial para essa renovação da frota e financiamento público para custear gratuidades como o passe livre para estudantes ou idosos.

Finalmente, sermões são instrumentos de convencimento, comunicação ou aprendizagem para fornecer informação, orientação, conclamar a mobilização e incentivar a formação, capacitação ou treinamento. Por exemplo, campanhas educativas para estimular a segurança no trânsito e cursos para melhorar a qualidade da prestação de serviços.

Apesar de a literatura de políticas públicas normalmente referir-se a instrumentos e ferramentas de políticas públicas ("policy instruments" e "policy tools"), instrumentos e ferramentas são na verdade insumos, processos ou produtos das ações dos programas. Por exemplo, em um programa de transferência de renda, a *cenoura* do pagamento de benefício financeiro mensal é um produto desse programa. A obrigação de as pessoas se cadastrarem e de fornecerem dados verdadeiros, sob pena de exclusão e de sanções, é um *porrete* que consiste em uma regra do processo de identificação e pagamento do

benefício. O cadastro é uma ferramenta da política, mas que só se concretiza como uma ação organizada por processos (cadastramento e descadastramento). A divulgação da existência do programa a possíveis beneficiários é um sermão e também é um processo. A comunicação é um instrumento. A campanha publicitária é uma ferramenta.

Em grande medida, o sucesso ou fracasso de muitos programas está na combinação dos três elementos ("cenouras", "porretes" e "sermões") em doses corretas. O monitoramento e a avaliação ajudam a calibrar essa combinação.

### Importância de uma gramática da análise "ex ante" conectada ao monitoramento e avaliação

Os conceitos aqui adotados, comparados às inúmeras outras possibilidades ofertadas pela literatura, possuem a grande vantagem de induzir cada política, programas e ações a serem concebidos de maneira integrada e também conectada às melhores práticas de monitoramento e à avaliação (LASSANCE, 2020). Ao estabelecer uma sequência de conceitos distintos e teoricamente encadeados, torna-se possível também superar a simples rotulagem ("labellism", como dizem Acciai e Capano, 2021).

Políticas que não expõem sua teoria sobre o problema e sobre a intervenção; programas que não se justificam diante de prioridades das políticas; ações que não guardam coerência com o que os programas apregoam têm poucas chances de dar certo e não fornecem boas bases para o monitoramento e avaliação.

Como lembra Ronaldo Garcia:

"Avaliações externas e pesquisas avaliativas sobre políticas, programas e projetos que não foram desenhados para serem avaliados são necessariamente precárias e inconclusas, por mais competentes e dedicados que sejam os avaliadores. Isto porque não é possível, passado o tempo da implementação, mapear, de forma precisa, a situação inicial que deveria ser alterada pela política/programa/projeto,

contrastando-a com a situação presente ou com a final. Também não é possível reconstruir todo o processo de intervenção, em suas múltiplas dimensões, nem os contextos particulares nos quais seus diversos segmentos ocorreram. De igual maneira, não é possível reconstituir os caminhos e as circunstâncias que levaram ao erro ou ao acerto, prescrevendo sugestões corretivas. Torna-se, portanto, extremamente difícil, senão temeroso, estabelecer relações causais entre as ações desenvolvidas e os resultados alcançados, sejam estes previstos ou não, desejados ou não, primários ou secundários, restritos ou ampliados." (Garcia, 2015, p. 242)

Embora a era digital dos grandes dados ("big data") proporcione um tsunami de informações, as informações mais importantes para o monitoramento de programas e ações decorrem de registros administrativos. Por exemplo, cadastros, compras, atas de reuniões, questionários de avaliação.

Ocorre que nem sempre esses registros foram pensados em ser produzidos para automaticamente gerar informações. A falta de uma concepção de política, da estruturação de programas e da gestão de ações pensadas para o monitoramento e avaliação fazem com que muitos estudos sobre a ação governamental se façam não a partir dos melhores dados possíveis, mas daqueles disponíveis, supondo que eles são boas "proxies".

Por exemplo, em uma política de educação, digamos que os grandes objetivos sejam universalizar o acesso e melhorar a qualidade. A política, com base nesses objetivos, estabelece uma estratégia de universalização do acesso à educação por meio de programas de construção, manutenção e digitalização de escolas; contratação de novos profissionais da educação; transporte escolar; merenda; distribuição de material didático e criação de bibliotecas.

O outro objetivo é transposto para uma estratégia de melhoria da qualidade de ensino por meio, entre outros, de um programa de formação continuada de professoras e professores. Como o próprio nome sugere, a formação será um processo contínuo. Isso precisará de atividades sequenciadas:

cadastrar os professores, verificar seu perfil e suas necessidades formativas, elaborar o projeto pedagógico, planejar e organizar trilhas de aprendizado, mobilizar profissionais para ministrar as atividades formativas, divulgar, inscrever, avaliar e certificar.

A gestão das ações pode ser otimizada, para se obter ganhos de eficiência, mediante uma maior economicidade dos recursos e pela melhoria dos processos. O detalhamento preciso desses fluxos é dado pelo que se conhece como mapeamento de processos.

Quanto mais se puder estruturar os processos ao nível das atividades e criar sensores de monitoramento ao longo de cada atividade, melhor se poderá, antecipadamente, verificar se tudo caminha bem ou se o programa está tendo falhas. Mobilizar recursos e pessoal para oferecer cursos de baixa adesão de profissionais da educação ou considerados desnecessários e obsoletos já demonstra que algo está errado e precisa ser corrigido urgentemente, antes que se complete um novo ciclo de ações.

É preciso prever, "ex ante", que essas atividades se transformarão em dados de monitoramento, os quais permitirão as ditas avaliações formativas de processo). Esse tipo de avaliação proporciona a identificação dessas possíveis falhas e os devidos e tempestivos ajustes, antes que seja tarde demais e que se tenha desperdiçado muitos recursos.

### Definição do escopo da análise ex ante

É necessário definir qual o escopo da análise "ex ante" com base nos níveis de profundidade e de patrocínio para a sua realização: de toda a política? De todos ou alguns dos programas? Dos instrumentos? Do sistema e ciclos de avaliação, seus indicadores e metas?

Esses escopos alternativos trazem consigo diferentes focos e perguntas para a análise:

## 1. Identificação e fundamentação da política

- O problema está bem identificado?
- Causas e efeitos foram devidamente identificados e logicamente encadeados?
- A teoria da mudança existe? Está bem formulada? É cientificamente consistente?
- O público está definido e justificado?
- Os indicadores e as metas de longo prazo foram adequadamente definidos? São suficientes? São robustos? São realistas?
- A coalizão de organizações e atores favoráveis à política está mapeada? A governança (quem pode o que e quem faz o quê) está definida?

Recursos metodológicos (que serão melhor explicados mais adiante): repositório do conhecimento; catálogo de políticas públicas e organogramas da governança da política e dos programas; nuvem de problemas, especificação de naipes (variáveis), árvore explicativa; teoria da mudança; revisão estruturada de literatura ou painel de especialistas; repositório do conhecimento com normativos, literatura especializada, catálogo de políticas públicas e organogramas da governança da política e dos programas.

## 2. Design (modelagem) de programas

- A teoria do programa é coerente com a teoria da mudança propugnada pela política? O problema está bem especificado e associado a um problema causal relevante da política?
- A modelagem do programa prevê logicamente e detalha suficientemente os insumos, processos, produtos, resultados e impactos do programa?
- O público do programa está bem definido? Ele seria localizável no território, por meios administrativos ou por campanhas bem direcionadas?
- Os insumos são suficientes, foram orçados de modo correto e os processos estão bem estruturados, logicamente encadeados e diretamente associados aos insumos?

- Os indicadores e as metas de médio prazo (prazo de um mandato) foram adequadamente definidos? São suficientes? São robustos? São realistas?
- O impacto do programa, no longo prazo, é um dos impactos previstos pela política?
- A coalizão de organizações e atores favoráveis ao programa está mapeada e coincide com a da política? A governança e a gestão estão minimamente estruturadas?

Recursos metodológicos: repositório do conhecimento; catálogo de políticas e programas; revisão da teoria do programa; modelo lógico; indicadores e metas; mapeamento de atores; revisão estruturada de literatura ou painel de especialistas; análise de superposições e redundâncias (programas já existentes em outros ministérios).

### 3. De instrumento de política pública?

Natureza:

- Administrativa
- Regulatória

Tipo:

- Incentivos ("cenouras")
- Restrições/Sanções ("porretes")
- Convencimento, informação e comunicação ("sermões")

Recursos metodológicos: repositório do conhecimento; catálogo de políticas e programas; análise de impacto regulatório; revisão estruturada de literatura ou painel de especialistas; mapeamento de processos; oficinas intergestores; repositório de boas práticas ("benchmarks" para simular alternativas de decisão).

### 4. Verificação do sistema de Monitoramento

- Existe sistema e instrumentos de monitoramento?

- Existem ciclos de monitoramento previstos?
- Existe equipe de monitoramento? Como é realizado o monitoramento (de indicadores de insumo, processo e produto)?
- Quem recebe a avaliação e toma providências?

Recursos metodológicos: repositório do conhecimento; catálogo de políticas e programas; projeto ou relatórios de monitoramento; manuais; análises de conformidade (relatórios e acórdãos dos órgãos de controle interno e externo); revisão estruturada de literatura ou painel de especialistas com foco em governança e gestão (de insumos e processos) e em economicidade, eficácia e eficiência; relatórios de execução orçamentária; portal da transparência; painéis de dados ("business intelligence"); repositório de boas práticas ("benchmarks" para parâmetros de monitoramento e avaliação)

#### 5. Verificação do sistema de avaliação ex post

- Existe sistema e instrumentos de avaliação?
- Existem ciclo de avaliação previstos?
- Existe equipe de avaliação? Como são realizadas as avaliações (de indicadores de resultados e impactos?)
- Existem perguntas de avaliação aderentes à teoria da mudança (para a política) e à teoria do programa?
- Quem recebe a avaliação e toma providências?

Recursos metodológicos: repositório do conhecimento; catálogo de políticas e programas; plano e relatórios de avaliação; revisão estruturada de literatura; painel de especialistas com foco em avaliação de resultados ou impacto (efetividade); oficinas intergestores; pesquisas qualitativas; bases de dados abertas; painéis de dados ("business intelligence"); repositório do conhecimento com boas práticas ("benchmarks" para parâmetros de monitoramento e avaliação).

Qualquer análise envolve esforços de fôlego, mas que valem muito a pena pelos ganhos de aprendizado, esclarecimento, integração das equipes, solidificação de parcerias, transparência, interlocução com agentes políticos, organizações civis e especialistas, além de importantes chances de aperfeiçoamento, otimização dos recursos e concretização de melhores resultados.

A grande questão é entender a análise "ex ante" como um processo, e não apenas como uma tarefa e um produto. O ideal é que ela faça parte de um ciclo permanente de monitoramento, avaliação e aprendizado coletivo, feito sucessiva e sistematicamente, em fases. Sem pressa, mas sempre avançando passo a passo. Políticas públicas precisam ser submetidas a constantes revisões. Os problemas mudam de figura, surgem novidades, os dados de monitoramento e as conclusões de avaliação fustigam permanentemente seu desenvolvimento.

## **Monte o quebra-cabeças: tenha a imagem na cabeça e todas as peças em mãos**

Na ausência de políticas, programas e ações, os problemas é que assumem o comando. Eles saltam, gritam, confundem quem os observa. Problemas assustam principalmente quem não tem olhos bem treinados. Grandes problemas públicos são traiçoeiros, erráticos, desconexos, dispersos e confusos.

Se os problemas são peças de um gigantesco quebra-cabeças, a teoria proporciona uma concepção para ordená-los e interpretá-los em seu conjunto, conectando suas peças. A teoria funciona tal qual a imagem prévia que se tem na capa da caixa de um quebra-cabeças. Ao manter-se projetada na mente de quem olha, ela vai orientar o olhar e guiar a intervenção, até que não haja mais peças fora de lugar.

Portanto, o primeiro passo para uma análise "ex ante" completa (que revise a política, os programas, ações, instrumentos e ferramentas governamentais) é o de organizar esse grande quebra-cabeças, essa imensa confusão que toma conta da vida de muitas pessoas.

Essa montagem do quebra-cabeças começa por perguntar:

- Qual o problema central com que se lida? Quais suas causas imediatas? Quais as remotas? Quais suas consequências mais visíveis? Quais as mais profundas? A quem ele afeta? Esta é a grande pergunta a ser respondida passo a passo pela análise: por que um problema ocorre e o que acontece ao público quando ele ocorre? Como o público é afetado e por quê?

Quando uma política e seus programas já existem, o que é a situação mais comum, os problemas têm dono, responsáveis que tentaram abnegadamente encaixotar os problemas em soluções muitas vezes dispersas.

Daí, o problema se confunde com a própria intervenção. Surge uma dificuldade extra: não se consegue raciocinar corretamente sobre ele sem pensar naquilo que já foi e continua sendo feito. O problema se confunde com as caixinhas criadas para lidar com ele.

A análise precisará fazer um trabalho de desapego e de desconstrução inicial para uma reconstrução posterior, ao final da análise. As perguntas iniciais começam por rastrear as intervenções em curso e questionar a que problemas e públicos elas estão associadas, entre elas:

- Qual é ou quais são e onde estão a(s) política(s)?
- Quais são e onde estão os programas? A que política(s) eles estão ligados?
- Que recursos, processos, ações, instrumentos e ferramentas estão sendo empregados?
- Com que objetivo?
- Para que públicos?
- Quais os produtos, resultados e impactos alcançados ou esperados? Como atestar que eles foram alcançados? Que indicadores e metas foram estipulados previamente?

É preciso que essas perguntas sejam feitas com base em fontes confiáveis e disponíveis. É a garantia de que a análise será feita de forma científica: transparente, orientada por teoria, com base em evidências e aberta à revisão crítica.

## Organize um repositório do conhecimento

Comece a fazer um inventário de políticas, programas, produtos e serviços a partir de um repositório do conhecimento. Essas são as peças do quebra-cabeças.

Ele será útil também como fonte principal das referências e do percurso da análise: os conceitos, os registros de memória das atividades (reuniões e seminários), os normativos, os dados, os estudos técnicos e acadêmicos, os relatórios, os participantes das discussões, as críticas e sugestões.

Inclua:

- a) **Documentos básicos do GT:** a portaria ou outro normativo que criou o GT, termo de referência, lista de contatos dos participantes e as atas ou memórias de reunião;
- b) **Normativos:** os mais relacionados ao problema ou à área. Desde a Constituição Federal, se houver diretrizes que digam respeito diretamente ao problema, as leis - incluindo o que estiver disposto em planos plurianuais -, decretos, instruções normativas, portarias, resoluções dos comitês de governança e acórdãos (judiciais ou dos órgãos de controle); organogramas; entre outros;
- c) **Programas, pactos, compromissos:** programa de governo; planos estratégicos e operacionais (inclusive de comunicação); pactos; resultados de conferências e audiências públicas; compromissos (como firmados com organismos internacionais) e outros;
- d) **Biblioteca de referência:** livros e artigos essenciais sobre o problema, suas tendências, avaliações, pesquisas qualitativas, estudos técnicos (notas técnicas, pesquisas, dissertações e teses e outros estudos que digam respeito diretamente à política ou aos programas), registros de

experiências nacionais e internacionais, avaliações "ex ante" ou "ex já realizadas, mapeamento de atores, relatório de riscos etc;

- e) **Bases de dados:** dados específicos extraídos de censos ou pesquisas direcionadas ao tema ou ao público afetado pelo problema; painéis de dados (pelo menos, da execução orçamentária); indicadores (taxas, índices, rankings); microdados; iniciativas governamentais (dados do orçamento; relatórios de monitoramento; relatórios de gestão ou relatório anual de prestação de contas, entre outros).

O repositório é organizado a partir de três fontes:

- Membros do GT podem carregar ("upload") os documentos em um lugar comum (diretório ou nuvem);
- Pesquisa em fontes abertas disponíveis no próprio órgão (talvez já haja um repositório de legislação) ou em pesquisa a outros órgãos (por exemplo, acórdãos nos portais dos órgãos de controle);
- Consulta formal da coordenação do GT às respectivas unidades.

As informações presentes e ausentes no repositório, de antemão, serão já um indicador do grau de conhecimento ou desconhecimento e de existência ou inexistência de lacunas a serem supridas a serem apontadas na análise.

É muito comum que os documentos normativos e os dados descritivos sejam providos em muito maior número que as pesquisas, análises e avaliações. Isso ocorre porque essas informações mais analíticas não existem em grande número ou porque, provavelmente, existem e não são bem conhecidas dos dirigentes e gestores (Koga et al., 2021).

Se essa lacuna for detectada, pautar o assunto no grupo e veja uma maneira de superar tal deficiência. Por exemplo, realizando alguma oficina com técnicos e especialistas que possam trazer subsídios que sejam úteis a robustecer o referencial de análise.

O repositório pode ser construído, com os documentos que já são públicos (normativos, pesquisas etc), em uma pasta em algum serviço de armazenamento

em nuvem (por exemplo, Google Drive: <https://drive.google.com>), compartilhando arquivos com qualquer pessoa que tenha o link, ou mesmo deixando abertos em uma página da internet - alguma que seja criada pelo próprio órgão que realiza a análise "ex ante" ou usando a plataforma gratuita Archive (<https://archive.org/>).

Para os registros de reunião e os documentos produzidos pelo GT e que ainda não são conclusivos, verifique a política de segurança de informações e de dados de sua organização. No mínimo, eles devem ser deixados como compartilhados apenas com os integrantes do GT, até que se consolide e se tenha validado o relatório final que possa ser divulgado publicamente para colher críticas e sugestões.

### **Prepare um catálogo ou inventário de políticas, programas e ações já existentes**

Que iniciativas já existem que são direcionadas ao mesmo problema? Por quem elas são desenvolvidas? Antes de se aventar criar novas políticas ou programas, é bom saber em que medida haveria sobreposição ou complementaridade entre eles. Esta é uma dúvida básica para novas políticas ou programas que pretendam ser criados "do zero" e que, ao contrário, podem cair na armadilha de "reinventar a roda", criando redundâncias sobre algo que já é feito e que se ignora.

Em outros casos, o desafio pretendido é o de reformular a política para justamente integrar e evitar ou mitigar a sobreposição de muitos programas e ações. Isso reforça a necessidade de mapear o que já está sendo feito e remontar o quebra-cabeças da ação governamental de modo mais consistente.

O primeiro passo para isso é elaborar um inventário ou catálogo de políticas e programas. Toda iniciativa que oficialmente tem nome de política ou programa, conforme os normativos, deve ser inventariada e referenciada. O catálogo deve listar quais são as políticas, os programas e as fontes que

demonstram sua existência, seus objetivos, suas diretrizes, seus públicos, seus planos.

Note que isso pode e deve ser feito a partir das informações constantes do repositório, se ele estiver completo. Todavia, também se pode pensar no caminho inverso como mais promissor: a partir da pesquisa à legislação e demais normativos, se pode construir a base completa de documentos que deverá estar no repositório.

Use as palavras-chave que sejam mais aderentes ao problema ou à área em questão e lembre-se que um mesmo problema pode ter uma variação de "apelidos" a serem usados para evitar pontos cegos no repositório e no inventário. Considere também solicitar o auxílio da área jurídica do órgão para realizar ou revisar esse trabalho.

O catálogo deve seguir exatamente a nomenclatura utilizada nos normativos. Se eles tratam uma determinada intervenção como uma política, mesmo que na verdade ela seja mais exatamente uma ação, mantenha a denominação oficial. É comum encontrar também intervenções que aparecem qualificadas ora como política, ora como programas (veja, a respeito, a excelente problematização do assunto feita pela pesquisadora do Ipea, Joana Alencar, na nota técnica "Elementos Conceituais Para o Catálogo de Políticas Públicas - Alencar, 2021).

Essa ambivalência é um ruído que sinaliza possíveis inconsistências na origem ou na trajetória dessas intervenções. No entanto, cabe ao catálogo registrar essa ambiguidade, com espírito de "a vida como ela é". A análise "ex ante", posteriormente, pode apontar incongruências e sugerir mudanças que são não apenas de nomenclatura, mas de arquitetura das intervenções.

O critério normativo utilizado para compor o catálogo não é meramente formalístico. Além de estar associado aos princípios de legalidade e publicidade exigidos da administração pública, ele indica o grau de institucionalização de uma intervenção. Uma política que tenha sido inscrita na Constituição ou aprovada em lei demonstra uma maior institucionalidade do que algo apenas

citado em discursos, campanhas publicitárias ou em uma portaria que pode ser desfeita por uma canetada.

Ao mesmo tempo, políticas com maior grau de institucionalidade produzem em torno de si uma miríade de leis que motivarão decretos, em seguida, portarias, instruções normativas e acórdãos dos órgãos judiciais ou de controle que mostrarão o grau de enraizamento, robustez e até de rigidez dessas intervenções.

Essa teia institucional precisa ser percorrida para que a análise "ex ante" saiba da amplitude de sua intervenção e perceba o grau de patrocínio e legitimidade que precisará ser conquistado para qualquer alteração. Ao mesmo tempo, é possível que muito da teoria da mudança e do programa já tenha sido formulado, aprofundado e pactuado anteriormente.

Se o trabalho de análise e a eventual reformulação, se necessária, puder ser feita aproveitando-se do que já foi anteriormente construído, o grau de dificuldade, esforço e custo da mudança tendem a ser menores. A viabilidade da implementação é maior. Se a política puder obter ganhos importantes e rápidos, no tempo curto de uma gestão, por meio de mudanças incrementais que aumentem a coerência dos programas, diminuam a sobreposição de iniciativas e otimizem o trabalho das equipes e o orçamento, tanto melhor.

Finalmente, o catálogo pode ser a base para uma ampla revisão ("revisão") para que as normas possam ser mais concisas, integradas, coerentes e atualizadas. Um novo arranjo de políticas e programas talvez deva motivar uma consolidação normativa para superar ambiguidades e lacunas do cipoal de regras, oferecendo uma orientação mais clara à ação dos gestores e uma informação mais simples ao público interessado.

Nesse sentido, o catálogo é não só um mapa do melhor caminho a percorrer e dos possíveis atalhos para se chegar a resultados mais rapidamente. Serve como um inventário do patrimônio de concepções, iniciativas e acordos legitimados e pactuados para a solução de um problema. Sobretudo quando a

intenção é promover grandes mudanças, essa base normativa obrigatoriamente precisa ser levada em conta.

### **Construa a nuvem de problemas**

O passo seguinte é o de construir uma nuvem de problemas, ou seja, uma lista que reúna todos os problemas que pairam sobre aquela área de atuação do Estado e que motivará a concepção ou reformulação da política.

A nuvem coloca as peças do quebra-cabeças sobre a mesa. A fonte de informações para formar essa nuvem é o repositório e, quando houver, o catálogo ou inventário de políticas e programas.

Reúna o GT e realize o exercício de pedir para que os participantes pesquisem no repositório quais são os problemas que estão por trás das diferentes intervenções, independentemente de serem denominadas políticas, programas ou ações.

O objetivo desse exercício é buscar a raiz dos problemas que estão por trás de cada intervenção, sem entrar no mérito quanto à correção ou qualidade dessas intervenções. Afinal, diferentemente da avaliação "ex post", o propósito da "ex ante" não é avaliar resultados e impactos ou a coerência das intervenções, mas seu grau de consistência em relação ao referencial e à teoria da mudança e do programa.

A nuvem embaralha vários problemas. Ela precisa ser organizada em seguida em blocos, como naipes de um baralho, e hierarquizada, como se a sequência de cartas, das que vêm antes às que vêm depois. O desafio é que se possa entender a afinidade entre problemas e seu grau de generalidade e complexidade, dos mais simples e individualizados aos mais agregados ou coletivos; dos que estão na origem aos que são seus desdobramentos.

Esse exercício começa também a revelar concepções diferentes. É comum e positivo que haja formas distintas de se enxergar e organizar problemas entre a equipe, mesmo que isso possa gerar o incômodo de achar que se deva ter uma

posição unificada. Essa diversidade permitirá a geração de diferentes nuvens, com base em variadas formas de encarar os problemas. Essas, assim como as demais atividades, devem ser trabalhadas em grupos de no máximo cinco pessoas, incentivando o diálogo e a reflexão. Lembre-se que consensos aparecem no final, e não no início de uma conversa.

É preciso apenas zelar para que o exercício transforme uma grande nuvem em nuvens menores, naipes que possam ser explicados e justificados conforme algum critério explícito de ordenamento. Esse critério traduzirá quais concepções prevaleceram naquela construção.

### **Especifique bem o problema da política**

A especificação é a ponte que ligará a boa identificação do problema à futura escolha de seu melhor indicador. O primeiro passo para uma boa especificação foi dado anteriormente, ao se organizar a nuvem de problemas em naipes. Esse processo já ajudou em muito ao esforço de esclarecer e detalhar os meandros que desaguam em um grande problema e que alimentam um fluxo caudaloso de consequências.

A ramificação é uma maneira de categorização das variáveis componentes do problema. Sabendo que uma variável é exatamente uma componente causal de um fenômeno, a estruturação de um problema em naipes é um grande salto para uma explicação estruturada da lógica do problema.

A especificação de um problema tipifica e destrincha seus componentes por serem elementos distintos. Problemas de políticas públicas são grandes e multicausais. Para que se possa lidar com eles, precisam ser desmembrados.

Uma política de saúde pública abrange a prevenção e o tratamento a doenças de diferentes tipos. A política de habitação cuida de pessoas que estão sob condições diversas de moradia, como as têm e as que não têm onde morar. A política de educação lida com problemas de pessoas que estão dentro e fora da escola, alfabetizadas e analfabetas.

É mais fácil construir árvores explicativas de ações, projetos e programas. A dimensão dos problemas é menor. Mas tudo muda de figura quando se fala em política. Qual o problema central de uma política nacional de educação, de saúde, de assistência social, de cultura ou de agricultura?

A opção de construir a política do particular para o geral, partindo de ações e programas, não é uma opção válida, pois a política é quem estabelece as linhas mestras para programas e ações. Inverter essa lógica é multiplicar a fragmentação das componentes da política. Por isso, o problema central da política parte de um problema agregado, amplo e universal, e sua desagregação se dá por especificação, por naipes.

## **Revise a formulação de cada problema**

### Como não se definir um problema

Um dos passos mais importantes e enganosamente triviais na construção de uma política pública é a definição de problemas. As pessoas vivem o tempo todo cercadas de problemas e buscando sua solução, mas nem sempre param para entender do que se trata cada entrave, gargalo, obstáculo, acidente, desastre, crise.

Problemas mal definidos comprometem a consistência da formulação da política e, conseqüentemente, a definição dos programas para atacar suas causas raízes ou conseqüências. Há ainda uma dificuldade adicional. A literatura mais tradicional a respeito às vezes confunde mais do que esclarece o assunto, o que não favorece uma boa operacionalização de soluções.

Veja, por exemplo, a teoria do agendamento, de Kingdon (1984). Essa teoria explica o agendamento em torno da escolha e tentativa de solução de um problema de política pública. Portanto, o problema é o ponto central do agendamento, em todos os seus requisitos.

Kingdon diz que uma janela se abre para a criação de uma política pública quando juntam-se três ingredientes fundamentais: i) um problema relevante

eclode ou agrava-se; ii) Alternativas de solução, amparadas pelo debate de especialistas, reforçam a percepção de que tal problema é passível de ser resolvido; iii) O sistema político escolhe esse problema enquanto prioridade decisória e encaminha o processamento das alternativas para sua transformação em política (Kingdon, 1984).

O problema de origem dessa teoria está na própria definição de problema. Kingdon parte do pressuposto de que problemas ganham relevância por sua "natureza", por atributos intrínsecos. Pior, os problemas aparecem "coisificados" e percebidos mais por seus indicadores, alertas e eventos - como inflação, orçamento, pesquisas de opinião, desastres, escândalos (Kingdon, 1984, p. 109) do que por sua relação umbilical com um público determinado. Ou seja, eles são notados mais por seus sinais do que por seus fundamentos.

Por exemplo, Kingdon cita as "ineficiências na regulação econômica das companhias aéreas" (Kingdon, 1984, p. 3), ao invés de definir o problema como, por exemplo, o alto custo das passagens para a maioria da população, os atrasos, cancelamentos de voo e extravio ou danificação de bagagens de passageiros. Em outro exemplo, fala no "custo do atendimento médico" (Kingdon, 1984, p. 4). A diferença entre os dois exemplos são significativas.

No primeiro caso, falar em ineficiência na regulação se refere a uma avaliação (de eficiência) da intervenção sobre o problema (a regulação econômica das companhias aéreas). No segundo caso, o custo do atendimento médico é mais condizente com a noção de um problema de política pública, sobretudo se ele for um problema generalizado.

O público deve ser sempre tomado como sujeito, e não como predicado do problema. Um problema só existe de fato e ganha escala porque ele impacta um público, o qual reage pressionando representantes políticos e especialistas a encontrarem uma solução. Portanto, assim como definimos o problema do transporte aéreo como o alto custo das passagens *para a maioria da população*, os atrasos, cancelamentos de voo e extravio ou danificação de bagagens *de passageiros*, no caso do alto custo do atendimento médico, Kingdon

provavelmente se refere, mas omite, custo elevado das despesas com saúde no orçamento familiar da classe média e exorbitante, nos extratos de mais baixa renda.

A característica essencial de um problema de política não é que ele seja grande ou crítico, mas o de ser coletivo. O problema torna-se relevante quanto mais diga respeito a uma coletividade, direta ou indiretamente. A criticidade que ele alcança não é sua principal característica, e sim o status de sua evolução. É por isso que a política se diz "pública": por endereçar-se não a problemas em si, mas à maneira como eles atingem essa coletividade.

Trata-se de uma fragilidade da teoria com consequências teórico-metodológicas não triviais para a formulação de políticas e desenho de programas (Lassance, 2020). Superar essa inconsistência é um passo importante para que se firme uma compreensão absolutamente clara de que problemas não dizem respeito a coisas, mas a pessoas. Quanto mais a definição do problema puder fazer referência explícita ao público que afetado por ele, tanto melhor.

### Como definir um problema

Um problema bem definido começa por uma formulação em que automaticamente se deduz a que público ele se refere, mesmo que de forma ampla. Se falamos no alto custo do transporte público, estamos implicitamente nos referindo a um problema coletivo de quem paga proporcionalmente muito caro ou nem paga, pois gostaria de usar o transporte coletivo e não consegue.

Ao invés de se falar em deficit habitacional qualitativo em áreas urbanas, o ideal seria falar em falta de moradia ou moradia precária para as classes de menor renda, por exemplo. Imediatamente, ao definir o problema, crave quem é o seu público: os sem renda e sem teto que moram nas ruas ou em locais improvisados, debaixo de lonas ou barracas; ou as famílias de baixa renda, que moram em domicílios precários, como barracos em áreas de risco, feitos com pedaços de madeira ou lata, sem sanitários e com poucos cômodos para muitas

peessoas. O deficit habitacional qualitativo em áreas urbanas é um indicador que irá depois ajudar no monitoramento da evolução do problema, seja sua melhora ou piora. Ele não é o problema. É seu termômetro.

Se a política é de educação, seu problema é o analfabetismo ou a baixa escolarização ou formação profissional. Se a política é de saúde, o problema são as doenças e condições de saúde que podem exigir atenção. Se a política é de agricultura e abastecimento, o problema é a fome, a má nutrição, o desabastecimento ou mal abastecimento de gêneros alimentícios. O que se quer dessas e de outras políticas, em geral, é garantir acesso e qualidade.

Se o problema não está claro, a política, muito menos estará. Quando forem criados os programas, o tamanho dessa confusão preliminar vai aumentar. Note que o mundo das políticas públicas tem sobre si uma imensa nuvem de problemas em permanente movimento. Sem uma concepção clara e um método organizado, o que acontece é que as pessoas, em sua rotina, são engolidas por essas nuvens. Caminharão sem bússola.

A teoria ajuda a desembaraçar problemas que vivem colados um ao outro e entender como eles se conectam e podem ser sequenciados. Pode-se até dizer que, no âmbito de uma política, tudo faz parte de um mesmo problema. Com um olhar treinado, o que se faz é entender que alguns vieram antes e talvez sejam causas ou componentes de um problema que se tornou central ou agregado, e esse gerou outros tantos problemas, talvez até maiores ou múltiplos.

O passo seguinte é graficar o problema para se chegar a uma primeira visão mais estruturada de sua dinâmica. As peças desse quebra-cabeças são as componentes desagregadas de um mesmo problema, as quais serão reorganizadas de uma maneira lógica e inteligível, conforme um problema central, suas causas e consequências.

## **Construa a árvore explicativa de problemas**

### Como construir e ler a árvore

A árvore é uma representação gráfica de uma explicação estruturada de um grande conjunto de problemas. Assim como as árvores da natureza são compostas por raízes, tronco e ramos, uma árvore explicativa tem causas-raízes, um problema central (tronco principal) e sua ramificação de consequências. A árvore monta o quebra-cabeças de problemas a partir de um desenho inteligível.

Tradicionalmente, as expressões "causas" e "consequências" são as mais comuns. O mais correto seria falar em variáveis. No jargão estatístico, um problema na verdade é uma variável dependente, que é a variável explicada por uma série de variáveis independentes (variáveis explicativas). De forma ainda mais simples, poderíamos pensar esse esforço analítico como a construção de uma árvore genealógica que explica a origem da espécie de problema que temos em mãos, suas raízes mais ancestrais e sua prole de consequências.

As causas são na verdade componentes dessa genealogia. Muitas vezes, não é apenas sua ocorrência isolada, mas sua combinação que faz um problema eclodir e se tornar maior e mais grave. Ao invés de uma lista de causas, o que na verdade se procura encontrar é a causalidade, ou seja, a sequência de fatores que incidem e combinam-se de forma muito variada e complexa. Os problemas estão casados, combinados, juntos e misturados.

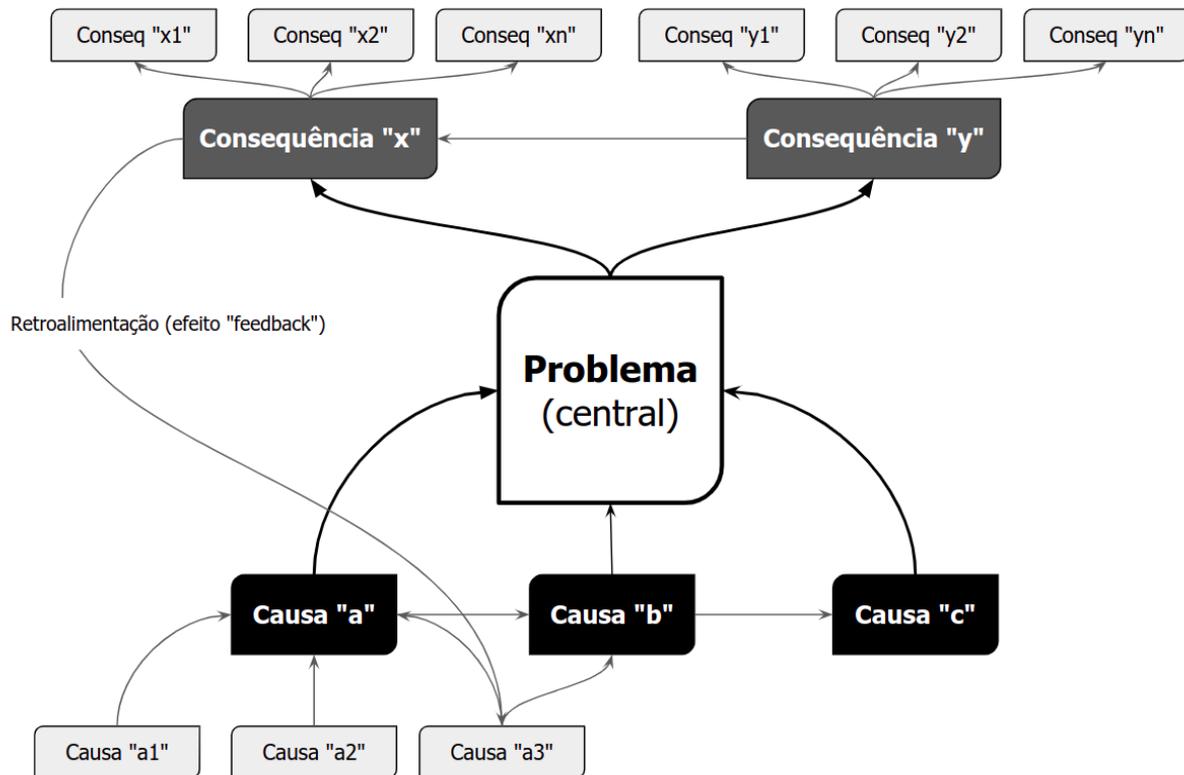
Causas ou variáveis podem ser portanto entendidos como sinônimos, sendo as causas aquelas variáveis que antecedem o problema e, se forem retiradas ou mitigadas, fazem o problema desaparecer ou diminuir. O problema central é a variável que se vai explicar e, por sua vez, se ocorrer, produzirá consequências mais amplas.

Embora muitas vezes se procure encontrar causalidades estanques, ou seja, situações em que uma causa seja completamente independente da outra, nem sempre é isso o que acontece na vida real. Há inúmeras possibilidades de

ocorrência causal. Na figura 2, apresenta-se uma das possibilidades para ilustrar uma situação específica bastante interessante de se considerar.

**FIGURA 4**

Árvore explicativa de problemas



Elaboração do autor.

Disponível em: <https://bit.ly/TDex-ante>

Tome-se o exemplo da poluição ambiental que afeta a população de uma cidade em decorrência do acúmulo de lixo orgânico e de resíduos sólidos, lançados em locais inapropriados e que acabam não recolhidos. Este é o problema escolhido como central.

A pergunta básica ao problema é: "por que há muito lixo acumulado em local inapropriado e sem recolhimento?" A resposta mais direta e óbvia que pode ser dada é: há lixo porque há alguém que o produz e alguém que o espalha.

A constatação de que a cidade produz muito lixo, mais do que seria razoável, é a causa "a". Esse problema é gerado não apenas pelo consumidor, mas igualmente pela indústria, o comércio e os serviços. Essas causas serão as

variáveis "a1", "a2", "an" - quantas forem necessárias para desagregar uma causa em suas componentes mais específicas relevantes.

Suponha que, além de se produzir muito lixo, haja poucas lixeiras e contêineres espalhados pela cidade (o que seria a causa "b"). Suponha que a causa "c" seja a inviabilidade do recolhimento do lixo, dado que esteja espalhado por muitos locais, alguns deles inacessíveis aos caminhões de coleta e pela equipe de varrição. Uma dessas situações, e com efeitos dos mais danosos, é o lixo despejado em rios. Isso torna impossível o lixo ser recolhido pelos meios tradicionais.

A chance de que tal lixo seja recolhido demanda um serviço de dragagem a um custo exorbitante e a contratação de mais equipes para dar conta de mais locais com acúmulo de lixo, como terrenos baldios que recentemente passaram a receber entulho e dejetos. Essa possibilidade está limitada pelo orçamento do serviço de limpeza da cidade.

Note que são três causas distintas, mas intimamente relacionadas. Fica claro como elas se conectam a um mesmo problema central. Se houvesse menos lixo produzido, talvez a quantidade de lixeiras e contêineres atualmente existente fosse mais do que suficiente. As causas "a" e "b", portanto, são as que levam ao problema causal "c", a incapacidade de recolhimento da tonelagem diária de lixo produzida pela cidade.

A causa "c" seria mitigada se houvesse programas e ações regulatórias para inibir o uso de sacolas plásticas e a própria produção de embalagens sem esquema apropriado de coleta e reciclagem pelas próprias empresas que as produzem. Por exemplo, a indústria de bebidas poderia ser estimulada a optar mais por embalagens retornáveis que os consumidores guardassem após o consumo do produto e pudessem obter descontos na compra de um novo produto, deixando a embalagem usada no supermercado. Cessando ou diminuindo as causas "a" e "b", cessaria a causa "c".

No campo das consequências, a árvore aqui ilustrada aponta também que um problema central pode gerar consequências que retroalimentam as

causalidades. Por exemplo, a consequência "x" pode referir-se a problemas de saúde gerados pela poluição ambiental. A consequência "y" pode ser a contaminação da água dos rios pelo lixo, que faz aumentar ainda mais os problemas de saúde.

Um aumento dos problemas de saúde retroalimenta a causa "a" com a produção de mais lixo e, dessa vez, surge um tipo específico e ainda mais perigoso: o lixo hospitalar (causa "a3"). Esse lixo é um problema tanto por sua quantidade quanto pelo fato de que ele exige formas específicas de descarte e recipientes especiais. Por isso, ele incide sobre as causas "a" e "b" simultaneamente.

Percebe-se que a função da árvore é sumarizar uma série de informações e relações de um problema bastante complexo, de maneira a que ele se torne mais inteligível. Sua função é facilitar e estruturar a leitura do problema para facilitar aos responsáveis pela decisão uma visão melhor esquematizada de qual seria também seu tratamento. Hoje em dia, é importante e mais fácil inclusive transformar a árvore em uma arquitetura de um painel de dados para o monitoramento.

É bastante comum ver situações como essas em que os problemas têm causas muito interligadas, quase emaranhadas. Por isso, a política e seus programas demandam uma estratégia integrada capaz de interligar as ações, e não tratar os problemas como compartimentos estanques.

Note também que não apenas o problema central, mas também suas causas e consequências são igualmente problemas. Se não fosse assim, não faria sentido elas estarem relacionadas a um mesmo problema central. O problema central é um dentre tantos, em uma miríade de problemas. Se algo estiver na árvore e não se pareça com um problema, não deveria estar na árvore.

A grande diferença é que, por alguma razão, um dos problemas passa a ser enxergado e explicado como um ponto de entroncamento de todos os demais. Essa razão é a teoria.

A árvore deve ser lida a partir do problema central e explicada por causas que, obviamente, o antecedem, e gera um conjunto de problemas que o sucedem. Desentranhar esse cipó não é tarefa simples. Sem teoria, o problema é ininteligível. Por isso, é importante entender a árvore não apenas como uma técnica, mas como uma teoria.

Criada pela Agência Alemã de Cooperação Técnica, mais conhecida como GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), a árvore era sobretudo dedicada ao planejamento de projetos, e não exatamente de programas ou mesmo de políticas. A técnica para a sua construção se aproxima bastante daquela conhecida como "5 porquês", em que se pergunta sistematicamente por que um problema ocorre. Em ambos os casos, o processo de construção das árvores é muito baseado em atividades de grupo com discussões de tempestades de ideias ("brainstorming").

Para projetos, esse método é não só excelente como talvez seja o mais razoável para lidar com problemas que não foram devidamente teorizados antes. Eles precisam ser debulhados como talvez ninguém ainda o fez. Nesse nível micro, a observação e a troca de informações entre pessoas que operam naquela dimensão é útil e profícua. Ainda assim, um pouco de teoria seria providencial.

### Aplique teoria para construir a árvore

É muito difícil achar um tipo de problema que ainda não tenha sido teorizado. O que pode haver é um desconhecimento dos dirigentes, diretores e gestores sobre essas teorias e as concepções de política a esse respeito.

Imagine, por exemplo, um problema muito específico como o da má qualidade do atendimento público em uma repartição. O sinal de que o problema existe é dado por reclamações, protestos, denúncias e, eventualmente, brigas entre atendentes e quem procura atendimento. Talvez não haja uma política e nem um programa criados por aquele governo para isso. Mas suponha que os

gestores responsáveis pelo atendimento resolvam superar esse estresse diário por meio de um projeto de cunho bastante operacional.

Eles podem reunir a equipe, colocar o desafio (*Melhorar o atendimento ao público*) e analisar o problema. Podem fazer uma tempestade de ideias e explicar que problemas são esses e como eles acontecem (a nuvem de problemas e seus naipes).

No entanto, até nessa dimensão tão específica, há teorias e estudos em administração que entendem que a qualidade do atendimento ao público (portanto, a superação dos problemas do atendimento) depende de atacar variáveis como a desumanização do balcão, guichê ou do atendimento remoto; a ineficiência dos processos (inclusive o mau uso de novas tecnologias e a fragmentação dos procedimentos) e a ausência de monitoramento (não se sabe onde os procedimentos travaram ou tiveram falhas).

Essa teoria pode motivar uma árvore mais estruturada para a qual o trabalho de levantamento de ideias vá ou confirmar e detalhar ou chegar à conclusão de que, por sorte, um desses ramos não é um problema vivido naquela organização.

Portanto, é sempre útil se cercar de boas teorias explicativas para estruturar melhor o exercício de organizar a nebulosa de problemas na forma de árvore explicativa. Ajudará bastante a tornar o trabalho mais fácil e melhor fundamentado e a conceber problemas intrincados de modo mais claro.

### Recomendações e cuidados básicos

- A escolha de um problema central e de suas causas e consequências ganha muito em profundidade e robustez quando orientada por teoria. Não é a árvore que cria a explicação. É a explicação que cria a árvore;
- A própria escolha de um problema central não é fortuita e desinformada. É preciso algum fundamento para encontrar problemas que de fato sirvam como uma boa encruzilhada de causas e consequências;

- Ideias desenvolvidas em atividades de grupo por meio de tempestades de ideias, quando desprovidas de teoria, em geral apresentam dúvidas insanáveis quanto a aspectos que podem ser vistos simultaneamente como causas ou consequências, o famoso dilema entre o ovo e a galinha. Além disso, teorias bem informadas ajudam a lidar com problemas de viés. Por exemplo, separar correlações de causalidades. O fato de que alguns problemas antecedem ou sucedem o problema central não necessariamente significa que eles sejam causas ou consequências, respectivamente;
- Há uma suposição de que quanto mais detalhada for a árvore, melhor. Na verdade, o objetivo da árvore é justamente o inverso. Ela serve para sumarizar e estilizar um grande número de problemas em blocos mais concisos, facilitando uma escolha estratégica sobre aspectos eleitos como principais. Árvores muito detalhadas e difíceis de se ler reproduzem o cipoal que deveriam desbastar. Em suma, servem para explicar, e não para confundir; para organizar e orientar, e não para dispersar o foco. Árvores não podem se tornar florestas. Devem ser simples e autoexplicativas justamente para superar a grande nuvem de problemas que paira sobre elas. Se a árvore depender de um manual de instruções à parte ou de um explicador de plantão, não será uma boa árvore;
- Outro erro comum é o de se imaginar que toda a explicação deva caber em uma única árvore, e não em várias. A clareza da representação gráfica recomenda que se comece por uma árvore de causas e consequências mais generalizantes (não genéricas), de problemas mais amplos e complexos. A árvore principal pode ser melhor detalhada, ramificando seus componentes principais em desenho subsequentes;
- Por outro lado, pode acontecer que um grande rol de problemas que estão na órbita de uma organização esteja incompleto ou obsoleto. Novos problemas, novas atribuições ou velhos problemas que tenham desaparecido podem levar à conclusão de que há problemas a incluir e

outros a descartar. Essa verificação dirá se a política e seus programas são hoje plenamente capazes de abranger, sob seu "guarda-chuva", toda a nuvem de problemas e de priorizar os problemas certos e mais relevantes ou se, ao contrário, há pontos descobertos a serem considerados e incorporados.

Em suma, o esforço anterior de formar uma nuvem de problemas e organizar grandes blocos (naipes de problemas) deve ser concluído com a transformação desses naipes em árvores. O sequenciamento dos problemas passa a ser fundamental para a escolha de problemas centrais e explicitação da lógica que liga causas e consequências.

Essa construção é chave para se definir qual a melhor estratégia de intervenção e será também extremamente útil para a posterior definição de indicadores de monitoramento que serão essenciais ao trabalho de acompanhamento da implementação e avaliação de resultados e impactos.

#### Um exemplo: pessoas envolvidas em acidentes de trânsito

Construir uma árvore explicativa é ramificar um problema, destrinchá-lo, dissecá-lo. Definir um problema central (um ponto de "entroncamento") e separar o que vem antes (causas) do que vem depois (consequências) em si já é um grande avanço não só para especificar o problema como para visualizar a melhor estratégia de intervenção.

Sempre que usarmos a palavra *estratégia*, entenda como a escolha dos problemas prioritários a serem atacados de modo organizado, hierarquizado e integrado, visando a conquista de um objetivo. A estratégia é uma proposta de intervenção sobre o problema com começo (causas prioritárias a atacar e qual a primeira delas a ser tratada), meio (como chegar às demais causas) e fim (como encerrar ou reiniciar o processo e por quanto tempo).

As soluções adequadas em termos da mobilização dos recursos disponíveis dizem respeito à dimensão tática da programação. O emprego correto desses

recursos, da forma mais eficiente possível, é parte da dimensão operacional da gestão.

Por exemplo, suponhamos que em uma política de mobilidade urbana, um dos problemas mais graves seja o da ocorrência de acidentes de trânsito com vítimas. Eles podem ser de fato considerados um problema relevante por estarem claramente associados a um público que sofre coletivamente essas consequências.

O público em questão são todas as pessoas envolvidas, principalmente aquelas envolvidas com maior gravidade: as vítimas fatais e as que terão sequelas decorrentes desses acidentes. Note que essas pessoas não são o maior contingente de pessoas envolvidas em acidentes. Portanto, o tamanho do problema não é exatamente a sua gravidade.

A maioria das pessoas está indiretamente envolvida em um acidente, não por terem participado de sua causa, mas por serem prejudicadas em sua mobilidade. Por exemplo, as pessoas retidas em engarrafamentos chegarão atrasadas a seus compromissos - podem chegar tarde ao trabalho e ter desconto no salário ou suas crianças talvez percam alguma das aulas na escola. Todas essas pessoas que sofrem o problema o relatam e dão a ele uma dimensão coletiva ainda maior.

O que parece a princípio ser um único problema (acidentes) é algo multifacetado. Acidentes podem ser colisões entre veículos ou atropelamentos. Entre os diferentes tipos de colisões, há os abalroamentos transversais e laterais, choques com veículo estacionado ou com objeto fixo (poste, árvores, paredes) e as colisões frontais ou traseiras. Na equação dos acidentes, é como se abrissemos parênteses para especificar cada uma das variáveis que chamamos genericamente de colisões.

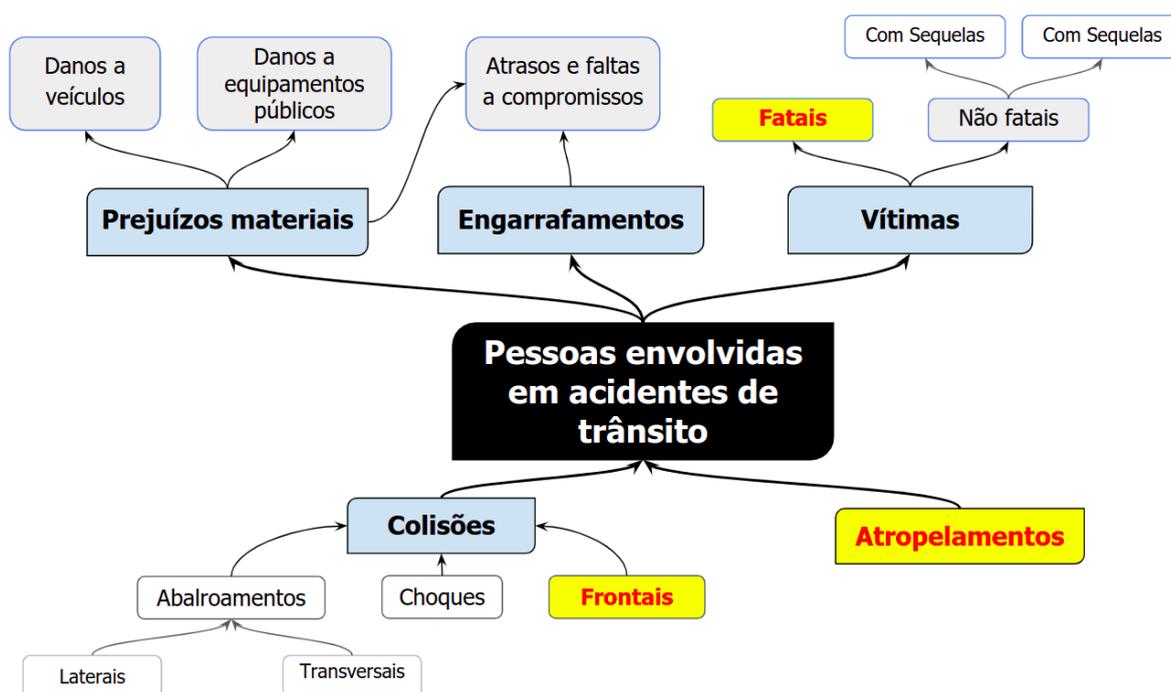
Da mesma forma, as consequências são qualitativamente distintas e desproporcionais. Chegar atrasado a um compromisso ou ter um prejuízo material é algo que não se compara a perder a vida em uma colisão ou atropelamento.

Esse destrinchamento, que chamaremos de especificação, é já um primeiro passo para pensar a estratégia de intervenção e, depois, monitorar o comportamento do problema e o impacto da solução.

De forma estilizada, a árvore desse tipo de problema ficaria da seguinte maneira:

## FIGURA 5

Árvore explicativa: pessoas envolvidas em acidentes de trânsito



Fonte: Elaboração do autor.

Disponível em: <https://bit.ly/TDex-ante>

Mapear essas causas e associá-las a dados é essencial para traçar uma estratégia da política de mobilidade urbana. Se as evidências apontam que, dentre os acidentes, as consequências mais graves (sequelas, deficiências e mortes) são decorrentes dos atropelamentos, das colisões entre veículos menores com maiores e das colisões frontais, pode-se deduzir uma estratégia a partir dessa constatação: escolher os acidentes graves como problema

prioritário, identificar onde eles mais ocorrem, entender por que e programar intervenções mais dedicadas a reduzi-los.

Ao desagregar o problema central, com variáveis melhor especificadas (categorizadas), será mais fácil não apenas organizar as causas-raízes em diferentes ramos, mas monitorar suas tendências com maior granularidade.

Suponhamos que, com a duplicação de uma pista, o número de acidentes com vítimas fatais diminua, principalmente pelo fim de colisões frontais, mas os atropelamentos talvez tenham aumentado. Quantitativamente, o número de acidentes e vítimas pode ter diminuído, mas o número de atropelamentos pode ter aumentado. Portanto, o problema ganhou uma feição ainda mais específica após a intervenção. A solução recomendável mudou e agora precisa ser mais focalizada nos atropelamentos.

Esquemáticamente, a necessidade de especificação pode ser resolvida criando-se uma primeira linha de problemas específicos associados ao problema central. Esses problemas tipificam causas distintas (multicausalidade) de um problema geral que é adotado como problema central.

Por exemplo, em uma política ambiental, pode-se definir como central os problemas de alto impacto ambiental. É uma formulação geral, para não dizer genérica, e isso não necessariamente é um problema. Ele é apenas um problema geral à espera de especificação.

Se for feita a pergunta de por que há problemas de alto impacto ambiental, as respostas dirão, em uma primeira linha de causas, a especificação dos distintos tipos de problemas causais que levam a esse problema geral. Por exemplo, a degradação de áreas verdes (desmatamento), o esgoto a céu aberto e o lançamento de dejetos em rios (baixa cobertura do serviço de saneamento), a deficiência na coleta, armazenamento e reciclagem de resíduos (limpeza urbana). O público vive um único problema, de forma integrada. A política também deveria agir de forma integrada sobre essas diferentes causas.

Portanto, a única maneira de se pensar em uma árvore de problemas no âmbito da política é compreendendo o problema central como um problema

unificado, universal e multicausal, devendo derivar ramos que se transformarão em braços distintos da política pública. Em cada braço, o conjunto de problemas é distinto, com uma linha de causalidade própria. Mas cabe à política tratá-los de forma unificada, integrada, complementar.

### Exemplo do Programa Segundo Tempo

O exemplo a seguir baseia-se no trabalho desenvolvido pelo Ipea para o então Ministério dos Esportes, em 2007<sup>6</sup>. À época, a metodologia de modelagem de programas desenvolvida pelo Ipea foi aplicada a mais de cinquenta dos mais exitosos programas governamentais. Uma dessas experiências foi a modelagem do programa Segundo Tempo.

O programa definiu como problema central a "dificuldade de crianças e adolescentes expostas a situações de maior risco social em praticar esporte educacional no tempo ocioso". Note que a identificação do problema, conforme recomendado, está diretamente relacionada a um público bem especificado.

A maneira como o problema é posto torna quase automaticamente explícito o objetivo do programa:

"Superar a dificuldade de crianças e adolescentes expostas a situações de maior risco social em praticar esporte educacional no tempo ocioso."

Da mesma maneira, a intervenção sobre o problema, ainda que de forma bastante genérica, se impõe de modo claro: incentivar crianças e adolescentes expostas a situações de maior risco social em praticar esporte educacional no tempo ocioso.

Partir de um problema claro e esboçar formulações que sejam as mais aderentes possíveis, até mesmo óbvias, já é um bom começo. Na modelagem, se parte de grandes consensos e aos poucos se vai alcançando um maior grau de refinamento.

---

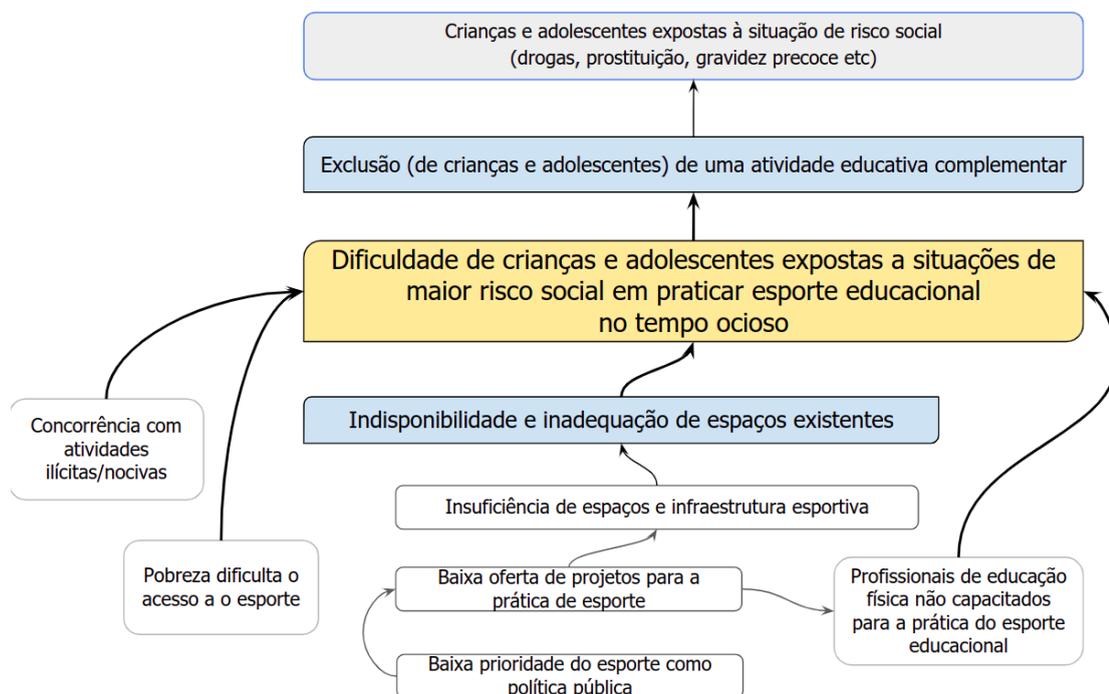
<sup>6</sup> O trabalho foi desenvolvido pelos pesquisadores Helder Ferreira, Martha Cassiolato e Roberto Gonzalez e está disponível no Texto para Discussão nº 1369 (Ferreira, Cassiolato e Gonzales, 2009).

Nessa experiência, a formulação original não partiu de uma explicação do problema que o programa pretendia alterar. O objetivo geral inicialmente proposto, "combater a exclusão social", era amplo demais para o escopo de um único programa (Ferreira, Cassiolato e Gonzales, 2009). Esse objetivo macro é próprio de uma ou mais políticas dotadas de uma miríade de programas integrados, sendo o Segundo Tempo um deles.

Sem objetivos e resultados mais específicos, o risco de haver expectativas infladas era grande. Ao mesmo tempo, se poderia imaginar o programa em questão como parte de um esforço amplo, conjunto e diversificado. No longo prazo, se poderia avaliar o impacto do programa na redução da exclusão social, seja pelos efeitos diretos, seja pelas externalidades do programa.

A árvore explicativa do problema foi projetada da seguinte maneira:

**FIGURA 6**



Fonte: Elaboração do autor.

Disponível em: <https://bit.ly/TDex-ante>

Em sua formulação original, a árvore trazia, a todo momento, uma repetição do público já identificado junto ao problema central: "crianças e adolescentes expostas a situações de maior risco social ou crianças" e "crianças e adolescentes de comunidades pobres".

Na árvore aqui reproduzida, se evita a redundância, salientando que cada causa ou consequência já se relaciona ao problema e ao público identificado em sua componente central. Quando há variáveis relacionadas a faixas distintas de público, é mais que necessário especificar. Por exemplo, quando se quer identificar uma variável que incide diferenciadamente em crianças, e outra que seja própria de adolescentes, é útil fazer referência ao público a que cada variável se refere.

## **Formule a teoria da mudança**

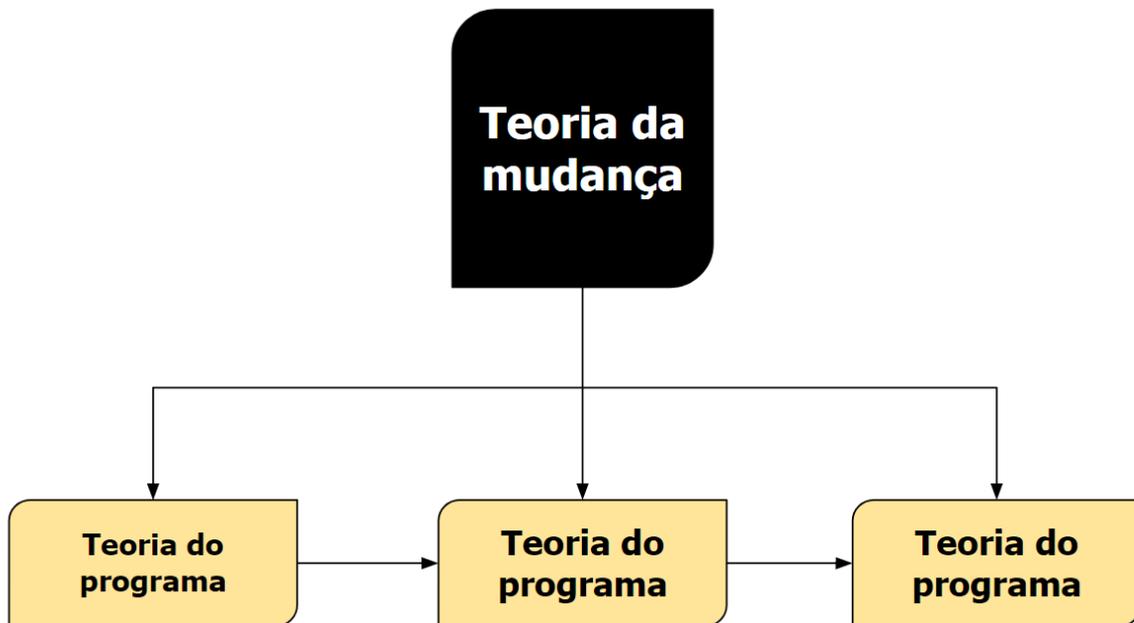
### **Arquitetura de uma política**

Se a política é a arquitetura da solução de um problema, a teoria da mudança é justamente a concepção que demarca e explica esse problema e que elabora sua solução. A concretização dessa concepção é a ação governamental e tem o nome de *programa*.

A relação umbilical entre a política e seus programas é tecida pelo fio lógico de amarração entre a teoria da mudança (da política) e a do programa (programação), conforme representado na figura 3. É preciso interligar a teoria de cada programa à teoria da mudança que está no cerne da estratégia, assim como entre os programas deve haver alguma conexão lógica que permita que eles colaborem mutuamente para a solução de um mesmo problema central.

## FIGURA 7

Interligação de teorias para a formulação de programas integrados



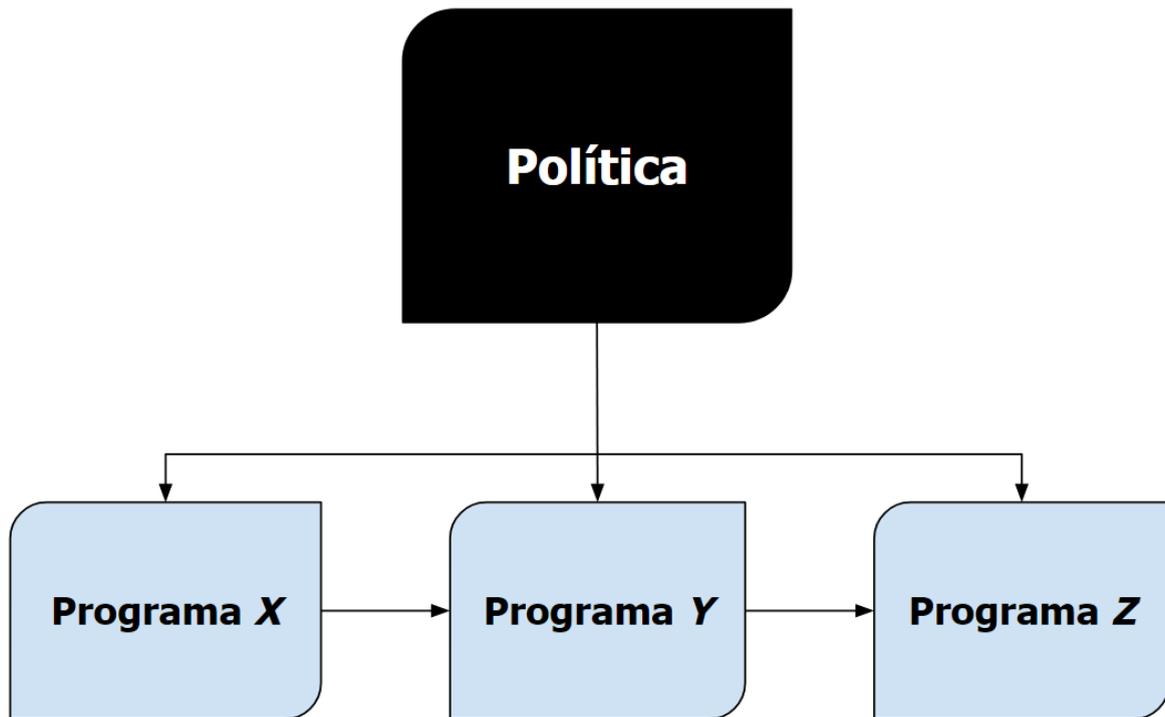
Fonte: Elaboração do autor.

Disponível em: <https://bit.ly/TDex-ante>

Por essa interligação, a política se torna capaz de abrir um guarda-chuva de programas (vide figura 4) sem o risco de que ocorram vazamentos, ou seja, gastos de recursos de forma fragmentada, incoerente e injustificada.

## FIGURA 8

Guarda-chuva da política



Fonte: Elaboração do autor.

Disponível em: <https://bit.ly/TDex-ante>

**Uma boa teoria da mudança é aquela que proporciona uma compreensão inteligível ao público sobre qual problema escolher, o que justifica e orienta uma aposta sobre o que fazer (intervenção) e antecipa possíveis resultados que podem ser aguardados.**

Assim como, para se apagar um incêndio, é preciso encontrar e intervir sobre a base do fogo, mais do que sobre as labaredas que são suas consequências; ou quando, para cessar um vazamento, é preciso encontrar sua

fonte, e não juntar baldes, para lidar com as consequências mais graves de um problema é preciso puxar o fio da meada de suas causas fundamentais.

Esse processo de descoberta e explicitação das conexões lógicas é, em si, a construção da teoria. Por isso, a teoria da mudança é o primeiro esboço, normalmente bastante "estilizado" (feito em grandes linhas) sobre o que fazer, onde atacar e que expectativas se pode supor.

Como nem tudo o que pode e deve ser feito para a solução completa de um problema está sob a governança de uma única autoridade e de um único agente responsável, a intervenção propugnada por uma teoria da mudança demanda uma atuação coordenada com outros agentes e organizações, tanto governamentais quanto da sociedade civil. É isso o que garante, além da governança sobre alguns aspectos do problema, governabilidade para lidar com outros aspectos que fogem à governança desse ator. É o que também obriga a que soluções que almejam grande impacto e pretendem ser sustentáveis tenham que ser amplamente pactuadas. Não podem ser tomadas pela canetada de uma única pessoa.

A teoria, a partir de um referencial e de uma abordagem sobre o problema, cumpre o papel "ex ante" de também servir de roteiro de interlocução em prol do que chamamos de agenda - a atenção e interesse mútuo na solução de um problema, visando um alinhamento de expectativas e um acordo em torno de uma proposta de intervenção.

A análise "ex ante" parte primeiro do propósito de investigar para, em seguida, propor. Uma das maiores dificuldades é justamente entender, desde o início, que se deve partir de uma análise do problema, e não de uma solução pronta e acabada. É a análise do problema e, depois, a estratégia para atacá-lo que deve conduzir o raciocínio e justificar a escolha posterior de uma solução.

Esse primeiro cuidado é essencial para que a análise "ex ante" possa ser levada a cabo e tire conclusões bem fundamentadas, evitando problemas de viés e esclarecendo de modo preciso e apropriado:

i) qual o escopo e o fundamento da política, ou seja, o conceito, a legitimidade e o propósito da política;

ii) se a política tem ou não uma razão de ser enquanto iniciativa daquele governo, em função de que e de quem (de qual público) ela se justifica, e se isso tem condições de tornar-se prioridade da ação do Estado, envolvendo outros entes;

iii) se, conseqüentemente, a política tem os devidos programas a ela associados. Eles têm razão de existir? Da forma como estão organizados, contribuem ou não para a superação do problema central escolhido pela política? Eles incidem de fato sobre um conjunto de causas-raízes daquele problema?

iv) se cabe ou não ao agente formalmente responsável por aquela política ou programa o tipo de governança que exerce sobre o problema central da política ou se isso caberia a agentes melhor situados, institucional, política e administrativamente, para a sua consecução;

v) se os objetivos estão explícitos, claros e se já foram ou estão sendo cumpridos plenamente ou, pelo menos, parcialmente, com base em informações confiáveis e bem providas geradas por um sistema de monitoramento e avaliação que permita aferir resultados parciais ou finais de modo fidedigno;

vi) se há alterações na lógica do problema, por fatores estruturais, que justifiquem uma revisão dos pressupostos da política e da estratégia de intervenção dos programas.

Outra precaução fundamental: toda análise "ex ante" parte do princípio de que se deve questionar qual o conceito e o sentido da política - sua razão de ser - para que se possa concluir se o que se faz é cabível ou não de ser feito.

Portanto, não faz sentido verificar se o que é feito está bem ou mal feito se não se sabe com que propósito se faz aquilo. Se sim, pode-se ir adiante e questionar se o que está feito está bem feito, se há algo que possa ser aprimorado, se é oportuno e viável fazer mais (expansão) ou menos (restrição). Esses requisitos da análise "ex ante" permitem que se passe o bastão para a avaliação "ex post",

quando os programas, "a posteriori", já estarão estruturados e as ações já terão ganhado vida.

A sequência lógica portanto abrange *Concepção* → *Modelagem* → *Execução*. A concepção é a arquitetura do que será feito. A modelagem é sua engenharia ou design, a prototipagem, especificação, cálculo, recrutamento de recursos e montagem dos processos. A execução, finalmente, é o momento da ação, a concretização do que se pensou e previu, a "mão na massa". A concepção é o campo da política. A modelagem é o momento dos programas. A execução é a hora da implementação por meio de ações.

## **Formule a teoria da mudança**

Para se conceber uma política, tudo começa com a formulação da teoria que a fundamenta e que justifica determinada intervenção em prol de uma grande mudança.

Relembrando, uma boa teoria precisa ser capaz de:

- Primeiro, definir e explicar um problema que tenha sido escolhido como problema central a partir da identificação de suas causas e consequências (graficamente, por meio de uma árvore de problemas).
- O segundo passo da teoria é o de indicar a estratégia de intervenção, ou seja, a escolha dos problemas prioritários a serem atacados de modo organizado e integrado, conforme uma solução adequada.
- O terceiro passo é formular uma expectativa de resultado. O resultado deve ser palpável, mensurável ou qualificável quanto a superar ou mitigar as consequências mais danosas do problema.

Se a política não fornecer tais ingredientes mínimos, é sinal de que houve uma falha essencial em sua formulação original. Por outro lado, se a política estiver de fato baseada em uma árvore bem estruturada, os programas estarão

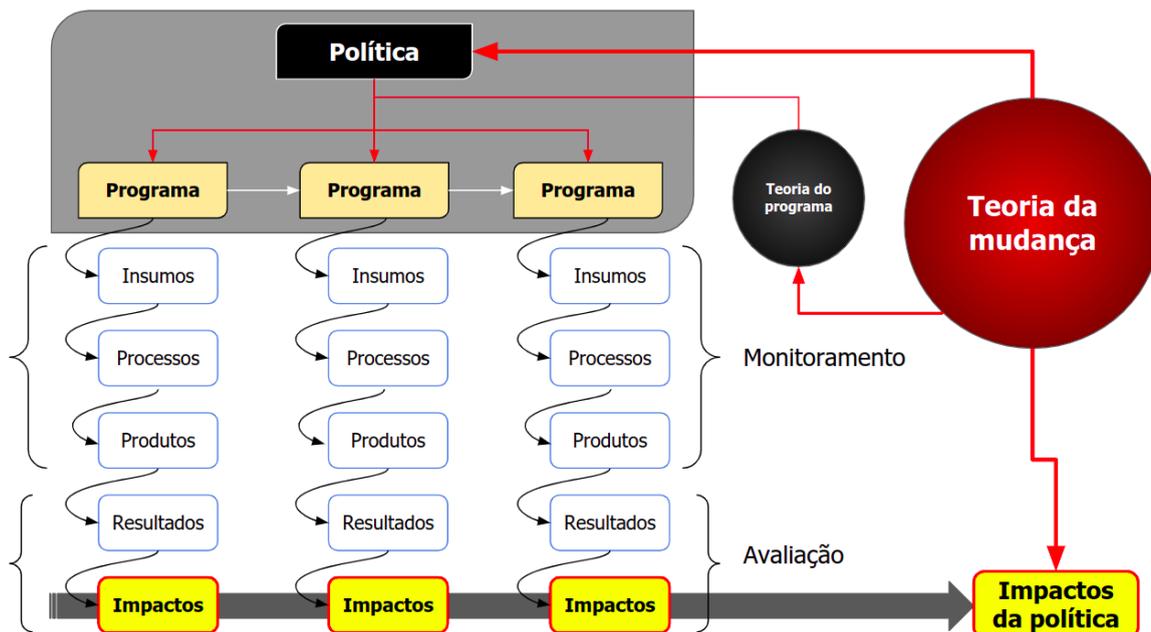
direcionados a atuar com foco em problemas bem definidos e centrais. Se todos os programas realmente estiverem coerentemente associados a um mesmo problema comum (central), eles terão alguma interconexão entre si.

Reforçando mais uma vez, esse cordão umbilical é proporcionado pela teoria. Quando a teoria de fato se presta a tanto, o resultado é que a política já nasce de uma visão que integra sua concepção à modelagem dos programas e ao monitoramento das ações e produtos e avaliação dos resultados e impactos (Jannuzzi, 2014; Jannuzzi, 2016; Garcia, 2015). Tal amarração favorece intervenções sinérgicas, em que os programas se encaixam de fato à política e "conversam" entre si. São distintos, mas, ao mesmo tempo, complementares.

É pelas mãos da teoria que o problema pode ser reescrito na forma de política pública (vide figura 7). A árvore de problemas, transformada, torna-se uma matriz que pode ser lida tanto na vertical quanto na horizontal. Na vertical, os problemas que eram causas-raízes serão depois transformados em programas distintos, capazes de organizar e hierarquizar um naipe de problemas, conforme uma estratégia de intervenção.

## FIGURA 9

Circuito da teoria da mudança e teoria do programa



Fonte: Elaboração do autor.

Disponível em: <https://bit.ly/TDex-ante>

Na horizontal, os programas devem ser complementares e "conversar" entre si. Afinal, problemas são uma família. Eles têm parentesco entre si, têm similaridades, afinidades e caminham juntos uns com os outros. Como dizia o grande poeta, Paulo Leminski, "problemas têm família grande e, aos domingos, saem todos a passear: o problema, sua senhora e outros pequenos probleminhas" (Leminski, 2013, p. 195).

### Um exemplo

No exemplo hipotético dado anteriormente, de uma política de erradicação da miséria, atribuiu-se o problema central (a miséria) à ausência de oportunidades de trabalho ou empreendimento (desemprego ou falência) ou a empregos precários.

Essa primeira linha de problemas tem como causas, dentre outras que podem ser levantadas, a baixa escolaridade e a condição de vulnerabilidade. Em consequência, os custos proporcionais são mais elevados para essas famílias, que consomem grande parte de sua renda em questões essenciais (alimentação, moradia, transporte), comprometendo a garantia de uma condição de vida digna.

A teoria da política preconizada nesse exemplo supõe que uma intervenção para proporcionar moradia digna, de baixo custo, renda básica e oportunidades de emprego de baixa escolaridade, associada a programas de educação de jovens e adultos e formação profissional, atacaria diretamente as causas fundamentais da extrema pobreza. De modo complementar, se espera que, ao sair da miséria, as oportunidades de mobilidade social se ampliem, seja para uma primeira ou segunda geração daquela família.

Esse exercício de explicitar as suposições da teoria é fundamental para deixar claras quais são as apostas, as expectativas de resultados de longo prazo e, também, quais são os pressupostos de médio prazo, ou seja, os programas, e até mesmo os pontos de integração entre políticas e programas de diferentes áreas.

É a teoria da mudança que define quais seriam os programas de sua coluna vertebral: um programa de renda básica; um programa de moradia para essa população de baixa renda; um programa de geração de emprego e renda e, finalmente, um programa de educação de jovens e adultos e de formação profissional.

## **Reformular ou revisar a política?**

Se a política ainda não existe, proponha a sua criação com base na teoria da mudança. Mas, se ela já existe, revise-a. Não formule do zero algo que já existe e sem verificar o que há de bom e pode ser retomado ou reforçado.

Mais importante: não siga adiante no detalhamento de programas sem ter clareza de que o primeiro passo está traçado na direção certa. Antes de traduzir uma teoria da mudança em uma teoria do programa e de realizar sua modelagem, na forma de uma programação, revise, consolide e, se preciso, reformule a concepção fundante das ações. Veja em que medida ela está concebida de maneira clara, transparente, consistente em termos lógicos e com lastro em pesquisa com critérios científicos.

Não se parte para uma remodelagem de programas sem haver revisado e, quando preciso, reformulado a política. É preciso cautela inclusive para analisar se os fundamentos que levaram aos atuais programas continuam válidos e se mudanças incrementais ou de otimização podem ser ainda boas apostas.

Às vezes, ao invés de mover montanhas, é mais simples abrir um túnel. Contenha a megalomania e o que o grande economista, Albert Hirschman, chamava de "fracassomania", a ideia de que nada presta, tudo está errado e sempre precisamos começar do zero (Hirschman, 1971).

### **Exemplo de exercício de revisão da política**

Transforme a lista com tudo aquilo que tem nome de política e de programa em um questionário. Retire da lista a qualificação do tema ou problema enquanto política ou programa. Por exemplo, se houver uma política de habitação, de saneamento básico, programas de construção de moradias, de urbanização de assentamentos precários (favelas, palafitas), de regularização fundiária, sua lista será simplesmente: habitação, saneamento básico, construção de moradias, urbanização de assentamentos precários (favelas, palafitas), regularização fundiária.

A pergunta a ser feita é: com base no referencial de análise e nos conceitos de política, programa, ação, instrumento, ferramenta, produto ou serviço, resultado e impacto. Classifique cada uma das intervenções. Dessa

forma, cada item poderá ser reclassificado não com base em seu "status" atual, e sim quanto ao referencial de análise adotado.

Peça para que cada integrante do GT faça sua classificação individualmente. O exercício pode inclusive ser passado como um "dever de casa", ou seja, uma atividade prévia à reunião do GT. Quando ocorrer a oficina de trabalho do GT, distribua em grupos de até 5 integrantes. Depois, peça o relato de cada grupo e abra a discussão. Veja os consensos e divergências. Indique um relator para consolidar essa discussão.

Com isso, o GT terá produzido um novo capítulo fundamental da análise "ex ante" da política, apontando o grau de consistência do que existe atualmente. O contraste com o referencial adotado irá revelar que questões tratadas como política talvez tenham escopo de programa, de ação, ou na verdade são entregas (produtos e serviços), e assim por diante.

Não se preocupe em obter grande grau de consenso nesse primeiro momento. Os exercícios subsequentes vão amadurecendo as visões, as conclusões e as ponderações. A análise é um processo em que suas fases concluídas podem e devem ser submetidas a sucessivas revisões.

O exercício seguinte é o de fazer uma segunda rodada de confronto, dessa vez, com a nuvem de problemas. A pergunta é: como as políticas e programas se aproximam ou distanciam-se da nuvem e dos naipes de problemas? O que se quer com isso é entender melhor se a maneira como a política e seus programas estão organizados respeita alguma lógica de compreensão sobre o problema. A rigor, problemas maiores e mais complexos deveriam ter escopo mais robusto, servindo de guarda-chuva dos demais.

Finalmente, apresente a árvore explicativa de problemas. Pergunte em que medida as políticas e programas respondem à árvore? Qual problema de política tem escopo suficientemente amplo para dar conta do problema considerado como central na árvore explicativa? Isso está refletido hoje na arquitetura da(s) política(s)? Esse tipo de problematização incide sobre um desafio essencial: o de construir políticas mais integradas, em que os programas não apenas estejam

bem hierarquizados, mas tenham vasos comunicantes com problemas correlacionados.

Em nova rodada de perguntas, questione se a atuação governamental está ou não muito orientada para tratar consequências e esquecendo-se de atuar sobre as causas mais importantes.

Em seguida, pergunte: há problemas causais fora da abrangência da política? Há programas dedicados a eles? A atuação hoje está muito concentrada em algum dos cantos da nuvem, mais que em outros? Existe alguma razão estratégica para tal ou isso simplesmente denota uma atuação descompensada e movida mais pela inércia burocrática ou pela pressão de coalizões de grupos de interesse? Da forma como hoje está, a política e seus programas respondem aos desafios atuais?

Da mesma forma que nas demais atividades, os grupos discutem e os relatores consolidam um relatório em plenário. Tanto os consensos quanto os dissensos e dúvidas precisam estar registrados. Eles serão úteis a todo o processo de apoio à decisão: na recomendação de decisões; no levantamento de questões que envolvem pactuação política; no mapeamento de riscos a serem levados em conta para que as autoridades dirigentes decidam evitar, mitigar ou assumir o risco.

As conclusões desses exercícios sequenciados refinam a análise inicial e consolidam uma compreensão mais aprofundada sobre o que tem sido feito por órgãos e agentes públicos, o que não faz mais sentido (ou nunca fez) e, conseqüentemente, o que precisaria mudar na arquitetura da política para motivar uma nova engenharia dos programas.

Como se percebe, todo o processo é feito para escolher questões a serem discutidas, abrir o debate para que as ideias surjam orientadas pelo referencial e, finalmente, produzir e refinar (afunilar) conclusões úteis à tomada de decisão.

A análise serve como roteiro de diálogo e esclarecimento sobre a situação atual das políticas e programas e de reflexão sobre inconsistências, equívocos e ineficiências que precisam ser expostas e questionadas com bons fundamentos.

## **Teste e valide a teoria da mudança antes de seguir adiante**

Assim como projetos de arquitetura precisam ser levados a quem decide construir ou reformar uma casa, as primeiras conclusões do GT precisam ser apresentadas aos dirigentes.

Mas, como quem vive ou viverá em uma casa não é apenas quem decide e supervisiona sua construção, a análise deveria ser levada também a uma variedade de agentes públicos e da sociedade civil que "habitam" aquela questão de política pública. Além dos dirigentes, diretores e gestores, os conselhos de políticas públicas, membros de comissões parlamentares temáticas, painéis de especialistas e todo o público interessado, por meio de audiências ou consultas públicas, podem ser chamados a ver, reagir, dialogar, criticar e propor.

Esse processo pode levantar aspectos a serem revisados ou aprofundados. Também é uma oportunidade de divulgar o trabalho do GT e esclarecer que muitas das questões devem ser tratadas e desenvolvidas a seu tempo, na modelagem dos programas e, depois, no mapeamento das ações, em seus processos e atividades.

Não adianta partir para a modelagem de programas se a política não estiver devidamente validada e pactuada. Qualquer exercício posterior precisa ter o sinal verde para entrar nos detalhes de programação.

Caso a análise "ex ante" considere que não há grandes alterações a se fazer no âmbito da política, que o problema central, a explicação causal, o público a que ela se destina, os objetivos, a teoria da mudança são adequados, não há o que validar. Nesse caso, a conclusão é de que a concepção é correta. Os programas é que podem estar errados ou não estarem sendo implementados.

## **5. DESIGN: AGORA SIM, MODELE OS PROGRAMAS**

### **Explicite a teoria do programa**

Se a reformulação da política passar no teste de validação, aí sim se pode partir para a modelagem dos programas.

As grandes mudanças inseminadas por uma política, como se sabe, são gestadas pelos programas, e só ganham vida com as ações.

O passo seguinte necessário para esse processo de inseminação é transpor a teoria da mudança, que é ampla, genérica e de longo prazo, para uma teoria do programa ou teoria da programação.

O programa transforma a visão macro da política em uma incursão pela dimensão micro dos insumos e processos, de modo a transformá-los em produtos e resultados mais específicos.

Enquanto a teoria da mudança, para a política, tem como horizonte o longo prazo, pois mira impactos, a teoria do programa vislumbra resultados que já podem ser obtidos no médio prazo. Subsequentemente, pode-se elaborar uma teoria da ação, debruçada sobre a gestão de curto prazo, mapeando processos que levem à entrega quase imediata de produtos e serviços. [No anexo, você encontra alguns exemplos desse encadeamento de teorias].

Esses detalhamentos não podem e nem devem ser feitos todos ao mesmo tempo. A governança da política, dos programas e das ações é multinível. A realidade de cada tipo de governo e mesmo de diferentes órgãos públicos é bastante eclética. Esquemáticamente, vamos supor que dirigentes políticos estejam incumbidos da governança superior, a governança sobre a política. Que diretores, que são os burocratas de alto e médio escalão, são responsáveis por programas. E que gestores, também conhecidos como burocratas de "nível de rua", incumbem-se da ação.

Como ensinam Cassiolato e Guerresi, a pedra de toque de uma boa teoria do programa (o que elas chamam de teste de consistência lógico), consiste em verificar em que medida essa teoria é capaz de:

"descrever a lógica da intervenção com hipóteses, verificando uma série de assertivas 'se – então': considerando as percepções sobre os fatores-chave do contexto, se utilizo tais recursos, então implemento tais ações; se tais ações são executadas, então obtenho tais produtos para grupos de beneficiários. Se tais produtos são realizados, então alcanço os resultados intermediários. Se resultados intermediários ocorrem, então obtenho resultado final que irá levar ao alcance do objetivo da intervenção." (Cassiolato e Guerresi, 2015, p. 307-308)

Podemos chamar a aplicação de uma teoria do programa de modelagem na medida em que utilizamos um modelo lógico. Esse modelo transforma um braço da teoria da mudança (aquele que justifica a existência do programa) em uma matriz de sequenciamento de insumos que serão utilizados em processos e ações, o que, por sua vez, irá gerar produtos. Esses conduzirão a resultados que, se persistirem ao longo do tempo, contribuirão para efeitos mais amplos e de longo prazo, o que chamamos de impactos.

Conforme preconiza Carol Weis:

"Uma teoria de programa geralmente inclui (a) insumos do programa, como recursos e condições organizacionais; (b) atividades do programa, que representam a maneira pela qual o programa é implementado; (c) resultados intermediários - isto é, a cadeia de respostas que as atividades provocam, às quais se espera que levem a: (d) resultados desejados" (Weiss, 1972, p. 62)<sup>7</sup>.

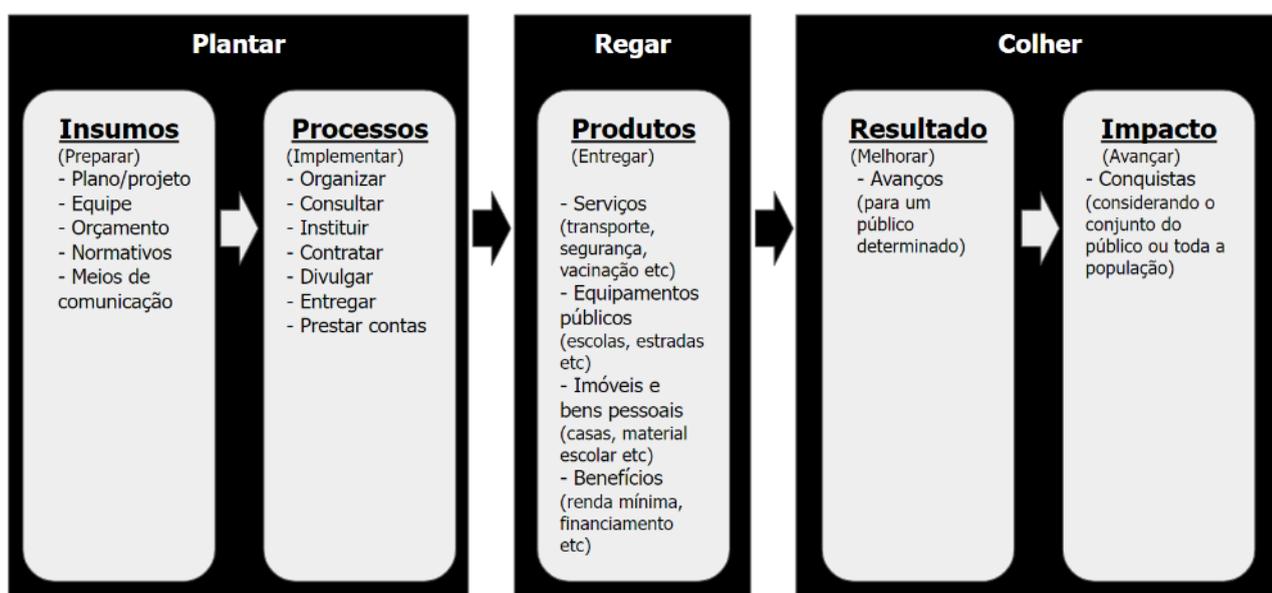
---

<sup>7</sup> Tradução do autor deste TD. Original: "A program theory usually includes (a) program inputs, such as resources and organizational auspices; (b) program activities, which represent the manner in which the program is implemented; (c) interim outcomes - that is, the chain of responses the activities elicit, which are expected to lead on to: (d) desired results".

Portanto, o que a comunidade de especialistas em avaliação chama de teoria do programa é, na prática, uma teoria da programação. Sua sequência lógica é o design ou modelagem. A teoria do programa traça uma linha de raciocínio que conduz ao cumprimento prático de um propósito mais amplo, a partir de passos devidamente especificados.

## FIGURA 10

Modelo lógico



Fonte: Elaboração do autor.

Disponível em: <https://bit.ly/TDex-ante>

O modelo é também uma matriz justamente porque ele deve ser lido coerentemente na direção vertical e horizontal. Na vertical, o modelo ordena e hierarquiza cada passo. Na horizontal, ele integra uma sequência de passos. De certa forma, o modelo lógico aproxima-se muito de uma lógica algorítmica. Ele estabelece um passo a passo em que não apenas os fatores (insumos) são importantes, mas a ordem e as operações fazem muita diferença.

Um bom sequenciamento lógico de insumos e processos é essencial para que se possa estimar metas de produtos, resultados e impactos mais realistas, precisos e aderentes aos objetivos da política. Assim, fecha-se um longo ciclo

virtuoso que começa na estratégia e termina com os impactos de longo prazo, tudo acompanhado pelo monitoramento e a avaliação.

Dessa forma, a governança da política pode se ater à condução da estratégia, ao monitoramento dos passos a serem dados e à cobrança de resultados e impactos no tempo certo. Isso garante às autoridades dirigentes o controle sobre os rumos e, ao mesmo tempo, garante-se a necessária flexibilidade operacional da implementação por quem tem funções diretivas e gerenciais. A governança, se bem resolvida, ajuda a que cada um atue em raia própria, evitando, na medida do possível, atropelos e entrechoques desnecessários. Em bom português, esse trato contribui para evitar que dirigentes, diretores e gestores se atrapalhem uns aos outros.

A pactuação desse tipo de abordagem se vale de teorias, metodologias e técnicas aprimoradas em um longo processo de aprendizado remonta, entre outras, à teoria de sistemas (Easton, 1953), aos acúmulos da comunidade de avaliação (Jannuzzi, 2014; Vedung, 1997; Weiss, 1998), ao citado planejamento estratégico de projetos orientado por objetivos (Ziel-Orientierte Projekt Planung – ZOPP), ao planejamento estratégico situacional (Matus, 2007) e ao uso de modelos lógicos (Cassiolato e Gueresi, 2015; Newcomer, Hatry e Wholey, 2015).

Embora pareça à primeira vista algo que não tem muita chance de prosperar em um ambiente político avesso a questões de ordem técnica, a expectativa é justamente que possa ocorrer o contrário. Essa abordagem induz a que todos clarifiquem seus objetivos, propósitos e meios. A implementação pode tornar mais transparente e evidente seus passos, orientando em que momentos pode ser cobrada quanto a prazos de entrega de produtos, resultados e impactos, que é o que mais deveria interessar aos dirigentes.

## **O circuito dos insumos aos impactos**

### Insumos e processos

Plano, equipe, orçamento, normativos e meios de comunicação são alguns dos insumos básicos de qualquer programa.

Consultar (ou auscultar), pactuar, institucionalizar (aprovar novas normas ou usar as que já existem), contratar (terceiros), divulgar e entregar (inaugurar) são as ações básicas dos processos de cada programa.

Note uma regra básica: não há processo que possa existir sem um insumo correspondente. Insumos e processos são dois lados de uma mesma moeda, assim como uma chefe de cozinha não pede para comprar insumos que não sejam os necessários para prover o seu cardápio.

Tomemos novamente o exemplo hipotético de uma política de habitação. Digamos que exista um programa de urbanização de áreas de risco. Os recursos orçamentários são certamente um dos insumos mais importantes. Eles são uma condição para a execução de obras.

Antes disso, porém, será necessário um projeto básico de urbanização. Depois, o licenciamento urbanístico (ambiental, dos órgãos de infraestrutura, bombeiros e defesa civil, entre outros). O projeto é um insumo necessário para acionar vários processos: o licenciamento, a licitação das obras, o empenho, a ordem de serviço etc.

Os processos, para fazerem jus ao nome, precisam estar ordenado. Por exemplo, entre as várias ações (que podem também ser chamadas de projeto) necessárias, as obras de saneamento e drenagem pluvial deveriam preceder as de pavimentação. O orçamento, enquanto insumo, precisará passar pelo processo de execução orçamentária, envolvendo empenho, liquidação e pagamento.

O plano ou projeto básico é um insumo porque ele é, por enquanto, apenas uma proposta - uma aposta associada a uma previsão de gastos. No exemplo da culinária, é como se, além de incluir os ingredientes, se preveja

como insumo fazer a lista de compras, e como processo, comprar os ingredientes no mercado.

De modo análogo, o plano é um requisito para se prever desde o primeiro processo, para que haja uma proposta orçamentária a ser aprovada e depois um orçamento a ser executado. Apresentar o plano aos órgãos responsáveis, anexar pareceres favoráveis, revisar (se houver pareceres contrários), submeter à consulta pública, incorporar sugestões e licenciar são processos.

### Produtos, resultados e impactos

A primeira obra a ser entregue será o primeiro produto do programa. A quilometragem de ruas pavimentadas com drenagem e saneamento são produtos. Quando as áreas tiverem com essas obras concluídas e recebido também água, luz e equipamentos públicos (praças, escolas, postos de saúde, por exemplo - que são produtos), se terá obtido o grande resultado do programa: a urbanização daquela região.

Qual o impacto desse programa? A distinção entre um resultado e um impacto é importante porque, mesmo na literatura especializada em avaliação, essa distinção não é explicada de forma simples e direta. Muitas vezes se confunde que a mensuração do impacto se dá quando se consegue utilizar alguma metodologia específica para medir resultados que podem ser diretamente atribuídos à intervenção. Embora certamente necessário, mas não é disso que se trata quando se fala em impacto.

É na dimensão dos impactos que se faz o fechamento do circuito que liga a política ao programa. O programa só faz sentido de existir se for para, com seus produtos e resultados, ajudar a alcançar os grandes objetivos (impactos). O impacto é a finalidade última ou maior de uma intervenção.

No exemplo utilizado, o impacto desse programa de urbanização de áreas de risco foi dado pela teoria da mudança política. Ela previu (hipoteticamente) uma erradicação (portanto, 100%) das áreas de risco não urbanizadas em dez

anos (longo prazo) e sua redução em 30% em quatro anos. Ou seja, de dez áreas de risco na cidade, três teriam que estar plenamente urbanizadas até o final do mandato e as demais deveriam ter pelo menos seu processo iniciado.

A teoria da mudança da política foi que informou também qual a estratégia a ser utilizada. Por exemplo, antes de o programa existir, foi a política que fez o dever de casa de identificar as áreas de maior risco. Na teoria do programa, ao modelar a programação, essa diretriz estratégica se traduziu na priorização das três áreas de maior risco para a ação imediata dos órgãos públicos encarregados da urbanização.

Ao concluir o processo de urbanização, o impacto é exatamente o de reduzir em 30% as áreas de risco na cidade, em quatro anos, e erradicar qualquer localidade sob risco em dez anos. A mensuração do impacto se dá associada a um indicador (percentual de áreas de risco na cidade) e a uma meta (uma redução em um prazo estabelecido: 30% em 4 anos; 100% em dez anos).

Como se percebe, programar a política e sequenciar as ações é uma condição essencial para que haja monitoramento e avaliação de forma adequada. O monitoramento dirá, tempestivamente, se os insumos estão sendo providos, se os processos estão sendo desenvolvidos e se, diante disso, os prazos serão cumpridos e as metas atingidas.

O monitoramento é feito com o acompanhamento dos indicadores de insumo, processos e produtos. Esses indicadores funcionam como sensores para que qualquer problema ou ruído faça soar alarmes alertando sobre possíveis entraves e reviravoltas no processo, antes que seja tarde demais e se tenha desperdiçado muitos recursos.

## **Quem modela os programas?**

Não há como realizar a modelagem do programa sem envolver os diretores e gestores dos programas atuais. Há duas alternativas válidas sobre como isso pode ser feito: ou o GT abre oficinas de trabalho com as equipes dos atuais programas, promovendo sabatinas de perguntas sobre como reestruturá-los para atender aos novos requisitos da política previstos pela análise "ex ante", ou o dirigente forma outro GT, incorporando os responsáveis por programas, para apresentar uma proposta de modelagem.

Em qualquer das alternativas, é essencial que a coordenação do GT original (o da política) continue a exercer a coordenação dos trabalhos seguintes. Assim, garante-se que alguém cumpra o papel de guardião da concepção da política na modelagem dos programas. Afinal, o escopo dessa modelagem da programação deve manter-se aderente ao que foi estabelecido e validado para a política. Do contrário, a já citada "reformulação da implementação" toma conta da modelagem e corre-se o risco de que os programas e ações distanciem-se das definições da política consolidadas pela análise "ex ante".

A coordenação do GT estará não apenas habilitada a cumprir esse papel crucial como também estará capacitada para planejar e moderar reuniões com maior desenvoltura, dialogando, esclarecendo e diminuindo possíveis arestas que são muito comuns de ocorrerem. Cabe aos diretores e sua equipe modelar os programas com base nos requisitos da política.

## **Quem mapeia processos? Cobre dos gestores uma teoria da ação (mapeamento de processos)**

É apenas no detalhamento das ações, na seleção de indicadores e das metas que se obtém maior clareza e precisão de que resultados e impactos podem ser esperados, em prazos realistas, e que indicadores de processos são essenciais ao monitoramento da implementação.

Como se percebe, a análise "ex ante" não é apenas um passo a passo. Representa a estruturação de um processo de elaboração que parte de aspectos mais elementares até atingir níveis mais sofisticados e detalhados de explicitação do circuito de implementação de uma política, o que se dá com uma matriz de programas integrados.

O ciclo da política começa com entregas mais diretas e imediatas (produtos) de cada programa, passa por resultados intermediários (médio prazo) e termina com impactos conjuntos, no longo prazo, que mostrem avanços na superação do problema.

### **Quanto custa? Vale a pena?**

#### Análise de custo-benefício e de custo-efetividade

Antes de implementar um programa, se supõe que a organização só irá adiante se as ações previstas estiverem sob sua governança, evitando também redundâncias e sobreposições - fazer o que outros já fazem e ao que ela poderia se somar.

Em seguida, deve-se fazer uma análise preliminar da relação custo-benefício do programa. A pergunta essencial dessa análise é: o custo dos insumos e processos empregados é menor que o valor dos produtos a serem entregues, na forma de benefícios ou serviços?

Por exemplo, digamos que um programa de segurança alimentar tenha como uma de suas ações a entrega diária de pão e leite em domicílios de famílias pobres. Para isso, são contratadas pessoas para buscar esses alimentos e entregá-los conforme um cadastro das pessoas mais pobres de um bairro. Além disso, regularmente uma equipe irá a cada domicílio, em veículos governamentais, para verificar se elas estão de fato recebendo sua cota de pão e leite.

O custo da contratação dos entregadores e de fiscalização provavelmente irá superar o valor gasto com a compra dos alimentos. A ação não se justifica na

relação custo-benefício, principalmente se comparada com a alternativa de bancarizar as pessoas e transferir recursos diretamente para suas contas, para que elas comprem o alimento que julgarem mais necessário.

Recomenda-se que a análise custo-benefício seja complementada pela de custo-efetividade. Enquanto o custo-benefício concentra-se em contabilizar os custos de insumos e processos para a entrega de um ou mais produtos, o custo-efetividade olha os benefícios na dimensão dos resultados e, sobretudo, dos impactos. Por exemplo, digamos que, diante de uma tragédia em uma ilha, em decorrência da erupção de um vulcão, se resolva fretar um avião para levar água e comida às pessoas desabrigadas. Se verifica que o custo da viagem de avião supera em muito o valor dos alimentos transportados. É, portanto, uma ação antieconômica. A ideia foi reprovada no cálculo do custo-benefício. Foi aventada, como melhor opção, transferir recursos para a localidade. No entanto, se os locais que poderiam fornecer esses alimentos na ilha também foram atingidos, essa opção não se mostra efetiva. Ela não atinge o objetivo preconizado pela intervenção. Ou seja, há casos em que ações que se revelam antieconômicas precisam ser feitas por serem as mais efetivas.

Em saúde, a literatura reforça que o gasto com atenção básica não apenas tem uma relação custo-benefício melhor como um custo-efetividade maior se comparado com os da atenção especializada. De todo modo, os gastos com atenção especializada precisam ainda assim ser realizados, pois a opção de não ter tratamentos especializados, como serviços de urgência, tratamentos e terapias intensivas é a morte de pacientes.

Pode-se questionar se a análise custo-benefício não deveria preceder a própria modelagem. Para que modelar algo que não vale a pena? A questão é que o custo real de um programa só pode ser de fato melhor estimado, em detalhe, mediante a modelagem. Aliás, muitos dos erros grosseiros cometidos em orçamentos de programas e ações governamentais vem justamente do fato de que esses detalhes não são devidamente previstos e contabilizados. Além do

mais, a modelagem é importante para se verificar que custos, em que processos estão onerando demais a ação.

Outra dúvida corriqueira é se se deve falar em análise ou em avaliação custo-benefício. As duas formas estão corretas e são autoexplicativas. Uma análise custo-benefício é aquela feita antes de se lançar o programa e suas ações. Uma avaliação, portanto, "ex post", pode chegar a conclusões que a análise está superada, que equivocou-se quanto a alguns custos (para mais ou para menos) e corrigi-la.

Finalmente, há um passo importante a ser dado. Deve-se perguntar: i) a organização conta com recursos suficientes para dar início à ação? ii) precisará de parcerias (por exemplo, em componentes que possam contar com trabalho voluntário) ou financiamento de outros governos ou de organismos internacionais? iii) essas parcerias e fluxos de recursos são confiáveis?

Esses aspectos compõem o que se chama de análise de viabilidade. Alguns pontos que gerem incertezas fazem parte de uma análise de risco. Elas deveriam ser objeto de um tratamento à parte e da formulação do que se conhece como plano de contingência. Planos de contingência se perguntam: e se as parcerias forem interrompidas? E se os recursos internacionais não vierem? E se o orçamento sofrer cortes? E se os insumos tiverem uma majoração muito elevada?

### Análise de custo de oportunidade

Enquanto a análise custo-benefício pergunta se vale a pena realizar uma intervenção, diante dos custos e dos benefícios, a análise de custo de oportunidade pergunta se aquela intervenção é a mais apropriada a ser feita, diante de outras alternativas que teriam custo similar. Ou, dito de outra forma, por que a escolha por "a" é prioritária em detrimento de "b"?

O dilema entre alternativas para fundamentar uma decisão prioritária foi emblemático na escolha hipotética entre manteiga ou armas ("guns or butter model"). Dado um limite de produção de bens, a suposição simples é a de que um país tenha que escolher se quer alimentar melhor seu povo ou defender as fronteiras de seu país. Considerando que são duas escolhas importantes, o dilema está em se pensar até quanto se pode investir no aumento da produção de bens de consumo (alimentos, por exemplo, representado pela manteiga) sem comprometer os gastos com defesa (armas), e vice-versa.

Na escolha, os benefícios são a alimentação e a defesa nacional. O prejuízo está em que, se for feita uma escolha errada ou descompensada, haverá consequências a serem aventadas e justificadas.

O critério do custo de oportunidade deve ser levado em conta para se perguntar em que medida determinadas escolhas que com uma boa relação custo-benefício também se justificam em termos do custo de oportunidade.

Por exemplo, quando se avalia a construção de um posto de saúde, se inclui o custo com material e mão de obra para a construção e o custeio para o seu funcionamento (profissionais, água, luz, telefone, limpeza etc). Imagina-se que o benefício de estender a atenção básica àquela comunidade desassistida, enquanto direito, justifique plenamente o custo, assim como o fato de que isso irá contribuir com a melhoria da qualidade dos serviços de saúde, desafogando o atendimento de outras unidades.

Porém, é melhor construir uma unidade de saúde ou uma praça? Imagine que a praça pode significar uma melhoria na saúde física da comunidade, se as pessoas se tornarem menos sedentárias, e na saúde mental, pela maior interação social que proporcionará. É possível também imaginar externalidades positivas (bons efeitos colaterais) em termos de melhorias na segurança pública e na limpeza urbana, se a praça ocupa um lugar que até então era mal iluminado e servia de depósito de lixo.

Análises de custo de oportunidade se perguntam também se estamos fazendo a melhor escolha em termos de públicos. O Estado tem gastado prioritariamente com quem mais precisa ou com os mais ricos?

## **6. O QUE É MONITORAMENTO? PARA QUE SERVE?**

### **O monitoramento fornece a matéria-prima para a avaliação**

O monitoramento é o processo que torna possível acompanhar se a implementação está ocorrendo e se os produtos, resultados e impactos estão aos poucos aparecendo. Ele é responsável por coletar e organizar sistematicamente as informações quantitativas e qualitativas sobre o comportamento das ações e dos programas de uma política.

O binômio monitoramento e avaliação é um circuito lógico. Inclusive, a ordem dos fatores faz toda a diferença. O correto é falar em monitoramento e avaliação, nessa sequência, nunca o contrário, pois se avalia com base no que se monitorou ao longo do tempo.

As duas dimensões e momentos estão diretamente conectados. Não há avaliação que possa ser feita a contento se o monitoramento não gerar as informações necessárias para se chegar a conclusões mais precisas e assertivas. O monitoramento antecede a avaliação e fornece a matéria-prima para o trabalho avaliativo.

Como lembra Ronaldo Garcia,

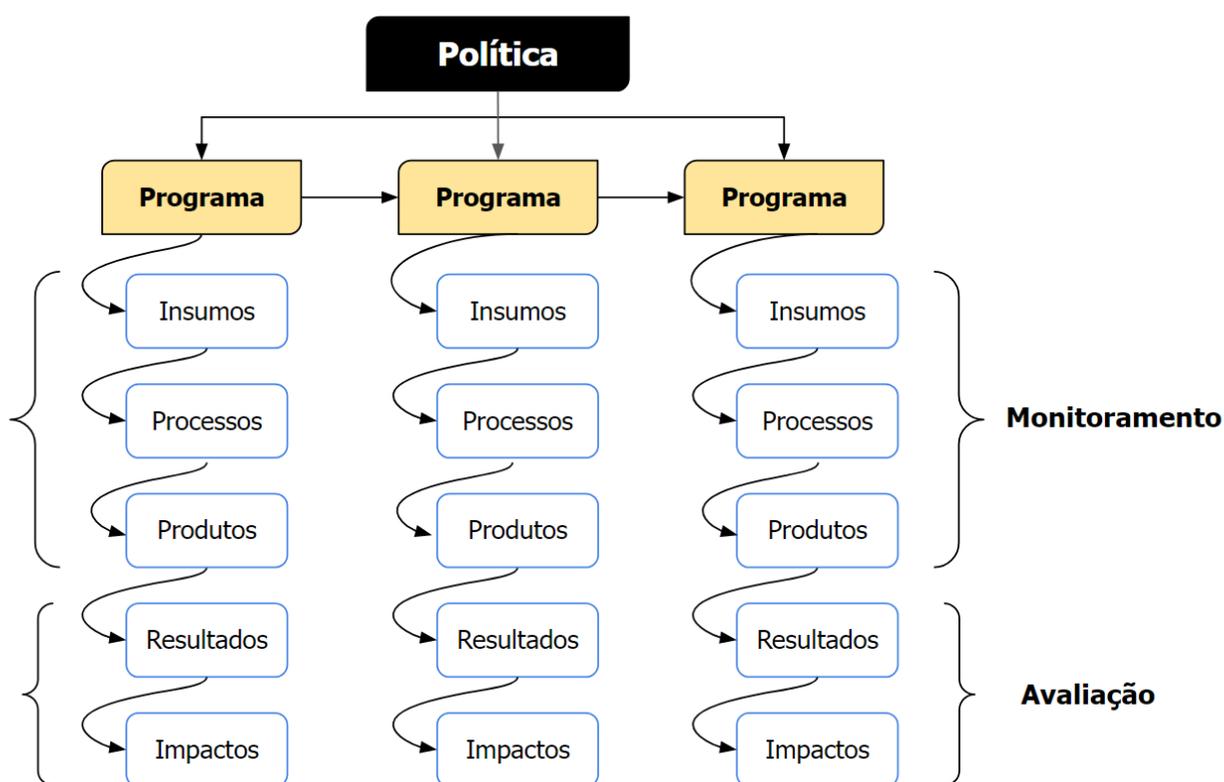
"a condução de um programa não pode ser feita apenas com a avaliação de resultados finais, pois assim são restringidas as possibilidades da gestão. Os fatos geradores de resultados são os que devem ser monitorados, para que sobre eles seja possível exercer a crítica, a correção ou a confirmação. Avaliando-se apenas os resultados finais, será permitido averiguar os acertos ou os erros cometidos no final do programa ou das ações. E, quando diante desses últimos, chorar pelo leite derramado. [...] Os resultados finais de uma ação ou programa são

construídos mediante a consecução de resultados parciais. (Garcia, 2015, p. 46).

O monitoramento começa desde a chegada dos insumos e sua gestão pelos processos, antes mesmo de se ter o primeiro produto. Sua organização, no entanto, começa antes, na concepção da política e no design de programas que sejam criados para serem imediatamente monitorados e oportunamente avaliados.

### FIGURA 11

Circuito do monitoramento à avaliação



Fonte: Elaboração do autor.

Disponível em: <https://bit.ly/TDex-ante>

## **O fio de Ariadne dos indicadores**

Quando se faz uma árvore explicativa, um dos desafios é o de melhorar a formulação do problema, suas causas e consequências, especificadas em seus meandros. Essa especificação, desde os naipes da nuvem de problemas, serve para delimitar e garantir a desambiguação de seus significados, ou seja, escolher como um problema pode ser encaixado em uma grande explicação, tal e qual, como já se disse, a peça de um quebra-cabeças.

Ao se ramificar a árvore explicativa, as causas e consequências em si já ajudam a especificar o problema, destrinchando as raízes do problema e desfolhando seus efeitos. Separar esses blocos já é uma primeira categorização, refinada com a ramificação de conjuntos (naipes) de causas e consequências.

Como se viu no exemplo dos acidentes de trânsito, o exercício explicativo foi, ao mesmo tempo, um trabalho de especificação de variáveis. Nesse processo, já se fez uma primeira aproximação à identificação de variáveis-chave e, quase que diretamente, de indicadores.

Os indicadores são construídos a partir das variáveis. Se desagregamos os acidentes com vítimas fatais em acidentes decorrentes de colisões e os resultantes de atropelamentos, podemos ter indicadores da redução ou aumento de cada um deles, especificamente.

Passar dos problemas especificados aos indicadores é um passo essencial para o monitoramento e a avaliação. Se o problema fosse uma pessoa (e o problema sempre tem a ver diretamente com pessoas), a especificação significa ter, além do nome e sobrenome do problema, a descrição sobre se ele é alto ou baixo, gordo ou magro, novo ou velho. Dito de outra forma, ao especificar o problema, sabemos onde ele mora. Pelo indicador, sabemos seu número de telefone e podemos conferir se ele está em casa ou se saiu.

Só se pode monitorar aquilo que se consegue identificar e descrever. E só se pode avaliar aquilo que se monitorou. O caminho que vai do problema especificado e explicado ao indicador é um processo de aproximação, de zoom. Vamos paulatinamente nos acercando do problema, aprofundando e refinando nossa noção sobre ele e de seu comportamento.

O que se quer é transformar o descritor em um indicador para que haja um bom sensor para o monitoramento. É como uma espécie de GPS da trajetória do problema e da intervenção. Paulatinamente, o histórico dessa trajetória, feita pelo monitoramento, fornecerá os melhores dados para a avaliação. Este salto é que permite refinar o tipo de informação que será mais útil para bem medir a variação do problema e as consequências da intervenção.

Quando a discussão é bem estruturada, metodologicamente guiada, com pessoas experientes e em áreas que já tenham fundamentos teóricos mais sólidos e uma tradição de monitoramento, análise e avaliação, esse passo costuma ser bem mais rápido. Já se parte de algum consenso sobre os problemas centrais, as causas e consequências e seus indicadores. Uma comunidade epistêmica do assunto (a que reúne pessoas muito especializadas exatamente nisso) abrevia essa discussão com conclusões minimamente abalizadas.

Áreas novas, problemas novos ou tendências desconhecidas exigirão um pouco mais de trabalho, assim como a construção de indicadores que talvez nem mesmo existam. Talvez os programas e as ações aconteçam sem que se tenha pensado na maneira mais simples e direta de coletar informações e produzir dados a partir da rotina diária de atividades (veja depois, no exemplo, como isso pode ser pensado).

No processo de aproximação acerca do problema da política, as causas, a serem tratadas pelos programas, dirão quais são os indicadores de resultado. As consequências dirão quais são os indicadores de impacto. Pela lógica, se obtemos bons resultados nos programas, eles alteram positivamente os indicadores que descrevem o comportamento daquela causa. Se todos os

programas apresentarem resultados positivos sistematicamente, eles irão contribuir diretamente para que o problema tenha uma alteração também positiva em suas mais graves consequências, isto é, em seus impactos.

Para que essa jornada aconteça e essas mudanças ocorram, é necessário preparar as sementes (insumos), plantar (processos), regar (alimentar os primeiros frutos) e colher (resultados e impactos). Cada um desses momentos precisa ser monitorado. Significa que é essencial acompanhar a chegada dos insumos, a execução dos processos, a entrega dos primeiros produtos, a geração de resultados e a consolidação dos impactos. Para cada momento, haverá um conjunto ou uma cesta de indicadores - como se diz tecnicamente, um *sistema de indicadores*.

Então, nessa longa caminhada, o sistema de indicadores funciona justamente como um fio de Ariadne capaz de nos guiar em um labirinto de informações, com grandes volumes de dados. Cada vez mais, há uma profusão de informações produzidas administrativamente, algumas delas úteis, muitas nem tanto. Os indicadores servem ao propósito de sintetizá-las.

Uma escolha parcimoniosa de indicadores permitirá seguir esse fio lógico dos insumos aos impactos sem nos perdermos em muitos números que podem até ser importantes administrativamente, mas nem sempre são significativos no monitoramento. Apesar da chegada da era dos "big data", o mais importante não é ter muitos dados, mas os dados certos. Vale a velha regra de que nem tudo que pode ser contado conta, e nem tudo que conta pode ser contado.

É bom evitar uma longa lista de indicadores, pois conseguir dados é algo custoso e nem todo número existente é justificável como indicador do fenômeno que se quer medir e acompanhar. O número disponível pode não ser representativo do problema. Ter poucos indicadores, mas que sejam robustos e sistematicamente atualizados, é melhor do que ter muitos indicadores precários e pouco representativos.

O equilíbrio está em combinar um conjunto razoável de indicadores, mas apenas os que sejam absolutamente necessários para entendermos o que está

acontecendo, em cada dimensão e a cada momento: nas dimensões distintas - a da política, dos programas e das ações -; na fases de implementação, da geração dos primeiros produtos, no momento em que começam a aparecer os primeiros resultados e, no longo prazo, quando serão colhidos os impactos; no monitoramento da implementação ou na avaliação de resultados e impactos. É praticamente uma maratona. Por isso que a ideia de sistema de indicadores faz todo o sentido.

Ao mesmo tempo, quanto mais se puder economizar fôlego no uso de indicadores, melhor. Assim, para que tenhamos pernas para essa maratona, a ideia da parcimônia faz todo sentido. É preciso reduzir o número de indicadores de cada fase para escolher sempre os melhores e mais módicos de serem colhidos.

Só assim é possível caminhar no labirinto de problemas e encontrar saídas objetivas, sem se perder por meandros cheios de confusões, algumas delas até sedutoras, como sereias à espera de quem se desvie do rumo e opte por caminhos que enganosamente parecem ser mais agradáveis.

### **Já há indicadores em uso?**

Na fase inicial, quando basicamente se estabelecem os objetivos da política, os indicadores serão basicamente os de medição do problema - para ver se ele está se tornando maior ou menor, mais grave ou mais mitigado - e de impacto - nesse caso, mais relacionados às consequências, e não às causas dos problemas.

Quem de fato deve produzir uma boa cesta de indicadores a respeito das causas são os programas. É na fase de modelagem dos programas que temos a chance de especificar melhor e dali extrair os melhores indicadores, de modo mais preciso e realista. São os programas, como se viu, que basicamente precisam se preocupar e indicar quais são as causas do problema central da política.

Na dimensão dos programas, os resultados esperados são consequências de melhoria ou superação de parte do problema. É para isso que serve um programa: atacar um problema em um dos flancos e gerar consequências positivas, mesmo que parciais. Da mesma forma, as ações. Para cada grande problema em que o programa incide, as ações atacam causas mais microscópicas e, sobre elas, produzem ações benéficas.

Se olharmos bem esse fio lógico que une causas e consequências quase indefinidamente, veremos que a relação entre política, programas e ações é quase como uma matrioska, aquele brinquedo inventado pelos russos formado por bonecas iguais, com diferenças de escala e de hierarquia, indo sempre da maior para menor (uma boneca menor não consegue engolir uma maior). No caso, o que se quer é que a ação na ponta tenha a cara do programa, e esse esteja à imagem e semelhança política.

Essa sequência também vale para os indicadores. O processo de refinamento é sucessivo, sequencial, meticuloso, de refinamento após refinamento, do macro para o micro. É preciso debulhar a matrioska e deduzir os indicadores sistematicamente.

No entanto, há um problema prático e corriqueiro. Nem sempre se trabalha sob condições ideais. Há urgências que se impõem e nem sempre é possível dar tempo ao tempo e aguardar que grupos de trabalho e unidades de monitoramento e avaliação façam esse trabalho meticuloso.

Nesse caso, nem sempre é viável especificar que os indicadores possam decorrer de uma análise "ex ante" completa, com redesenho de programas e ações calcadas em mapeamentos de processo.

Nesse caso, é comum que o monitoramento se faça com os dados disponíveis, os reais, e não os ideais, e com variáveis "proxies", substitutos que não se ligam às causas diretas do problema. A alternativa é usar imediatamente o que se tem à mão. Na medida em que a análise "ex ante" reformular a política, que os programas sejam remodelados e que as ações sejam mapeadas, em seus insumos e processos, os indicadores podem ser redefinidos e melhor

especificados. Os antigos indicadores podem ser confirmados ou substituídos por outros, numa lista maior ou menor, mais parcimoniosa.

O bom senso recomenda que é melhor ter algum do que nenhum sistema de indicadores. Só tendo algo a mão é possível chegar à conclusão de que se trata de algo insuficiente e que precisa de aprimoramentos.

### Alguns exemplos

Digamos que um dos problemas considerados como centrais em uma política pública de saúde seja a existência de doenças, comorbidades e condições de saúde consideradas muito graves e que exijam atenção especializada, e não apenas atenção básica. E suponhamos que isso requeira uma política específica, como um dos braços da política de saúde mais ampla.

Detalhar os tipos de doenças, comorbidades e condições de saúde, de modo mais específico, já é um bom começo. Isso será a especificação das variáveis do problema. Câncer, doenças coronárias, doenças congênitas ou adquiridas, transtornos psicológicos, entre outras, são as componentes ou variáveis do que chamamos de problemas de saúde que requerem atenção especializada.

Daí já se explica que o público dessa política é aquele afetado por qualquer dessas doenças ou por uma combinação delas, o que as ciências da saúde chamam de comorbidades. Também se supõe, em uma teoria que é a mais simples, mas muito importante, que qualquer alteração em uma das componentes, para mais ou para menos, irá alterar o problema central. Quanto menos pessoas manifestarem os problemas de saúde indicados, menor será o problema central, e vice-versa, quando o agravamento de alguma de suas componentes o torna maior.

Essa especificação ramificada é o primeiro passo para construirmos indicadores. Se o problema ganhar escala, será ou por alguma de suas

componentes ou todas elas ao mesmo tempo. No caso específico, o indicador será a leitura do problema pelas taxas de cada doença.

O que se espera, em uma política de saúde, pode ser medido por indicadores. Um deles seria a diminuição da incidência de casos de doenças desse tipo. O sucesso dessa política depende sobretudo do braço especializado na atenção básica.

A atenção especializada será bem sucedida em duas frentes de atuação, a do diagnóstico e a do tratamento. A teoria existente é a de que, quanto mais cedo ocorrer essa detecção, menos complexo e custoso é o tratamento e maiores as chances de cura do paciente.

Indicadores como o número de exames preventivos realizados no país, se baixarem muito em relação à média histórica, nos permitem supor, pela teoria, de que haverá um aumento de casos graves não detectados precocemente. Indicadores de diminuição do número de equipamentos em operação capazes de realizar exames mais sofisticados (como mamógrafos) nos leva a crer que o número de casos detectados tardiamente também pode demorar a acontecer. E um aumento no tempo médio de espera na fila, entre o diagnóstico e o tratamento, indica que taxa de mortalidade dessas doenças tende a crescer pelo fato de as pessoas obterem tratamentos meramente paliativos ou nem mesmo isso.

Note que, de novo, a leitura dos indicadores é uma leitura orientada pela teoria do programa e pela teoria da mudança. Por isso se pode dizer que a política e os programas têm base em evidência: o indicador denota uma interpretação que confirma o sucesso ou o fracasso das ações em curso ou expõe se as ações previstas estão realmente em curso ou não.

Esses indicadores podem ser granularizados até níveis mais microscópicos de modo a entender porque determinados problemas macro estão ocorrendo. Nesse sentido, os indicadores funcionam como sensores do monitoramento da implementação. Quanto mais isso for possível, mais antecipadamente os problemas poderão ser detectados.

Suponha o exemplo também hipotético de uma prefeitura que passou a exigir que o atendimento de saúde fosse feito por meio de prontuários digitais.

A médica adentra a unidade de saúde e registra sua entrada com sua impressão digital. O registro de ponto momento marca sua chegada ao local de trabalho e significa o início da cronometragem de sua atuação. O monitoramento tem início.

Em seguida, a médica abre o aplicativo de atendimento, pelo seu celular ou no computador da unidade. Ali já está lançado o primeiro atendimento a ser feito. A primeira paciente já aguarda na sala de espera. O cadastro foi preenchido assim que ela deu entrada na unidade de saúde. Em seguida, a paciente passou pela triagem e foi encaminhada a uma médica especialista, no caso, aquela que acabou de chegar ao hospital.

Quando a médica chama, pelo aplicativo, essa primeira pessoa a ser atendida, é feito o registro de que o atendimento foi iniciado. A paciente é atendida e seu prontuário é preenchido eletronicamente, no aplicativo. Encerrada a consulta, a médica chama a próxima paciente.

Esse processo simples de registro gera automaticamente inúmeros dados de monitoramento. Entre outros:

- Total de pacientes atendidos por ano, mês, semana, dia e por horários específicos;
- Perfil dos pacientes atendidos, por gênero, idade, tipo de comorbidade ou condição de saúde;
- Os tipos de atendimento e tratamento a que cada paciente foi submetido. É possível obter daí um rol importante de indicadores:
  - Percentual de pacientes atendido por cada médico;
  - Tempo médio de atendimento de cada paciente por cada médico;
  - Tempo médio de atraso nos agendamentos;
  - Percentual de exames solicitados por médicos;
  - Registros do atendimento da ouvidoria, com reclamações;
  - Percentual de sucesso no tratamento por doenças ou comorbidades.

É muito possível obter boas conclusões do que anda bem, do que anda mal e do que há de pior na unidade de saúde com esse conjunto de informações. Daí é possível tomar decisões e expedir orientações que permitam correções e uma atenção particularizada da gestão a cada profissional.

O monitoramento de um dia, ao se consolidar ao longo de um ou mais anos, pode ensejar um ciclo de avaliação, ou seja, um momento em que se pode analisar mais profundamente o que está indo bem ou mal e tomar decisões gerenciais importantes. Por exemplo:

- A gerência do hospital pode ver quando há um maior fluxo de pacientes e se elas podem ser bem atendidas pelo total de profissionais da unidade. Esse dado deveria ser importante, entre outras decisões, para montar as escalas de férias e folgas dos profissionais;
- Verificar o excesso ou a deficiência de profissionais como um todo ou em determinadas especialidades. Isso pode justificar o pedido de reforço na equipe, para que venham mais profissionais, ou a realocação interna;
- Em nível macro, os dados de todas as unidades de saúde podem indicar as unidades de melhor performance ("benchmarks");
- Medir o grau de eficiência e efetividade de cada profissional, não apenas pelo tempo de atendimento prestado por cada qual, considerando especificidades. Por exemplo, idosos ou pessoas com determinadas condições de saúde mais graves ou complexas podem exigir um tempo maior de atendimento do que pacientes apenas gripados.

As diferenças de eficiência e efetividade (resolubilidade e satisfação de pacientes com o atendimento) podem motivar reuniões gerenciais e aprendizados para estimular que algumas profissionais contem suas experiências e ensinem a aprimorar o atendimento. Profissionais que são muito "fora da curva", em termos de sua performance mais positiva ou negativa, podem ser chamadas para conversas reservadas com suas chefias, seja para ensinar, seja

para aprender. A particularização das evidências do problema não deve ser usada para constranger, mas, antes, para ver o que está acontecendo, por que problemas essas pessoas estão passando e de que maneira podem ser ajudadas;

É preciso exaltar e ao mesmo tempo ter muita prudência com o que são ou parecem ser as melhores práticas ("benchmarks". A avaliação precisa investigar a fundo e evitar conclusões precipitadas, evitando problemas de viés. Por exemplo: as melhores unidades têm melhor desempenho porque estão melhor providas de profissionais, recursos e equipamentos? Ou porque a unidade conta com profissionais mais experientes? Ou porque a gestão realmente inovou em algo? Que inovações foram essas? Elas podem ser reproduzidas por outras unidades? Em suma, há vários segredos a serem decifrados.

A melhora ou piora agregada nesses indicadores explica e antecipa parte significativa da melhora ou piora dos indicadores de saúde do município. Lembrando que há determinantes sociais e econômicos que vão além da saúde e que podem ocasionar situações de piora e crise, como é o caso de pandemias; desastres; poluição do ar, da água, das ruas; desemprego; criminalidade, entre tantos outros. Os determinantes são fatores exógenos, ou seja, estão além do alcance direto da política de saúde, mas afetam diretamente as questões de saúde.

Os indicadores de monitoramento da implementação, portanto, são instrumentos para checar se o que foi previsto de ser feito está sendo bem desenvolvido. A expectativa é a de que, se a implementação de fato acontecer, os resultados e impactos positivos aparecerão. Eles aparecerão nos ciclos de avaliação. Se algo que havia sido previsto não está sendo feito, não há como haver melhorias de resultados. Ao contrário, é possível estimar uma piora significativa. E, finalmente, se tudo foi feito e bem feito e não produziu resultados, é sinal de que a teoria está errada e a intervenção não tratou o problema certo da forma correta.

A avaliação não só detecta problemas, mas tira conclusões e recomenda decisões mais transparentes e fundamentadas (baseadas em evidências). Por

exemplo: indicar e quantificar a necessidade de abertura de concursos, sugerir a realocação de pessoal e recursos entre unidades, transformar inovações localizadas em programa ou mesmo em diretriz da política, entre tantas possibilidades.

Esse é o papel mais nobre do monitoramento e da avaliação: gerar aprendizado, entender a lógica dos processos, identificar seus gargalos e orientar decisões.

## **Revise e, se precisar, construa novos indicadores**

### Antes de mais nada, evite o fetichismo dos dados

Construir indicadores é um dos objetivos essenciais da análise "ex ante". Indicadores escolhidos apenas "ex post" podem ser um sinal de que talvez se tenha jogado uma flecha e depois se levou o alvo ao local mais conveniente para dizer que se acertou a mosca.

Ao contrário, o indicador deve nascer intimamente associado aos objetivos da política e dos programas para depois ser o ponto focal da avaliação "ex post". Eles serão a prova de que o que foi previsto, na teoria da mudança e do programa, foi ou está sendo alcançado.

Como lembra Paulo Jannuzzi, é bom começar por um alerta que parece uma obviedade: o de saber que o indicador apenas indica. A preocupação é a de evitar uma prática corrente de substituir o conceito sobre o qual o indicador é construído, e que é a chave para interpretar seu significado, pelas medidas em si, como se os dados tivessem vida própria. Como exemplo, diz Jannuzzi (2002, p. 56):

"Embora definidos muitas vezes de forma bastante abrangente, os conceitos são operacionalmente banalizados, como se os indicadores e índices criados fossem a expressão exata, mais válida ou ideal dos conceitos indicados. Assim, por exemplo, a avaliação da melhoria das condições de vida ou desenvolvimento

humano em países, regiões e municípios reduz-se a uma apreciação da variação do indicador construído. Não tendo havido modificação no indicador, não haveria eventuais avanços ou retrocessos das condições de vida ou desenvolvimento humano, ainda que fossem realizados (ou não) esforços de políticas para mudança social em uma dimensão não-contemplada pela medida.

Há situações em que, inclusive, primeiro se define a medida para depois inferir o conceito indicado, uma deturpação flagrante da boa prática metodológica no campo das ciências sociais aplicadas.

Imagina-se que, pela combinação de diversos indicadores sociais, referidos a múltiplas dimensões da realidade e agregados através de algum processo estatístico sofisticado, pode-se chegar a um indicador final com conteúdo social substantivo, de pronta identificação com o mundo empírico. Esta mitificação das técnicas quantitativas nas ciências sociais hoje em dia está por trás de muitas das propostas de novos indicadores."

Tal mistificação das técnicas e o fetichismo dos dados ganhou impulso ainda maior na era dos "big data". Se imagina, erroneamente, que os dados falam por si e que um grande volume de dados é o que proporciona resultados mais confiáveis e interpretações atentas aos problemas de viés. Uma grande empresa de "software" de análise de dados chega a dizer em sua propaganda: "Os dados podem fazer coisas incríveis". Na verdade, os dados não fazem nada, não dizem nada, não mostram nada.

Ao contrário, a análise de dados é orientada por perguntas direcionadas a testar suposições fundamentadas por teorias. Os dados devem ser confrontados com expectativas para que se veja em que medida elas estão sendo confirmadas ou frustradas e por quê.

Quando uma paciente se consulta, os sintomas relatados a uma médica são indicadores de um problema. É a formação e a teoria que a médica tem sobre cada tipo de problema que a leva a submeter a paciente a determinados tipos de exame, e não a todo e qualquer exame possível e desnecessário. A

investigação que se faz é para testar, por meio de exames, se as suspeitas de diagnóstico se confirmam ou não.

Mesmo exames periódicos compõem uma prescrição básica para o monitoramento das condições de saúde e servem ao mesmo propósito: verificar ("check-up") se determinadas suspeitas sobre problemas de saúde se confirmam ou não.

Então, suposições sobre avaliação orientada por indicadores, tomada de decisões orientadas por dados, governança orientada por resultados ou gestão por resultados são uma inversão completa do sentido do uso de indicadores e da análise de dados. É o equivalente a falar em medicina baseada em exames.

"Enfim, um indicador consistente deve estar referido a um modelo teórico ou a um modelo de intervenção social mais geral, em que estejam explicitados as variáveis e categorias analíticas relevantes e o encadeamento causal ou lógico que as relaciona." (Jannuzzi, 2002, p. 56).

### Pendure seus indicadores no modelo lógico

Retome a teoria do programa, conforme o design feito pelo modelo lógico. A cada insumo, processo, produto, resultado e impacto, pense quais os indicadores correspondentes e necessários.

Os insumos precisam ser estimados em quantidades necessárias conforme a necessidade dos processos, a previsão de produtos demandados, a expectativa de resultados e a suposição dos impactos.

Muitas vezes, esse é um trabalho de engenharia reversa. Se começa dos impactos, mesmo que eles sejam mais amplos e genéricos. Em seguida, se pergunta que resultados e em que medida (a que taxas, quantidades, valores, número de ocorrências) eles são minimamente necessários para se gerar um impacto em determinado tempo.

Adiante, se pergunta que produtos geram aqueles resultados, mensurados também conforme taxas, quantidades, valores ou número de ocorrências suficientes para se levar àqueles resultados.

A mesma coisa é feita para processos e, finalmente, os insumos. Dessa maneira, mais uma vez se reforça a lógica do modelo e são previstos processos e insumos apenas na medida necessária para se chegar a resultados do programa e a impactos condizentes com as expectativas de impacto da política.

O grande problema, certamente, é que aquilo que o público espera de um programa e da política supera em muito a proporção de insumos disponível por aquela organização e sua capacidade de processamento e entrega. Em geral, o Estado conta com menos recursos do que poderia; eles nem sempre chegam no tempo exato; muitas vezes são desperdiçados no meio do caminho e não são entregues às pessoas certas.

Essa insuficiência dos insumos e as falhas do processo precisam ser detectadas e corrigidas, mas também devem ser levadas em consideração para se refazer as contas das promessas, com base nas expectativas. Os produtos aparecerão em menor quantidade. Os resultados serão mais modestos. Os impactos não serão tão exuberantes. O tempo será maior.

Portanto, a engenharia reversa das expectativas é agora revisada com base no realismo das circunstâncias. Os recursos disponíveis e a capacidade de processá-los corretamente são fatores limitadores e também desafios. São um convite para que dirigentes, diretores e gestores garantam mais recursos ou parcerias (contar com os recursos de outros), ao mesmo tempo em que precisam urgentemente reunir sua organização para melhorar a eficiência e a produtividade dos processos.

Com os indicadores escolhidos e dimensionados conforme curvas de eficiência, ou seja, a percepção do que é possível melhorar se forem feitos aprimoramentos, é possível rever as metas inicialmente previstas. Com menos recursos e processos não tão eficientes, o tempo para se entregar produtos,

alcançar resultados e consolidar impactos será maior ou o público beneficiado será mais restrito.

A cada vez que as previsões de recurso ou a capacidade de gerenciamento sofrer abalos (cortes orçamentários, redução da equipe, saída de parceiros dos projetos), se tal quadro não sofrer reversão, as metas precisam ser revistas e anunciadas às autoridades dirigentes, por essas (ou com autorização dessas), ao público.

A ausência desse requisito de transparência faz com que o ônus do que não será feito seja atribuído a fatores que abalam a reputação da organização. Ela será certamente acusada de gerir mal os recursos que tem (sendo que esses recursos podem ter sido reduzidos à metade, por exemplo), de ser incompetente e, obviamente, de não ter cumprido uma promessa feita, anunciada e injustificadamente frustrada.

Comece com indicadores já existentes. Veja em que medida eles já atendem bem ao que se precisa. Se houver problemas, tente saná-los. A última opção é a de construir um novo indicador.

Indicadores, como já dissemos, funcionarão no monitoramento como sensores. Eles demandam um grande esforço de registro, tratamento (sistematização, organização, compilação) e processamento (transformação do registro em dado disponível para a análise).

### Indicadores são essenciais, imperfeitos e nunca dizem tudo

Um filme clássico de faroeste, dirigido pelo italiano Sérgio Leone, "The Good, the Bad, and the Ugly" ("O Bom, o Mau e o Feio"), mostra um dilema entre pessoas que competem entre si, mas, embora rivais, precisam um do outro para alcançar um mesmo objetivo: encontrar um tesouro enterrado em um cemitério. O trunfo e o infortúnio de cada um era saber apenas uma parte do segredo. Um deles sabia a localização do cemitério, mas não da cova, e vice-versa.

Essa situação é parecida com a escolha que temos que fazer em relação a indicadores. Um bom indicador pode não estar disponível, e aquele que existe, talvez, não seja o ideal. Procurar indefinidamente pelo indicador ideal pode envolver um alto custo e ser uma busca inútil.

Assim como no filme, em que o trio está em busca de um tesouro perdido, os dados não caem do céu. Eles precisam ser localizados com precisão e desenterrados meticulosamente.

Os critérios para a escolha ou construção dos melhores indicadores são aqueles que estão colados ao que se quer medir, seja quanto ao objetivo final, seja quanto aos esforços para a sua conquista. O mesmo raciocínio que pode ser feito quanto aos objetivos deve ser seguido pelos indicadores, que serão como uma sombra que acompanha a caminhada da política e dos programas.

Objetivos bem definidos, que tradicionalmente podem ser checados pelo acrônimo SMART ("specific", "measurable", "attainable", "realistic", "time bound") (Brasil, 2010), são o primeiro passo para a escolha de indicadores bem definidos. Os indicadores também devem fazer jus aos mesmos critérios e ser:

- Específicos: o indicador deve se ater ao que pretende representar. Evite indicadores muito amplos e genéricos e que não tenham nexos causal estabelecido com os demais (entre a política e os programas e no sequenciamento lógico da modelagem, de insumos a impactos);
- Mensuráveis: o que pode ser aferido e dimensionado, conforme um dado, seja ele um valor ou uma ocorrência;
- Alcançável: o indicador deve estar expresso em um dado que esteja ao alcance da organização, que seja viável de ser colhido em face dos recursos (humanos, materiais, financeiros, tecnológicos);
- Relevante: o indicador deve estar relacionado ao problema, ao ponto de monitoramento (insumo? processo? produto? resultado? impacto?) e ser suficientemente representativo do que visa expressar. Melhor ainda se ele for considerado relevante por uma comunidade epistêmica que aprofunde conclusões sobre até que ponto se pode chegar a conclusões mais

robustas sobre um fenômeno com aquele indicador e em que medida ele nos fornece dados comparáveis nacional ou internacionalmente;

- Tempo: o indicador deve ser tempestivo, ou seja, fornecer a informação no tempo certo e de modo regular, sem interrupções, valendo-se de ou colaborando para que uma série histórica. Isso permitirá análises de trajetória e avaliações com maior potencial comparativo.

As recomendações são boas, mas como pensar de modo prático? Como escolher ou construir indicadores que atendam bem a todos esses quesitos?

### Comece a montar o sistema de monitoramento e avaliação

Registrar e sistematizar informações e produzir dados que possam alimentar indicadores exige alguém que o faça. Ou esses dados são já produzidos por alguma unidade ou processo automatizado confiável ou isso precisará ser feito. É preciso que haja alguém ou uma equipe que se especialize em dar tratamento e fazer análise de dados.

Em geral, o que há nos governos é a escassez ou raquitismo de estruturas mínimas e sistemática de registro e tratamento de informações, produção e atualização de dados e divulgação na forma de dados abertos. Nesse caso, é preciso criar secretarias ou assessorias de monitoramento e avaliação, nem que seja para saber montar processos de contratação de ajuda externa. Mas a ajuda externa é inútil se não há equipe minimamente treinada para até mesmo saber o que contratar, que perguntas fazer, que soluções considerar adequadas. Do contrário, a consultoria externa apresentará uma proposta que interessa mais a ela do que ao próprio órgão público.

Quando há tais unidades ou equipes, em geral, elas são bastante reduzidas. As bases de dados normalmente estão dispersas, cheias de falhas e sem critérios e regularidade na entrada e saída de dados e na checagem de inconsistências. A falta ou precariedade de muitos dados é um indicador desse

histórico de negligências com algo muito precioso: a produção de informações sobre a ação governamental e seus resultados.

O mais curioso é que não faltam informações. A pessoa da portaria que faz o registro de entrada de usuários de um serviço; a atendente telefônica; aquela que abre e encaminha um processo administrativo; a unidade que faz uma contratação de um prestador de serviços; a empresa que realiza a entrega de um produto; a ouvidoria que recebe reclamações, dúvidas ou elogios; cada uma delas gera muita informação, do início ao fim do processo. Todavia, as informações vão para um cemitério. Os dados estão lá, debaixo dessa camada de informações, se decompondo aos poucos enquanto esperam em silêncio para serem desenterrados por alguém que saiba como encontrá-los.

Organizar os fluxos de informação conforme um sistema de entrada de informações e saída de dados é, na prática, a construção do que pomposamente se chama de *sistema de informação* ou *sistema de monitoramento e avaliação*. É importante lembrar que esse sistema não é o computador, o software ou o aplicativo que processa esses dados. Hoje em dia, se confunde o sistema com a solução de processamento e de geração de painéis de dados ("business intelligence" - BI).

Sistema é o resultado de uma sistemática. É tudo aquilo que é recolhido, sistematizado (compilado, organizado, tratado), processado e publicado em dados abertos. O que as ferramentas digitais permitem é apenas automatizar, acelerar o processamento e visualizar melhor os dados.

Corrigir, treinar e valorizar quem faz o registro de informações, combinar essas sistemáticas entre diferentes unidades, revisar, limpar, corrigir e recuperar informações faltantes é algo que também deve começar com um mapeamento das ações.

Um sistema de informações deve se espelhar na teoria do programa e estar colado ao modelo lógico. O monitoramento e a avaliação também têm que pensar quais seus insumos (recursos financeiros e tecnológicos, equipe, normas), processos (registros, cadastros, entrevistas, pesquisas), produtos (relatórios,

pareceres, análises), resultados (avaliações) e impactos (recomendações de revisão da política).

Portanto, essa construção deve ser guiada pelos objetivos da política e do programa. Ou seja, o dado que se quer desenterrar é aquele de que mais se precisa para aferir se os insumos estão chegando, se os processos estão rodando, se os produtos estão saindo, se os resultados estão aparecendo e se os impactos podem ainda ser esperados.

Portanto, o que se pergunta à organização é onde estão os dados de:

- Linha de base da situação atual do problema e do público (ponto zero da política e dos programas);
- Componentes e volume de entrada e saída de recursos;
- Projetos e processos desenvolvidos pelas equipes e seu mapeamento de ações;
- Quantificação dos produtos entregues;
- Certificação de que o público de fato recebeu os produtos e serviços e se esse é de fato o público desejado;
- Resultados de alteração intermediária (médio prazo) da situação da linha de base;
- Efeitos de longo prazo (impactos).

Note que algumas dessas informações não são exclusivamente quantitativas. Projetos e processos desenvolvidos pelas equipes e seu mapeamento de ações são um dado objetivo, mas sua checagem é do tipo: há ou não há projetos, registro de processos desenvolvidos e mapeamento de ações que as antecedem. Essas informações são uma "proxy" do grau de maturidade e dizem muito sobre se os processos foram minimamente pensados e preparados e se foram executados de forma condizente com o esperado.

Embora qualitativa, essa informação pode também ser quantificada e transformada depois em dados, se isso for útil para sumarizar a informação. Por exemplo: de todos os processos desenvolvidos, quantos o foram por equipes que

planejaram projetos e mapearam ações? O monitoramento pode obter essas informações por meio de um repositório (se possível) ou por entrevistas.

Todas essas informações, para serem obtidas, precisam ser minimamente planejadas. Por exemplo, pode-se exigir que as organizações tenham, para a sua política, planos de monitoramento e avaliação que digam e pactuem, entre várias unidades, quem fará o quê, quando e como para registrar, sistematizar e processar as informações que comporão o sistema de monitoramento e avaliação.

O desenlace desse plano seria justamente firmar protocolos operacionais mínimos de compromisso, que podem ser graficamente representados por fluxogramas com o mapeamento das ações de entrada e saída de dados em cada unidade responsável. Uma portaria pode selar esse pacto e firmar a governança (quem pode o que e quem faz o quê) e a gestão (como se faz) do sistema.

O monitoramento começa por gerar informações mais descritivas e, em seguida, mais sintéticas (dados), para finalmente serem cobertas por uma segunda nova camada que já adentra no campo avaliativo (como se verá no tópico seguinte) e se debruça sobre:

- Economicidade;
- Eficácia;
- Eficiência (em termos da quantidade e qualidade, o que inclui a satisfação do público com os produtos e serviços);
- Equidade (perfil dos beneficiários);
- Efetividade dos resultados dos programas;
- Efetividade dos impactos dos programas para um dos impactos da política;
- Efetividade dos impactos de todos os programas para todos os impactos da política.

### Revise regularmente as metas

Uma das funções do monitoramento é ajudar a, de novo, revisar e fixar metas mais realistas. A recomendação, desde o início, foi a de ser modesta na previsão do que era possível fazer, em pouco tempo que dura uma gestão, e ambiciosa o suficiente para ampliar seu arco de apoio, desenvolver parcerias, convencer sobre a importância dos resultados e impactos finais, de maneira a que essas expectativas sejam alcançadas antes do tempo e, melhor ainda, que se possa ir além do prometido.

Metas não são imutáveis. Se elas foram feitas com base em pressupostos que se alteraram sobre recursos financeiros, equipes, determinações legais, parcerias, entre outras condições, podem e devem ser atualizadas sempre que necessário, justificadamente. O público deveria ser o primeiro, e não o último a saber que um compromisso não será cumprido no prazo inicialmente previsto. Muitas vezes, nem mesmo o dirigente é alertado previamente. Simplesmente, algo que deveria acontecer não acontece e ninguém se deu ao trabalho de explicar por quê.

A frustração de prometer e não entregar afeta não apenas a imagem do dirigente, mas a reputação do órgão público prestador de serviços. Por outro lado, a saída simples de desenvolver ações sobre as quais não se tem qualquer expectativa e não se sabe antecipar minimamente é um sinal de amadorismo e totalmente contrário à lógica da administração pública, que exige que as ações tenham justificativa, previsões (toda a previsão orçamentária é baseada nisso) e metas. Começar algo sem saber que produto, resultado ou impacto isso proporcionará é inadmissível e um indicador de mediocridade da governança e um cheque em branco para a gestão.

Por outro lado, a melhor surpresa que o público pode ter é a de receber resultados maiores e antes que o previsto. A regra da administração pública deveria ser a de poder festejar produtos entregues com rapidez e em quantidades superiores ao anunciado, antecipar resultados e, sobretudo, criar a

sensação positiva de que grandes mudanças começam a se concretizar com pequenas entregas que acontecem a cada dia.

A diferença entre uma governança competente e com gestão de excelência de outras que são medíocres, muitas vezes, não está no volume de realizações, mas no tamanho das promessas. As mais bem sucedidas são as mais parcimoniosas nas metas e mais exuberantes nas entregas.

A escolha ou construção de indicadores é um processo não apenas técnico, mas político. Envolve escolhas, pactuação, análise situacional. A técnica anda de mãos dadas para proteger a política de fazer apostas erradas. Para isso, a burocracia precisa demonstrar não o quanto ela entende de detalhes, mas o quanto vale a pena atuar de modo mais profissional, competente e melhor organizado. Essa é a conversa a ser feita com quem quer obter reconhecimento político mais amplo, algo justo e necessário a qualquer processo democrático.

### Exemplificando a diferença entre variáveis, parâmetros e indicadores

Pense no exemplo simples da preparação de um bolo. Cada insumo, como farinha ( $f$ ), açúcar ( $a$ ), levedura química - fermento - ( $q$ ), óleo ( $o$ ) etc, pode ser considerado uma variável do bolo. Lembrando sempre que este exemplo é uma simplificação, uma analogia - não uma representação, pois os estatísticos são os primeiros a nos alertar que modelos estatísticos não são receita de bolo. De todo modo, modelos estatísticos também são simplificações e bolos não são tão simples de serem feitos como muitos acreditam (principalmente os que os compram feitos).

Feitas as ressalvas, voltemos ao bolo. Ele em si é uma variável. No caso, uma variável dependente, explicada por outras (farinha, açúcar, levedura). Cada variável deve ser usada conforme medidas definidas. Essas medidas são o que chamamos de parâmetros. Os parâmetros são tão fundamentais no resultado do bolo quanto as suas variáveis, pois eles determinam o quanto de cada variável é

necessário para obtermos um resultado replicável - o mesmo bolo, muitas vezes, ou o dobro da quantidade de bolo, se multiplicamos por dois toda a equação.

Digamos que, nessa receita, o bolo precise de 3 xícaras (0,6 kg) como quantidade ideal de farinha de trigo; 2 xícaras (0,4 kg) de açúcar, 1 colher de sopa (0,0075 kg) de levedura química e assim por diante.

A equação de um bolo ficaria como algo assim:

$$B = 0,6f + 0,4 a + 0,0075 q \text{ etc}$$

Embora haja quem considere os parâmetros como indicadores, é importante diferenciar esses conceitos. Primeiro, para entender que o monitoramento pode se valer de algumas variáveis ou de alguns de seus atributos indiretos para se chegar a indicadores. Segundo, porque, em geral, a lista de indicadores é bem menor que a de variáveis.

A primeira tarefa do monitoramento, muito antes de se chegar aos indicadores, é mais básica. Começa por verificar se os ingredientes estão todos presentes e se eles aparecem na medida indicada. Ou seja, o monitoramento não olha só indicadores. Boa parte de seu tempo é dedicado a checar a presença das componentes de um modelo.

Mesmo essa tarefa aparentemente simples é também fundamentada na teoria do programa. A teoria pressupõe que uma eventual ausência de ingredientes ou a insuficiência em seus parâmetros (pouca farinha, por exemplo) já compromete ou limita o processo. A ausência total já prenuncia que o produto não pode ser feito, o resultado não será gerado e os impactos jamais virão.

A ausência dos insumos em quantidades ideais revela de antemão que o produto estará aquém do necessário para atender às necessidades estimadas. Não haverá bolo suficiente para a quantidade de pessoas que se espera. Não havendo produto, o resultado é inexistente ou insuficiente para atender às expectativas. O impacto é uma frustração parcial ou generalizada.

E quais seriam os indicadores? Para os insumos, se pode imaginar que um indicador de qualidade é fundamental. A teoria, dessa vez, é a de que ingredientes de má qualidade irão gerar produtos ruins, resultados sofríveis e

impactos contraproducentes. A cozinheira pode considerar como indicadores de qualidade dos insumos de seu bolo: a marca ou procedência do produto, a validade, a aparência e o odor de cada ingrediente. Na ocorrência de qualquer desses indicadores, o insumo deve ser descartado e substituído antes do processo iniciar.

Note que, nesse caso, o indicador não é exatamente nenhuma variável ou parâmetro, mas atributos dessas variáveis. O indicador sumariza ou sintetiza uma ou várias informações ao mesmo tempo. Ele também está fundamentado em teoria, mesmo que elementar, o que permite levantar uma expectativa de resultado. E a função do indicador é sempre a de orientar a tomada de decisão, como ocorreu nessa fase de monitoramento dos insumos. O indicador serviu para decidir se os ingredientes podiam ser usados.

Indicadores que não cumprem essas funções são desnecessários e não se justificam como dignos de maior atenção.

### Exemplo de como os indicadores devem estar encadeados

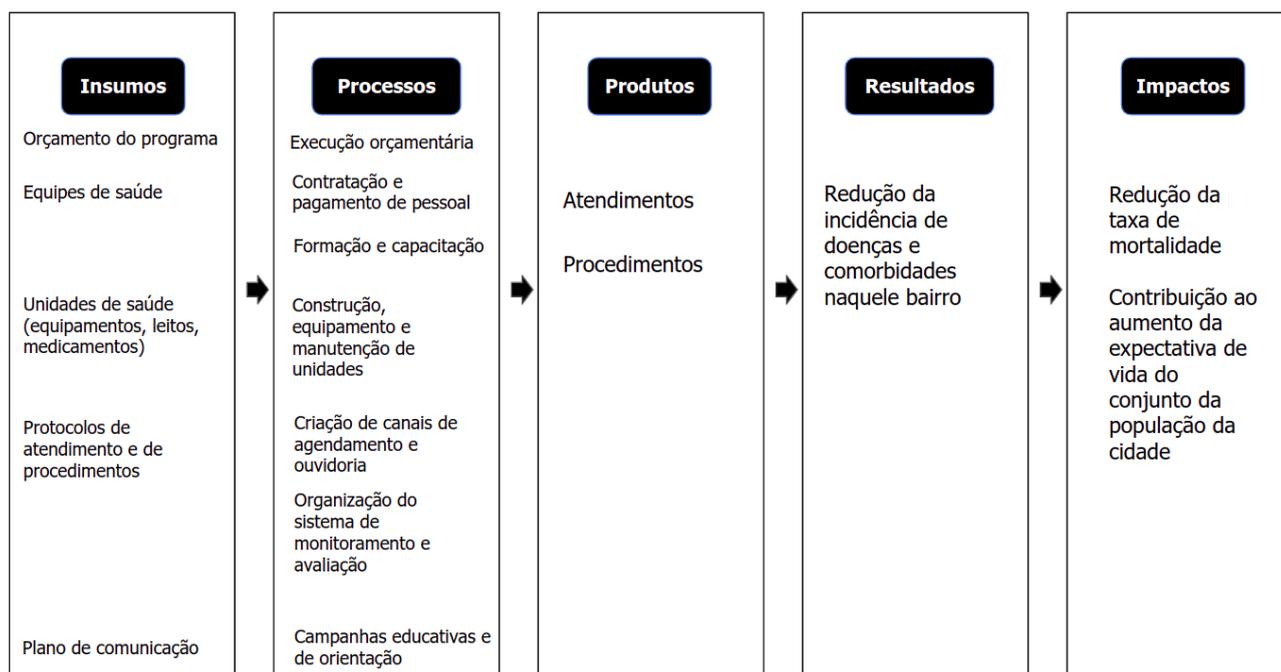
A mesma lógica de encadeamento que orientou a modelagem do programa deve se mostrar consistente o suficiente para costurar uma relação coerente entre os indicadores.

Sendo os indicadores a sombra da trajetória de cada componente (dos insumos aos impactos), nada mais natural do que exigir que essa relação se estabeleça fortemente ao longo de toda a implementação. É como se um indicador prenunciasse que os próximos números estão a caminho de apresentar bons resultados.

No exemplo representado pela figura 12, em um programa de atenção à saúde, os insumos são: i) orçamento; ii) equipes; iii) unidades de atendimento; iv) protocolos de atendimento; v) plano de comunicação.

## FIGURA 12

### Programa de atenção à saúde



Fonte: Elaboração do autor.

Disponível em: <https://bit.ly/TDex-ante>

Note que, a partir dos processos, há indicadores que podem ser pensados para o monitoramento da implementação. Por exemplo, o percentual de execução orçamentária pode indicar uma "proxy" da medida em que as ações já estão ocorrendo e de quão perto ou longe as ações estão de serem concluídas.

O andamento da formação e capacitação, que é uma variável qualitativa (basicamente, o que se quer medir não é exatamente a quantidade de pessoas que estão sendo capacitadas, mas o prazo de conclusão da atividade), pode antecipar quando as equipes estarão prontas a dar início aos trabalhos ou a partir de quanto se pode medir melhorias de qualidade do atendimento, se considerarmos processos de aperfeiçoamento profissional.

Essas equipes, enquanto são formadas, aguardam a construção, instalação de equipamentos e início da entrada das unidades em operação para poderem dar início ao trabalho. O cronograma de obras e a contratação e formação de

peçoal dirão qual o momento que é o início da gestão do programa para a entrega dos primeiros produtos (os primeiros atendimentos e procedimentos).

Por sua vez, sistemas de monitoramento e avaliação darão métricas de fluxo de agendamento, avaliação de satisfação das pessoas com a prestação de serviços, reclamações sobre problemas e profissionais. Esses indicadores irão consolidar avaliações sobre a eficiência e a efetividade dos serviços prestados.

Na medida em que surjam resultados no médio prazo, se saberá qual o impacto das ações na redução da incidência de determinadas doenças naquela região. Comparado com o Estado ou o país (tomando cuidado com comparações muito amplas pela dificuldade de se lidar com outros fatores intervenientes que são bastante distintos), mas sobretudo comparando-se com o passado daquela cidade ou localidade onde as unidades passaram a atuar, se poderá medir ou aproximar a avaliação quanto ao impacto daquelas ações em consequências mais profundas do problema.

Fica claro que, quando os processos administrativos geram os registros adequados, fica mais fácil, quase automático, o monitoramento da implementação das ações, do resultado do programa e de sua contribuição para os impactos da política. A todo instante, um bom conjunto de indicadores oferece aos dirigentes e diretores a chance de monitorar a gestão e de produzir bons anúncios de conquistas parciais a serem comemoradas ou de alertas a serem levados em conta.

A produção sistemática de informações administrativas passa a produzir dados de monitoramento quase automaticamente, desde que os protocolos sejam estabelecidos de maneira a que qualquer atividade em andamento, ao ter início, registre ligações, agendamentos, impressões digitais, prontuários, pedidos e resultados de exames, listas de medicamentos, protocolos de internação e alta etc.

Esse tipo de abordagem deve se dar "ex ante". As providências que tornam possível fazer o design das organizações para que ajam em conformidade a esse novo tipo de visão devem ser tomadas previamente à implementação.

Um passo necessário é convencer e motivar a governança superior, responsável pelo comando e controle, a não só permitir como a estimular que as unidades operacionais revisem seus procedimentos. O pacto a ser feito é o de se criar procedimentos menos regulados com o objetivo de produzir registros de comando e controle e melhor formatados a produzir dados. Em troca, ganha-se transparência interna e pública e mostra-se mais exatamente o que se está fazendo.

Do contrário, o registro torna-se um mecanismo meramente burocrático, de registro de autorizações e de cumprimento de obrigações, e não um sistema de monitoramento e avaliação. O prejuízo dessa visão arcaica é imenso. Gasta-se muito tempo juntando documentos, e não realizando ações.

O que se deve ter em mente é que um bom sistema de monitoramento e avaliação cumpre plenamente o papel de ser um bom mecanismo de controle. Nesse pacto, a governança sai do dilema contraproducente entre ter mais ou ter menos comando e controle e assume como desafio ter melhor monitoramento e avaliação. As autorizações e registros de atividades continuarão sendo feitas.

A única e mais importante diferença é que sua motivação é acompanhar e impulsionar a geração de resultados, e não formalizar procedimentos para atender a requisitos de comando e controle. Ações governamentais são realizadas não para satisfazer normas e atender a requisitos de órgãos de controle, mas para gerar produtos, resultados e impactos que sejam concretos, benéficos e efetivos. A ação dos órgãos de controle, porém, não será mitigada ou barrada sem que em troca se mostre um avanço no mapeamento de processos e na construção de sistemas de monitoramento que atendam a requisitos mais inteligentes.

A todo momento, e dessa vez não será diferente, o esforço é que cada passo se torne explícito, gere dados que serão públicos e que possam ser interpretados de modo bem contextualizado, conforme uma lógica inteligível por qualquer pessoa. Mantendo a consistência de uma concepção integrada entre política e programas, entre concepção e resultados, é plenamente possível

demonstrar a relação entre o que se planta no dia a dia e os sinais do que se espera colher, paulatinamente.

### Exemplo do papel decisivo do monitoramento: saúde durante a pandemia de Covid-19

Quando eclodiu a pandemia de Covid-19, no ano de 2020, a primeira e mais importante providência adotada por muitos governos, seguindo orientações da comunidade médica, foi a de permanecer em casa.

O Serviço Nacional de Saúde ("National Health Service") transformou a recomendação em norma, sujeita a multa para quem a desobedecesse, e acrescentou a ela outras medidas profiláticas: usar máscaras, lavar sempre as mãos ou higienizá-las com álcool gel.

Um slogan publicitário deixou claro que a regra tinha por trás uma teoria da ação muito clara e bem fundamentada:

### **FIGURA 13**

Slogan do NHS durante a pandemia de Covid-19



"Fique em casa, proteja o NHS, salve vidas"<sup>8</sup>.

Fonte: NHS-UK.

Disponível em:

[https://www.tendringdc.gov.uk/sites/default/files/images/council/Stay\\_Home\\_Protect\\_the\\_NHS\\_Save\\_Lives\\_banner.png](https://www.tendringdc.gov.uk/sites/default/files/images/council/Stay_Home_Protect_the_NHS_Save_Lives_banner.png)

Cartazes e adesivos foram espalhados por todo o Reino Unido. Todas as conferências e coletivas de imprensa das autoridades que tratavam do assunto

---

<sup>8</sup> "Stay at Home, Protect the National Health Service, Save Lives".

traziam o slogan. A sequência lógica fazia exatamente o encadeamento de três teorias: a da teoria da ação individual ("fique em casa"), do programa (proteger o NHS, permitindo que ele tivesse condições de atender à demanda de pacientes) e da política ("salvar vidas", que é o grande objetivo de uma política de saúde).

Com esses objetivos em mente em com uma diretriz de saúde bem específica (manter as pessoas em casa), vários países utilizaram indicadores de isolamento médio nacional, por região, estado, cidade e bairro.

Esse indicador, até então inexistente, foi criado por meio do uso de dados de geolocalização dos celulares. Cada vez que as pessoas, com seus aparelhos, permaneciam ou saíam de casa, seu deslocamento pela cidade era automaticamente alimentado e georreferenciado. Sem revelar a identidade de cada usuário, mas analisando o comportamento coletivo, o indicador expressava aproximadamente o percentual de moradores que estavam cumprindo ou descumprindo essa diretriz em cada área delimitada e em que horários do dia.

Com isso, era possível, pela teoria, supor reduções ou aumentos do número de contaminados e da superlotação de unidades de saúde com pacientes suspeitos de terem contraído a doença. Antes disso, os governos poderiam intensificar a fiscalização sobre essas localidades.

Note, mais uma vez, como um indicador cumpre a função de ser uma síntese informativa totalmente aderente à teoria da ação, do programa e da política, útil para orientar decisões e capaz de antecipar tendências.

## **7. PREPARANDO O CAMINHO PARA A AVALIAÇÃO "EX POST"**

### **Consistência "ex ante" e coerência "ex post"**

Avaliar é dar valor, conforme pesos, medidas, critérios. Como lembra Carol Weiss, para isso precisamos de referenciais que definam melhor o que queremos medir (Weiss, 1998, p. 4). Não se pode fazer a avaliação certa sem réguas, termômetros, barômetros. Contudo, a própria escolha do instrumento correto depende do propósito e da natureza do objeto que se quer avaliar.

Avaliar é um trabalho que só pode ser bem feito "ex post" se for bem preparado "ex ante". Como dito anteriormente, o que se avalia é se o que foi feito está bem ou mal feito, o que só pode ser devidamente respondido se se sabe com que propósito se fez aquilo. A avaliação "ex post" só faz sentido retomando os requisitos da análise "ex ante" e confrontando esses com os resultados.

O propósito da avaliação é confrontar os efeitos de uma política e seus programas com os objetivos que eles pretendiam alcançar, conforme critérios explícitos de julgamento. Por sua vez, a matéria-prima para que os avaliadores façam seu trabalho são informações fornecidas pelo monitoramento.

O que se quer na avaliação "ex post" é verificar se os efeitos da ação governamental são coerentes com a concepção que motivou a intervenção. Se não forem, o que a avaliação fará é investigar se isso se deveu a problemas na implementação ou a falhas de consistência da concepção.

### **Perguntas de avaliação**

Toda avaliação é motivada por perguntas avaliativas. Todas elas têm relação direta ou no mínimo indireta com a análise "ex ante". Por exemplo:

- Qual o objetivo da política e dos programas? Eles foram atingidos? Parcial ou completamente?

- O público alcançado corresponde ao que se pretendia?
- As ofertas (produtos) previstas estão sendo entregues às pessoas certas, da forma certa, na quantidade e no tempo certo?
- A qualidade do que é realizado é boa? Como isso pode ser atestado?
- O público está satisfeito?
- Houve melhoria na situação das pessoas, em relação ao problema principal escolhido para tratamento?
- Houve mudanças na condição de vida das pessoas? Essas mudanças mais substantivas foram proporcionadas de alguma maneira pela contribuição dada pela política e seus programas?
- Ocorreram problemas? Onde eles se localizam? Nos insumos? Na implementação (processos e entrega dos produtos) ou na teoria da mudança ou do programa?
- Esses problemas de implementação dizem respeito à governança, à gestão ou a ambas?
- Como melhorar ou superar essas falhas?

Essas e tantas outras questões ainda mais detalhadas podem ser resumidas a duas perguntas apropriadas a cada momento do desenvolvimento de uma política ou programa, cada qual com uma subpergunta diretamente associada. São elas, em suma:

- O que está acontecendo (e por quê)? O que se pode corrigir?
- O que aconteceu (e por quê)? É possível aprimorar?

Um erro comum é supor que a avaliação deve escolher que programas manter e premiar (com mais recursos, por exemplo) e quais extinguir ou reduzir e penalizar. A concepção por trás desse equívoco é que isso levaria a uma competição dos gestores entre si e a um aumento da eficiência dos programas.

Ao contrário, o principal objetivo da avaliação é compreender a política e a interconexão que há entre os programas, identificar problemas que possam ser corrigidos e aprender como aperfeiçoar os programas. Recomendar a extinção de programas e ações pode ser uma das conclusões da avaliação quando isso

contribuir com os objetivos da política e promove a otimização da modelagem dos programas.

## **Tipos de avaliação "ex post"**

### **Avaliação formativa**

A primeira pergunta básica de avaliação ("O que está acontecendo?", no gerúndio mesmo) é própria de avaliações de processo. É feita enquanto os programas estão em fase de implementação e começam a gerar seus primeiros produtos. Servem para detectar falhas que ocorrem de imediato ou ao longo da implementação, de modo a corrigi-las o quanto antes, evitando o desperdício de recursos (insumos) e esforços (processos).

São avaliações do "making of" dos programas. Por isso são chamadas de formativas. Sua realização, porém, já deixa de pertencer ao momento de análise ("ex ante") e inaugura o da avaliação ("ex post"). Ainda assim, sem se descolar do que foi previamente formulado.

O momento da implementação é aquele que vai da chegada dos insumos e seu processamento até sua transformação em produtos. Quando a implementação completa um ciclo completo de entrega de produtos, o que se espera é que comecem a surgir os primeiros resultados. Esse momento encerra um primeiro ciclo de implementação. É como se o programa tivesse superado sua fase inicial de aprendizado *formativo* e alcançado um momento de maturidade.

Considera-se que, nessa fase, o programa corrigiu suas falhas e estabilizou suas incoerências e travamentos. Antes que isso aconteça, é temerário fazer avaliações mais conclusivas sobre os programas e ações.

Cabe à análise "ex ante" formalizar os ciclos de avaliação somativa e formativa, delimitando especificamente a partir de que momento as avaliações mais conclusivas podem ser feitas.

Programas têm um ciclo de vida que precisa ser respeitado para evitar conclusões apressadas. Com indicadores parcimoniosos e metas realistas, é possível estabelecer marcos temporais dos ciclos de avaliação que devam ser respeitados também pelos órgãos de controle, evitando que conclusões precipitadas comprometam a continuidade de ações que ainda precisam ser estabilizadas para produzir resultados efetivos.

### **Avaliação somativa**

Michael Scriven, criador da tipologia que distingue a avaliação formativa da somativa (Scriven, 1967), explicava que "quando o cozinheiro prova a sopa, esta é a avaliação formativa; quando o convidado a degusta, esta é a avaliação somativa" (Scriven, 1991, p. 19)<sup>9</sup>. Quando a avaliação se debruça sobre a implementação, é formativa. Quando os resultados e impactos são seu objeto, a avaliação é somativa.

Avaliações somativas podem ser consideradas como sinônimos de avaliações de efetividade e avaliações de impacto. Quando se debruçam sobre os resultados de um programa, as avaliações somativas podem ser especificadas como de efetividade do programa. Quando se debruçam sobre os impactos de um programa, as avaliações somativas podem ser especificadas como de efetividade do programa.

A diferença entre uma e outra está em que o ciclo de vida ou de maturação de um programa, no médio prazo, pode ter apresentado apenas resultados, mas ainda não os impactos.

Avaliações somativas de longo prazo, aí sim, podem alcançar os impactos da política e verificar sua efetividade.

A lógica que preside esse ciclo é aquela de que, havendo uma política integral e programas integrados, cada programa contribui para viabilizar pelo

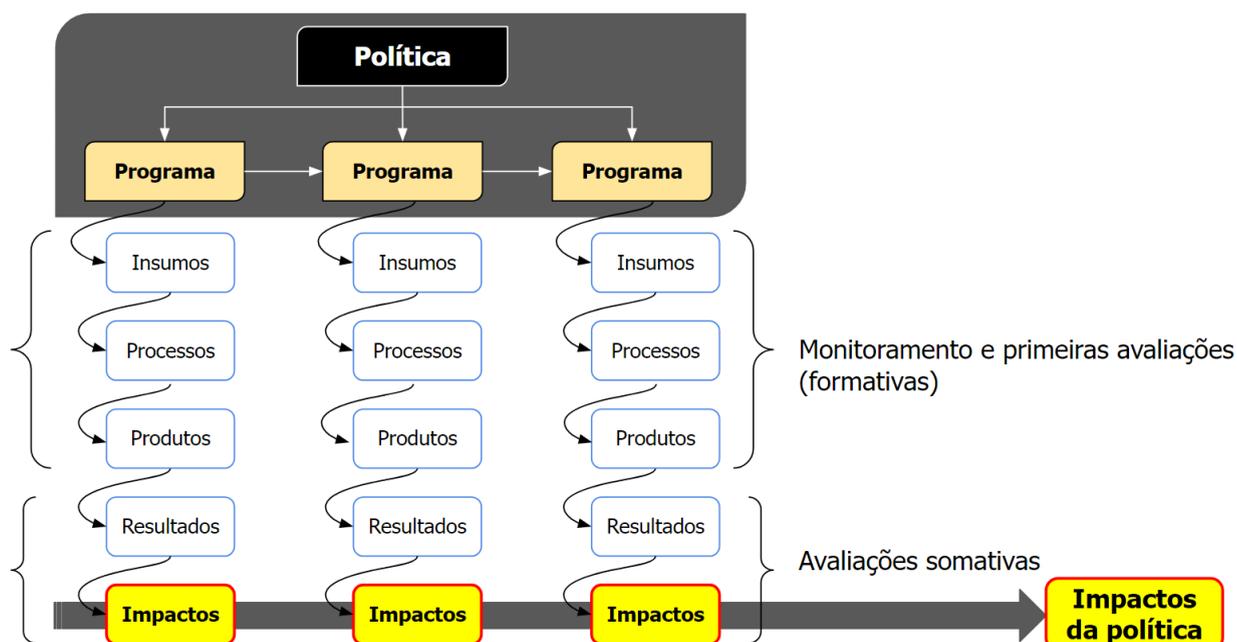
---

<sup>9</sup> "When the cook tastes the soup, that's formative evaluation; when the guest tastes it, that's summative evaluation".

menos um impacto da política. Somados os impactos de todos os programas, se pode fazer uma avaliação somativa da efetividade dos impactos da política, conforme exemplificado na figura 8.

## FIGURA 14

Avaliações somativas de programas e da política



Fonte: Elaboração do autor.

Disponível em: <https://bit.ly/TDex-ante>

## Avaliação de conformidade

A avaliação de conformidade verifica e atesta se programas e ações estão sendo implementados conforme as regras. Nesse caso, o critério mais importante é a aderência à norma. A pergunta de avaliação é: foram cumpridos à risca os preceitos normativos estabelecidos pela lei e pelo próprio órgão gestor dos programas?

Quanto mais genéricas e dúbias as normas e menos específicos os planos, mais a gestão abre espaço para que essas lacunas e ambiguidades fiquem abertas à interpretação dos órgãos de controle interno e externo. Com isso, os

órgãos de controle podem suprir essas dubiedades com recomendações e acórdãos e firmar entendimento diverso dos propósitos dos que formularam ou que são responsáveis por sua governança superior das políticas e programas.

Nem todos os detalhes do planejamento e implementação precisam se tornar normas. As normas podem e devem remeter esses detalhes a planos, análises, manuais. Esses instrumentos podem fornecer esses detalhes de modo flexível e atualizado.

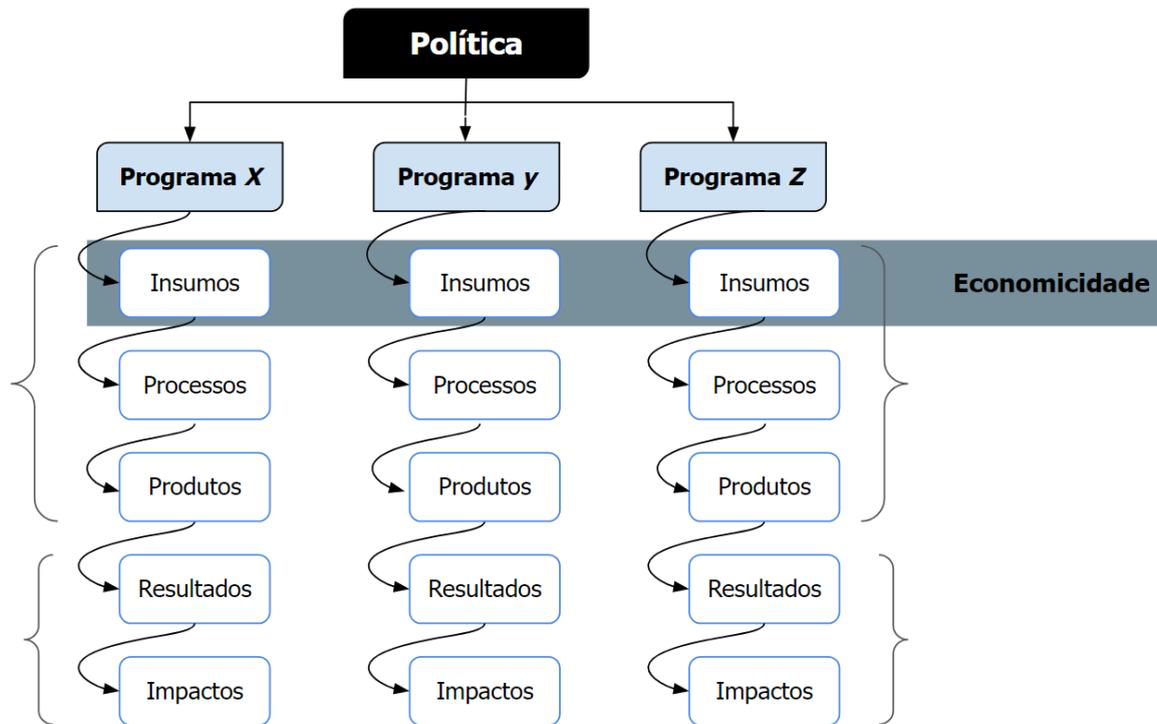
Deve-se lembrar que os órgãos de controle têm expandido sua atuação e incidido suas recomendações e determinações a campos cada vez mais abrangentes da governança e gestão públicas. Portanto, também nesse aspecto, a análise "ex ante" é providencial às autoridades dirigentes das políticas, diretoras de programas e gestoras das ações.

### **Avaliação de economicidade**

É a que verifica a aquisição dos insumos ao menor custo possível. A pergunta dessa avaliação é: os preços com os quais foram adquiridos são compatíveis com os de mercado? Eles resultaram em economia para a administração pública?

## FIGURA 15

### Avaliação de economicidade



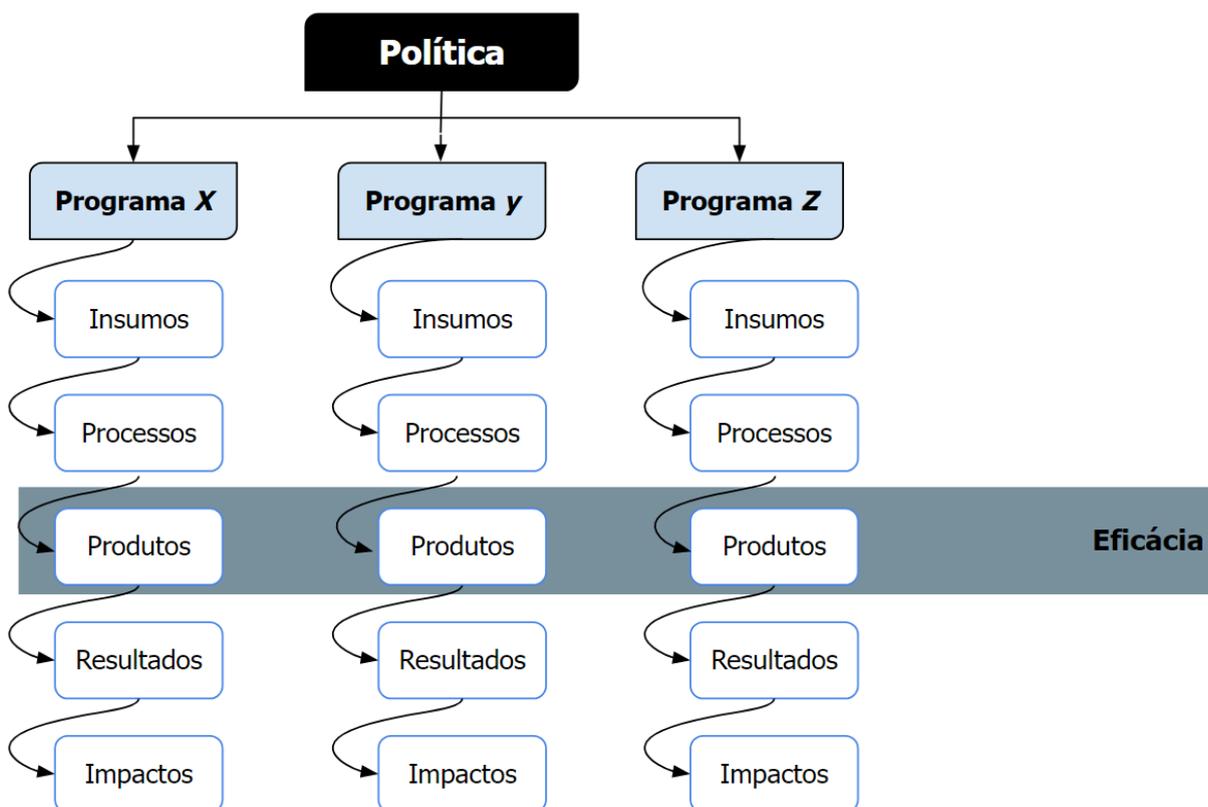
Fonte: Elaboração do autor.

Disponível em: <https://bit.ly/TDex-ante>

### Avaliação de eficácia

Constata se os produtos foram gerados e entregues a contento. A pergunta dessa avaliação é: os produtos são exatamente os previstos? Eles foram entregues ao seu destino e público corretos e no tempo previsto?

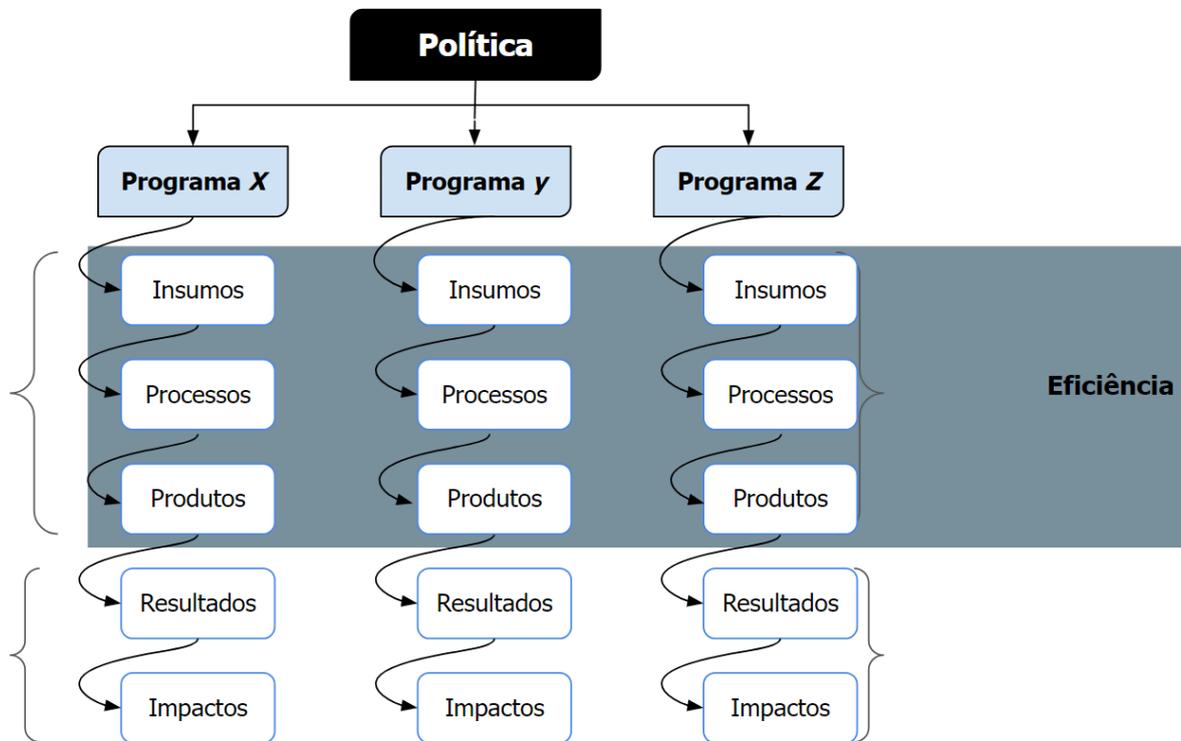
**FIGURA 16**



### **Avaliação de eficiência**

Verifica se os processos empregados aproveitam e otimizam ao máximo o uso de insumos na geração de cada produto. A pergunta dessa avaliação é: os processos, procedimentos, tecnologias, usos ou manuseio dos insumos empregados proporcionam a melhor oferta de produtos, em quantidade e qualidade, no tempo adequado?

**FIGURA 17**



Fonte: Elaboração do autor.

Disponível em: <https://bit.ly/TDex-ante>

## **Avaliações de efetividade**

A avaliação de efetividade busca encontrar os resultados dos programas ou da política, a partir do momento em que a implementação foi estabilizada, os programas alcançaram sua maturidade, seus resultados estão consolidados e os impactos podem ser aferidos.

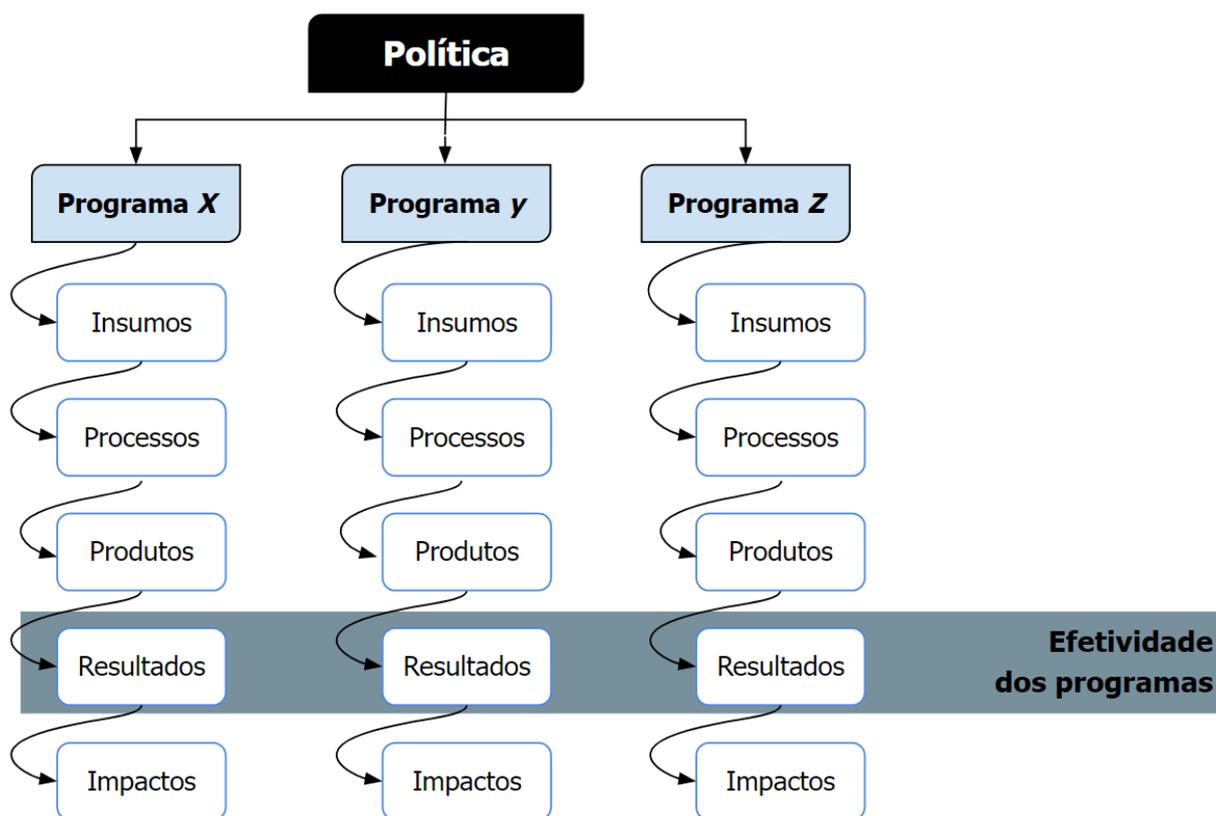
Portanto, a avaliação de efetividade de um programa pergunta se há resultados de médio prazo previstos e alcançados e se já existem impactos. O impacto de um programa é um impacto parcial da política. Todo programa deve ser capaz de gerar, no longo prazo, pelo menos um impacto mais amplo que contribua com a política, revertendo consequências mais profundas de um problema.

Por isso, só faz sentido e só é de fato factível fazer análises definitivas de impacto de uma política quando seu conjunto de programas cumpriu seus ciclos de resultados e foi capaz de proporcionar pelo menos seus primeiros impactos.

Dessa forma, são possíveis e necessárias pelo menos três avaliações distintas e sequenciadas de efetividade:

- Avaliações de efetividade dos resultados de um programa;
- Avaliações de efetividade dos impactos de um programa;
- Avaliações de efetividade dos impactos da política.

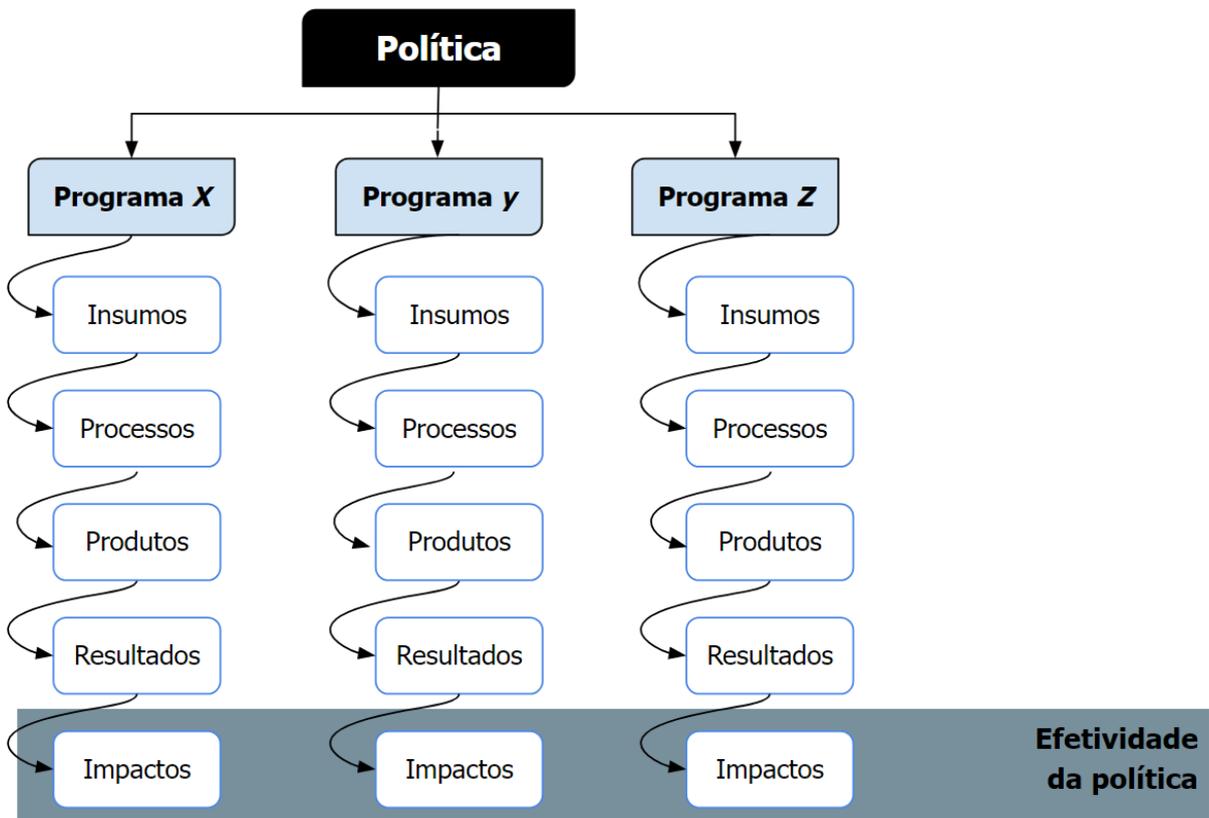
**FIGURA 18**



Fonte: Elaboração do autor.

Disponível em: <https://bit.ly/TDex-ante>

**FIGURA 19**



Fonte: Elaboração do autor.

Disponível em: <https://bit.ly/TDex-ante>

### **Avaliações somativas robustas dependem de uma sequência cumulativa de avaliações preliminares**

A sequência deixa claro que as três primeiras (economicidade, eficácia e eficiência) são avaliações de processo, portanto, formativas. As avaliações de efetividade são de médio prazo, para programas, e de longo prazo, para a política, sendo elas somativas.

A noção de somatividade revela seu caráter cumulativo. Apenas uma sequência de avaliações sistemáticas permite consolidar um entendimento mais

preciso sobre a real capacidade demonstrada pela política e seus programas de debelar um problema grande e complexo.

Como sempre, essas avaliações não acontecem descoladas e alienadas em relação ao "ex ante", mas rigorosamente dedicadas a responder à pergunta: a teoria da mudança está sendo confirmada? A teoria do programa funciona? Se não, o que ocorreu? O problema está na teoria? Se escolheu o problema errado? Se adotou a solução errada? Ou o problema está na implementação? Se fez erradamente? Em um ou em todos os programas? Ou se fez a coisa certa para um público errado?

Essas são perguntas típicas de avaliação que também precisam revisitar a teoria para serem respondidas.

### **Avaliação de equidade**

A avaliação de equidade busca atestar os públicos abrangidos pela política e o grau de prioridade dado pelos programas àquelas pessoas que mais precisam dos serviços públicos.

O princípio da equidade parte da noção de que, sendo as pessoas submetidas a condições desiguais e a situações distintas, cabe ao Estado reconhecer essas diferenças e agir para corrigi-las.

Um exemplo do quanto o princípio da equidade tem efeito prático ocorre em qualquer unidade de saúde que siga, em sua triagem de pacientes, uma classificação de risco (Brasil, s/d). Nesse caso, a prioridade de atendimento considera a gravidade, em seguida a urgência e, por último, a ordem de chegada. Pelo princípio da igualdade, o atendimento deveria ser prestado primeiro a quem chegou antes, mas isso seria iníquo. Afinal, para casos graves, o tempo é um fator primordial e o objetivo maior da política, que é salvar vidas, estaria comprometido pela falta de um critério de equidade.

Neste caso, a avaliação vai além de simplesmente contabilizar atendimentos, tratamentos e curas. O importante será analisar por que

determinados públicos talvez não estejam sendo devidamente priorizados e recomendar a inclusão de critérios práticos que traduzem o princípio da equidade para situações muito concretas e que fazem toda a diferença.

A equidade é um princípio basilar. Deve estar presente desde a escolha do problema até a definição da estratégia da política e estender-se à formatação dos processos e à verificação da entrega dos produtos. Portanto, fazem parte da avaliação formativa. No ciclo de avaliações somativas, novamente se confere a aderência dos resultados ao público alvo definido como prioritário dos programas e o impacto final da política para um maior grau de equidade social, no âmbito da política pública em questão (saúde, assistência social, educação, emprego, mobilidade urbana etc).

### **Métodos e técnicas de avaliação**

Não confunda os tipos de avaliação com seus métodos e técnicas. As avaliações são orientadas por propósitos e por perguntas, e não por técnicas. O fetichismo de dados tem induzido ao equívoco de achar que a avaliação é o método. Essa é uma completa inversão da lógica da avaliação.

É o propósito e a pergunta de avaliação que levam à escolha do método, e não o método que conduz as definições sobre a avaliação. Dependendo do tipo de problema a ser avaliado, alguns métodos podem ser mais adequados que outros e alguns podem se mostrar completamente inapropriados.

Métodos como o de diferenças em diferenças, pareamento, uso de variáveis instrumentais, análise envoltória de dados, regressão descontínua e as técnicas de experimentos aleatorizados, pesquisas com grupos focais ou "surveys" com amostras representativas, entre outras, são maneiras de operacionalizar uma avaliação.

Os centros e institutos de pesquisa, como o Ipea, têm pessoal especializado na realização de avaliações utilizando as metodologias e técnicas mais adequadas. No entanto, a primeira pergunta que uma analista

(econometrista, estatística ou outra) faz é justamente de que tipo de avaliação se trata, qual o propósito, qual o grau de maturidade atingido pela política e pelo programa. Só depois se perguntará: onde estão os dados? Eles são confiáveis? São completos? Foram bem colhidos e tratados?

Nenhuma especialista em análise de dados, por mais habilitada que seja no uso dos métodos mais sofisticados que existem, será capaz de executar um bom trabalho de avaliação sem que a pergunta de pesquisa avaliativa esteja clara e a matéria-prima trazida pelo monitoramento seja razoável.

Outra recomendação importante é se buscar a chamada triangulação de métodos, ou seja, combinar métodos e técnicas quantitativas e qualitativas para se obter conclusões mais abrangentes e aprofundadas e também se entender melhor a lógica que incide sobre o problema, assim como a maneira como as pessoas se comportam diante dele. Metodologicamente, informações quantitativas (dados) e qualitativas são complementares, e não rivais (Weiss, 1998, p. 14).

É bom levar em conta que métodos complexos precisam ser explicados aos dirigentes e ao público de forma lógica e inteligível. Triangular métodos pode oferecer narrativas que melhor expliquem os números.

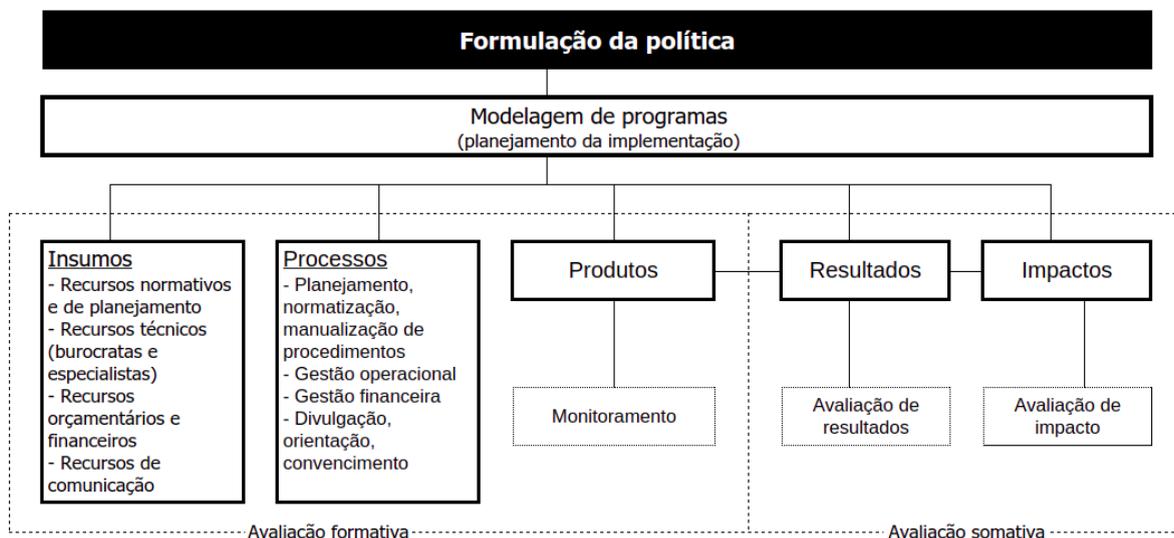
## **Estabeleça o ciclo de monitoramento e avaliação**

O ciclo de monitoramento e avaliação é a previsão de fases ou momentos de avaliação sequenciados. Toda análise "ex ante" precisa prever seu ciclo, estabelecendo prazos em que cada tipo de avaliação será efetuado.

Note que as avaliações são encadeadas e acompanham a modelagem dos programas.

## FIGURA 17

### Ciclo de monitoramento e avaliação



Fonte: Elaboração do autor.

Disponível em <https://bit.ly/3mhrItH>

O ciclo proporciona que o monitoramento e as avaliações obtenham um caráter cumulativo (ou "somativo", como diz Scriven). Assim, se não há economicidade na aquisição de insumos, a eficiência estará comprometida, pois produtos caros demais acarretam uma oferta menor de produtos - sendo, nesse sentido, menos eficiente. Não se fará mais com menos, mas menos com mais. Por sua vez, se não houver eficácia e o produto for mal feito ou não for entregue devidamente, também se compromete a eficiência. Ou seja, economicidade e eficácia são componentes da eficiência.

Por sua vez, dependendo do grau de ineficiência, compromete-se parcial ou completamente a efetividade dos programas. Havendo baixa efetividade dos programas, compromete-se a efetividade da política.

## **8. CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS**

Como se viu ao longo deste trabalho, a análise "ex ante" de políticas públicas não é apenas uma técnica, mas uma abordagem. É uma maneira diferente de se raciocinar sobre problemas coletivos, coordenar processos de articulação e pactuação entre autoridades dirigentes de políticas, diretoras de programas e gestoras de ações governamentais.

Também é uma linguagem a ser aprendida, com uma gramática própria. Existem maneiras mais corretas de se aplicar conceitos e interpretações para tornar esses processos mais inteligíveis, amigáveis e sustentáveis. O objetivo dessa gramática não é o de criar uma comunidade de pessoas especializadas no assunto, e sim, estimular a que mais pessoas especializadas ajudem muitas outras a expressar suas ideias da forma mais compreensível possível, sem ambiguidades, consistente e coerentemente.

Os fundamentos teóricos, as orientações metodológicas e os exercícios de aplicação prática são um primeiro passo de um longo aprendizado. Políticas melhor concebidas e programas melhor implementados dependem muito de se desenvolver esse aprendizado.

O mesmo vale para o trabalho de monitoramento e a avaliação, que não se prestam a apontar culpados. Esse papel cabe aos dirigentes, aos órgãos de controle e ao público. Monitoramento e avaliação são radares para detectar problemas. Servem não para disseminar a cizânia e a competição por recursos, mas para orientar a cooperação, a interligação de unidades de uma organização que vivem compartimentadas e brigam entre si como se fossem adversários, e não parceiros de um mesmo time em busca de objetivos comuns.

Os problemas públicos e a organização burocrática existente para resolvê-los já são suficientemente complicados. A tarefa da análise "ex ante" é organizar e facilitar esse esforço e descomplicar os dilemas que os acompanham. A função da análise não é produzir estudos. É encontrar soluções. Estudos,

análises, teoria, metodologia e conceitos ou são ferramentas práticas, aplicadas e concretas ou são perda de tempo e de recursos públicos.

Por isso, comece não pela análise em si e programando oficinas, mas convencendo dirigentes da importância desse trabalho e da relevância de dar prioridade e emprestar seu patrocínio a esse esforço de fôlego e extremamente útil. Mostre os inúmeros benefícios que podem ocorrer na melhora da governança, na supervisão mais inteligente do monitoramento sobre a gestão, no foco em resultados, na melhor preparação das pessoas responsáveis pela gestão para o diálogo com os agentes dos órgãos de controle, na possibilidade de se gerar notícias positivas a todo o momento e comemorar conquistas futuras que brotam a todo momento, em realizações presentes.

Faça desse processo uma oportunidade para que a organização e as equipes se conheçam melhor e entendam o que cada qual tem feito, com que avanços e que dificuldades. A análise "ex ante" proporciona um excelente roteiro para o diálogo interorganizacional e entre partícipes (outros governos, organizações civis) e especialistas, de modo organizado e metódico.

Considere o método como um guia, um orientador dos passos e das melhores alternativas para reforçar seu sequenciamento lógico e convencer públicos mais amplos com argumentos mais bem fundamentados. Entender a metodologia como um raciocínio lógico, com um instrumental que lhe seja correspondente, e não como uma lista de regras de bolso, funciona melhor do que simplesmente seguir um "check-list" instituído por alguma lei, decreto ou portaria.

Preferencialmente, em sua primeira experiência ao realizar a análise, busque auxílio especializado. O Ipea conta com pesquisadoras e pesquisadores experimentadas e habilitadas a atuar nesse tipo de trabalho, seja na facilitação e moderação de discussões e processos de planejamento, seja como observadoras de atividades que sejam conduzidas por você. A equipe do Ipea pode principalmente ajudar a pensar, a entender e a sugerir que tipo de pactuação, de

escopo, de termo de referência e de complementos a sua proposta de análise seriam os mais prudentes e recomendáveis.

Mais importante, análise "ex ante" se aprende a fazer lendo a respeito e dialogando muito com muitas pessoas. Interagir organizadamente com pessoas de diferentes perfis traz uma diversidade cognitiva que contribui para ganhos de inteligência coletiva na definição da melhor estratégia de solução de problemas.

Fora isso, use bem os conceitos, as teorias e siga a metodologia. Aplique as bases do raciocínio científico à sua própria experiência em análise "ex ante". Pense neste guia como um referencial de análise. Aplique-o e veja em que medida sua experiência prática reforça os pressupostos e as orientações dadas aqui ou se elas falharam de alguma maneira.

Se possível, nos conte ([antonio.lassance@ipea.gov.br](mailto:antonio.lassance@ipea.gov.br)) o que deu mais certo, o que deu errado e por quê. Sua experiência certamente será uma nova fonte de aperfeiçoamento, detalhamento ou reformulação deste referencial.

## **ANEXOS**

## **Anexo 1**

### **Portaria de Grupo de Trabalho (GT) de análise ex ante**

O exemplo a seguir foi adotado pela Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde do Governo Federal do Brasil.

Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção Especializada à Saúde

PORTARIA Nº 901, DE 9 DE SETEMBRO DE 2021

Institui Grupo de Trabalho (GT) de análise ex ante das políticas e programas da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde.

O Secretário de Atenção Especializada à Saúde, no uso de suas atribuições,

Considerando que a Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES), possui, dentre as suas competências, a de participar da formulação e da implementação da política de atenção especializada à saúde, observados os princípios e as diretrizes do SUS;

Considerando que atualmente a Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES) é responsável por um total de 43 políticas e programas de saúde;

Considerando que há o desafio de superar a fragmentação das intervenções de saúde no âmbito da atenção especializada, de modo a aperfeiçoar a política pública e trazer mais unicidade ao desenvolvimento das ações de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação;

Considerando que foi formalizada parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para a realização de uma Análise ex ante para uma política de atenção especializada à saúde;

Considerando que o Termo de Referência para uma análise ex ante das políticas e programas da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde aprovado pelo colegiado da SAES em 24 de junho de 2021;

Considerando que no Termo de Referência há recomendação no sentido de formalização da equipe encarregada ou grupo de trabalho (GT) de análise ex ante, com objetivo e prazo definidos, bem como sua composição, por meio de Portaria, resolve que; e

Considerando a Nota Informativa nº 1/2021 - CGMIND /SAES/MS, constante do NUP/SEI 25000.128790/21-51, resolve:

Art. 1º Fica instituído Grupo de Trabalho de análise ex ante com a finalidade de realizar análise ex ante dentro do objetivo de contribuir com um diagnóstico da política de atenção especializada à saúde , conforme estabelecido em Termo de Referência.

Art. 2º Compete ao Grupo de Trabalho de análise ex ante:

I - levantar informações e realizar consultas que forneçam subsídios para o desenvolvimento do projeto;

II - participar das atividades previstas na Programação constante no Termo de Referência, em especial:

- a) apoiar desenvolvimento do referencial de análise ex ante para verificar se a política de atenção especializada está devidamente definida, estruturada e organizada em programas; atende a públicos-alvos prioritários que são afetados por problemas considerados como centrais, dada a missão à qual a esfera federal é incumbida e conforme concepções de saúde pública (teorias) consistentes, transparentes, institucionalmente legitimadas e socialmente pactuadas;
- b) contribuir com o detalhamento da programação da análise ex ante dos programas;
- c) contribuir com o detalhamento da programação da análise ex ante dos instrumentos de política utilizados pelos programas;
- d) contribuir com o detalhamento da programação da análise ex ante dos sistemas de monitoramento e avaliação.

Art. 3º O Grupo de Trabalho de análise ex ante terá a seguinte composição:

I - cinco representantes da Coordenação-Geral de Monitoramento de Indicadores de Serviços na Atenção Especializada à Saúde (CGMIND/SAES/MS);

II - um representante do Serviço de Acompanhamento de Projetos de Cooperação Técnica na Atenção Especializada à Saúde (SEAPCOP/SAES/MS);

III - um representante do Departamento de Atenção Especializada e Temática (DAET/SAES/MS);

IV - um representante do Departamento de Regulação, Avaliação e Controle (DRAC/SAES/MS);

V - um representante do Departamento de Atenção Hospitalar, Domiciliar e de Urgência (DAHU/SAES/MS);

VI - um representante do Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social em Saúde (DCEBAS/SAES/MS); e

VII - um representante da Coordenação-Geral de Planejamento e Orçamento (CGPO/SAES/MS).

Art. 4º Serão convidados, na qualidade de membros:

I - dois representantes da Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS/MS); e

II - um representante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Parágrafo único. Os membros serão indicados pelo titular máximo das unidades do Ministério da Saúde e do IPEA à Coordenação do Grupo de Trabalho.

Art. 5º O Grupo de Trabalho será coordenado pela Coordenação-Geral de Monitoramento de Indicadores de Serviços na Atenção Especializada à Saúde, da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde que também prestará o apoio administrativo.

Art 6º O Grupo de Trabalho poderá convidar outros representantes de outros setores do Ministério da Saúde e a ele externos, cuja participação seja considerada necessária ao desenvolvimento e cumprimento das suas finalidades.

Art. 7º O Grupo de Trabalho reunir-se-á, ordinariamente, semanalmente e, extraordinariamente, sempre que necessário, por convocação da sua Coordenação.

Parágrafo único. O quórum de reunião e de deliberação do Grupo de Trabalho é de maioria simples.

Art. 8º O Grupo de Trabalho terá duração até 30 de junho de 2022, prorrogável por mais 90 (noventa) dias, caso seja necessário para a conclusão do trabalho.

Parágrafo único. Caberá ao Grupo de Trabalho, ao final do prazo de que trata o caput, apresentar relatório com análise ex ante da política, programas, instrumentos e sistemas de monitoramento e avaliação da atenção especializada à saúde, que será entregue ao titular máximo da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde.

Art. 9º A participação no Grupo de Trabalho será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 10 Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

## Anexo 2

### Exemplo de programa de trabalho necessário à análise "ex ante"

Este programa sugere uma do passo a passo da análise "ex ante" e pode ser útil à estruturação dos termos de referência das pessoas encarregadas da facilitação de processos e da moderação de discussões.

Revise as orientações apresentadas anteriormente sobre a organização de oficinas e sobre a maneira de desenvolver cada atividade. Adapte essas recomendações às condições objetivas da sua organização e ao escopo da análise que você realizará.

QUADRO 1: programa de trabalho

<b>Etapa preliminar: pactuação, institucionalização e preparação dos trabalhos</b>	
<b>Semana</b>	<b>Descrição das atividades do GT</b>
1 <sup>a</sup> .	<u>Reconhecimento da demanda, definição do escopo e consolidação dos objetivos da análise:</u> Oficina de reconhecimento da demanda e apresentação básica para a elaboração de plano de trabalho, conforme termo de referência (TR). Neste primeiro momento, o órgão demandante e a assessoria esclarecem mutuamente a demanda (papel do órgão demandante) e o que é a análise "ex ante" (papel da assessoria) para verificar se é de fato de análise ex ante que se trata de fazer. Obs: um seminário aberto, com a presença de dirigentes, diretores, gestores e assessoria pode cumprir essa função.
2 <sup>a</sup> .	Envio do termo de referência à direção superior responsável para conhecimento. Obs: enquanto isso, o órgão prepara o ato normativo instituindo o

	grupo de trabalho (GT).
3ª.	<p>Oficina de apresentação do TR à direção e aos membros indicados para o GT, para esclarecer objetivos, prazos e compromissos do trabalho e colher críticas e sugestões, se necessárias, para aprimorar a proposta de trabalho.</p> <p>Definição de responsável pela organização do repositório do conhecimento para reunir toda a documentação que fundamenta a política, os programas e as ações.</p>
4ª.	<p>Publicação do ato que institui o GT e do TR. Formalização da equipe encarregada e do plano de trabalho.</p> <p>Curso ou primeira oficina de introdução ao referencial de análise:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conceitos</li> <li>- Teorias</li> <li>- Metodologia de trabalho.</li> </ul>
5ª.	<p>Apresentação sintética do repositório do conhecimento pela coordenação do GT e por responsáveis mais afeitos a cada área:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Documentos básicos;</li> <li>- Normativos;</li> <li>- Programas, pactos, compromissos;</li> <li>- Biblioteca de referência;</li> <li>- Bases de dados.</li> </ul> <p>Verificação das possíveis lacunas.</p> <p>Encaminhamento das providências para completar o repositório.</p>
<b>Fase 1: análise da política</b>	
6ª.	<p>Oficina de mapeamento de políticas e programas atuais.</p> <p>Se houver catálogo, apresentação de políticas e programas, apresentação do mesmo.</p> <p>Caso não haja, previamente a esta oficina, um membro do GT precisará fazer uma pesquisa nos normativos para listar o rol de</p>

	políticas e programas envolvidos.
7 <sup>a</sup> .	Construção da nuvem de problemas. Revisão da formulação dos problemas. Identifique no repositório a literatura explicativa a respeito desses problemas e recomende a leitura prévia à próxima oficina
8 <sup>a</sup> .	Construção das árvores explicativas de problemas. Organize o GT em grupos. Cada qual pode e deve trazer uma árvore e justificar os critérios que orientaram sua construção. Deve ser apresentada também a fundamentação teórica que levou à consideração do problema central, suas causas essenciais e suas grandes consequências. Na literatura, quais delas aparecem como variáveis de análise pelos especialistas ou pelos normativos? Quais as convergências e divergências entre as árvores? Por que elas ocorrem? Quais as que têm melhor consistência lógica e uma formulação de problemas melhor especificada? Tente agora construir uma única árvore. É possível unificá-las?
9 <sup>a</sup> .	Formule a teoria da mudança. Olhando o problema central, transponha-o enquanto situação superada ou mitigada. Que intervenção seria necessária para que isso ocorresse? Tente formular a intervenção escolhendo as variáveis causais que sejam chave para a mudança. A exposição da intervenção central, explicação de como ela incide sobre o problema e que expectativa de mudança ela projeta, é feita não ainda com o detalhamento, mas com a previsão de quais devem ser os programas a serem criados e modelados ou reformulados. São eles que irão especificar pontos nevrálgicos a serem atacados simultaneamente para compor uma intervenção da política.
10 <sup>a</sup>	Produção do relatório final e apresentação ao GT. Revisar com base em críticas e sugestões do próprio GT.
11 <sup>a</sup> .	É recomendável submeter essa primeira versão do relatório a um

	<p>painel de especialistas para fortalecer o papel da análise como de apoio à decisão, ou seja, como levantamento de alternativas e de prós e contras a serem levados em conta na decisão da alta administração. Outra alternativa é realizar o painel depois de o relatório ser apresentado, revisado e validado pela alta administração. O ideal é que a alta administração decida se prefere um painel de especialistas neste momento ou posteriormente.</p>
<p>12ª ou mais (oficinas, seminários e reuniões deliberativas).</p>	<p>Reunião e/ou seminário de validação. O GT deve verificar com a alta administração se ele fará apenas a leitura ou se pretende uma primeira conversa reservada para que seja apresentado o relatório, antes de levar a um fórum mais amplo, por exemplo, de secretários e diretores.</p> <p>Neste ponto, o relatório do GT é revisado, incorporando modificações, mas essa nova versão passa a ser apresentada não mais como relatório do GT, mas da alta administração.</p> <p>Lembre-se de, neste momento, já envolver a área de comunicação do órgão. Uma série de reuniões, cerimônias, peças informativas e de divulgação podem ser necessárias. O ideal é a alta administração solicitar um plano de comunicação da proposta de revisão ou reformulação da política.</p> <p>Será preciso decidir, com base no modelo de governança da política, quantas rodadas de validação e com quem serão necessárias. Isso pode envolver conselhos de políticas públicas com participação social e fóruns com governadores e prefeitos.</p> <p>Essas recomendações serão incorporadas, a critério da alta administração do órgão, e assumidas como sua nova proposta, em nova versão.</p> <p>A essa altura, o GT funciona como uma espécie de secretaria desse trabalho, caso ela não seja assumida por alguma unidade executiva</p>

	ou de assessoria da administração superior.
13ª	<p>Consulta pública: a última versão pode ser então submetida à leitura, crítica e sugestões por parte de pessoas do público em geral que queiram fazê-lo. Tais auscultas podem ser presenciais ou virtuais. É importante ter alguma ferramenta específica para isso, seja formulário aberto (considere que muitas plataformas disponibilizam, mas há um limite do número de participantes), seja um e-mail criado especificamente para tal finalidade.</p> <p>Após essas auscultas ou consultas, é importante que haja uma relatoria das críticas e sugestões havidas, o GT se reúna e apresente um parecer sobre eventuais incorporações de críticas e sugestões. Esse parecer retorna para aprovação da alta administração.</p> <p>O processo de auscultas ou consulta pública é útil por revelar eventuais pontos que precisem de mais detalhamento ou esclarecimento e que não haviam sido pensados na proposta original. Podem ser objeto de providências complementares, a serem tomadas no próximo passo.</p>
14ª	<p>Institucionalização do relatório: revisão dos atos normativos e produção de manuais e informativos.</p> <p>Realização de pelo menos um seminário ou de reuniões de apresentação e encaminhamento.</p> <p>Cerimônias de lançamento da nova política e dos novos programas, rodadas de comunicação ("road shows"), informativos, perguntas mais frequentes ("faqs"), instruções normativas, guias ou manuais de orientação e o trabalho de preparação das ouvidorias para se atualizarem aos novos procedimentos são essenciais.</p>
15ª ou mais oficinas	Lembre-se de prever uma cota extra de oficinas, caso algumas delas precisem desdobrar-se ou haja imprevistos.
<b>Fase 2: análise <i>ex ante</i> dos programas</b>	

<p>Cronograma a definir</p>	<p>Se a análise "ex ante" validou a nova estratégia e diretrizes e reformulou a política, na sequência, essas mudanças devem ser traduzidas na dimensão dos programas. Em seguida, ao nível das ações.</p> <p>Esse detalhamento abre uma nova fase, com a programação da análise <i>ex ante</i> dos programas.</p> <p>A política, reformulada, dirá exatamente quais programas continuam a existir e que precisarão ser extintos, fundidos ou criados. Esses precisarão ser modelados. Nessa fase, o que se deve fazer é exatamente tal modelagem.</p> <p>Os processos aqui ganham uma sequência inicial similar à utilizada para a política, na medida em que a modelagem dos programas precisam nascer acoplados à política, seguindo os rastros de sua teoria da mudança.</p> <p>Assim, os passos iniciais de oficina ou curso de ambientação dos GTs dos programas para se familiarizar com o referencial de análise; criação do repositório específico dos programas; nuvens de problemas; criação de naipes de problemas e árvores explicativas de problemas vão também merecer oficinas específicas.</p> <p>Nessas oficinas, se fará o detalhamento dos problemas, dos naipes e das árvores em maior profundidade do que se fez na política.</p> <p>Como a política nasce de um esforço matricial de integração, elas parte de um único GT. No caso dos programas, eles são vértebras da política e representam um conjunto mais amplo. Portanto, não apenas se pode como se deve trabalhar com mais de um GT simultaneamente, um para cada programa.</p> <p>Espalhe os membros do GT da política nos GT's específicos de cada programa. Isso vai contribuir para que a concepção da política tenha presença ativa na modelagem dos programas. Vai também</p>
-----------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>proporcionar suporte teórico-conceitual e metodológico aos trabalhos. O papel dessas pessoas integrantes do GT original é zelar pela coerência da modelagem e atuar como facilitadores das discussões. O aprendizado obtido na experiência do GT na análise da política as habilita a cumprir essa função. Todavia, deve ficar claro que esse papel de facilitação deve ser exercido sem tirar o protagonismo da modelagem, que deve ser de diretores e gestores de programas - desde que tais novos integrantes respeitem a concepção e a estratégia já definidas para a política.</p> <p>Portanto, se, por exemplo, a política é unificada e passa a ser organizada em torno de três programas, o GT da política se dividirá em três GT's de cada programa, incorporando a participação de diretores e gestores selecionados para que tomem a frente da modelagem das ações.</p> <p>A cada mês, podem ser feitas reuniões que sirvam como pontos de controle. O GT original se reúne, troca impressões e informações e analisa o andamento dos trabalhos; a evolução e as dificuldades das discussões e as conclusões parciais; compartilha dúvidas que podem ter sido sanadas em outro GT e assim por diante.</p> <p>Preveja tempo suficiente para esse cronograma.</p>
<p>Pelo menos uma oficina</p>	<p>O passo seguinte, que costuma tomar cerca de dois terços do tempo dos GTs de programas, é o da modelagem propriamente dita, dos insumos aos impactos.</p> <p>Comece com uma oficina de modelagem da implementação, listando insumos, processos e produtos.</p> <p>É provável que se precise de uma oficina para a discussão em grupos, cada qual pensando quais processos diferentes devem ser organizados em detalhe, mas comece por esboçar uma ideia geral e encadeada.</p>

	<p>A primeira atividade em grupo pode pensar quais os insumos, processos e produtos, trazer os diferentes esboços para se firmar uma visão geral e, em seguida, detalhar, conforme fases de cada processo. Reforce sempre que o processo é uma sequência, coerente com os insumos (se preciso, os insumos deverão ser revisados ou detalhados), e o processo em si é um passo a passo, com fases distintas e atividades relacionadas.</p> <p>Lembre também de enfatizar que o raciocínio deve começar de trás para a frente, ou seja, dos impacto, dos resultados e mais especificamente dos produtos para, em seguida, os processos e insumos. Processos só fazem sentido para gerar produtos. Insumos só fazem sentido para alimentar processos.</p> <p>Esses aspectos precisam ser recorrentemente lembrados para garantir a coerência da modelagem.</p>
<p>Pelo menos uma oficina</p>	<p>Nesta oficina, agora sim, organize os grupos de detalhamento dos insumos, processos e produtos. É preciso, o tempo todo, evitar que cada processo ganhe vida própria e não esteja conectado aos demais. Mesmo que a oficina seja rápida e haja tempo de se fazer o exercício que está proposto para a próxima oficina, mantenha o próximo passo separado para ser realizado na semana ou na oficina seguinte. Dê tempo para assentar melhor as ideias e repensar as relações entre as partes.</p> <p>Enquanto isso, submeta esses primeiros esboços a pessoas de fora do GT, mas muito envolvidas na direção ou gestão dos processos, para colher críticas e sugestões.</p> <p>Avalie se esses processos precisarão ser submetidos a mais oficinas de revisão para seu refinamento pelo GT.</p>
<p>Pelo menos uma oficina</p>	<p>Depois da oficina de detalhamento, faça nova oficina para juntar as peças do modelo lógico e verificar sua coerência (se a modelagem</p>

	<p>condiz com os objetivos da política e entrega seus produtos, resultados e impactos) e coesão (a unidade e sequência entre as partes, se uma componente leva logicamente à outra).</p> <p>Consolide a proposta final de modelagem.</p>
Pelo menos uma oficina	<p>Em seguida, faça a estimativa de produtos, resultados e impactos. Se o GT listou, mas ainda não conseguiu quantificar produtos, resultados e impactos, esse é o momento.</p> <p>Levante portanto os parâmetros e os indicadores de cada variável de processo.</p> <p>Estabeleça os pontos de controle e os momentos para o monitoramento (entrada de dados sobre variáveis, parâmetros e indicadores) e avaliação, propondo os devidos ciclos.</p>
Pelo menos uma oficina	<p>Painel de especialistas sobre indicadores de resultados e impactos que sejam mais coerentes para com os produtos previstos. Faça a mesma consulta à alta administração que foi feita na 1ª fase. É recomendável que o painel de especialistas anteceda a decisão.</p>
Pelo menos uma oficina	<p>Elaboração, revisão e consolidação do relatório final.</p>
Pelo menos uma oficina ou reunião deliberativa	<p>Apresentação conjunta dos GTs de programas para validação da alta administração e dos conselhos de políticas públicas e federativos.</p> <p>Novamente, lembre-se de já envolver a área de comunicação do órgão desde o momento em que haja a consolidação e apresentação do relatório final do GTs.</p>
Pelo menos uma oficina ou reunião deliberativa	<p>Oficina de planejamento da comunicação da proposta de revisão ou reformulação dos programas.</p>
Pelo menos uma oficina	<p>Oficinas de institucionalização dos novos programas.</p>
Cota extra de oficinas	<p>Lembre-se de prever uma cota extra de oficinas, caso algumas delas precisem desdobrar-se ou haja imprevistos.</p>

<b>3a. fase: análise <i>ex ante</i> dos instrumentos de política utilizados pelos programas</b>	
A definir	<p>O detalhamento da programação da análise <i>ex ante</i> dos instrumentos de política utilizados pelos programas depende das conclusões da análise <i>ex ante</i> dos programas, na medida em que elas informam a estratégia e as diretrizes de análise.</p> <p>A depender da consistência e coerência dos processos anteriores, o correto é a a definição dos instrumentos já seja feita no âmbito da análise dos programas e ser revisada em uma oficina de avaliação "ex post" em algum momento definido como ponto de controle.</p>
<b>Fase 4: análise dos sistemas de monitoramento e avaliação</b>	
A definir	<p>O detalhamento da programação da análise <i>ex ante</i> dos sistemas de monitoramento e avaliação depende das conclusões da análise <i>ex ante</i> dos programas, na medida em que elas informam a estratégia e as diretrizes de análise.</p>
<b>Conclusão de todas as fases da análise "ex ante"</b>	

## Glossário

**Ação:** é um conjunto de processos que, com a gestão adequada de insumos, tem o propósito de entregar produtos e serviços ao público.

**Atividade:** é a menor unidade prevista pelos processos de cada ação.

**Processo:** é o fluxo de atividades organizadas e sequenciadas.

**Coordenação:** A coordenação é um atributo da governança. Refere-se a pelo menos três esforços intimamente relacionados: articular, pactuar e solucionar controvérsias. Articular é o processo de diálogo, interação e relacionamento em busca de uma convergência de interesses e objetivos. Pactuação é a concretização de um acordo decorrente da articulação de objetivos, metas e responsabilidades em torno de soluções, de forma mais ampla (políticas e programas) ou mais específica, nas ações. A solução de controvérsias são negociações e decisões que ajudam a dirimir dúvidas ou suprir lacunas não previstas anteriormente, quando a política foi articulada e pactuada. Qualquer política, ao lidar com problemas complexos envoltos em incertezas, principalmente se não levantadas e trabalhadas "ex ante", suscitará controvérsias que aparecerão, mais cedo ou mais tarde, e demandarão mecanismos para saná-las.

**Custo de oportunidade:** é o custo de se deixar de fazer ou de escolher algo e em favor de uma outra alternativa. A analogia mais famosa sobre custo de oportunidade é a escolha hipotética entre manteiga ou armas ("guns or butter model"). Dado um limite de produção de bens, cada país precisa escolher em que medida uma opção compromete a outra. Na escolha, não está exatamente o custo-benefício de cada uma, mas o prejuízo que uma escolha errada ou descompensada pode acarretar. No custo de oportunidade, são comparados bens

com diferentes utilidades, como no exemplo da manteiga versus armas, que servem a propósitos completamente diferentes.

**Custo-benefício:** em geral, quando se decide fazer ou adquirir algo, calcula-se o custo daquela escolha e o benefício que ela proporcionará. A pergunta por trás do custo-benefício é: o que é mais vantajoso? A ideia é que se compare e se decida em favor do que traz o melhor ou maior benefício a um menor custo, preferencialmente, entre bens que sejam comparáveis em termos de sua utilidade. Por exemplo, é melhor comprar um veículo novo, compacto, simples e mais econômico ou comprar um veículo de mesmo preço, mas usado, mais confortável, com ar condicionado e direção hidráulica? Apesar do preço de aquisição ser o mesmo, há diferenças de custos de manutenção. O mais novo e popular, em princípio, terá uma manutenção mais barata. Por outro lado, a depreciação de um veículo usado é menos, se comparada ao novo. Outro exemplo: é melhor comprar um apartamento menor no centro da cidade ou uma casa maior em um bairro mais afastado? A um mesmo preço, as diferenças envolverão a chance de ir a pé para o trabalho, na primeira opção (apartamento no centro) ou de carro ou ônibus, com a casa mais afastada. Os custos de manutenção de uma casa tendem a ser maiores do que de um pequeno apartamento. Há questões imateriais que normalmente são levadas em conta, mesmo que não possam ser contabilizadas. Por exemplo, ter uma casa com quintal, melhor qualidade do ar e menos barulho é um benefício que varia conforme o estilo de vida e noções de conforto, que não são as mesmas de pessoa a pessoa. Em políticas públicas, esses aspectos também precisam ser levados em consideração.

**Estratégia:** a palavra *estratégia* se referia ao plano traçado pelos "estrategos", os comandantes militares mais experientes que assumiam as decisões superiores em guerra. Alguns desses antigos combatentes, por terem não só travado grandes batalhas, mas sobretudo por terem desenvolvido um aprendizado sobre a melhor maneira de conquistar territórios, eram considerados especialistas na

*arte de surpreender os adversários*, conforme uma expressão que se tornaria conhecida como sinônimo de estratégia. Diante de um campo de batalha com determinada topografia, de um adversário com determinadas forças e fraquezas, de um momento ou condição (tempo chuvoso? Hora noturna? Terreno pantanoso?), o trabalho dos estrategos era arquitetar a melhor maneira de encontrar flancos que fossem os pontos fracos a serem explorados e que permitissem a conquista de um objetivo final com o menor esforço possível e menor dano. Transposto para o plano da política e das políticas públicas, estratégia é a compreensão profunda sobre as características e o comportamento de um problema e a escolha daqueles problemas prioritários a serem atacados de modo organizado e integrado.

**Externalidade:** é um efeito colateral, uma consequência indesejada (externalidade negativa) ou uma surpresa bem-vinda (externalidade positiva). Uma fábrica de chocolates é feita para produzir bens de consumo, mas, para os moradores de uma localidade, gera empregos e produz alimentos que a própria localidade vai consumir. Esses são efeitos diretos, e não colaterais. Mas a poluição que essa fábrica pode causar é uma externalidade negativa. Ao mesmo tempo, se em torno da fábrica surge um novo bairro, lanchonetes, restaurantes, centros de lazer, clínicas, essas seriam externalidades positivas.

**Ferramentas da ação governamental:** são a especificação desses instrumentos. Se um benefício financeiro é um instrumento de incentivo, o cadastro que as pessoas precisarão preencher, a conta bancária e o cartão de crédito para sacar o dinheiro ou pagar contas pela função crédito são ferramentas. Não há instrumento sem ferramenta e nem ferramenta que não signifique algum tipo de instrumento de incentivo, restrição ou convencimento.

**Gestão:** Gerir (do latim "gerere", da mesma forma como "gestare", significa carregar) diz respeito à maneira como insumos são usados em processos para gerar produtos, resultados e, no longo prazo, impactos. O emprego correto dos

recursos, da forma mais eficiente possível, é parte da dimensão operacional de responsabilidade da gestão das ações governamentais.

**Governabilidade:** é a condição alcançada por um governo que consegue transformar seu poder de iniciativa (poder de propor) em poder de agenda (poder de decidir prioritariamente), com elevada taxa de aprovação de suas propostas. Garantir governabilidade é parte da dimensão estratégica das políticas públicas.

**Governança:** Governança é a maneira como uma organização estrutura suas competências e atribuições para cumprir seus propósitos. As competências definem quem pode decidir sobre o quê. As atribuições estabelecem quem faz o quê. Frederickson reforça justamente essa ideia de governança como “jurisdição” – quem tem poderes de decidir e quem tem a obrigação de fazer. A governança é parte da dimensão tática dos programas governamentais.

**Indicadores:** são sumários de dados que sinalizam a ocorrência ou variação de uma variável a mudança de uma situação. A função do indicador é sempre a de indicar uma mudança de status da situação em relação a sua situação anterior. Os indicadores mais comuns são representados por taxas e índices.

**Instrumentos da ação governamental:** são incentivos, restrições, sanções ou comunicação e formação (informações, treinamentos, campanhas publicitárias) e um conjunto de técnicas mediante as quais as autoridades do setor público exercem seu poder na busca de induzir mudanças sociais. [...] Há apenas três instrumentos básicos à disposição dos governos: o porrete, a cenoura e o sermão.

**Linha de base:** é o ponto inicial (marco zero) de medição da condição anterior à intervenção sobre um problema. A linha de base é a referência para que se possa acompanhar melhor a evolução do problema e suas consequências e os efeitos de uma intervenção.

**Meta:** é a expectativa de mudança de indicadores ou de entregas almejadas, com os devidos prazos (meses, anos ou uma data precisa). As metas podem ser de produtos, no curto prazo; de resultados, no médio prazo; e de impactos, no longo prazo. A meta é sempre um compromisso cuja expectativa dependerá da continuidade das ações, o que por sua vez depende de fluxos regulares de insumos e processos.

**Modelo lógico:** é uma sequência que transpõe uma teoria do programa em uma matriz de insumos, processos e produtos que conduzirão a resultados e impactos. O modelo é uma matriz na medida em que ele deve demonstrar coerência para ser lido na vertical e na horizontal. Na vertical, cada componente é sequenciado, do primeiro ao último. Por exemplo, de um primeiro insumos normativo (a criação formal do programa) e seu orçamento ao planejamento da comunicação. E, na horizontal, se supõe que os insumos são aqueles necessários para, ao final, alimentar os impactos de longo prazo.

**Política:** é uma concepção institucionalizada voltada à solução de um problema central relevante para um determinado público.

**Problema de viés:** vieses ou enviesamento são distorções decorrentes de suposições ou escolhas indevidas de problemas ou de informações que erros que interferem, mascaram ou alteram os resultados e induzem a conclusões precipitadas ou errôneas. Por exemplo, pesquisas telefônicas podem trazer um viés de seleção porque nem todas as pessoas possuem ou atendem ligações telefônicas. É o chamado viés de seleção. Pesquisas baseadas em informações autodeclaratórias podem ter viés de informação - por exemplo, quando algumas pessoas se lembram melhor do que outras da ocorrência de alguns sintomas de doenças.

**Programa:** é a solução dada a a problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo.

**Projetos:** são ações ligadas a programas. Podem ser considerados como sinônimos de ação, se realizados pelos órgãos responsáveis pelos programas. Em programas que se baseiam em editais abertos a empresas ou organizações civis que ofertam produtos ou uma prestação de serviços, os programas pedem que esses partícipes apresentem projetos. Basicamente, assim como nas ações, esses partícipes apresentam propostas de como estruturar um conjunto de processos para a gestão de insumos adequados com o propósito de entregar produtos e serviços que atendam aos objetivos de um programa. Enquanto políticas são da dimensão estratégica e programas são da dimensão tática, projetos, assim como as ações, são da dimensão operacional.

**Tática:** A tática é a mobilização dos recursos disponíveis para a consecução de uma estratégia. Tome por exemplo o general romano, Quintus Fabius Maximus Verrucosus, considerado um grande estrategista, quando enfrentou o general cartaginês Aníbal (Cartago estava onde hoje é a Tunísia), durante a Segunda Guerra Púnica, entre 218 a 201 antes de Cristo. O exército cartaginês era maior, melhor treinado e muito bem comandado pelo lendário Aníbal. Diante dessa assimetria, a estratégia de Fabius foi a de evitar confrontos diretos e tentar sufocar o exército de Aníbal comprometendo suas fontes de suprimento. Eventualmente, Fabius fazia ataques de emboscada, em terrenos onde a superioridade numérica não faria tanta diferença - algo similar ao que os espartanos fizeram na passagem (quase um portão) das Termópilas. Pela estratégia paciente de sufocar, sabotar e fustigar o adversário, ao invés de atacá-lo em confrontos diretos, Fabius ganhou o apelido de "Cunctator", "protelador" - dito em sentido positivo e como sinal de inteligência. As táticas de sabotagem e emboscadas hoje são conhecidas como táticas de guerrilha. Em políticas públicas e programas governamentais, a definição da política e dos programas pela escolha de problemas prioritários e de uma intervenção preferencial é a estratégia. A montagem de equipes, sua capacitação e treinamento, a organização e normatização dos procedimentos, entre outras, são

questões de ordem tática. A execução (o que seria, na analogia militar, o combate) é a dimensão operacional.

**Teoria da mudança:** é uma formulação capaz de explicar um problema de política pública e, a partir de uma proposta de intervenção (o que fazer diante do problema) antecipa resultados que podem ser aguardados.

**Teoria do programa:** de forma similar à teoria da mudança, a teoria do programa levanta expectativas de resultados a partir de uma intervenção. A diferença é que essa intervenção está traduzida em uma programação de insumos e processos. As expectativas estão detalhadas e escalonadas, primeiro, na geração de produtos, no curto prazo; resultados, no médio prazo; e impactos, no longo prazo. Uma teoria do programa deriva de uma teoria da mudança e concretiza parte dos impactos preconizados pela política pública.

## Referências

ABRANTES, Paulo Cesar Coelho. Darwin foi um materialista? **Ciência Hoje**, v. 44, n. 261, jul. 2009, p. 50- 55.

ACCIAI, Claudia; CAPANO, Giliberto. Policy instruments at work: A meta-analysis of their applications. **Public Administration**, v. 99, n. 1, p. 118-136, 2021, p. 118-136. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/padm.12673>

AMMONS, David N. A proper mentality for benchmarking. **Public Administration Review**, 1999: 105-109. Disponível em <https://doi.org/10.2307/977630>

ARGRYIS, Chris, PUTNAM, Robert, and SMITH, Diana McLain. **Action science: concepts, methods, and skills for research and intervention**. San Francisco: Jossey-Bass, 1985.

BBC. **How to make an umbrella?** Let's visit an umbrella factory. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=46icOETnfAk>

BRASIL, Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

BRASIL, Congresso Nacional. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019: Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e dá outras providências. Brasília-DF: Congresso Nacional, 2019. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2019-2022/2019/Lei/L13874.htm#art5](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2019/Lei/L13874.htm#art5)

BRASIL, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC) e Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (Icict). Equidade. **Portal PenseSUS**. S/l, s/d. Disponível em <https://pensesus.fiocruz.br/equidade>

BRASIL, Ministério da Economia. **Políticas públicas selecionadas para avaliação**. Brasília: Ministério da Economia, CMAP, 2021a. Disponível em:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/con selhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/politicas-1>

BRASIL, Ministério da Saúde. **Portaria nº 901, de 9 de setembro de 2021**: institui Grupo de Trabalho (GT) de análise "ex ante" das políticas e programas da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2021b.

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-901-de-9-de-setembro-de-2021-345457069>

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016**: institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais - CMAP. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2016. Disponível em

<https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1086/Portaria%20102-2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº. 10.321**, de 15 de abril de 2020: regulamenta a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período 2020 a 2023, e altera o Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, que institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília: Presidência da República, 2020a. Disponível em

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10321.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10321.htm)

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 10.411**, de 30 de junho de 2020: regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília-DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm)

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores de programas**: guia metodológico. Brasília: MP, 2010. 128 p. Disponível em: [https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/84/1/Indicadores\\_programas-guia\\_metodologico.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/84/1/Indicadores_programas-guia_metodologico.pdf)

BRASIL. Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

**Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise "ex ante", volume 1.

Brasília-DF: Ipea, 2018. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf)

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.191**, de 1º de novembro de 2017:

Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Brasília-DF: Presidência da República, 2017a.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm)

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017:

dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília-DF: Presidência da República, 2017b.

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm)

CAIRNEY, Paul. **Understanding public policy**. London: Palgrave Macmillan, 2012.

CASSIOLATO, Martha e GUERESI, Simone. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. In: CARDOSO Jr., José Celso Cardoso e CUNHA, Alexandre dos Santos (Organizadores). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Parte III: Monitoramento e avaliação de políticas

públicas, páginas 297 a 331. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_ppa\\_vol\\_1\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf)

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. New Jersey: Prentice Hall, 1972.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico. CARDOSO Jr., José Celso Cardoso e CUNHA, Alexandre dos Santos (Organizadores). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Parte III: Monitoramento e avaliação de políticas públicas,

páginas 333 a 375. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_ppa\\_vol\\_1\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf)

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo. Texto para Discussão nº 1369. Brasília: janeiro de 2009. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1369.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1369.pdf)

FUNNELL, Sue C.; ROGERS, Patricia J. **Purposeful program theory**: Effective use of theories of change and logic models. John Wiley & Sons, 2011.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. In: CARDOSO Jr., José Celso Cardoso e CUNHA, Alexandre dos Santos (Organizadores). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Parte III: Monitoramento e avaliação de políticas públicas, p. 17-45. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_ppa\\_vol\\_1\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf)

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. In: CARDOSO Jr., José Celso Cardoso e CUNHA, Alexandre dos Santos (Organizadores). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Parte III: Monitoramento e avaliação de políticas públicas, p. 235-296. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_ppa\\_vol\\_1\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf)

GIDDENS, Anthony. **The consequences of modernity**. Stanford: Stanford University Press, 1990.

HIRSCHMAN, Albert O. **A bias for hope**: essays on development and Latin America. New Haven: Yale University Press, 1971.

- HOWLETT, M.; CASHORE, B. Conceptualizing public policy. In: ENGELI, I.; ALLISON, C. R. (Ed.). **Comparative policy studies**: conceptual and methodological challenges. London: Palgrave Macmillan, 2014. p. 17-33.
- HOWLETT, Michael. What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes and policy implementation styles. In: ELIADIS, P.; HILL, M., HOWLETT, Michael. **Designing government**: from instruments to governance. Montreal: McGill-Queen's: 2005, p. 31-50.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M. e CAPANO, Giliberto. The role of tool calibrations and policy specifications in policy change: evidence from healthcare reform efforts in Korea 1990-2020. **Journal of Asian Public Policy** 2022, p. 1-20. Disponível em <https://doi.org/10.1080/17516234.2022.2030276>
- JANNUZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. Rio de Janeiro: **RAP** 36(1), Jan./Fev. 2002, p. 51-72. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6427/5011>
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional** 25, no. 58 (2014): p. 22-42.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.
- KOGA, Natália M.; PALOTTI, Pedro L. de Moura; Nascimento, Marcilene I. Baia do e COUTO, Bruno Gontijo do. Análise de políticas públicas e uso de evidências pelas burocracias: proposta de um modelo analítico para exploração das fontes que informam as políticas públicas no caso brasileiro. In: PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; SANTOS, Janine Mello dos. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24. Brasília: Ipea, Novembro 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10374/1/bapi\\_24\\_art2.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10374/1/bapi_24_art2.pdf)

- LASSANCE, Antonio. O Que é uma Política e o Que é um Programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. In: BARBOSA, Sheila C. T. e COUTO, Leandro F. **Boletim de Análise Político-Institucional**, nº 27. Brasília: Ipea, março de 2021. pp. 59-67. Disponível em:  
[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/210322\\_bapi\\_27\\_artigo\\_07.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210322_bapi_27_artigo_07.pdf) . DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art7>
- LASSANCE, Antonio. **What is a policy and what is a government program?** A simple question with no clear answer, until now. SSRN, November 10, 2020. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3727996>  
DOI:<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3727996>
- LEMINSKI, Paulo. **Toda poesia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- LEWIN, Kurt. **Field theory in social science**: selected theoretical papers. New York: Harper & Row, 1951.
- MATUS, Carlos. O Plano como aposta. In: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat (Organizadores). **Planejamento e orçamento governamental**. Volume 1. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2007. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/805/1/Coletânea%20Planejamento%20e%20Orçamento%20-%20O%20plano%20como%20aposta.pdf#page=4>
- MÉNDEZ-MARTÍNEZ, José Luis. **Políticas públicas**: enfoque estratégico para América Latina. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2020.
- MÉNDEZ-MARTÍNEZ, José Luis. Políticas públicas: enfoque estratégico para América Latina. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2020.
- MERTENS, Donna M.; WILSON, Amy T. **Program evaluation theory and practice**. Guilford Publications, 2018.
- NEWCOMER, Kathryn E.; HATRY, Harry P.; WHOLEY, Joseph S. **Handbook of practical program evaluation**. Hoboken-NJ: John Wiley & Sons, 2015.

NILSEN, P. Making sense of implementation theories, models and frameworks.

**Implementation Science**, 10(53), p. 2-13, 2015. Disponível em

<https://doi.org/10.1186/s13012-015-0242-0>

PATTON, Michael Quinn; McKEGG, Kate; and WEHIPEIHANA, Nan (eds.).

**Developmental evaluation exemplars: Principles in practice.** New York:

Guilford Publications, 2015.

PETERS, B. Guy. Policy instruments and public management: bridging the gaps.

**Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 1, p.

35-47, 2000.

Peters, Guy. **American public policy: promise and performance.** 8th Edition.

Washington, DC: CQ Press, 2010.

PIERSON, Paul. Public policies as institutions. In: SHAPIRO Shapiro, Ian, Stephen

Skowronek, and Daniel Galvin, eds. Rethinking political institutions: the art of the

State. NYU Press, 2006. 114-31.

SABATIER, Paul A. e WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework:

innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. **Theories of the policy**

**process.** 2nd ed. Boulder: Westview, 2007.

SALAMON, Lester M. The new governance and the tools of public action: an

introduction. **Fordham Urb. LJ**, v. 28, 2000, p. 1611-1674.

SAVIN-BADEN, Maggi. **Facilitating problem-based learning.** London: McGraw-Hill

Education, 2003.

SCHEFFLER, Israel. **Science and subjectivity.** 2nd ed. Indianapolis: Hackett

Publishing, 1982.

SCRIVEN, Michael. 1991. Beyond formative and summative evaluation. In:

MCLAUGHLIN, M. W. e PHILLIPS, D. C. **Evaluation and education:** at quarter

century. Chicago: University of Chicago Press, 1991. pp 19-64.

SCRIVEN, Michael. **The methodology of evaluation in perspectives of curriculum evaluation**. Chicago: Rand McNally & Company.

VEDUNG, Evert. **Evaluación de políticas públicas y programas**. Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales del Ministerio del Trabajo y Assuntos Sociales, 1997.

WEISS, Carol. **Evaluation**: methods for studying programs and policies. 2nd. edition. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.

WILDAVSKY, Aaron. **The politics of the budgetary process**. Boston: Little, Brown & Company, 1964.

## Minicurrículo do autor

[Antonio Lassance](#) é pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte).



É um dos autores do *Guia Prático de Análise "Ex Ante"* do Governo Federal brasileiro, além de outras publicações sobre o assunto.

Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB). Professor do quadro permanente do programa de mestrado do Ipea em Políticas Públicas e Desenvolvimento (desde sua criação, em 2014) e professor dos programas de formação, capacitação e especialização de servidores federais da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), desde 2007. Tem pós-graduação em Políticas Públicas (UnB) e MBA em Comunicação Organizacional (Universidade de São Paulo).

E-mail: [antonio.lassance@ipea.gov.br](mailto:antonio.lassance@ipea.gov.br)

Página do professor no Ipea: <http://bit.ly/LassanceIpea>

Currículo Lattes completo em <http://lattes.cnpq.br/0913919303022143>