



**SAGI**

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação  
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome



*Empoderando vidas.  
Fortalecendo nações.*

# SOLUÇÕES RELACIONADAS AOS DESAFIOS DE INDEPENDÊNCIA, CREDIBILIDADE E USO DA AVALIAÇÃO

ANAIS DA TERCEIRA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL  
SOBRE CAPACIDADES NACIONAIS DE AVALIAÇÃO,  
30 DE SETEMBRO – 2 DE OUTUBRO 2013, SÃO PAULO, BRASIL



A versão em português deste documento foi possível graças ao apoio do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, PNUD (IPC-IG/PNUD).



O IPC-IG é uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Governo do Brasil.







*Empoderando vidas.  
Fortalecendo nações.*

# SOLUÇÕES RELACIONADAS AOS DESAFIOS DE INDEPENDÊNCIA, CREDIBILIDADE E USO DA AVALIAÇÃO

ANAIS DA TERCEIRA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL  
SOBRE CAPACIDADES NACIONAIS DE AVALIAÇÃO,  
30 DE SETEMBRO – 2 DE OUTUBRO 2013, SÃO PAULO, BRASIL

**SOLUÇÕES RELACIONADAS AOS DESAFIOS DE  
INDEPENDÊNCIA, CREDIBILIDADE E USO DA AVALIAÇÃO**  
ANAIS DA TERCEIRA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL  
SOBRE CAPACIDADES NACIONAIS DE AVALIAÇÃO,  
30 DE SETEMBRO – 2 DE OUTUBRO 2013, SÃO PAULO, BRASIL

© PNUD Junho 2014

eISBN: 78-92-1-056761-9

Feito nos Estados Unidos da América.

A autorização para a reprodução de qualquer parte desta publicação  
será livremente concedida às organizações educacionais e sem fins lucrativos.

Sugestão de citação: Escritório de Avaliação Independente do PNUD.  
ANAIS DA TERCEIRA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE CAPACIDADES  
NACIONAIS DE AVALIAÇÃO, PNUD, Nova York Junho 2014.

**Revisão Técnica:** Lívia Maria Da Costa Nogueira

**Gerência de Publicações:** Roberto Astorino

**Tradução:** VIC Technologies – Tecnologias de Videoconferência, Internet e Comunicações Ltda.

**Revisão:** Valdineia Pereira da Silva

**Editoração Eletrônica e Arte:** Dimensão Gráfica Editora e Papelaria Ltda.-ME

**Suporte Editorial:** Paula Simone, Rosa Maria Banuth e Fernanda Bispo Teixeira

Este material foi originalmente publicado em inglês  
(disponível no *link*: <<http://web.undp.org/evaluation/documents/nec/NEC-proceedings-2013.pdf>>).

# SOLUÇÕES RELACIONADAS AOS DESAFIOS DE INDEPENDÊNCIA, CREDIBILIDADE E USO DA AVALIAÇÃO

ANAIS DA TERCEIRA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL  
SOBRE CAPACIDADES NACIONAIS DE AVALIAÇÃO,  
30 DE SETEMBRO – 2 DE OUTUBRO 2013, SÃO PAULO, BRASIL

## MENSAGENS PRINCIPAIS

- **As avaliações melhoram a eficácia das políticas públicas, dos programas e da prestação de serviços:** Construir uma cultura de avaliação exige o desenvolvimento de capacidades nacionais de como avaliar, o que, por sua vez, promove a responsabilidade, a boa governança e a transparência. Esses fatores são os pilares da democracia plena.
- **A independência, a credibilidade e o uso de avaliações estão relacionados intrinsecamente:** Juntos apoiam o estabelecimento de sistemas nacionais de monitoramento e avaliação.
- **A independência da avaliação:** A independência na avaliação é vital e relevante, pois ajuda a apoiar a sua função mais importante – melhorar os resultados do desenvolvimento. Quando o processo consultivo da avaliação é considerado inclusivo e caracterizado pela independência da liderança, ele aumenta a credibilidade da avaliação e o uso potencial dos seus resultados. Os sistemas nacionais de avaliação devem ter independência organizacional e financeira, além de clara independência entre a organização que realiza a avaliação e aqueles que estão sendo avaliados.
- **A credibilidade da avaliação:** A credibilidade da avaliação é reforçada quando o processo de avaliação é consultivo e inclusivo, quando os avaliadores são competentes e quando as organizações que patrocinam e implementam as avaliações estão comprometidas com processos e padrões claros de avaliação. Isso exige sistemas de avaliação para institucionalizar um processo consultivo, promover a profissionalização da avaliação, investir na construção de capacidades de avaliação e para estabelecer políticas, padrões e diretrizes de avaliação que sejam claras e visíveis.
- **O uso da avaliação:** As capacidades nacionais de avaliação são fundamentais para promover o uso de evidências avaliativas na formulação de políticas. O diálogo entre governo e sociedade civil com defesa da avaliação é estratégia-chave na promoção do uso da avaliação, o qual é, na formulação de políticas, ainda mais dependente da legitimidade e qualidade de se avaliar.

# PRINCIPAIS RESULTADOS

- A compreensão profunda dos desafios e das inovações no esforço para a construção de capacidades nacionais de avaliação no contexto de cada país.
- A relação entre governo e sociedade civil no que se refere ao compromisso mútuo para a criação de demanda por avaliação e construção de capacidades nacionais de avaliação.
- A articulação dos 18 compromissos abordados pelos participantes da Conferência em quatro estratégias principais para a construção de capacidades nacionais de: 1) promover o uso da avaliação por meio do *advocacy* a nível nacional e internacional; 2) definir e reforçar os processos e métodos de avaliação; 3) engajar *stakeholders* novos e já existentes na troca e colaboração; e 4) explorar distintas opções de estruturas institucionais para a gestão da avaliação.
- O reconhecimento das áreas para a Cooperação Sul-Sul, de suas inovações para a construção de capacidades nacionais de avaliação e de seus especialistas que possam liderar o processo.
- O acordo sobre um marco (Ano Internacional da Avaliação – EvalYear 2015) para monitorar o progresso e promover a responsabilidade mútua dos compromissos para reforçar das capacidades nacionais de avaliação.



# SUMÁRIO

<b>Agradecimentos</b> . . . . .	<b>12</b>
<b>Prefácio</b> . . . . .	<b>14</b>
<b>Introdução</b> . . . . .	<b>17</b>
<b>Resumo Executivo</b> . . . . .	<b>18</b>
<b>Estrutura Conceitual</b> . . . . .	<b>29</b>

## **ARTIGOS SOLICITADOS** **35**

<b>1. Encorajando o Uso Eficiente de Avaliações na Melhoria da Gestão de Programas e Projetos</b> . . . . .	<b>36</b>
PAULO MARTINO JANNUZZI	
<b>2. Soluções Inovadoras para os Desafios Ligados à Independência, à Credibilidade e ao Uso de Avaliações</b> . . . . .	<b>46</b>
MARÍA BUSTELO	
<b>3. Reflexões Sobre a Independência em Avaliação</b> . . . . .	<b>58</b>
HANS-MARTIN BOEHMER, XIMENA FERNANDEZ ORDONEZ E NEHA SHARMA	
<b>4. Inovações no Monitoramento e Avaliação de Resultados</b> . . . . .	<b>73</b>
THOMAS WINDERL	

## **ARTIGOS DE PAÍSES** **97**

<b>1. Afeganistão – Uso de Avaliação: Governança Local do Sistema de M&amp;A no Afeganistão</b> . . . . .	<b>99</b>
MOHAMMAD HAMED SARWARY	
<b>2. Afeganistão – Participação Política na Avaliação do Desenvolvimento no Sul da Ásia: Uma Perspectiva do Afeganistão</b> . . .	<b>105</b>
RANGINA KARGAR	

- 3. Camboja – Avaliação das Atividades de Desenvolvimento no Nível Macro: Desafios e Experiências no Camboja . . . . . 112**  
THENG PAGNATHUN
- 4. Indonésia – Sistema de Monitoramento de Avaliação na Indonésia . . . . . 121**  
ARIF HARYANA
- 5. Sul da Ásia – Por que as Políticas Nacionais de Avaliação São Importantes no Sul da Ásia . . . . . 127**  
HON. KABIR HASHIM E ASELA KALUGAMPITIYA
- 6. Sri Lanka – Sistema de Avaliação Nacional Conduzido pelo País: Independência, Credibilidade e Uso de Avaliações, Desafios e Soluções . . . . . 132**  
VELAYUTHAN SIVAGNANASOTHY E VAIDEHI ANUSHYANTHAN
- 7. Malásia – Uma Avaliação da Percepção Pública dos Projetos Governamentais: Um Estudo de Caso da Constituição XYZ . . . . . 140**  
MOHD KHIDIR BIN MAJID E SHAHRAZAT BINTI HAJI AHMAD
- 8. Nepal – Institucionalização e Uso de Avaliações do Setor Público no Nepal . . . . . 143**  
TEERTHA DHAKAL
- 9. Argentina – Avaliações das Políticas da Administração Pública Nacional: Perspectiva Geral . . . . . 151**  
NORBERTO PEROTTI
- 10. Brasil – Um Modelo para Avaliar a Maturidade dos Sistemas de Avaliação da Administração Pública Brasileira . . . . . 155**  
SELMA MARIA HAYAKAWA CUNHA SERPA E  
GLÓRIA MARIA MEROLA DA COSTA BASTOS
- 11. Brasil – Avaliando o Desenvolvimento Social no Brasil: Análise do Ciclo de Produção e Disseminação dos Estudos de Avaliação pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome . . . . . 163**  
MARCO ANTONIO CARVALHO NATALINO,  
ALEXANDRO RODRIGUES PINTO E  
MARTA BATTAGLIA CUSTODIO

- 12. República Dominicana – Análise das Lições Aprendidas pela República Dominicana no Monitoramento, Local nos Níveis Institucional/Governamental, Avaliação e Acompanhamento Participativo . . . . . 168**  
HERNAN RODRIGUEZ MINIER
- 13. República Dominicana – Experiência da República Dominicana na Avaliação do Programa *Solidaridad* . . . . . 171**  
IVETT SUBERO ACOSTA, DORIS MELO E SÓCRATES BARINAS
- 14. México – Superando desconfianças nos números de pobreza e avaliação: o caso da CONEVAL no México . . . . . 177**  
GONZALO HERNÁNDEZ LICONA E AGUSTÍN ESCOBAR LATAPÍ
- 15. México – Uso da Avaliação e sua Institucionalização no Sistema Federal de Avaliação no México . . . . . 184**  
GABRIELA PÉREZ-YARAHUÁN
- 16. Incentivos no Uso de Avaliações como Ferramenta para Melhorar a Política Pública . . . . . 190**  
THANIA DE LA GARZA E RASEC NIEMBRO
- 17. Peru – Políticas Públicas Fundamentadas em Evidências: A Experiência do Ministério do Desenvolvimento e Inclusão Social . . . . . 195**  
ANIBAL VELÁSQUEZ VALDIVIA, URSULA MARTÍNEZ ANGULO E FABIOLA CÁCERES PAURINOTTO
- 18. Trinidad e Tobago – Construindo uma Estrutura Nacional de Desempenho para Avaliação . . . . . 202**  
DINESH D. RAGOO
- 19. Benin – O Processo de Institucionalização da Avaliação no Benin: Avanço nas Questões sobre Uso e Independência . . . . 206**  
ARISTIDE N. DJIDJOHO
- 20. Gana – Construindo Capacidades em M&A para Melhorar o Sistema Nacional de M&A em Gana: O Caminho a Seguir . . . . . 213**  
BRUNO B. DERY

- 21. Quênia – Credibilidade da Avaliação: O Caso Queniano . . . . . 222**  
SAMSON MASESE MACHUKA AND JENNIFER MUTUA
- 22. Malauí – Monitoramento e Avaliação do Orçamento Nacional no Malauí . . . . . 227**  
WINSTON NYASULU
- 23. Malauí – Promovendo o Uso dos Resultados da Avaliação por Altos Funcionários do Governo do Malauí. . . . . 233**  
TED SITIMA-WINA
- 24. África do Sul – Reflexões Sobre a Experiência Sul Africana com Avaliação e o Uso de Evidência Avaliativa para Orientar a Formulação de Políticas Públicas. . . . . 238**  
IAN GOLDMAN, STANLEY NTAKUMBA E CHRISTEL JACOB
- 25. Egito – Institucionalizando e Racionalizando o Monitoramento do Desenvolvimento e da Avaliação no Egito Pré e Pós-Revolucionário . . . . . 244**  
DOHA ABDELHAMID
- 26. Marrocos – Avaliação das Políticas Públicas de Gênero a Partir de uma Perspectiva dos Direitos Humanos . . . . . 251**  
CHAFIKI MOHAMED
- 27. Marrocos – Avaliação da Iniciativa Nacional para Desenvolvimento Humano: Independência e Uso . . . . . 256**  
MOHAMED MOUIME
- 28. Canadá – Sopa de Letrinhas: Conectando as Letras para Promover o Uso da Avaliação . . . . . 261**  
MARTHA MCGUIRE E JAMES MELANSON
- 29. Albânia – Desafios de uma Nova Sociedade Nacional de Avaliação . . . . . 265**  
FATION LULI E MARIE GERVAIS
- 30. Estados Unidos da América – A Diversidade da Iniciativa de Avaliação Influencia seu Uso nos Estados Unidos . . . . . 270**  
STEPHANIE SHIPMAN E JODY FITZPATRICK



**31. Banco Mundial – A Ciência da Entrega:  
Implicações para Monitoramento e Avaliação . . . . . 276**

ARIANNE WESSAL, CLAY G. WESCOTT  
E MATTHEW COURTNEY TREUTH, JR

**ANEXOS . . . . . 283**

**Anexo 1: Programação . . . . . 285**

**Anexo 2: Participantes . . . . . 288**

**Anexo 3: Avaliação da Conferência . . . . . 295**

**ANEXO: O EVENTO EM FOTOS . . . . . 299**

# AGRADECIMENTOS

Várias organizações e pessoas são responsáveis por fazer da Terceira Conferência Internacional sobre Capacidades Nacionais de Avaliação um sucesso. Como coanfitriões, o Escritório Independente de Avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Brasil, agradecem pelas oportunidades que esta Conferência trouxe para as duas instituições e aguardam, com expectativa, novas contribuições.

O apoio da administração do PNUD, particularmente por intermédio de Rebeca Grynspan, Administradora Adjunta do PNUD, e de Jorge Chediek, Coordenador Residente do Sistema Nações Unidas no Brasil e Representante Residente do PNUD no Brasil, é muito reconhecido.

Agradece-se a Marcelo Cabral, a Cecília Ishikawa Lariú e a Alexandro Rodrigues Pinto do MDS, assim como a Marianne Pinotti, Secretária Municipal para a Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida de São Paulo, e a Rogério Haman, Secretário Estadual para o Desenvolvimento Social de São Paulo.

Esta Conferência foi possível graças ao apoio financeiro e às contribuições dadas pelos governos da Finlândia, Noruega e Reino Unido, como participantes dos eventos.

O papel do Grupo Consultivo tornou-se de grande relevância para que os organizadores pudessem conceitualizar, organizar e implementar a Conferência. Compuseram o grupo:

- Riitta Oksanen, Consultora Sênior, Avaliação do Desenvolvimento, Gabinete do Subsecretário de Estado, Ministério de Negócios Estrangeiros da Finlândia;
- Paula Montagner, Subsecretária de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Brasil;

- Deborah Rugg, Diretora, Divisão de Inspeção e Avaliação, Escritório de Serviços de Supervisão Interna da ONU, Presidente do Grupo de Avaliação das Nações Unidas (UNEG);
- Taiana Fortunato Araujo, Comitê de Gestão da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Economista do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Brasil;
- Marco Segone, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Vice-Presidente do EvalPartners;
- Natalia Kosheleva, Presidente da Organização Internacional para Cooperação em Avaliação e Vice-Presidente do EvalPartners;
- Thania de la Garza Navarrete, Diretora Geral Adjunta de Avaliação, do Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), México;
- Mohamed Mouime, Diretor, Divisão de Sistemas de Informação, Observatório Nacional para o Desenvolvimento Humano, Marrocos;
- Christel Jacob, Diretora, Unidade de Avaliação e Pesquisa, Departamento de Monitoramento do Desempenho e Avaliação na Presidência, República da África do Sul; e
- Kobus van der Merwe, Diretor-Chefe, Monitoramento da Governança, Escritório da Comissão do Serviço Público, República da África do Sul.

Ainda merecem destaque o apoio e a participação na Conferência da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, especialmente de Marcia Paterno Joppert, do EvalPartners, dos Centros Regionais para Aprendizado em Avaliação e Resultados (CLEAR), além dos escritórios de avaliação nas Nações Unidas e sistemas multilaterais.

Também participou ativamente, neste evento, o quadro de pessoal do Bureau de Política de Desenvolvimento do PNUD, representado por Romolo Tassone, Xiaojun Grace Wang, e Jennifer Colville, além de Inka Mattila do Bureau Regional do PNUD para a América Latina e Caribe.

Do Escritório Independente de Avaliação do PNUD, contribuíram para a Conferência e a preparação de material para este relatório os funcionários: Juha Uitto, Ana Rosa Soares, Conception Cole, Oscar Garcia, Joan Gordon, Ximena Rios, Michelle Sy, Vijayalakshmi Vadivelu, Sasha Jahic, Anish Pradhan e Roberto La Rovere.

Colaboraram ainda com esta Conferência e/ou relatório, enquanto estiveram associados ao Escritório Independente de Avaliação do PNUD: Neha Karkara, Tessie Tzavaras Catsambas e Nicholas J. Cuozzo.

## PREFÁCIO



O mundo está mais complexo, mais conectado e mais imprevisível do que jamais foi. Assim também são os desafios que enfrentamos. A pressão sobre governos nacionais, entes não estatais, agentes de desenvolvimento e doadores para alcançar e demonstrar resultados de sustentabilidade é enorme e só tende a aumentar na medida em que se aproxima a agenda de desenvolvimento pós 2015. A avaliação pode proporcionar informações necessárias para que as intervenções referentes ao desenvolvimento tenham prazo mais longo e que sejam considerados os desafios inter-relacionados, apesar da natureza de curto prazo de ações e projetos planejados.

A capacidade nacional de avaliação torna-se, cada vez mais, necessária para a capacidade geral dos países em apreender e demonstrar resultados aos vários eleitores, além de promover o aprendizado e a capacitação de tomadores de decisões, visando ao planejamento estratégico. No Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o sucesso das intervenções de desenvolvimento depende em parte da capacidade de as avaliações serem confiáveis e de poderem ser usadas na tomada de decisões.

As conferências de capacidades nacionais de avaliação criam fóruns para a discussão de questões da avaliação, enfrentadas pelos países, e para capacitar os participantes a usarem as experiências recentes e inovadoras de outros países. As duas conferências anteriores sobre capacidades nacionais de avaliação, no Marrocos e na África do Sul, destacaram a necessidade de serem construídas melhores capacidades institucionais para a gestão de programas de desenvolvimento. O foco foi na melhoria de sistemas e processos organizacionais e no desenvolvimento de incentivos para melhores desempenhos e resultados. Os sistemas nacionais que facilitem avaliações independentes e de credibilidade têm papel importante na busca por essas prioridades, por meio da geração de evidências e informações objetivas sobre como as melhorias podem ser executadas. Por isso, a institucionalização dos sistemas e das práticas de avaliação é tão relevante.

*As capacidades nacionais de avaliação são cada vez mais necessárias para a capacidade geral dos países em apreender e demonstrar resultados aos vários eleitores e também para promover o aprendizado e a capacitação de tomadores de decisões, visando ao planejando estratégico.*

O PNUD apoia os esforços que fortalecem as capacidades nacionais de avaliação, além de investir no desenvolvimento da gestão com base em resultados e no desempenho de programas, com o objetivo de aprendizagem a partir dessas avaliações e da preparação de relatórios de resultados. Surgiu, então, uma cultura de resultados mais forte e com raízes na organização. Em alinhamento com a Política de Avaliação do PNUD, as unidades de programas promovem e coordenam Cooperações Sul-Sul e Triangular em apoio ao fortalecimento das capacidades nacionais, especialmente na avaliação, no âmbito de país. A Cooperação Sul-Sul é uma ferramenta poderosa no enfrentamento dos desafios comuns ao desenvolvimento. Da mesma forma, as soluções Sul-Sul podem desempenhar forte papel na promoção e no fortalecimento das capacidades nacionais de avaliação e na abordagem das atuais e urgentes preocupações sobre avaliação do desenvolvimento.

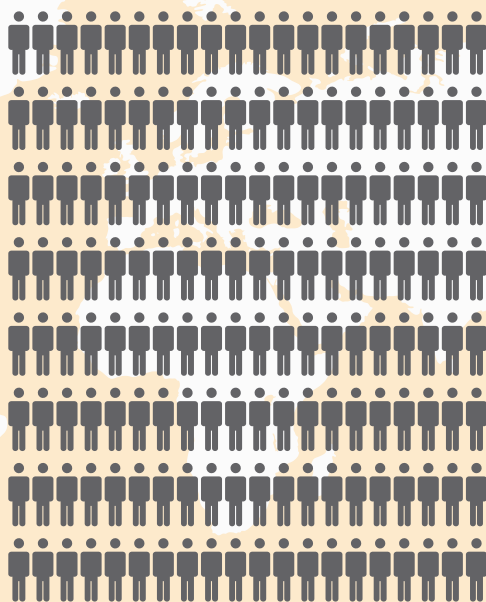
Na medida em que 2015 é visto como o Ano Internacional da Avaliação, os parceiros devem redobrar seus esforços para o fortalecimento das capacidades nacionais de avaliação e para aproveitar as riquezas do conhecimento e da experiência no desenvolvimento para um Sul global. Neste ambiente de desenvolvimento cada vez mais complexo, cabe-nos manter a avaliação relevante, reconhecendo e respondendo aos desafios de seu uso, credibilidade e independência.



**Rebeca Grynspan**

Subsecretária-Geral das Nações Unidas e Administradora Adjunta do PNUD

*Mensagens principais do Discurso de Abertura*



*Mais de 160 participantes de 63 países assistiram à Conferência, tornando-a o maior evento sobre avaliação no sistema das Nações Unidas.*

# INTRODUÇÃO



O Escritório de Avaliação Independente do PNUD e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Brasil, uniram-se como coanfitriões na Terceira Conferência Internacional sobre Capacidades Nacionais de Avaliação.

O objetivo da Conferência foi compartilhar experiências e soluções de países nos quais se executam programas com sistemas nacionais de Monitoramento e Avaliação (M&A), incluindo países que podem estar considerando a criação de um sistema. A Conferência proporcionou um fórum para identificar lições e desafios na implementação nacional de sistemas de M&A e de uso de avaliação. No geral, a Conferência ajudou a identificar oferta e procura por assistência técnica no fortalecimento da capacidade institucional para sistemas de M&A sob o guarda-chuva das Cooperações Sul-Sul e Triangular. Foi organizada em torno de três tópicos inter-relacionados: independência, credibilidade e uso de avaliação.

Mais de 160 participantes de 63 países assistiram à Conferência, tornando-a o maior evento sobre avaliação no sistema das Nações Unidas, o qual foi também transmitido via internet para 140 países no mundo. A Conferência foi especificamente criada, visando promover oportunidades para um intercâmbio aberto e interações diretas entre as instituições nacionais encarregadas de avaliações, instituições e profissionais realizando avaliações e tomadores de decisões que usam avaliações.

Este relatório traz as principais mensagens e os resultados da Conferência, contribuindo com o compartilhamento do conhecimento e com a Cooperação Sul-Sul entre países para o fortalecimento dos esforços ligados à avaliação. Para aumentar a relevância aos formuladores de políticas, ele apresenta um conjunto de quatro artigos solicitados para proporcionar uma estrutura conceitual ao tema da Conferência. O relatório também inclui artigos de 31 países – a maioria deles de autoria de participantes do evento –, os quais trazem perspectivas nacionais em questões de independência, credibilidade e uso de avaliação.

O Escritório de Avaliação Independente do PNUD e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) do Brasil comprometem-se em manter apoio continuado aos diálogos iniciados na Conferência. Esperamos que esta publicação sirva de instrumento na defesa da promoção da continuidade das redes, da cooperação e dos acordos obtidos no evento.

**Sr. Indran Naidoo**  
Diretor, Escritório de Avaliação  
Independente do PNUD

**Sr. Paulo Jannuzzi**  
Ministério de Desenvolvimento Social e  
Combate à Fome

# RESUMO EXECUTIVO

A Terceira Conferência Internacional sobre Capacidades Nacionais de Avaliação foi realizada de 30 de setembro a 2 de outubro de 2013, em São Paulo, Brasil. A Conferência teve como coanfitriões o Escritório Independente de Avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). O tema abrangente da Conferência foi *Soluções para os Desafios Ligados à Independência, à Credibilidade e ao Uso da Avaliação*.

Esta Conferência foi composta de acordo com as deliberações da Primeira Conferência Internacional sobre Capacidades Nacionais de Avaliação<sup>1</sup> – Marrocos (2009) – e da Segunda Conferência Internacional sobre Capacidades Nacionais de Avaliação<sup>2</sup> – África do Sul (2011). Esses eventos sobre capacidades nacionais de avaliação permitem criar fóruns para a discussão das questões relacionadas à avaliação que os países enfrentam e possibilitam aos participantes usufruir das experiências inovadoras de outros países e trabalhar no sentido das soluções Sul-Sul.

Mais de 160 participantes de 63 países assistiram à Conferência de 2013, incluindo representantes de instituições nacionais encarregadas de avaliações, instituições e profissionais, realizando e usando avaliações de políticas, programas e projetos públicos. Além disso, os formuladores de políticas, parlamentares, peritos em avaliação, executores, universidades, sociedade civil Organizações Voluntárias de Avaliação Profissional (VOPEs), funcionários do PNUD, outras agências de desenvolvimento e o sistema ONU tiveram ativa participação nesse Evento. Com transmissão das principais sessões ao vivo pela internet, uma grande

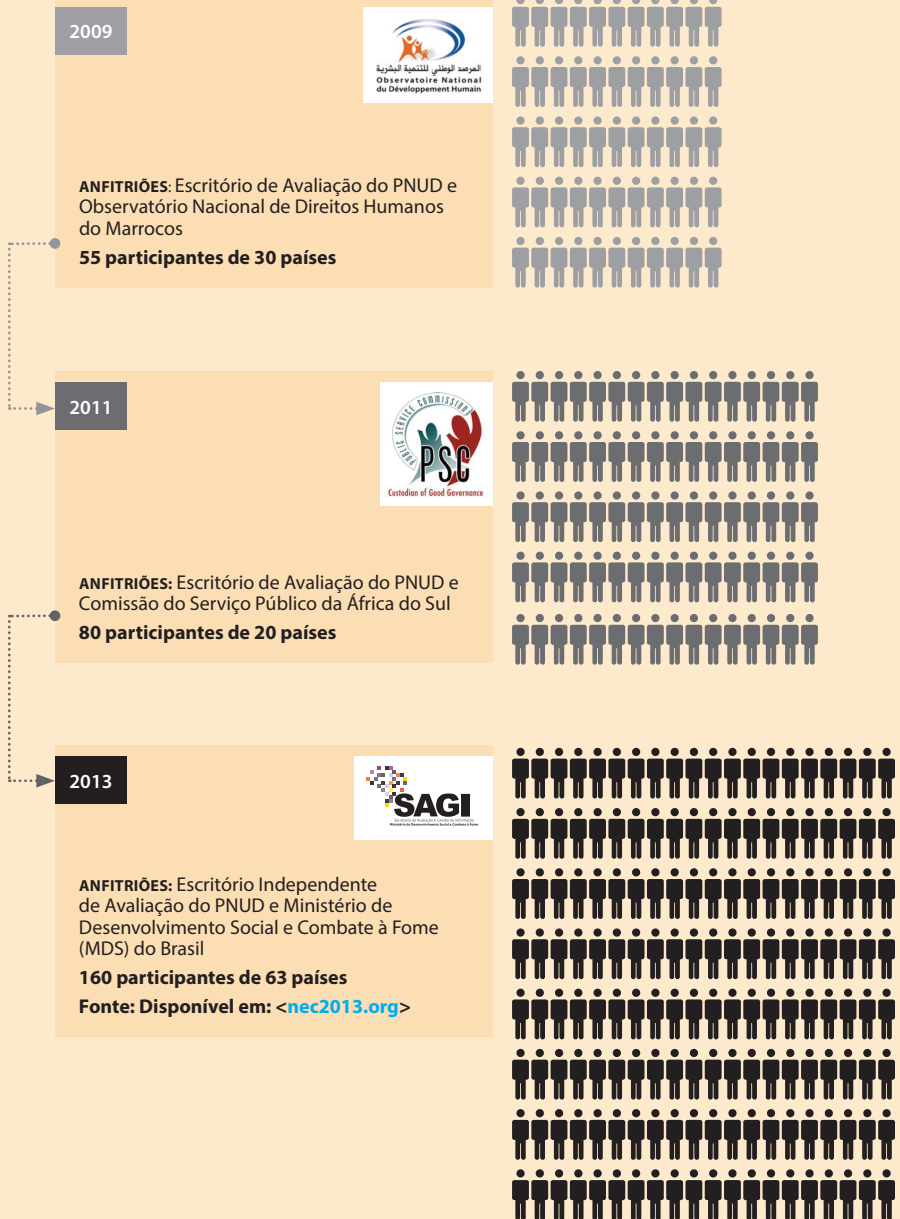
---

1 A Primeira Conferência Internacional sobre Capacidades Nacionais de Avaliação foi realizada em Casablanca (Marrocos) de 15 a 17 de dezembro de 2009. Os coanfitriões foram o Escritório Independente de Avaliação do PNUD e o Observatório Nacional sobre Direitos Humanos do Marrocos. Aproximadamente 55 participantes de 30 países assistiram à Conferência, cujo relatório está disponível em: <[nec2013.org/downloads/NEC-2009-Proceedings.pdf](http://nec2013.org/downloads/NEC-2009-Proceedings.pdf)>.

2 A Segunda Conferência Internacional sobre Capacidades Nacionais de Avaliação foi realizada em Johannesburgo (África do Sul) de 12 a 14 de setembro de 2011. Os coanfitriões foram o Escritório Independente de Avaliação do PNUD e a Comissão para o Serviço Público da África do Sul. Aproximadamente 80 participantes de 20 países assistiram à Conferência, cujo relatório está disponível em: <[nec2013.org/downloads/NEC-2011-Proceedings.pdf](http://nec2013.org/downloads/NEC-2011-Proceedings.pdf)>.



## FIGURA 1: A EVOLUÇÃO DA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE CAPACIDADES NACIONAIS DE AVALIAÇÃO



audiência global dentro e fora das Nações Unidas pôde também se juntar aos anais.<sup>3</sup> Esta foi a primeira Conferência de capacidades nacionais de avaliação nessa escala, envolvendo ativamente um número de interessados em todo o mundo.

Com o objetivo de obter conhecimento e experiências dos participantes, em cada dia da Conferência, foi apresentado um subtema específico (uso, credibilidade e independência das avaliações). Em cada subtema, foram organizados fóruns paralelos de soluções nos quais os participantes se envolviam em discussões com grupos menores. As soluções eram apresentadas em uma sessão plenária de modo a estimular compromissos na linha da Cooperação Sul-Sul para promover avaliações. Na preparação desse evento, discussões *online*<sup>4</sup> sobre o tema da Conferência também deram aos participantes a oportunidade de compartilhar experiências na promoção de práticas e da cultura de avaliação.

No discurso de abertura, Rebeca Grynspan destacou a importância da avaliação para a democracia, uma vez que é fundamental para a boa governança, eleita como a terceira maior prioridade para a ONU. Grynspan observou que as avaliações estreitam as lacunas entre a experiência e o conhecimento, ressaltando que as avaliações precisam ser mais flexíveis, colaborativas e responsivas, sem comprometer o rigor e a independência necessários à sua credibilidade. Ela desafiou os avaliadores a mensurar o que é importante e não apenas o que é mais fácil de ser mensurado, para incorporar considerações culturais e focar na troca e aprendizagem Sul-Sul. Por último, Grynspan conclamou os governos a institucionalizarem a avaliação para ajudar na expansão de programas.<sup>5</sup>

A Conferência declarou 2015 como Ano Internacional da Avaliação (EvalYear). O EvalYear será uma oportunidade fundamental para o posicionamento da avaliação na arena política, por meio do aumento da percepção da importância de se incorporar sistemas de avaliação no desenvolvimento e na implementação de objetivos e estratégias de desenvolvimento subnacional, nacional e internacional. No contexto do EvalYear, as discussões destacaram várias iniciativas inovadoras que promovem parcerias críticas entre os governos, os parlamentares e as VOPEs, visando ao fortalecimento da demanda pelo uso da avaliação. Um painel de representantes do governo do Sri Lanka, de seu parlamento e da Associação de Avaliação do Sri Lanka trouxe um exemplo de colaboração do tipo sistema-total para a construção da capacidade nacional da avaliação. Mais informações sobre o EvalYear estão disponíveis em: [mymande.org/evalyear](http://mymande.org/evalyear).

---

3 Mais de 400 pessoas visitaram o *site* com *streaming* ao vivo. Em um determinado momento, ocorreram 64 conexões simultâneas ao vivo.

4 Um resumo da Comunidade de Discussões Práticas sobre temas da Conferência está disponível em: [nec2013.org/downloads/NEC-2013-COP-summary.pdf](http://nec2013.org/downloads/NEC-2013-COP-summary.pdf).

5 Grynspan é Subsecretária-Geral da ONU e Administradora Adjunta ao PNUD. A íntegra de seu discurso está disponível em: [nec2013.org/downloads/AA\\_Statement\\_NEC2013.pdf](http://nec2013.org/downloads/AA_Statement_NEC2013.pdf).

## SOLUÇÕES INOVADORAS PARA OS DESAFIOS LIGADOS AO USO DA AVALIAÇÃO

No discurso sobre os temas centrais, Paulo Jannuzzi<sup>6</sup> observou que, para promover o uso da avaliação, os objetivos e as perguntas da avaliação devem estar alinhados aos métodos da avaliação. Esse fato garantirá que a avaliação seja relevante para as políticas públicas. Jannuzzi confirmou ainda que, ao reforçar a credibilidade de uma avaliação, o seu uso é reforçado. Ao reconhecer a natureza política da avaliação, o processo inclusivo e participativo constrói a sua credibilidade. Quando os avaliadores ouvem todas as partes envolvidas e incorporam as distintas perspectivas, a avaliação ganha legitimidade. Jannuzzi também enfatizou a importância de uma comunicação eficiente e oportuna dirigida a diferentes públicos-alvo, visando garantir o uso dos resultados da avaliação. O artigo sobre o uso das avaliações está disponível na seção de artigos selecionados deste relatório.

De acordo com os três fóruns paralelos de soluções sobre o uso da avaliação,<sup>7</sup> a sessão plenária observou que a presença de uma política nacional de monitoramento e a avaliação mostraram sua utilidade na promoção do uso de avaliações. Um dos desafios mais difíceis para os países, porém, foi onde colocar – e como estruturar – o cargo e a função de avaliação no governo. Das discussões dos participantes, tirou-se uma perspectiva sobre os desafios que impedem o uso de avaliação:

*Existem vários fatores limitando a demanda e uso de avaliações pelo governo do Afeganistão. Especificamente, falta compreensão e liderança por parte dos gestores superiores sobre a importância de informações de M&A [...] Vários fatores afetam o [uso de avaliações] [...], tais como vontade política, não confiar plenamente em relatórios de [avaliação], falta de entendimento técnico e conscientização sobre as questões levantadas e intervenções e favoritismo.*

AFEGANISTÃO

Outro gargalo crítico para a promoção do uso de avaliação é a falta de canais adequados para ligar avaliações a programas.

*Os dados de M&A devem ser fornecidos aos ministérios para orientar a implementação de atividades em curso e o planejamento de ações futuras. Entretanto, há, pouco retorno chegando aos agentes de implementação. Para melhorar o uso de avaliações, as agências implementadoras necessitam de informação adequada [...]*

MALAUÍ

Um desafio adicional é ampliar o uso da avaliação para um número limitado de participantes envolvidos.

---

6 Secretário de Avaliação e Gestão da Informação, SAGI.

7 Os temas dos três fóruns paralelos de soluções foram: 1) Capacidades de avaliação para garantir o uso de avaliação; 2) Abordagens inovadoras ou soluções que assegurem o uso dos resultados de avaliação e implementação de recomendações; e 3) Sistemas de avaliação nacional e estímulo à promoção do uso de avaliação.

*Avaliação, hoje, parece estar em alta como um instrumento de mudanças de governo entre funcionários públicos federais, principalmente no que diz respeito à mudança de regras e à obtenção de informações sobre o desempenho de programas. Este uso é percebido pelos agentes do governo no nível do Executivo. Esta percepção sobre o uso por agentes fora do governo, como, por exemplo, [parlamentares] no Congresso, beneficiários ou cidadãos, ainda precisa ser obtida.*

MÉXICO

Os participantes também aprenderam com os exemplos de países como Índia, Malásia e Estados Unidos. A Índia implementa atualmente o Sistema de Monitoramento e Avaliação, que engloba 80 departamentos e 800 centros de responsabilidades. O governo da Malásia exige que os ministérios executem avaliações e forneçam orientação sobre avaliação. Nos Estados Unidos, o Escritório de Prestação de Contas<sup>8</sup> é uma agência governamental independente e apartidária que trabalha para o Congresso. As discussões mostraram que desenvolver estruturas com mandato legal para o uso dos resultados de avaliação pode criar a prática de prestação de contas.

No Sri Lanka, a estratégia de promover a colaboração entre governo, parlamento e agentes da sociedade civil, com o objetivo de aumentar a visibilidade da avaliação, tem obtido resultados positivos:

*O governo do Sri Lanka tem dado alta prioridade para manter a valorização do dinheiro público na gestão pública. Como resultado, conceitos tais como Avaliação do Desenvolvimento da Gestão por Resultados, Avaliação do Desenvolvimento e Auditoria do Desempenho tem obtido destaque na gestão pública.*

SRI LANKA

As discussões destacaram ainda que, além da política e da estrutura, o perfil da avaliação deve ser elevado entre os formuladores de políticas públicas. Esse fato significa que os relatórios de avaliação devem ser publicados e divulgados abertamente e, se possível, nas línguas locais. Os relatórios devem ser editados de forma acessível para os usuários – (considerando como produtos da avaliação o uso de vídeos e reportagens de rádio e televisão) – e precisam apresentar descobertas úteis que tragam alternativas para as diferentes questões relacionadas às políticas públicas. As inovações para a divulgação dos países incluíram um painel de controle colorido criado pelo BAPPENAS, Ministério de Planejamento da Indonésia, que torna extremamente fácil a revisão e a compreensão dos resultados da avaliação, o que está destacado na seguinte experiência:

*As informações fornecidas pela Avaliação de Médio Prazo (AMP) foram bastante benéficas para os formuladores de políticas públicas porque a AMP foi realizada na hora certa. As informações sobre desempenho da AMP foram disponibilizadas a tempo para o início dos processos de planejamento e orçamentário do ano fiscal [...]. Os resultados da AMP foram apresentados pelo Ministro e discutidos na reunião ministerial liderada pelo presidente.*

INDONÉSIA

---

8 Disponível em: <[gao.gov](http://gao.gov)>.

A construção de uma cultura de avaliação exige a criação de uma adequada estrutura de estímulo que possa promover o uso da avaliação na formulação de políticas públicas. Na Malásia, por exemplo, o financiamento de projetos de acompanhamento está vinculado à finalização das avaliações dos mesmos projetos existentes.

## SOLUÇÕES INOVADORAS PARA DESAFIOS RELACIONADOS À CREDIBILIDADE DA AVALIAÇÃO

Em seu discurso, María Bustelo<sup>9</sup> observou que a credibilidade da avaliação está intrinsecamente ligada às inclusões ou exclusões em avaliação. Em outras palavras, quem participa da avaliação, quem paga por ela, que instituição lidera a avaliação, quem é entrevistado e quem responde determinam, em conjunto, sua credibilidade. Bustelo sugeriu que a credibilidade não depende só da qualidade e da independência dos avaliadores individualmente, mas também das percepções de independência e competência das instituições que contratam a avaliação.

Em alguns países, uma estreita ligação com o governo dá credibilidade à avaliação. Os governos precisam garantir que a estrutura de seu sistema de M&A se encaixe no sistema do governo. A credibilidade também está associada à capacidade de avaliação. Grandes capacidades de avaliação geralmente levam àquelas de boa qualidade, que seguem os padrões comuns de avaliação e os processos legítimos e inclusivos. Investir em treinamento em avaliação é fundamental para a credibilidade das avaliações e para o campo global da avaliação. Por último, comunicações regulares e transparentes são essenciais para aumentar a credibilidade do processo de avaliação e para o uso de seus resultados. O artigo sobre credibilidade de avaliações está disponível na seção de Artigos Solicitados deste relatório.

De acordo com os dois fóruns paralelos de soluções para a credibilidade das avaliações,<sup>10</sup> a sessão plenária destacou que a transparência no compartilhamento dos resultados e os dados obtidos fortalecem a credibilidade. Além disso, a credibilidade das avaliações também depende das habilidades, competência e reputação dos avaliadores. A revisão das avaliações por pares pode manter os avaliadores mais atentos e aumentar a qualidade da avaliação. Adicionalmente, reunir equipes de avaliação de diversas origens em âmbitos nacional e internacional – incluindo governo, universidades e outros interessados – pode melhorar a credibilidade de uma avaliação. Para exemplificar a discussão, destaca-se, a seguir, uma experiência dos Estados Unidos:

*A credibilidade é influenciada pela escolha do projeto de estudo, a competência de sua execução e pela vinculação institucional do autor e sua reputação em termos de qualidade e objetividade.*

ESTADOS UNIDOS

---

9 Professora Adjunta, Departamento de Ciências Políticas e Administração Pública, Universidade Complutense de Madrid.

10 Os temas dos três fóruns paralelos de soluções foram: 1) Ferramentas e metodologias para fortalecer a credibilidade da avaliação; e 2) Sistemas funcionais de avaliação para promover a credibilidade das avaliações.

A África do Sul trouxe mais um exemplo sobre a estrutura de avaliação no contexto do país de forma a dar autoridade, credibilidade e compromisso com o uso da avaliação:

*Uma significativa mudança ocorreu em 2010 com a criação do Departamento de Desempenho M&A (DPME), que começou imediatamente a criar uma gama de sistemas de M&A, incluindo um sistema de avaliação nacional. O DPME teve foco especificamente em tentar criar um sistema de avaliação centrado na utilização e motivado pela demanda.*

ÁFRICA DO SUL

Um claro compromisso com a credibilidade e com a independência foi compartilhado pelos participantes do Brasil:

*A SAGI tem como objetivo realizar a difícil tarefa de garantir tanto a independência como a credibilidade da pesquisa em si, e que a avaliação seja de fato utilizada na qualificação das políticas públicas.*

BRASIL

## SOLUÇÕES INOVADORAS PARA DESAFIOS RELACIONADOS À INDEPENDÊNCIA DA AVALIAÇÃO

Em seu discurso, Hans-Martin Boehmer<sup>11</sup> destacou as diferentes dimensões e definições de independência. A independência pode ser entendida em vários níveis, incluindo o estrutural, o organizacional, o individual e o financeiro. A independência é importante quando evita a ocorrência de viés preconceituoso e assegura que não há ganhos (ou perdas) econômicas em certas conclusões na avaliação.

Boehmer também observou que a independência não é um fim em si mesma, mas deve ser vista em um contexto de habilidade de avaliação para que sejam obtidos resultados. Para que a independência cause efeito nos resultados, as funções da avaliação precisam ter um importante papel de aprendizado. Ele argumentou que algumas das maneiras pelas quais a independência é interpretada ou operacionalizada podem ter efeitos neutros ou negativos sobre a credibilidade e uso das avaliações. Boehmer observou que à medida que sistemas nacionais de monitoramento e avaliação evoluem, as relações entre independência e resultados apresentam uma oportunidade para a inovação no campo do monitoramento e avaliação. O artigo sobre independência da avaliação está disponível na seção de artigos solicitados deste relatório.

De acordo com os dois fóruns paralelos de soluções para a credibilidade das avaliações,<sup>12</sup> a sessão plenária destacou que a independência das avaliações deve ser considerada no contexto do país. Líderes nos governos, na sociedade civil e nos meios de comunicação podem promover a credibilidade e a independência das avaliações ao criarem a demanda por avaliação. Enfatizou-se que educar a mídia e o público sobre o valor da avaliação e sobre como

---

11 Gerente Sênior, Grupo Independente de Avaliação, Departamento de Estratégia, Comunicação e Aprendizado, Banco Mundial.

12 Os temas dos três fóruns paralelos de soluções foram: 1) Criar arranjos ambientais e institucionais para a independência das avaliações; e 2) Abordagens/modelos para fortalecer responsabilidades e aprendizado em políticas públicas.

os resultados da avaliação devem ser interpretados pode levar a uma cultura de avaliação no país. Os participantes, descritos a seguir, compartilharam práticas que promovem a independência das avaliações nos contextos de seus países:

*As principais decisões sobre a avaliação de programas sociais e de mensuração da pobreza são tomadas pela maioria dos pesquisadores que são eleitos, e não indicados pelo Presidente ou pelo Ministério de Desenvolvimento Social. Esta característica deu ao CONEVAL efetiva independência do Executivo e até mesmo do Congresso.*

MÉXICO

*Para o propósito de avaliações de rotina, uma equipe de peritos independentes em avaliação é formada com representantes do Departamento de Monitoramento e Gestão de Projetos, especialistas setoriais independentes, universidades e instituições de pesquisa. Da mesma forma, no caso das avaliações de natureza especial, nas quais existem restrições de capacidade, o estudo é terceirizado para uma instituição de pesquisa acadêmica e independente.*

SRI LANKA

*Sistemas de avaliação [...] apoio aos processos de tomada decisão e aprendizado organizacional, [...] transparência de programas, e desempenho das políticas e resultados. Este tipo de informação é essencial para aumentar a confiança e a segurança de todos os interessados em processo de políticas e contribui para uma [maior] coordenação, responsabilidade [e] uma governança mais eficiente.*

BRASIL

A importância da inovação no campo da avaliação foi fortemente enfatizada nas deliberações da Conferência. Observou-se que os países cada vez mais estão usando abordagens inovadoras na gestão do desempenho de políticas públicas, programas e prestação de serviços, o que se deve ao fato de que as avaliações precisam responder à elevada demanda imposta sobre ela e ao ambiente de rápidas mudanças. Entretanto, os avanços tecnológicos trouxeram oportunidades para a inovação no campo da avaliação. Seis abordagens inovadoras em avaliações foram compartilhadas com os participantes: resultados obtidos, *crowdsourcing*, saída de dados, infraestrutura inteligente, sensoriamento remoto e visualização.<sup>13</sup>

Além disso, projetos inovadores para fortalecer a demanda e o uso da avaliação para informar aos formuladores de políticas públicas, especialmente no contexto e no espírito do EvalYear, foram apresentados na Conferência. Estes projetos fazem parte do Desafio de Inovação do EvalPartners, (o movimento global para fortalecer as capacidades nacionais de avaliação).<sup>14</sup>

A Conferência também possibilitou um espaço para o compartilhamento detalhado de experiências sobre o uso de avaliações pelo governo brasileiro com relação ao Plano

---

13 Para mais informações sobre inovações em avaliações, acesse: <[nec2013.org/documents/papers/Innovations-in-mande.pdf](http://nec2013.org/documents/papers/Innovations-in-mande.pdf)>.

14 Para mais informações sobre esses projetos, acesse: <[mymande.org/evalpartners/evalpartners\\_announces\\_the\\_winners\\_of\\_the\\_innovation\\_challenge](http://mymande.org/evalpartners/evalpartners_announces_the_winners_of_the_innovation_challenge)>.

Brasil Sem Miséria, ao Programa Bolsa Família, ao Programa de Cisternas e ao Programa de Aquisição de Alimentos. O governo brasileiro também divulgou informações sobre suas pesquisas de monitoramento e avaliação, ferramentas e cursos de treinamento. VOPEs nacionais e da África também forneceram ideias específicas sobre a melhor forma de como os VOPEs podem apoiar os governos na promoção de capacidades nacionais de avaliação.

No fechamento da Conferência, sugeriu-se que a Quarta Conferência Internacional sobre Capacidades Nacionais de Avaliação em 2015 fosse realizada na Ásia. Assim, na finalização do evento, houve a apresentação de 18 compromissos acordados entre os participantes (mais sobre este tema pode ser lido na seção Compromissos da Conferência). Estes compromissos são especialmente relevantes no contexto do EvalYear, visto que estimulam a Cooperação Sul-Sul e o diálogo para a construção de capacidades nacionais de avaliação nos níveis internacional, regional e nacional.

## LINKS ÚTEIS



### Documentos e artigos

<[nec2013.org](http://nec2013.org)>



### Twitter feed (#NECbrazil was used in social media)

<[storify.com/UNDP\\_Evaluation/following-the-third-international-conference-on-na-1](https://storify.com/UNDP_Evaluation/following-the-third-international-conference-on-na-1)>



### Vídeo

2013 NEC conference: <[youtube.com/user/evaluationoffice](https://youtube.com/user/evaluationoffice)>

### Entrevistas com os participantes da Conferência:

<[youtube.com/playlist?list=PLduAEjS6wFdKffErxoBwsADrSiagoYoZN](https://youtube.com/playlist?list=PLduAEjS6wFdKffErxoBwsADrSiagoYoZN)>



### 2013 Resumo das discussões da Comunidade de Prática

<[nec2013.org/downloads/NEC-2013-COP-summary.pdf](http://nec2013.org/downloads/NEC-2013-COP-summary.pdf)>

## COMPROMISSOS DA CONFERÊNCIA

Com base nas apresentações feitas na plenária, nos painéis de governo, pelos VOPEs e em discussões com pequenos grupos, os participantes definiram 18 compromissos para fortalecer as capacidades nacionais de avaliação. Esses compromissos<sup>15</sup> podem ser agrupados em quatro linhas estratégicas que possibilitam a construção de sistemas nacionais de avaliação. Alguns compromissos podem apoiar múltiplas estratégias, as quais incluem:

1. A Promoção do uso de avaliação por meio de *advocacy* nacional e internacional;
2. A Definição e o fortalecimento de processos e métodos de avaliação;
3. O Envolvimento dos atuais e novos *stakeholders* no intercâmbio e colaboração; e

---

15 Disponível em: <[nec2013.org/documents/nec-2013-proposed-commitment.ppt](http://nec2013.org/documents/nec-2013-proposed-commitment.ppt)>.



4. Explorar diferentes opções de estruturas institucionais para a gestão da avaliação.

É esperado que os parceiros do PNUD, os participantes da Conferência e outros *stakeholders* se envolvam em oportunidades de intercâmbio de conhecimento e discutam como os governos nacionais e os parceiros podem colaborar sob a égide da Cooperação Sul-Sul para a implementação desses 18 compromissos. O PNUD compromete-se em desenvolver e implementar uma estratégia para monitorar os esforços, os acordos de cooperação e os resultados dos governos nacionais, além de parceiros ligados a tais compromissos e ao Ano Internacional da Avaliação (EvalYear), 2015.<sup>16</sup>

O PNUD contribuirá para a identificação e o acompanhamento da cooperação entre os participantes da Conferência e outros *stakeholders*. Também irá conectar os *stakeholders* a potenciais parceiros e às próprias unidades programáticas internas com capacidade para apoiar as iniciativas da Cooperação Sul-Sul para implementar os compromissos.

---

16 Disponível em: <[mymande.org/evalyear](http://mymande.org/evalyear)>.

ESTRATÉGIA	COMPROMISSOS
<p><b>Promover o uso da avaliação por meio de advocacy nacional e internacional</b></p>	<p>Colaborar para construir e fortalecer um <b>sistema de dados nacionais</b> confiável, para melhorar a integridade desses sistemas, com o intuito de relacionar melhor a performance das políticas e programas.</p>
	<p>Desenvolver sistemas para promover o acompanhamento transparente das avaliações, como um sistema de acompanhamento das respostas da gestão e comissões de cidadãos que permitam o <b>monitoramento da implementação das recomendações das avaliações</b>.</p>
	<p>Criar/fortalecer <b>Fóruns de Parlamentares para o desenvolvimento da avaliação</b> em diferentes regiões do mundo para defender o uso e a implementação de avaliações.</p>
	<p>Desenvolver/conectar cadastros nacionais/<b>sistemas estatísticos</b> nacionais com sistemas de monitoramento e avaliação, com uma <b>coleta de dados</b> mais frequente para apoiar as avaliações e a tomada de decisões.</p>
	<p>Alocar <b>recursos</b> (um percentual dos custos das iniciativas) para <b>realizar avaliações</b> no momento da elaboração/ aprovação de projetos/programas/políticas.</p>
	<p>Usar <b>avaliadores externos</b> para facilitar/moderar a autoavaliação e as revisões.</p>
<p><b>Definir e fortalecer processos e métodos de avaliação</b></p>	<p>Desenvolver abordagens, fundamentadas em lições aprendidas, sobre como incluir <b>dimensões culturais</b> à avaliação nos variados contextos regionais e nacionais</p>
	<p>Desenvolver <b>padrões</b>, com base em lições aprendidas e não apenas em percepções, para assegurar a correta <b>triangulação de evidências, verificação e comprovação, e uso de dados qualitativos</b>.</p>
	<p>Desenvolver <b>padrões</b>, com base em lições aprendidas, para garantir o envolvimento de <i>stakeholders</i>, mantendo a independência das avaliações.</p>
	<p>Incorporar a <b>perspectiva de gênero</b> nos sistemas nacionais de monitoramento e avaliação.</p>
<p><b>Envolver os atuais e novos stakeholders no intercâmbio e colaboração</b></p>	<p>Desenvolver e implementar uma <b>estrutura transparente de monitoramento e avaliação com base em resultados</b> para rastrear os esforços e resultados da implementação dos compromissos propostos nesta Conferência.</p>
	<p>Desenvolver/fortalecer/apoiar/expandir <b>sistemas de redes entre homólogos e programas de tutoria</b> entre associações profissionais de avaliadores e unidades de avaliação de governos.</p>
	<p><b>Facilitar parcerias/cooperação</b> entre governos, VOPEs, parlamentos e iniciativas do setor privado para fortalecer a compreensão do que é avaliação e como ela pode ser útil para diferentes ações.</p>
	<p>Apoiar eventos conjuntos nacionais/regionais <b>para fazer um balanço dos avanços nesses compromissos</b> (em 2014), incluindo o compartilhar/aprender de boas práticas para validar dados de múltiplas fontes, gerenciar dados sensíveis e divulgar os resultados de avaliação.</p>
<p><b>Explorar diferentes opções de estruturas institucionais para a gestão da avaliação</b></p>	<p>Estudar as alternativas, verificando os prós e os contras, de <b>diferentes arranjos institucionais</b> tais como a legislação e a política nacional de avaliação. Quando for o caso, levar em conta o contexto do país e estabelecer um conjunto mínimo de pré-requisitos fundamentados em lições aprendidas.</p>
	<p>Ter uma <b>plataforma online</b> (Comunidade de Práticas do NEC) para apresentar/trocar experiências, manter os participantes conectados e acompanhar os compromissos.</p>
	<p><b>Traduzir</b> materiais sobre avaliação para diferentes línguas.</p>
	<p>Mapear e analisar a eficácia dos <b>mecanismos e das práticas de coordenação</b> entre as unidades centrais de avaliação, as unidades setoriais ministeriais e as unidades de avaliação dos governos locais.</p>

# ESTRUTURA CONCEITUAL

## INTRODUÇÃO

Avaliar o desempenho de uma política pública é considerado um ingrediente fundamental para criar e promover a prestação de contas, a boa governança e a melhoria da eficácia de programas. Também pode ajudar no aprofundamento da democracia, gerando as condições para tornar os governos responsáveis por seu próprio desempenho e por uma crescente transparência. A avaliação das ações públicas está inserida no contexto político, social e econômico de um país e é preciso considerar a história e o contexto nacional. Os países têm diferentes configurações institucionais para acompanhar o desempenho das ações públicas, e a avaliação deve ser uma delas.

Dada a complexidade de se institucionalizar sistemas de Monitoramento e Avaliação (M&A), não é de surpreender que exista um grande número de desafios a cada estágio do processo. Os esforços para montar e manter sistemas eficientes de avaliação enfrentam desafios de desenho institucional, de dinâmicas políticas, de capacitação técnica e de resistência às mudanças. Sucessivas resoluções da Assembleia Geral da ONU, incluindo a Revisão Plurianual Ampla da política relativa às atividades operacionais do sistema das Nações Unidas<sup>17</sup> para o desenvolvimento e as decisões do Conselho Executivo do PNUD, têm estimulado o sistema de desenvolvimento da ONU e o PNUD em particular a apoiarem as capacidades nacionais de avaliação.<sup>18</sup>

## OBJETIVOS

Para aumentar a compreensão e a valorização da avaliação como um poderoso instrumento de aprendizado e de prestação de contas públicas, a Conferência teve os seguintes objetivos:

---

17 Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/67/226, Revisão plurianual ampla da política, relativa às atividades operacionais do sistema das Nações Unidas para o desenvolvimento. Nova York, 22 janeiro 2013. Disponível em: <[un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/67/226](http://un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/226)>.

18 Conselho Executivo do PNUD, DP/2011/3, *Política de Avaliação do PNUD*. Nova York, Janeiro 2011.

- a) Compartilhar experiências, desafios e soluções de países com sistemas nacionais de M&A, incluindo aqueles que possam ser considerados como estando na fase de criação do sistema, ou que tenham experiências com outros tipos de esforços no campo da avaliação;
- b) Identificar lições e dificuldades na implementação de sistemas nacionais de M&A e uso de avaliação; e
- c) Identificar oportunidades para cooperação técnica no fortalecimento de capacidades institucionais dos sistemas nacionais de M&A no marco da Cooperação Sul-Sul e Cooperação Triangular.

Após as duas Conferências internacionais anteriores, a Terceira Conferência Internacional sobre Capacidades Nacionais de Avaliação proporcionou uma plataforma para compartilhar experiências e ampliar soluções para enfrentar desafios comuns ligados à criação de sistemas nacionais de M&A de políticas públicas e iniciativas. Ao reconhecer que monitoramento e avaliação estão estreitamente relacionados, houve maior concentração em avaliação que em monitoramento durante a Conferência.

Ênfase especial foi dada em três aspectos interconectados na criação de sistemas nacionais de M&A: como garantir independência, credibilidade e uso de avaliações. Como terceiro exercício dessa natureza, organizadores e participantes do evento tiveram a oportunidade de aprender com as experiências anteriores do Escritório Independente de Avaliação do PNUD ao organizar as Conferências de 2009 e 2011. Entre outros benefícios, esse fato resultou em melhores mecanismos de acompanhamento, continuidade de diálogo, continuidade de redes e acordos realizados. Em razão da natureza participativa da Conferência, os resultados irão melhorar os padrões internacionais de avaliação na sua aplicação em programas, políticas e iniciativas públicas.

## INDEPENDÊNCIA DAS AVALIAÇÕES

Atender às exigências de independência geralmente implica estar livre de influência política e/ou de pressões organizacionais. De acordo com as normas e os padrões estabelecidos pelo Grupo de Avaliação das Nações Unidas (GANU), uma avaliação pode ser considerada independente quando for “objetiva, livre de influências indevidas e tiver total autoridade para submeter relatórios diretamente aos devidos níveis decisórios.” Essa definição implica dizer que a gestão não pode impor restrições ao escopo, ao conteúdo, aos comentários e às recomendações dos relatórios de avaliação. Para evitar conflitos de interesse, os avaliadores não podem estar diretamente envolvidos no estabelecimento, planejamento, implementação ou gestão de políticas ou da gestão do objeto da avaliação. Os avaliadores devem, contudo, ter acesso a todas as informações relevantes e necessárias para a avaliação.<sup>19</sup>

---

19 Acesse: *UNEG Norms and Standards for Evaluation in the UN System*, Nova York, 2005. Esta definição de independência da avaliação está alinhada com a definição dada pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE no *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management* de 2002, disponível em: <[oecd.org/fr/cad/evaluation/glossaryofkeytermsinevaluationandresultsbasedmanagement.htm](http://oecd.org/fr/cad/evaluation/glossaryofkeytermsinevaluationandresultsbasedmanagement.htm)>.

Na Conferência, foram abordados os desafios enfrentados pelos governos ao estabelecer sistemas de monitoramento e avaliação que possam ser considerados independentes. Respondeu-se às perguntas, como: Quem é responsável por avaliar programas e políticas públicas em um país? Quem contrata as avaliações? A função da avaliação está definida de forma independente de outras funções gerenciais? Como são evitados os conflitos de interesses e as pressões indevidas? As avaliações podem ser submetidas aos devidos níveis decisórios? A independência da função de avaliação e o seu lugar na administração pública suscitaram debates interessantes no evento.

Também foi abordado o papel complementar que pode ser desempenhado pela autoavaliação e avaliação independente. Como estão inter-relacionados? Existem mecanismos para verificação e comprovação entre as esferas do Estado, por exemplo, entre os poderes executivo e legislativo? Como os cidadãos podem participar do processo?

### CREDIBILIDADE DAS AVALIAÇÕES

A credibilidade da avaliação depende da perícia e independência dos avaliadores, do grau de transparência do processo de avaliação e da qualidade dos resultados da avaliação. Credibilidade exige que as avaliações tragam à tona os sucessos e as falhas. Os beneficiários de programas ou políticas devem participar das avaliações a fim de promover credibilidade e compromisso.

Os desafios enfrentados pelos governos para assegurar a credibilidade dos sistemas de avaliação também tiveram destaques. Foram respondidas às perguntas, como: As avaliações são criadas, planejadas e implementadas seguindo padrões de qualidade internacional de avaliação? As avaliações são explícitas no uso de metodologias para coleta, análise e interpretação de dados? Os avaliadores têm acesso às informações necessárias para conduzir uma avaliação? Como os sistemas garantem a qualidade das avaliações? As avaliações são realizadas de maneira ética? A integridade dos dados é respeitada ou existe manipulação de dados quantitativos e qualitativos para influenciar resultados e conclusões? As avaliações consideram as questões relacionadas aos direitos humanos, igualdade de gênero, etnicidade e comportamento cultural? Como é reforçada e assegurada a credibilidade no processo de avaliação?

Foram abordados ainda os papéis complementares do monitoramento e da avaliação. Existe a necessidade de forte vínculo entre monitoramento e avaliação. Contudo, é importante destacar a diferença, visto que só a avaliação pode questionar as suposições que existem por trás das ações públicas. Nesse sentido, a avaliação questiona se os Estados estão agindo corretamente – algo que o exercício de monitoramento é incapaz de avaliar.

### UTILIDADE DA AVALIAÇÃO

Para que a avaliação tenha algum impacto na tomada de decisões, os seus resultados devem ser percebidos como relevantes e úteis e apresentados de modo claro e conciso. Esses resultados devem refletir integralmente os interesses e as necessidades dos diferentes *stakeholders*. É importante assegurar que a utilidade das avaliações está apenas parcialmente sob controle da função da avaliação. Encomendar, receber e usar avaliações é também uma responsabilidade dos tomadores de decisões nas estruturas do Estado e da sociedade.

Outro ponto apresentado tratou dos desafios das instituições do governo para alcançar melhor uso dos sistemas de avaliação. Este fato constituiu um passo à frente da Conferência Internacional sobre Capacidades Nacionais de Avaliação de 2011, que teve foco na avaliação, por um lado, identificando os casos de países nos quais a avaliação havia avançado significativamente e, por outro lado, mostrando casos documentados sobre a relação entre independência, credibilidade e uso da avaliação.

Na Conferência, foram feitas questões, como: Existem incentivos para motivar os usuários a demandar e/ou usar avaliações como um dado para os próprios processos de tomadas de decisões? Que *stakeholders* parecem estar mais interessados em solicitar o uso de avaliações e por quê? O que acontece após uma avaliação? As avaliações levam em consideração abordagens que chamam a atenção para o uso dos resultados da avaliação de modo inclusivo e abrangente para a tomada de decisões? As avaliações consideram a igualdade de gêneros e os direitos humanos de maneira apropriada?

Tratou-se também das relações entre avaliação e outros processos, como, por exemplo, planejamento e orçamento. A disponibilidade da avaliação está em sincronia com os ciclos governamentais e os processos de tomada de decisões (por exemplo, os ciclos orçamentários e de planejamento no âmbito do país e das agências)? Existem avaliações relacionadas aos processos de planejamento? Qual é o momento certo para serem feitas as avaliações? As avaliações estão vinculadas às disposições orçamentárias? Como garantir responsabilidades? O que se pode aprender com as avaliações?

## FORMATO DA CONFERÊNCIA

Na Conferência, foi adotado um modo de diálogo que buscou encontrar uma forma coletiva de se chegar às respostas para os questionamentos, diferindo do formato de debate em que participantes tentam provar a validade de suas posições. Um diálogo é uma busca comum por significados e um modo de enfrentar desafios comuns. Todos os participantes discutiram cada item separadamente e em sequência. Quatro artigos de discussões foram escolhidos por peritos em avaliação para dar início ao diálogo, incluindo artigos sobre a independência da função da avaliação, credibilidade das avaliações, uso da avaliação e inovações em avaliação. Cada artigo apresentou questões para que os participantes do evento iniciassem um diálogo, além de terem sido identificados subtemas que passaram a ser discutidos em grupos menores. Os autores dos artigos foram convidados para serem palestrantes, e os participantes, a compartilhar a experiência de seus países quanto à abordagem dos assuntos em análise.

A Conferência possibilitou o intercâmbio de experiências, com os participantes descrevendo os papéis desempenhados pelas respectivas instituições na abordagem dos temas apresentados pelo evento. Também foi solicitado que os países escrevessem pequenos artigos, que foram compartilhados antecipadamente e que constituem importante insumo para este relatório.

## PARTICIPANTES

Os desafios enfrentados ao se iniciarem os sistemas nacionais de M&A de políticas públicas não são uma exclusividade dos países em desenvolvimento. Por esse motivo, foram convidados representantes de instituições nacionais responsáveis por solicitar, conduzir e utilizar avaliações de políticas públicas em países nos quais se executam programas, incluindo os das Nações Unidas.

Esta abordagem facilitou a troca de experiências e o aprendizado entre conferencistas, participantes e representantes.

- Os representantes das instituições que demandam avaliações discutiram principalmente temas relacionados à independência da avaliação.
- Os representantes das instituições que desenvolvem as avaliações colaboraram com o diálogo sobre credibilidade na avaliação.
- Os representantes das instituições responsáveis pela utilização das avaliações nos processos de tomada de decisões nacionais contribuíram com o diálogo sobre o uso da avaliação.





# ARTIGOS SOLICITADOS

ESTA SEÇÃO INCLUI QUATRO ARTIGOS SOLICITADOS NAS ÁREAS DE USO, CREDIBILIDADE, INDEPENDÊNCIA E INOVAÇÕES EM AVALIAÇÃO.

1. ENCORAJANDO O USO EFICAZ DE AVALIAÇÕES PARA MELHORAR A ELABORAÇÃO E A GESTÃO DE PROGRAMAS
2. SOLUÇÕES INOVADORAS PARA OS DESAFIOS RELACIONADOS À INDEPENDÊNCIA, CREDIBILIDADE E USO DE AVALIAÇÕES
3. REFLEXÕES SOBRE INDEPENDÊNCIA NA AVALIAÇÃO
4. INOVAÇÕES NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

# 1. ENCORAJANDO O USO EFICAZ DE AVALIAÇÕES PARA MELHORAR A ELABORAÇÃO E A GESTÃO DE PROGRAMAS

**PAULO MARTINO JANNUZZI**

Secretário, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)  
Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no Brasil

Professor, Escola Nacional de Ciências Estatísticas  
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Pesquisador, Projeto de Informação Estatística e Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas Sociais no Brasil e na América Latina. Conselho Nacional de Pesquisa

## INTRODUÇÃO

No mundo todo, as universidades, os centros de pesquisa, as agências multilaterais, os funcionários da administração pública e outros estão aumentando rapidamente a produção de informação e conhecimento sobre políticas públicas e programas. Em muitos países, os assuntos recorrentes de pesquisa aplicada em políticas públicas incluem programas de educação e de saúde pública, os programas e as ações de transferência de renda de combate à fome e à pobreza. Esses esforços de pesquisa mobilizam sociólogos, economistas, estatísticos e outros profissionais de Monitoramento e Avaliação (M&A). Os periódicos acadêmicos que se dedicam a este tema e às conferências que tratam de assuntos de M&A (por exemplo, as duas conferências internacionais sobre a capacidade nacional de avaliação realizadas em Marrocos e na África do Sul) destacam a relevância da informação e do conhecimento das políticas públicas.

No entanto, embora os sistemas de M&A tenham alcançado grandes quantidades de evidências empíricas e estudos de avaliação, abrangentes e rigorosos, sobre tais políticas e programas, ainda são necessários mais esforços para garantir que a informação e o conhecimento produzidos sejam efetivamente usados para formular políticas públicas e para melhorar as atividades rotineiras dos programas.

Os programas públicos são sistemas complexos que envolvem vários processos e atividades. Assim, as informações específicas e rigorosas sobre as políticas públicas são densas e

de difícil entendimento – até mesmo para o pessoal envolvido na formulação e coordenação de programas. Os programas envolvem diferentes agentes em suas operações diárias, com distintas habilidades e capacidades de aprendizagem. Dependendo do país, dos recursos, da cobertura do programa e de sua complexidade, milhares – ou mesmo centenas de milhares – de agentes contribuem para a gestão, elaboração e entrega de produtos, serviços e benefícios. Estes agentes podem fazer a diferença para a melhoria dos programas se eles forem capazes de entender a informação e o conhecimento produzidos pelos sistemas de M&A.

Embora os formuladores de políticas, os gestores e os funcionários do programa não precisem de dados exaustivos ou estudos sobre programas, são necessárias informações claras, consistentes e relevantes para a tomada de decisões. Os dados devem ser organizados geograficamente e, por questão operacional, possibilitar as respostas às questões relacionadas com a fase de implementação do programa, incluindo informações sobre os custos, as entregas, os produtos e os resultados. A informação e o conhecimento são personalizados de acordo com as distintas necessidades durante a formulação, o monitoramento ou a avaliação dos programas e das políticas públicas.

A ideia principal que este artigo discute é que, dadas as complexidades operacionais da gestão do programa e sua necessidade de inovação, o uso eficaz das provas depende muito da relevância da informação e do conhecimento para a formulação, a decisão e os processos de gestão. Esta dependência determina se os dados foram colhidos por meio de painéis de monitoramento, pesquisas ou estudos de avaliação. A eficácia também depende das estratégias utilizadas para disseminar informação e conhecimento para o pessoal envolvido no programa, desde o de campo e agentes comunitários até os tomadores de decisões estratégicas. As estratégias de divulgação de informação e conhecimento personalizados para toda a equipe técnica envolvida na política pública pode fazer a diferença para o desafio de incorporar as mudanças ao projeto e à operação do programa.

Este artigo traz o argumento de que a inovação em programas públicos, por meio do uso eficaz da informação e do conhecimento, depende menos da sofisticação técnica e independência de estudo da avaliação e mais da clareza e objetividade com que a informação e o conhecimento respondem às necessidades específicas de pessoal técnico e gestores. Isto não nega a importância dos estudos robustos de avaliação. No entanto, se eles não atenderem às demandas mais importantes de informação do ponto de vista dos envolvidos, existe o risco de que os dados e as informações resultantes terminem sendo usados minimamente.

Este texto está organizado em duas seções. Inicialmente, há uma discussão mais conceitual de sistemas de M&A e a respectiva integração no ciclo de políticas e programas públicos. Importa saber até onde gerentes e funcionários estão interessados em informação – e se realmente vão utilizá-la. O conhecimento produzido em um sistema de M&A depende da adequação de seu projeto e do propósito de responder às perguntas que a equipe do programa e as autoridades consideram relevantes. Portanto, a natureza das questões que o sistema de M&A responde e a escolha dos instrumentos (por exemplo, indicadores de monitoramento, estudos de implementação, impacto e pesquisas de resultados) determinam o envolvimento e o interesse de gerentes e do pessoal técnico na utilização de produtos do sistema. Além de credibilidade e independência, os estudos de avaliação devem ser relevantes para seus usuários potenciais.

A segunda parte desse trabalho é dedicada às diferentes estratégias utilizadas para divulgação das ferramentas de monitoramento e dos estudos de avaliação para os usuários públicos do sistema de M&A. A informação e o conhecimento produzidos nesse ambiente podem ser complexos e não serem facilmente assimilados pelos gestores e equipe técnica. Não é o bastante apenas produzir um extenso relatório de pesquisa ou ter uma aplicação *online* informativa com múltiplas funcionalidades. Palestras, publicações e cursos precisam ser adaptados ao seu público, buscando apresentá-los com os aspectos mais relevantes e interessantes de um estudo de avaliação.

### PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO RELEVANTE E ÚTIL PARA A GESTÃO E MELHORIA DE PROGRAMA

Os sistemas de M&A têm muitas definições conceituais na literatura que, de acordo com MacDavid e Hawthorne (2006), Mackay (2007), Owen (2007), e Cunill e Ospina (2008), podem ser mais amplas ou mais operacionais. Usando esses conceitos, os sistemas de M&A são definidos como um conjunto de processos articulados para levantar, organizar, analisar e disseminar informações e conhecimento sobre políticas e programas públicos. Esses processos variam segundo as diferentes necessidades dos tomadores de decisões e gestores operacionais, estendem-se ao longo do ciclo da política e do programa e incluem diagnósticos do problema social, a formulação e a concepção de soluções programáticas, implementações reais no campo e estágios gerais da avaliação. Os processos visam apoiar melhorias para concepção e gestão de um programa, para garantir maior transparência da ação governamental e para fornecer evidências sobre os méritos e a eficácia das políticas e programas.

Essa definição deixa claro que os sistemas de M&A disponibilizam conhecimentos e informações para a análise de entrega de produtos e serviços, corrigindo eventuais falhas de ação do governo, identificando os impactos das políticas e programas e determinando os custos de produção da execução do programa. Por definição, os sistemas de M&A são mecanismos importantes que garantem maior transparência na utilização dos recursos públicos. Eles também contribuem para as decisões relativas ao mérito e à relevância das políticas e programas.

Embora complementares, as três finalidades básicas de um sistema de M&A – de informação para ajudar a melhorar os programas, a transparência pública e do mérito do orçamento da avaliação – competem entre si sobre os esforços de avaliação e os recursos humanos disponíveis e definem os métodos e as técnicas escolhidas para a tarefa. É certo que o objetivo principal – o foco na avaliação e, conseqüentemente, o uso efetivo dos produtos de M&A – depende de onde esse sistema se fundamenta. Por exemplo, se um sistema de M&A é fundamentado em um ministério setorial ou agência do programa, a criação de instrumentos de monitoramento e pesquisa de avaliação terá como objetivo fornecer os meios para melhorar continuamente a implementação e os resultados do programa. Se o sistema de M&A é fundamentado em um organismo de controle ou no legislativo, o foco avaliativo será na produção e na organização de informações sobre os resultados e impactos das políticas e programas públicos para a sociedade. Se um sistema tem base em um organismo responsável pela gestão do orçamento e/ou planejamento de médio prazo, é natural que os processos e as atividades sejam orientados para a produção de estudos sobre a relação custo-eficácia, os impactos dos programas públicos, e a orientação na alocação de recursos públicos.

A clareza sobre o foco de avaliação de um sistema de M&A é fator-chave para assegurar que o pessoal técnico envolvido na política e na implementação do programa, a Sociedade Civil, o parlamento e os gestores de orçamento façam uso bem-sucedido e eficaz da informação e do conhecimento avaliativo. O foco avaliativo também ajuda a orientar os principais esforços e as atividades de M&A do pessoal. Esse fato, portanto, determina a escolha dos instrumentos e dos métodos utilizados para gerar informações e conhecimentos relevantes e úteis.

Os sistemas de M&A, que são orientados para as necessidades de gestão e melhoria do programa – com o qual esse trabalho está particularmente preocupado –, são caracterizados por projetos de pesquisa, pesquisas, sistemas de informação e indicadores de monitoramento que se concentram em aspectos específicos da implementação do programa. Tais sistemas geralmente dependem de estratégias metodológicas qualitativas, como grupos de discussão e entrevistas aprofundadas, tendo o pessoal de campo e os beneficiários de programas como principais fontes de informação. O objetivo é gerar evidências empíricas rápidas sobre a gestão do programa e as dificuldades experimentadas durante a execução planejada.

Como parte da avaliação de campo, as pesquisas podem não ser realizadas se o conjunto de indicadores de acompanhamento, criados a partir do banco de dados dos sistemas de gestão do programa, for capaz de responder às perguntas básicas da avaliação. Escolhas apropriadas de indicadores-chave com foco geográfico e demográfico detalhado podem fornecer informações valiosas e acessíveis, além de poderem ser usadas efetivamente pela equipe técnica e pelos gestores. Os “termômetros” são indicadores que podem diagnosticar “febre” ou estado saudável em pontos críticos no modelo de intervenção de um programa. Isso pode ajudar a equipe técnica e os gestores a tomarem decisões com base em informações sobre como lidar com problemas ou permitir a esse pessoal que solicitem investigação específica ou “investigação clínica” (continuando a metáfora) para investigar as causas dos problemas de implementação ou causas da febre e as razões de sua persistência (JANNUZZI, 2011a).

Pesquisas por amostragem de representatividade nacional e pesquisa, com um *design* quase-experimental são, certamente, importantes ferramentas e produtos de melhoria do programa de M&A para os ministérios setoriais. No entanto, o tempo e o esforço que eles exigem os torna mais útil como meios para a transparência e para que os executores de orçamento avaliem o mérito, a legitimidade e o impacto. Em vez disso, o pessoal responsável pela melhoria de programas de M&A deveria estar envolvido em uma agenda técnica mais ampla. O tempo dos funcionários e as preocupações não podem ter impacto ou levantamentos nacionais de avaliação.

Deve-se reconhecer que, a fim de legitimar as prioridades políticas dadas algumas questões sociais e no interesse da *accountability* pública e da utilização eficiente das escassas finanças públicas, a pesquisa quantitativa, utilizando amostras probabilísticas (como as realizadas por agências nacionais de estatística) e avaliações de impacto com os grupos de controle e beneficiários, oferece importantes medidas de adequação da concepção do programa público, da cobertura, dos beneficiários, dos resultados e impactos. No entanto, na decisão de manter, modificar ou descontinuar uma política ou programa, estudos de avaliação não são os únicos insumos. Tais decisões não são meramente técnicas. Ao contrário, eles são essencialmente políticas, porque têm implicações para a vida dos beneficiários e para os arranjos institucionais do programa.

Os grandes levantamentos ou os que são metodologicamente ou operacionalmente complexos podem ser justificados no início de uma política ou programa, a fim de definir a situação que a política ou o programa pretende abordar. Outras pesquisas de escala similar, no entanto, devem esperar até depois que todos os problemas na implementação do programa sejam identificados e resolvidos (ROSSI et al., 2004). Caso contrário, os problemas de implementação podem levar os estudos de avaliação a concluírem que os resultados e os impactos do programa são mínimos ou inexistentes. Por sua vez, isso pode criar uma desconfiança da opinião pública a respeito da ordem pública ou méritos do programa e pode impactar negativamente na percepção dos funcionários da utilidade de produtos e pesquisa de M&A. O fato é que, apesar do prestígio conferido por certas comunidades acadêmicas, a pesquisa de avaliação quase-experimental não é a abordagem científica mais legítima nem é o padrão-ouro para a avaliação de programa (WORTHERN et al., 2004).

Existem vários conflitos éticos e restrições operacionais de realização que têm sido amplamente observadas na literatura internacional (JANNUZZI, 2011b). Além disso, a gestão diária do programa requer pacotes de informação e de conhecimento muito além daqueles produzidos por tais projetos de pesquisa. Em vez de produzir evidência de uma “inovação revolucionária” como pretendido por avaliações de impacto, é necessário ter informações que possam contribuir para a melhoria contínua e a inovação progressiva da ação pública. Sem negar a importância da evidência empírica de que é representativa no âmbito nacional, coletada com rigor técnico e analiticamente profundo, gestores e técnicos envolvidos na implementação do programa precisam de uma abordagem metodológica mais eclética para a coleta de informações, bem como o conhecimento da complexidade dos problemas sociais e operações de programa.

Equívocos conceituais sobre a relevância de um método misto de abordagem, em vez de quantitativo e foco na avaliação do impacto, têm contribuído para o ceticismo sobre o valor das ferramentas de M&A entre os gestores e os técnicos do setor público. Assim, no contexto da escassez de recursos humanos e financeiros, os sistemas de M&A devem se concentrar em responder às necessidades do programa de gerenciamento, usando uma estrutura de bases de dados centralizada, extraída de sistemas informatizados de gestão ou das inúmeras planilhas e documentos de controles criados pelos gestores do programa. Estas ferramentas de M&A podem incluir painéis de indicadores do programa, processos de enquadramento lógico ou recomendações de pesquisa sobre como lidar com questões de implementação. Em situações de tempo e recursos limitados, pode ser mais útil e produtivo para as equipes de gestão de programa usar estudos de avaliação de dados secundários, revisões de estudos, publicações internacionais e meta-avaliações de programas semelhantes em outros países.

Além de clareza do foco avaliativo e das escolhas apropriadas de metodologia, se um sistema de M&A tiver de oferecer informações e conhecimentos úteis para melhorar os programas, é essencial que assegure a participação de técnicos e gestores na elaboração de instrumentos. Se for verdade que as equipes externas podem garantir credibilidade técnica para um estudo de avaliação, assumindo que eles são competentes, respeitáveis e comprometidos com uma visão multidisciplinar e uma abordagem de método misto da avaliação, então a relevância e a apropriação dos resultados dependem da extensão de gestores do programa e do envolvimento de pessoal técnico em processos de avaliação. Embora as equipes internas normalmente conheçam mais sobre os problemas e as dificuldades mais



prementes de um programa, elas, no entanto, muitas vezes precisam de apoio técnico de consultores especializados, bem como informações de levantamentos de campo, a fim de compreenderem adequadamente as causas de tais questões e reconhecerem as estratégias de resolução adequadas.

Realizar levantamentos de campo ou fazer estudos de avaliação com base em dados secundários requer pessoas e equipes qualificadas. Contudo, é interessante notar que o mercado profissional para consultores de avaliação está longe de ser perfeito em muitos países em desenvolvimento – e até mesmo alguns países desenvolvidos.

É preciso reconhecer que o aumento da demanda para a avaliação de programas sociais superou a disponibilidade de empresas de consultoria privadas devidamente qualificadas e grupos de pesquisa acadêmica. O *pool* de avaliadores é dominado por empresas especializadas em opinião pública e pesquisas de mercado, áreas em que os problemas requerem projetos menos complexos e menos esforços para entender quando comparados a programas sociais. Embora esses avaliadores possam ter boa formação acadêmica, o conhecimento de empresas e consultores sobre a realidade dos programas públicos é, muitas vezes, limitado. Pesquisas sociais, particularmente aquelas relacionadas com o programa de avaliação, podem ser mais complexas que pesquisas de mercado ou pesquisa acadêmica e, portanto, requerem uma abordagem mais robusta, específica e responsável, principalmente porque os resultados vão orientar as decisões críticas sobre o projeto, os resultados e os méritos das ações do governo.

Neste contexto, é necessário que as equipes técnicas do sistema de M&A monitorem intensivamente o contratado para o estudo de avaliação. As equipes técnicas não devem deixar a empresa ou o consultor contratado criar a amostra da pesquisa, os questionários ou a formação e a supervisão do pessoal de campo. Se os gestores de programas querem as respostas para os problemas específicos, os mesmos gestores devem participar de todos os processos de avaliação. Nem todas as empresas contratadas valorizam a experiência de ter seus procedimentos técnicos questionados ou alterados por equipes internas. No entanto, as equipes mistas de pessoal contratado e interno podem ajudar a alcançar uma sinergia de gestão do conhecimento interno e perícia técnica externa. Isso pode ajudar a criar produtos de conhecimento com a combinação de suas respectivas áreas de atuação e pode aumentar a legitimidade e relevância global do esforço de avaliação.

A credibilidade dos resultados e a legitimidade dos processos de avaliação são dois valores que devem ser exercidos em conjunto; fazer escolhas técnicas e políticas com base em estudos e conhecimentos, que são limitados em sua pesquisa operacional e escopo analítico, é pior que não ter informação para a tomada de decisões. Em algumas situações, pode ser preferível não ter nenhuma avaliação que confiar em pesquisa equivocada, mal utilizada ou contratada de forma precipitada.

## **DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES E CONHECIMENTOS RELEVANTES E ÚTEIS PARA A GESTÃO E MELHORIA DOS PROGRAMAS**

Formular, avaliar e gerir políticas e programas requer, como qualquer outra atividade em organizações humanas, a formação de quadros técnicos e de gestores que estejam envolvidos na tomada de decisões e na prestação de serviços, como por exemplo, os agricultores. Liderança, comunicação, ética e resposta ao público estão entre os temas para a capacitação do pessoal

técnico e de gestores e são tão importantes quanto a gestão de projetos e o desenvolvimento de metodologias de avaliação. A experiência sugere que os programas públicos falham ou não causam o impacto esperado devido às dificuldades em manter programas de educação continuada para as equipes envolvidas no desenvolvimento das políticas.

O impacto dos programas públicos certamente seria maior se os envolvidos entendessem mais sobre os objetivos dos programas, o seu desenho lógico e as atividades relacionadas, o papel de cada instituição e da equipe envolvida e as características do público beneficiário. Embora cursos e treinamentos operacionais possam ter sido planejados no âmbito de vários programas sociais, eles podem não ter sido totalmente adaptados em relação ao seu material, documentos regulatórios, salas de aula e professores para capacitar os múltiplos profissionais envolvidos. Em algumas situações, os estagiários não podem sequer ser contratados ou informados sobre o treinamento. Há muito a ser feito em termos de formação de recursos humanos envolvidos na prestação de serviços e gestão de programas públicos, o que vai além do escopo deste artigo. No entanto, esta capacitação deve ser um tema de preocupação para as organizações multilaterais, recebendo a mesma ênfase dos métodos e técnicas de disseminação assim como do planejamento e avaliação de programas e projetos sociais.

Esta seção aborda duas questões centrais: estratégias de divulgação em M&A e de treinamento em ferramentas de M&A. Ambas são importantes para melhorar o uso de produtos com base em informação e estudos de M&A, em particular as destinadas a melhorar os programas públicos. Tal como acontece com a informação em ciência, tecnologia e inovação, informação e conhecimento em políticas públicas são complexos e exigem programas de treinamento. Embora os indicadores, como a taxa de mortalidade infantil ou a extrema pobreza monetária façam parte do vocabulário técnico de avaliadores e da comunidade de pesquisa acadêmica trabalhando em avaliação de programas sociais, eles não são necessariamente parte do vocabulário de gestores de programas e equipe técnica. Da mesma forma, a avaliação de relatórios e os seus resultados podem ser entendida de modo diferente por avaliadores e equipe técnica do programa.

Se o conhecimento produzido por M&A for para atingir um público maior, é necessário fazer com que seus produtos – por exemplo, relatórios, indicadores, estudos de avaliação – sejam compreensíveis e atraentes para uma gama de usuários públicos. Não basta simplesmente colocar todas as folhas de dados, indicadores e relatórios de avaliação na internet. A produção de dados não gera demanda por conhecimento. É necessário desenvolver produtos sob medida para públicos-alvo de pessoal técnico e gerentes, adaptando de modo adequado formato, conteúdo e complexidade. Os resultados de avaliações também devem ser divulgados por palestras ou gravações multimídia e devem ser facilmente acessíveis a usuários da internet.

Há uma série de aplicativos virtuais com base na internet que fornecem muitos recursos interativos e visuais e *links* para outros documentos. Resumos executivos dos relatórios de avaliação, pequenas folhas de dados (documentos de uma página), com os resultados essenciais com gráficos, mapas e relatórios descritivos podem ter uma utilidade e apelo estético maior que a de mesas, painéis ou publicações maciças com um conteúdo inescrutável para aqueles sem treinamento especializado. Os resultados dos modelos econométricos desenvolvidos com avaliação de dados são frequentemente apresentados, mas são de capacidade



limitada para a difusão junto ao público leigo. É certamente possível fazer tais resultados mais tangíveis e concretos para o pessoal técnico e gestores que querem aprender mais sobre os programas.

Os esforços para disseminar eletronicamente conteúdos de M&A para o pessoal técnico e gerentes pode ser mais eficaz quando combinados com a educação continuada, em qualquer sala de aula ou configurações de ensino à distância. Há sempre pessoal técnico e gestores interessados em aprofundar seus conhecimentos sobre M&A, mas não conseguem encontrar um curso adequado e relevante em uma universidade ou centro de pesquisa. Os programas de treinamento de M&A devem ser organizados para o pessoal técnico e gestores de programas interessados em desenvolver suas habilidades e melhorar a sua compreensão de ferramentas de monitoramento, avaliação e aplicação de informação e conhecimento. Os programas de treinamento devem ser organizados usando o ciclo básico da política e os processos programáticos (ver Figura 1).



Nos clássicos livros de ciência política, o processo de formulação de políticas públicas tem sido repetidamente apresentado como o ciclo de etapas sucessivas, com uma série de etapas (JANN; WEGRICH, 2007). Apesar das críticas duradouras sobre a forma simplificada na qual este diagrama mostra o processo político como uma verdade empírica, a separação de etapas demonstra que o processo dá ênfase diferente ao planejamento, implementação e avaliação. Este modelo se presta bem ao ensino, especialmente pela forma como contextualiza o problema para a equipe técnica e gestores do programa.

**TABELA 1: PROGRAMA DE TREINAMENTO BÁSICO EM M&A**

CURSO	OBJETIVO	CARGA HORÁRIA
1. Diagnósticos para a formulação do programa	Desenvolver capacidade para usar fontes de informação de programas e estatísticas oficiais para diagnosticar determinada situação e propor programa público.	20 a 40 horas
2. Ferramentas e indicadores para monitoramento de programas	Preparar os participantes para o uso dos sistemas de informação e para desenvolver metodologias para construir indicadores para monitoramento de programas públicos.	20 a 40 horas
3. Introdução ao método de pesquisas e aos estudos de avaliação	Desenvolver habilidades essenciais para entender resultados de avaliação e metodologias, seu potencial e limitações.	40 horas

É importante notar que, como parte do ciclo, a avaliação ocorre após a implementação. É um processo mais reflexivo que ajuda a informar a decisão de continuar ou parar o programa. Ela é diferente das atividades de M&A, as quais são caracterizadas por indicadores, entre outros. No entanto, tais ferramentas de investigação podem ser utilizadas em qualquer momento durante o ciclo. Renomear esta fase decisiva do ciclo de “avaliação somativa” poderia ajudar a evitar a confusão entre essas duas atividades distintas.

Embora existam diferentes maneiras de implementar um programa de treinamento fundamentado neste ciclo, é apropriado organizá-lo em três módulos, cada um com 40 horas. O conteúdo deve incluir diagnóstico/formulação de programas, ferramentas de pesquisa e estudos de M&A, com objetivos complementares. O curso irá se tornar gradualmente mais complexo, como previsto na Tabela 1, que trata da construção de indicadores no início e as metodologias de pesquisa social utilizadas em estudos de avaliação na fase final. Além de apresentar conceitos e metodologias de M&A, será necessário para os gestores do programa e equipe técnica apresentar estudos de caso a partir da própria experiência, mostrando o uso efetivo do conteúdo do curso.

## CONCLUSÃO

O uso eficaz de produtos e pesquisas de M&A depende muito de fatores relacionados ao fornecimento de informação, do conhecimento produzido e da demanda dos usuários. A avaliação pode se concentrar na produção de informação para melhorar a gestão do programa, para produzir dados visando à transparência pública e/ou para informar decisões orçamentárias. Essas avaliações são direcionadas a uma gama de usuários com diferentes demandas de informação e conhecimento.

Uma vez estabelecido o foco, os métodos utilizados para desenvolver produtos de conhecimento devem ser adequados em termos de conteúdo, custos e cronograma para que atendam às necessidades de seus usuários. A informação e o conhecimento produzidos pelos sistemas de M&A são complexos e devem ser realizados esforços para divulgá-los com as estratégias mais adequadas – como publicações customizadas e cursos de treinamento. Como o mercado editorial vem demonstrando, especialmente com o advento da internet, há muitas maneiras diferentes e criativas para comunicar mensagens simples ou complexas a uma série de públicos.

Há certamente muito a ser feito para maximizar o uso eficaz de avaliações de políticas públicas. As experiências nacionais apresentadas na Terceira Conferência Internacional sobre Capacidades Nacionais de Avaliação em 2013, assim como o que foi apresentado em conferências anteriores, mostram como diferentes países estão lidando com tais experiências. Vamos compartilhar nossos conhecimentos e desafios!

## REFERÊNCIAS

- GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da Ação Governamental. In: *Artigos para discussão*, n. 776, Brasília, IPEA, 2001.
- GRAU, Nuria Cunill; OSPINA, Sonia. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: informe comparativo de 12 países*. Washington: Banco Mundial, 2008.
- JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, Frank; GERALD, J.; SIDNEY, Mara S. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 43-62.
- JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. In: *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, 36, p. 251-275, 2011a.
- \_\_\_\_\_. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programmeas sociais. In: *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, 1, p. 38-66, 2011b.
- MACKAY, Keith Robin. *How to Build Monitoring and Evaluation Systems To Support Better Government*. Washington D. C.: Banco Mundial, 2007.
- McDavid, James C.; HAWTHORN, Laura (Eds.). *Programme Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice*. Thousand Oaks: Sage, 2006.
- OWEN, John M. *Programme Evaluation: Forms and Approaches*. New York: Guilford Press, 2004.
- ROSSI, Peter H.; MARK, W. Lipsey; HOWARD, E. Freeman. *Evaluation: A Systematic Approach*. Thousand Oaks: Sage, 2004.
- WORTHEN, B. R. et al. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: EdUsp/ Gente, 2004.

## 2. SOLUÇÕES INOVADORAS RELACIONADAS AOS DESAFIOS DE INDEPENDÊNCIA, CREDIBILIDADE E USO DE AVALIAÇÕES

**MARÍA BUSTELO**

Professora Associada, Departamento de Ciências Políticas e Administração Pública  
Universidade Complutense de Madrid

Este artigo inicia a discussão sobre a credibilidade da avaliação e sobre como reforçar e garantir credibilidade. Muitas questões afetam a credibilidade em uma avaliação – a perícia e a independência dos avaliadores, o grau de transparência no processo de avaliação e a qualidade dos resultados, citando alguns. O contexto cultural também é importante – os valores sobre os quais uma avaliação existe, o caminho, a maneira como as evidências são consideradas creíveis, as instituições que apoiam os sistemas e as estruturas de avaliação, além das pessoas que contribuem com uma avaliação e como ela é compartilhada, comunicada e relatada.

Meu ponto de vista ao escrever esse artigo vem da minha experiência em treinar avaliadores e da coordenação do Programa de Mestrado em Avaliação de Programas e Políticas Públicas na Universidade Complutense de Madrid (Espanha), que iniciou seu 12º curso em 2013-2014. Também é proveniente do meu serviço no Conselho da Sociedade Europeia de Avaliação desde 2009, do qual, nos últimos dois anos, tive a honra de ser presidente. Como contexto, serão utilizadas a Espanha – que é o meu país e o local onde tenho trabalhado com avaliação nos últimos 25 anos –, e a região europeia, mais ampla e diversa. Serão feitas referências à Audiência Pública da Sociedade Europeia de Avaliação no Parlamento Europeu sobre “Avaliação na Democracia”, ocorrida em Bruxelas, em abril de 2013.<sup>20</sup>

---

20 Disponível em: <[czech-in.org/ees/ees-newsletter-2013-06-june-special.pdf](http://czech-in.org/ees/ees-newsletter-2013-06-june-special.pdf)>.

## A NATUREZA POLÍTICA DA AVALIAÇÃO E A NECESSIDADE DE CREDIBILIDADE

A natureza política da avaliação tem sido amplamente reconhecida pela comunidade de avaliação desde o fim dos anos 1980. No seu discurso na reunião anual da Associação Americana de Avaliação, em San Diego em 1997, que foi posteriormente publicado como artigo, Chelimsky discutiu “o papel da experiência na formulação de teorias da prática de avaliação,” observando que avaliação e política estão “visceralmente conectadas” (CHELIMSKY, 1998). Para ela, as “avaliações têm sido profundamente afetadas pela maneira como a política funciona em uma sociedade democrática e pluralista e especialmente pela maneira constantemente mutável do ambiente político.” Também porque, em um mundo altamente sofisticado e em constante disputa por vantagens políticas, a oferta de apoios é abundante. Não só os formuladores de políticas públicas têm as próprias agendas políticas, como são assediados por grupos de pressão, interesses escusos e lobistas, todos com suas histórias sobre “sucesso” ou “falha”, e todos tentando, com dinheiro, poder e dados, mover políticas e programas para determinadas direções (CHELIMSKY, 1998, p. 37-38).

Assim, é preciso estar consciente e incluir a dita natureza política no coração dos conceitos e teorias de avaliação.

A necessidade por credibilidade é particularmente importante, considerando que a política é fundamental para as práticas de avaliação. Para Chelimsky, credibilidade implica imparcialidade, o que deve ser algo a ser preservado no processo de avaliação, onde quer que as avaliações precisem ser percebidas como imparcial. Então, elas não só devem ser imparciais, como também devem ser vistas como imparciais pelos *stakeholders*. Na sólida experiência de Chelimsky no General Accounting Office dos Estados Unidos (hoje Government Accountability Office), esta imparcialidade era frequentemente preservada, corrigindo-se as possíveis orientações por parte de um avaliador com a contratação de alguém com uma perspectiva oposta para trabalhar na mesma equipe de avaliação ou corrigindo-se potenciais vieses durante o processo de avaliação, especialmente durante as fases de revisão da literatura, do desenho metodológico e da preparação de relatórios. Estes procedimentos foram úteis em um contexto como o do General Accountability Office, que é parte do poder legislativo e responde diretamente ao Congresso. Em outros contextos, a credibilidade da avaliação pode ser mais derivada da transparência do processo que da ausência de vieses. Independentemente da estratégia, é crucial que uma avaliação seja conduzida de modo a ser percebida pelo público em geral e pelos *stakeholders* como tendo credibilidade.

De fato, mesmo em contextos menos politizados que o General Accountability Office, a natureza política da avaliação apresenta desafios para a independência, credibilidade e uso de avaliações. E é por esse motivo que avaliação é muito mais que apenas a aplicação de metodologias e técnicas que nos permitem adquirir provas boas o suficiente para ver o que está efetivamente acontecendo em um projeto, programa ou política. Ou, como eu gosto de dizer, a metodologia da avaliação precisa ir além do que é entendido como pesquisa em ciências sociais, incluindo muito do que se chama de “pesquisa social aplicada”. São necessários de meios específicos para pensar e conduzir as avaliações, meios que sejam únicos para a avaliação e que estejam embutidos em sua natureza e objetivos políticos – melhoria, prestação de contas e esclarecimentos.

A natureza política da avaliação significa que, independentemente de fornecer provas sistemáticas e rigorosas, ela deve surgir, ser adaptada e responder a um contexto particular para ter credibilidade e ser usada. Esta natureza política deve também ser reconhecida nas avaliações independentes. Mesmo que uma avaliação pareça apolítica, ela é invariável e inevitavelmente política porque é formada por interações de agentes com diferentes perspectivas, posições de poder e interesses, alguns deles em aparente contradição, mas todos legítimos. Existe interdependência entre os agentes, e eles atuam sobre um território concreto e um período de tempo. Qualquer projeto, programa ou política que se imagine pode estar sujeito à avaliação e pode ser descrito em tal contexto.

Esta importante presença de diferentes agentes e *stakeholders* nos leva ao próximo ponto.

### QUEM PARTICIPA E TEM A PALAVRA NA AVALIAÇÃO? UMA QUESTÃO-CHAVE PARA A CREDIBILIDADE

A credibilidade está também inevitavelmente ligada à participação dos *stakeholders* nos processos de avaliação. Uma abordagem participativa da avaliação, além dos benefícios de inclusão, promove a apropriação pelos *stakeholders* dos processos e resultados da avaliação. Consequentemente, também levanta as percepções de credibilidade desses processos e resultados por parte dos que participaram e sentem que têm a palavra na avaliação.<sup>21</sup> Claro, é mais fácil dizer do que fazer, e a real participação dos *stakeholders* é um processo que exige tempo e sensibilidade política por parte dos contratantes e das equipes de avaliação.

Algumas formas de envolver os *stakeholders* incluem conhecer e entender o contexto e o programa a ser avaliado, identificando os principais *stakeholders* e as respectivas necessidades de informações, incluindo aquelas essenciais nas perguntas da avaliação e contrastando ou mesmo negociando-as com os *stakeholders*. Essas formas também reúnem informações sistemáticas e evidências dos *stakeholders* e de outras fontes, contrastando e/ou elaborando conclusões e recomendações colaborativas. Tal fato vai ajudar a avaliação a ser percebidas como tendo mais credibilidade, porque o processo foi transparente e os *stakeholders* tiveram a oportunidade de contribuir nas várias etapas do processo.

Muitas vezes, o contexto em que uma avaliação ocorre ou as restrições de tempo, de recursos e de termos de referência não permitem a real participação dos interessados nas partes do processo. Contudo, devemos estar consciente de que para melhorar a credibilidade, é necessário projetar metodologicamente um processo de avaliação em que a participação dos *stakeholders* em algumas partes desse processo seja possível.

Até agora, discutiu-se a participação dos *stakeholders* como uma exigência metodológica para reforçar a participação e, portanto, a credibilidade da avaliação. Contudo, outras questões relacionadas à justificativa para a participação dos *stakeholders* vão além dessa perspectiva utilitarista e pragmática. Tais questões são cruciais para a credibilidade da

---

21 A norma 10.1 das Normas para Avaliação do Sistema das Nações Unidas, publicada pelo UNEG em 2005, diz: "Transparência e consulta com os principais *stakeholders* são características essenciais em todas as etapas do processo de avaliação. Isso melhora a credibilidade e a qualidade da avaliação. Elas podem facilitar a construção de consensos e posse dos resultados, conclusões e recomendações". Disponível em: <[uneval.org/documentdownload?doc\\_id=21&file\\_id=562](http://uneval.org/documentdownload?doc_id=21&file_id=562)>.

avaliação. Muitos teóricos da avaliação lembram os avaliadores sobre a centralidade da participação dos *stakeholders*. Por exemplo, Monnier fala sobre a importância da “utilidade social” da avaliação, observando que a utilidade social só pode ser alcançada com a participação de todos os atores envolvidos no programa ou política pública a ser avaliada. A avaliação, diz ele, não só deve ter legitimação institucional, técnica ou científica, como também deve ter, acima de tudo, legitimação política, o que é dado pela participação dos *stakeholders*.

No entanto, a busca de participação, sem uma verdadeira intenção de maximizar a participação, pode favorecer aqueles que detêm as alavancas do poder. O modelo de avaliação democrática e deliberativa (HOUSE; HOWE, 2000), por exemplo, propõe procedimentos que assegurem que os desfavorecidos sejam respeitosamente incluídos no processo de avaliação.

Para House (2005),

*a avaliação democrática e deliberativa aspira a chegar a conclusões imparciais, considerando todos os interesses, valores e perspectivas; envolvendo-se em diálogo amplo com os principais stakeholders; e promovendo ampla deliberação sobre as conclusões do estudo – além de empregar metodologias tradicionais de avaliação.*

Este reconhecimento das desigualdades estruturais e sistêmicas, que produzem, por padrão, preconceitos ou preferências para o favorecido, é também uma das principais razões para a necessidade de uma perspectiva em avaliação, fundamentada em ações de igualdade, direitos humanos e sensíveis a gênero. Essas abordagens nos lembram da necessidade de esforços deliberativos para nivelar o campo de jogo, permitindo que os mais fracos tenham voz no processo de avaliação.

A participação dos *stakeholders* não é simples nem fácil. Novas formas de elaboração de políticas e novos instrumentos são necessários para lidar com novos problemas e complexos desafios de políticas públicas – local, nacional, regional e global. Tais complexidades aumentam o escopo para a participação democrática e o número de interações dos *stakeholders*. Os governos passaram de uma forma de governo centralizada e hierárquica, de cima para baixo, para uma de governança que envolve vários tipos de atores públicos e privados descentralizados e contestados. Para ser credível nesse ambiente em mudança, a teoria e a prática da avaliação não podem ignorar as novas realidades e oferecer projetos avaliativos simples para situações e intervenções complexas.

Outra perspectiva importante sobre a credibilidade e a participação dos *stakeholders* é a da cidadania. Na democracia, como diz Tarja Cronberg, eurodeputada e anfitriã da Sociedade Europeia de Avaliação, no evento “Avaliação na Democracia no Parlamento Europeu”, a avaliação pode ser uma ferramenta para capacitar os cidadãos. Pode ser também um modo de promover a aprendizagem social, identificando intervenções políticas prioritárias e reduzindo o déficit democrático (neste caso, na União Europeia). Ao mesmo tempo, os cidadãos devem ser capazes de confiar em instituições para que a avaliação possa desempenhar um papel. Contudo, se uma avaliação é planejada, implementada e usada corretamente do ponto de vista do cidadão, deve também ajudar a recuperar e a construir a confiança institucional.

## A CREDIBILIDADE NÃO DEPENDE SÓ DA QUALIDADE E INDEPENDÊNCIA DOS AVALIADORES, MAS TAMBÉM DAS INSTITUIÇÕES E DOS SISTEMAS EM QUE AS AVALIAÇÕES SÃO CONCEBIDAS, PLANEJADAS E GERENCIADAS

Os avaliadores não têm papel solitário em avaliação e são contratados por encarregados, que estabelecem os termos de referência, e por clientes, que normalmente têm algo a dizer sobre como a avaliação é concebida e realizada. Os encarregados e os clientes também não operam sozinhos e desenvolvem um propósito, uma forma de trabalhar e, às vezes, objetivos estratégicos no seu trabalho de avaliação. As avaliações podem ser realizadas utilizando sistemas ou procedimentos de avaliação estabelecidos, por exemplo, para formas de desenvolver termos de referência ou encontrar e contratar avaliadores. Assim, a credibilidade não só depende da qualidade e independência dos avaliadores, mas também das instituições e os sistemas em que essas avaliações são concebidas, planejadas e gerenciadas.

No entanto, a comunidade de avaliação apresenta uma tendência a pensar – às vezes exclusivamente – com o ponto de vista de um avaliador. Um exemplo típico é o conjunto de normas, princípios e diretrizes para a conduta ética, que algumas sociedades de avaliação adotaram nas últimas duas décadas. A maioria, incluindo o Comitê Misto sobre Normas para Avaliação Educacional, que criou o primeiro código de avaliação, pensa do ponto de vista do avaliador. Recomenda-se o que os avaliadores devem fazer para realizar uma avaliação boa, útil, correta e ética. Até mesmo os padrões da ONU – as Normas para Avaliação do Sistema das Nações Unidas –, que foram estabelecidos pelo Grupo de Avaliação das Nações Unidas (UNEG) em 2005 e apresentam uma perspectiva do sistema das Nações Unidas na maioria das seções: definição, responsabilidade da avaliação, política, intencionalidade, imparcialidade, independência, capacidade de avaliação, qualidade, competências da avaliação, transparência e consulta, ética da avaliação, acompanhamento e contribuição para a construção do conhecimento. Há duas normas na seção sobre a qualidade de avaliação e cinco sobre ética da em avaliação ao avaliador. As Orientações para Boas Práticas da Sociedade de Avaliação do Reino Unido,<sup>22</sup> além de serem dirigidas aos avaliadores, também são direcionadas aos contratantes, à autoavaliação e aos participantes da avaliação.

Em suma, pensa-se mais sobre o que os avaliadores podem fazer para melhorar a credibilidade da avaliação que sobre como as instituições e os contratantes devem promover credibilidade. O que instituições ou governos devem fazer? Sugiro que haja uma política clara sobre avaliação, sua finalidade e quem deve se beneficiar. Por exemplo, um ambiente propício para a participação dos *stakeholders* é mais frequentemente facilitado – ou obstruído – por organizações, clientes e contratantes do que por avaliadores.

Os instrumentos e os mecanismos para a implementação de uma política de avaliação clara, o que aumenta em última análise a credibilidade, podem variar muito e depender das características do sistema político e do contexto geral e cultural de cada país, entre outros. Para alguns países da Europa, como na Espanha, a criação de uma instituição específica para avaliação de políticas públicas para todos os setores pode funcionar. Em outros, o objetivo

---

22 Disponível em: <[evaluation.org.uk/assets/UKES%20Guidelines%20for%20Good%20Practice%20January%202013.pdf](http://evaluation.org.uk/assets/UKES%20Guidelines%20for%20Good%20Practice%20January%202013.pdf)>.



pode ser alcançado por meio de avanços em cada setor da política, como na França. Alguns podem achar que aprovar legislação concreta que exija avaliação é particularmente útil, enquanto outros percebem que este mecanismo pode ter efeitos indesejados, como a burocratização excessiva ou a simples falta de execução – este é o caso da Itália. Na Suíça, os sistemas de avaliação residem no poder legislativo, ao passo que, na Suécia, o executivo é responsável em outros países. Cada sistema político e administrativo e cada situação política podem exigir uma solução diferente para promover a credibilidade.

A Espanha oferece um exemplo ilustrativo. A Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL) foi criada em 2006, depois de um projeto em que diferentes comissões especializadas participaram. No início do projeto, em 2004, os especialistas solicitaram a criação de uma agência que fosse dependente do poder legislativo para ter melhores condições de independência e, portanto, de credibilidade. Essa solicitação foi feita pela compreensão das dificuldades que a implementação dessa agência teria no sistema político não presidencial da Espanha, o que é formado por listas eleitorais fechadas e exige muita disciplina dos partidos no sistema parlamentar. Finalmente, em razão das dificuldades formais que a referida solicitação exigiria, a recomendação era que a agência começasse no âmbito do executivo e, eventualmente, mudá-la para que fosse ligada ao Senado, quando uma reforma constitucional prevista ocorresse lá.

Contudo, à época, não se sabia que a Espanha estava prestes a entrar em um período de grande crise econômica, a qual foi precedida por uma crise política e institucional que começou com um grande – mesmo histórico – confronto entre os dois principais partidos, refletindo especialmente no parlamento. Ter a AEVAL ligada ao poder legislativo nesse contexto iria causar consequências não intencionais sobre a credibilidade dos administradores e da cidadania. Da minha perspectiva, a AEVAL teve maior chance de aumentar a sua credibilidade e independência em relação ao executivo do que se estivesse ligada ao legislativo.

Infelizmente, a AEVAL surgiu no início de uma profunda crise econômica. Cortes dramáticos feitos no orçamento e sua redução gradual como uma prioridade política fizeram com que a AEVAL não se desenvolvesse como planejado. Em relação a sua credibilidade, ela começou a servir a administração pública, no início de uma grande crise política, que levou a um grande e cada vez mais profundo descontentamento político por parte do público espanhol, acompanhado por grande desconfiança política e institucional (a insatisfação geral no funcionamento da democracia tem continuado a aumentar, de 42 por cento em 2007 para 62 por cento em 2011).<sup>23</sup> Em minha opinião, depois de ter chegado a este ponto, a única maneira que a confiança institucional e política pode ser recuperada na Espanha será dando voz real à cidadania. E avaliação poderia desempenhar um papel importante nesta recuperação.

---

23 A confiança pública nas instituições caiu enormemente entre 2007 e 2011. Embora ainda não se tenham dados atualizados, provavelmente continuou a cair em 2013, em razão dos últimos casos de corrupção e, em minha opinião, à má gestão desses casos pelo governo espanhol. Como exemplos, aqui estão os índices médios de confiança para 2007 e 2011 para diferentes instituições: o Rei, 7,20-5,79; O formulário Tribunal Constitucional 6,08-5,00; Congresso dos Deputados 5,54-4,87; Senado 5,45-4,07; governo espanhol 5,46-3,93; UE 6,67-5,79; partidos políticos 4,22-3,38; e os sindicatos de 4,58-3,26. Os dados do Centro de Investigações Sociológicas (CIS) e de uma apresentação do prof. Francisco Lira no 6º Seminário de Verão de Harvard em Sociologia e Pesquisa Política, agosto 2013.

## CAPACITAÇÃO DE AVALIAÇÃO PARA AVALIADORES E CONTRATANTES

Está claro que a credibilidade da avaliação depende, na maior parte, da experiência dos avaliadores e dos solicitantes. É por isso que a formação específica em avaliação, cursos de boa formação e estágios são tão importantes para a uma sólida capacitação em avaliação.

No entanto, existem poucos programas específicos de pós-graduação em avaliação, quer na Europa,<sup>24</sup> na América do Norte ou em outras regiões do mundo. Depois de muitos anos dedicados ao treinamento de avaliadores, há a certeza de que fazer um curso de avaliação de métodos de pesquisa, gestão, política pública ou desenvolvimento de mestrado ou doutorado não é, de modo geral, suficiente para que alguém seja considerado preparado para ser um bom avaliador ou solicitante. Assim como também não são suficientes cursos de formação profissional com carga de 20 ou 40 horas. Uma parte muito importante de um bom treinamento em avaliação deve estar no “aprender fazendo”, e é por esse motivo que é crucial para proporcionar estágios e experiências de estágio para novos avaliadores. No entanto, antes desse “aprender fazendo”, há ainda um conjunto de conhecimentos de teoria, práticas e disposições de avaliação que faz parte de um currículo de avaliação e que podem e devem ser ensinados.

Em relação à capacitação, é preciso mencionar os esforços que a comunidade de avaliação tem feito para a sua profissionalização, os quais incluem a elaboração de códigos de boas práticas. São conjuntos de normas, guias e padrões adotados pelas sociedades de avaliação principalmente durante a década de 1990 e início dos anos 2000 (ver BUSTELO, 2006). Estes códigos começaram a estabelecer alguns limites do que um avaliador deve fazer como parte de uma boa, útil e eticamente correta avaliação (com exceção das orientações da Sociedade de Avaliação do Reino Unido já mencionadas, que incluíram as diretrizes para os solicitantes e outros).

Nos últimos anos, esses códigos se transformaram em um foco de competências ou capacidades, ou seja, as capacidades que os avaliadores devem ter. A Sociedade Europeia de Avaliação desenvolveu um quadro de capacidades e realizou sua validação por meio de um levantamento entre seus membros.<sup>25</sup> Esta mesma tendência foi recentemente transformada em uma discussão sobre a eventual designação ou acreditação de avaliadores. O Canadá já tem implementado um sistema de acreditação, e a Associação Internacional de Avaliação do Desenvolvimento (IDEA) iniciou a revisão. Enquanto as questões envolvidas são controversas e sensíveis, a Sociedade Europeia de Avaliação acredita que é o momento certo para se envolver em um debate público sobre os prós e contras de um potencial sistema de revisão orientada por pares para o desenvolvimento profissional e indicação. Graças ao EvalPartners, que forneceu financiamento para a Sociedade Europeia de Avaliação e à Sociedade de Avaliação do Reino Unido, que patrocinou um *workshop* conjunto projetado para debater o potencial de um sistema de avaliação voluntária avaliada pelos pares, foi

---

24 Disponível em: <[europeanevaluation.org/images/file/Study\\_programmes/16\\_profiles\\_November\\_2012.pdf](http://europeanevaluation.org/images/file/Study_programmes/16_profiles_November_2012.pdf)>.

25 Disponível em: <[europeanevaluation.org/files/EES\\_Capabilities\\_Survey\\_Evaluation.pdf](http://europeanevaluation.org/files/EES_Capabilities_Survey_Evaluation.pdf)>.

lançada uma discussão entre os membros da Sociedade Europeia de Avaliação. A proposta de Revisão Voluntária dos Avaliadores por Pares foi concebida sob a égide do Grupo de Trabalho Temático de Profissionalização da Sociedade Europeia de Avaliação e a diretoria da sociedade decidiu por unanimidade que a proposta do grupo de trabalho merece a exposição a um público mais amplo de avaliação como o primeiro passo em um processo consultivo proativo.

Por que estão sendo ligados esses esforços de profissionalização à necessidade de capacitação em avaliação como uma forma de reforçar a credibilidade? Porque tais esforços têm sido, e continuarão sendo, uma ajuda inestimável para a construção de capacidade em avaliação ao identificar o que os avaliadores devem saber, em quais competências devem ser treinados e, por fim, serem testados para designação ou credenciamento. A credibilidade da avaliação também deve ser promovida com um sistema de avaliadores e também solicitantes “credenciados”. A qualidade e a credibilidade de uma avaliação não depende apenas de avaliadores, de modo que esses recursos também devem ser considerados para aqueles que contratam e solicitam avaliação e para as unidades de avaliação em outros lugares. A credibilidade também depende de sistemas políticos e culturais, instituições e contextos. Qualquer estrutura ou sistema que ajude a definir o que é uma avaliação credível nunca deve ser imposta, deve ser objeto de revisão periódica e negociação na comunidade e geralmente deve ser flexível o suficiente para ser útil em diferentes contextos.

Um indicador de um grau de consolidação na função da avaliação é o fato de que os solicitantes e gestores de avaliação reconheçam que também precisam aprender avaliação e procurar algum tipo de curso em avaliação. Uma das melhores características de cursos de avaliação é a de estarem todos sentados juntos, trocarem e aprenderem, pelo menos, estes dois papéis diferentes – avaliadores, gestores de avaliação e solicitantes – entre si.

No entanto, mais atenção deve ser dada à possibilidade de treinar algumas diferentes capacidades e competências para diferentes papéis na avaliação. Essa é uma das razões pelas quais se deve olhar para a imagem da capacitação em avaliação de diferentes ângulos e perspectivas. Como exemplo, tenho visto solicitantes tão entusiasmados em seu trabalho de avaliação que chegam a interpretar errado o seu papel e a dizer à equipe de avaliação exatamente como eles devem conduzir a avaliação. Contudo, o trabalho de um bom solicitante não é elaborar os termos de referência (como tenho visto, infelizmente, mais de uma vez), no qual muito tempo é gasto em explicar a metodologia e os métodos usados. As equipes de avaliação precisam de uma boa estrutura e contexto e também de liberdade suficiente para serem capazes de fazer um bom trabalho.

### **CREDIBILIDADE E METODOLOGIA: O QUE CONTA COMO EVIDÊNCIA CREDÍVEL E PARA QUEM?**

A credibilidade da avaliação está relacionada aos dados que devem ser reunidos empiricamente para responder às perguntas da avaliação. Isto tem um primeiro nível, que está relacionado ao escopo da informação a ser coletada e da confiabilidade das informações adquiridas por uma avaliação. A quantidade, a confiabilidade das informações e a falta de viés é o que temos por meio de terceiros ou de fontes secundárias. De quem já recebemos

informações? Já coletamos as informações de todo o espectro de *stakeholders* ou apenas de alguns deles? Há também as questões de honestidade e imparcialidade porque a credibilidade exige que as avaliações possam relatar sucessos e fracassos.

A credibilidade está inevitavelmente ligada à perspectiva metodológica ou como a evidência empírica é recolhida e analisada. Ela está relacionada com métodos (por exemplo, questionários e entrevistas) e metodologia (por exemplo, estudos de caso, pesquisas e experimentos). E também está ligada à questão mais filosófica da investigação social, sobre a natureza da realidade, sobre o que constitui conhecimento e como ele é criado. Isto é, sobre a epistemologia e a ontologia. Além disso, o que é considerado evidência crível é claramente mediada pela filosofia-chave das noções de ciências, tais como o conceito de paradigma. O debate sobre o que é considerado evidência crível vem de uma discussão antiga e recorrente sobre a melhor forma de estudar os fenômenos sociais: o debate quantitativo-qualitativo.

No campo da avaliação, a questão sobre o que constitui evidência crível utilizada para apoiar reivindicações relacionadas ao impacto de uma prática, programa ou política, reapareceu bruscamente quando algumas organizações internacionais, redes e departamentos federais dos EUA identificaram a prova controlada aleatória como o projeto “padrão ouro” para a geração de evidência “científica” de programas ou políticas avaliadas. Isto criou muito desconforto na comunidade de avaliação durante a última década e gerou respostas de várias sociedades de avaliação, incluindo a Associação Americana de Avaliação em 2003 e da Sociedade Europeia de Avaliação 2007.<sup>26</sup> Em 2006, a Universidade Claremont organizou um simpósio sobre “O Que Conta como Evidência Crível de Pesquisa Aplicada e Avaliação Prática?”, no qual conhecidos acadêmicos de avaliação, tanto de abordagens experimentais-quantitativa como não-positivista-construtivistas e qualitativas, foram convidados a participar. Esse simpósio levou à produção de um volume editado com o mesmo título do simpósio, que foi organizado em torno dos paradigmas de inquérito social como uma moldura para o debate sobre provas credíveis (DONALDSON; CHRISTIE; MARK, 2009).

Embora se possa argumentar que a própria diferenciação entre as abordagens experimentais e não experimentais é de algum modo normativo e tende para a condição definida – definindo “o outro” pela ausência desta condição –, esta foi a primeira vez que a credibilidade e os conceitos de evidência e impacto foram debatidos abertamente e em profundidade, a partir de uma perspectiva metodológica plural e não exclusivamente relacionada com uma postura epistemológica de concreto, tais como o experimentalismo.

Não pode ser de outra maneira porque a disciplina de avaliação tem evoluído a partir de perspectivas comuns e de vários métodos e abordagens, permitindo o debate entre os avaliadores que vêm de tradições muito diferentes de estudo. Em razão de sua natureza prática e aplicada e da necessidade de provas credíveis de diferentes perspectivas para responder a perguntas variadas, em diferentes contextos, a avaliação foi uma das primeiras áreas em que pesquisadores e avaliadores quantitativos e qualitativos trocaram pontos de vista, formaram

---

26 Acesse a declaração da Sociedade Europeia de Avaliação sobre a diversidade metodológica. Disponível em: <[europeanevaluation.org/library.htm](http://europeanevaluation.org/library.htm)>.

redes e conversaram entre si. Além disso, a comunidade de avaliação ficou logo pronta para abraçar o uso de múltiplos métodos. Nesta “era do pluralismo de paradigma” (GREENE, 2013, p. 111) e conhecimento entre diferentes perspectivas sobre a investigação social, esta abordagem de métodos mistos é amplamente aceita na comunidade de avaliação. Como Donna Mertens e Sharlene Hesse-Biber dizem na nota dos editores de seu recente trabalho, *Métodos Mistos e Credibilidade das Provas em Avaliação*, in *New Directions for Evaluation*:

*Um velho provérbio italiano diz: “O que é velho é novo, o que é novo é velho” (MELFI, 2011). Esta citação caracteriza a história de métodos mistos na comunidade de avaliação em que os métodos mistos têm sido usados pelos avaliadores por muitos anos. Muitos avaliadores intuitivamente chegaram à conclusão de que avaliações em programas sociais complexos podem ser melhoradas por meio do uso de vários métodos. Portanto, a combinação de dados quantitativos e qualitativos no mesmo estudo não é nada novo. A atenção aos métodos mistos em avaliação era aparente nos Novos Rumos para Avaliação (New Directions for Evaluation) editado por Jennifer Greene e Valerie Caracelli em 1997 (GREENE; CARACELLI, 1997). Desde aquela época, a atenção aos métodos mistos aumentou exponencialmente, como evidenciado pelo lançamento do Journal of Mixed Methods Research em 2007, que teve um fator de impacto inicial de 2,219 e ficou em quinto lugar de 83 publicações em ciências sociais, na categoria interdisciplinar, de acordo com o 2010 Journal Citation Reports da Thomson Reuters (2011). O Grupo de Interesses Tópicos: Métodos Mistos em Avaliação da Associação Americana de Avaliação (American Evaluation Association Topical Interest Group: Mixed Methods in Evaluation) foi fundado em 2010 e rapidamente se tornou um dos maiores grupos de interesse tópico da Associação Americana de Avaliação. E o Manual Sage de Métodos Mistos em Pesquisa Social e Comportamental (TASHAKKORI; TEDDLIE, 2010) está em sua segunda edição (MERTENS; HESSE-BIBER, 2013, p. 1).*

Esta importante obra tem como finalidade questionar “sobre a conexão entre o pedido por programas fundamentados em evidências e a contribuição potencial dos métodos mistos para a criação de provas creíveis”. O objetivo dessa edição é examinar as contribuições dos métodos mistos de avaliação e suas filosofias emergentes, as teorias e as práticas [...], bem como abrir a possibilidade de aumentar a credibilidade com avaliações que comecem a partir de várias posturas paradigmáticas, como pós-positivismo, o pragmatismo, o construtivismo e transformativismo (MERTENS; HESSE-BIBER, 2013, p. 3).

A abordagem de métodos mistos afirma que esse uso deve não só funcionar ao nível dos métodos, mas também ao nível da metodologia e da epistemologia. Como Mertens e Hesse-Biber dizem,

*é importante compreender que os métodos mistos não se referem apenas a métodos (de misturar e combinar). O uso de um dado método qualquer, ou conjunto de métodos em uma avaliação, também está intimamente ligado às epistemologias específicas, metodologias (perspectivas teóricas), e pressupostos axiológicos, assim como está ligado a determinadas perspectivas dos stakeholders (2013, p. 5-6).*

O trabalho apresenta a necessidade de se estar consciente e ser explícito sobre tais perspectivas e pressupostos teóricos. Greene afirma que avaliadores que usam métodos mistos devem ser “explícitos sobre os pressupostos paradigmáticos que enquadram e orientam seu trabalho” e que “a explicação cuidadosa do que está exatamente sendo misturado em

um estudo de métodos mistos contribui com as posteriores garantias e credibilidade dos resultados." Para ela, "é uma responsabilidade fundamental do investigador" fazer suposições explícitas, como a "natureza do mundo social, o que conta como conhecimento justificado, a metodologia defensável, e o papel da investigação social na sociedade". Os investigadores também devem "justificar os valores que invocam – valores de distância, engajamento, inclusão, objetividade, generalização, contextualidade, a ação social" e assim por diante. Isto é particularmente importante em contextos de avaliação, porque eles são saturados de valor (GREENE, 2013, p.111-112).

Em suma, a credibilidade, a evidência e o impacto não são conceitos exclusivamente válidos para posturas de positivismo, de modo que devem ser explorados e definido por outras perspectivas paradigmáticas. O positivismo tem sido o paradigma dominante por muitos anos, mas não é necessariamente mais o caso – como o pluralismo metodológico e paradigmático na comunidade de avaliação demonstrou. Os avaliadores que usam métodos mistos propõem o avanço do debate sobre provas credíveis, fazendo valores explícitos, bem como escolhas ontológicas, epistemológicas e metodológicas, de modo que a transparência paradigmática e a metodológica são necessárias para credibilidade. Deve-se insistir para que essa transparência seja exercida não só pelos avaliadores que usam métodos mistos, mas por todos os avaliadores. Por uma questão de credibilidade, os entendimentos "clássicos" e dominantes, como o experimentalismo, não devem ser tomados como um dado adquirido, e as escolhas paradigmáticas e metodológicas que orientam essas perspectivas devem ser explicadas. Este seria um reconhecimento real de que existem outros modos de investigação que não são hierarquicamente inferiores. Desta forma, o pluralismo metodológico se tornaria real – não mais uma perspectiva seria a "norma", enquanto outras escolhas "alternativas" têm de ser justificadas.

### COMUNICAÇÃO E RELATÓRIOS: OUTRA QUESTÃO FUNDAMENTAL PARA A CREDIBILIDADE DA AVALIAÇÃO

Como um último ponto importante nessa discussão sobre a credibilidade na **avaliação**, eu gostaria de mencionar comunicação e relatórios. Embora a falta de tempo e espaço neste artigo orientador não permita desenvolver mais este ponto, é necessário mencionar pelo menos três aspectos ou questões para discussão na comunidade de prática *online*. Tais pontos são a questão da transparência e do que deve conter no relatório: uma necessidade de comunicação fluída com os *stakeholders* durante o processo e o fácil acesso aos relatórios de avaliação.

Se uma avaliação tem de ter credibilidade, ela tem de ser transparente e indicar os contextos políticos e institucionais em que ocorreu. Ela também deve considerar – e incluir nas questões do relatório da avaliação – questões paradigmáticas, metodológicas e relacionadas a valores.

A comunicação fluída com os solicitantes e os *stakeholders* durante o processo de avaliação pode promover melhor utilização dos resultados da avaliação (ver, por exemplo, TORRES; PRESKILL; PIONTEK, 1996). Contudo, a comunicação fluída também é importante para reforçar a credibilidade do processo de avaliação e as provas dela resultantes. Se os

comissários e os interessados têm *feedback* regular e transparente durante o processo de avaliação, o que resultará em maior probabilidade de credibilidade percebida por eles.

Uma questão fundamental para a transparência e a credibilidade está relacionada com a acessibilidade aos relatórios da avaliação. O processo de avaliação pode ter sido bem concebido, a avaliação pode ter sido conduzida de forma honesta e transparente, mas, se o relatório final não for acessível ao público, será quase impossível ser percebido como crível por aqueles que não têm acesso. A facilidade de acesso à informação pela internet melhorou muito a abertura, mas também desafia os casos em que não há acesso imediato aos relatórios de avaliação.

## REFERÊNCIAS

- BUSTELO, Maria. The Potential Role of Standards and Guidelines in the Development of an Evaluation Culture in Spain. *Evaluation*, 12(4), p. 436-452, 2006.
- CHELIMSKY, Eleanor. The Role of Experience in Formulating Theories of Evaluation Practices. *American Journal of Evaluation*, 19(1), p. 35-55, 1998.
- DONALDSON, Stewart I.; CHRISTIE, Christina A.; MARK, Melvin M. *What Counts as Credible Evidence in Applied Research and Evaluation Practice?* Thousand Oaks. Sage Publications, 138, p. 109-119, 2009.
- GREENE, Jennifer. Reflections and Ruminations. In: MERTENS, D. M.; Hesse-Biber, S. (Eds.). *Mixed Methods and Credibility of Evidence in Evaluation*. *New Directions for Evaluation*, 2013.
- ERNEST, R. Deliberative Democratic Evaluation. In: *Encyclopedia of Evaluation*. MATHISON, Sandra (Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2005. p. 105-9.
- HOUSE, Ernest; HOWE, Kenneth R. Deliberative Democratic Evaluation in Practice. In: MADAUS, George F.; SCRIVEN, Michael, S.; Stufflebeam, Daniel L. (Eds.). *Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*. Boston: Kluwer-Nijhoff, 2000.
- MERTENS, D. M.; HESSE-BIBER, Sharlene. Mixed Methods and Credibility of Evidence in Evaluation. In: MERTENS, D. M.; HESSE-BIBER, Sharlene, *Mixed methods and Credibility of Evidence in Evaluation*. *New Directions for Evaluation*, 138, p. 5-13, 2013.
- MONNIER, E. *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales/ Ministerio de Economía y Hacienda, 1995.
- TORRES, R.; PRESKILL, H.; PIONTEK, M. *Evaluation Strategies for Communicating and Reporting*. Thousand Oaks: Sage, 1996.



### 3. REFLEXÕES SOBRE INDEPENDÊNCIA EM AVALIAÇÃO

**Hans-Martin Boehmer**, Gerente Sênior  
**Ximena Fernandez Ordonez**, Executiva de Avaliação  
**Neha Sharma**, Consultora

Grupo Independente de Avaliação  
Grupo Banco Mundial

Este trabalho integra uma síntese e análise das discussões realizadas na plataforma *online* que antecederam e durante a Terceira Conferência Internacional sobre Capacidades Nacionais de Avaliação.<sup>27</sup> Fundamenta-se também em um artigo inicial que foi produzido para servir de base para a apresentação sobre a independência e as discussões relacionadas durante a Conferência. Esse artigo de base teve foco na relação entre independência e avaliação, buscando contribuir para ligar credibilidade e interação com a independência em análise de diferentes exemplos de como as organizações e os países lidam com a questão da independência em seus sistemas de M&A.<sup>28</sup>

#### INTRODUÇÃO

Os países e as organizações de desenvolvimento e acadêmicos, muitas vezes, têm dificuldade para determinar o que independência em avaliação de desenvolvimento realmente implica, qual deve ser o melhor nível de independência para uma função de avaliação e como atingir esse nível. Nessas tratativas, a independência de uma função de avaliação é frequentemente discutida separadamente do papel final da avaliação. Além disso, a independência é muitas vezes retratada em termos absolutos. Ou seja, funções de avaliação ou são independentes ou não são.

---

27 O documento não reflete as opiniões do Grupo Independente de Avaliação do Banco Mundial. Também não reflete necessariamente as opiniões dos seus autores, uma vez que tenta resumir e analisar as tratativas mantidas durante a Terceira Conferência Internacional sobre Capacidades Nacionais de Avaliação.

28 A análise de casos do Sistema de M&A do País foi fundamentada em Evaluation Capacity Development Working Paper Series do IEG. Disponível em: <[ieg.worldbankgroup.org/evaluations/evaluation-capacity-development-ecd](http://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/evaluation-capacity-development-ecd)>.



As tratativas antes e durante a Conferência destacaram a visão de que na esfera do desenvolvimento, a independência em avaliação só é relevante para a sua ajuda no suporte da função final de avaliação: melhoria dos resultados de desenvolvimento. A independência não é um fim em si mesmo. Portanto, diferentes níveis e tipos de independência podem ser apropriados para diferentes situações. Não há, infelizmente, receita ou fórmula para alcançar a independência ideal. Este artigo também propõe que a independência deve ser vista como uma característica que ajuda a reduzir os preconceitos que uma função de avaliação possa ter (ou ser percebida como tendo). Reduzir esses preconceitos deve aumentar a credibilidade de uma avaliação, que por sua vez deve aumentar o uso de sua evidência para alimentar decisões. A suposição é de que “a tomada de decisões com base em evidências”, em última análise melhora os resultados de desenvolvimento.

A independência é relevante para a avaliação porque a avaliação dos resultados de projetos, programas e políticas de desenvolvimento é complexa e muitas tendências podem surgir no processo de avaliação. No entanto, a relevância de cada um desses preconceitos – e, portanto, a necessidade de lidar com isso em uma situação particular – depende se isso afeta, ou não, as percepções dos atores relevantes sobre a credibilidade da função de avaliação e as provas que ela produz. As funções de avaliação enfrentam muitos preconceitos. A independência não pode evitá-los e eles só precisam ser gerenciados. E apesar de ela ser um componente importante que influencia a credibilidade, o seu simples estabelecimento pode não ser o suficiente. Da mesma forma, a credibilidade não é o único determinante que leva ao uso de provas. Na verdade, a independência em avaliação é muitas vezes vista, não necessariamente de forma correta, como pondo em risco a aceitação de provas produzidas por avaliações.

As experiências de muitos países e os esforços de organizações de desenvolvimento para influenciar os resultados de desenvolvimento por meio de avaliação mostra que uma bateria de respostas, muitas vezes articuladas por meio de sistemas institucionais de M&A, é útil no alinhamento da independência a outras características que suportam as decisões fundamentadas em evidências. O Grupo Independente de Avaliação do Banco Mundial refere-se à independência como uma das chaves para garantir a credibilidade da avaliação e do uso da evidência que a mesma produz. Outras organizações e países que têm realidades diferentes escolheram caminhos diferentes. Sistemas de M&A podem ajudar a encontrar um tipo “ideal” ou “útil” e um nível de independência para determinada situação.

A primeira seção deste artigo explora o porquê de a independência ser importante na avaliação. A segunda examina a definição de independência e as respectivas dimensões relevantes. A terceira seção concentra-se nos atuais debates sobre ela, incluindo os ajustes, as sobreposições e as funções de apoio entre a independência e as soluções comumente implementadas para mantê-la.

## POR QUE A INDEPENDÊNCIA É IMPORTANTE NA AVALIAÇÃO? A LIGAÇÃO ENTRE INDEPENDÊNCIA E RESULTADOS

*A independência não é um fim em si mesma (mas ela se destina a garantir) “resultados objetivos, descomprometidos e imparciais que farão com que as avaliações tenham credibilidade e valor.”*

ROBERT PICCIOTTO (2013)

A ideia de independência tem uma longa associação com a avaliação e, em muitos casos, é vista como um elemento essencial da boa prática de avaliação (INTEVAL, 2011, p. 1). A independência torna-se particularmente relevante na avaliação do desenvolvimento por causa da natureza complexa de políticas, programas e projetos de desenvolvimento; da pouca disponibilidade de dados; a multiplicidade de atores; e das percepções que interesses particulares possam ter em confirmar resultados positivos ao invés de realmente avaliar o que aconteceu e por quê. Este contexto avaliativo pode ser diferente entre as áreas; por exemplo, na medicina, os dados são mais amplamente disponíveis e há maior oportunidade de realizar experimentos bem controlados do que em outros setores.

As discussões sobre a independência em avaliação muitas vezes esquecem o papel final que avaliação em si foi feita para desempenhar. Os resultados de avaliação podem ajudar os países e as agências a conhecerem o progresso (se houver), por que ele fez ou deixou de acontecer, os mecanismos que o ajudaram e, em alguns casos, que parte desses resultados pode ser atribuída ao projeto específico, programa ou recurso de política (THOMAS; TOMINAGA, 2010, p. 376). As avaliações podem fornecer informações para ciclos de *feedback* e chamar a atenção para melhorias em tempo real ao incorporar em futuros planejamentos o aprendizado e as lições do passado. A avaliação pode ajudar a melhorar a concepção e a implementação de projetos, programas e políticas em curso; promover o aumento de escala e replicação de práticas bem-sucedidas; evitar erros; e incorporar o aprendizado em planejamento de nível superior, orçamento (ou priorização) e desenho de programas. Idealmente, as avaliações devem permitir aos *stakeholders* fazer perguntas difíceis, desafiar os pressupostos, permitir mudanças em cursos de ação, aprender progressivamente, abrir espaço para reformas e participar de debates sobre políticas (BOEHMER apud RIST, 2011).

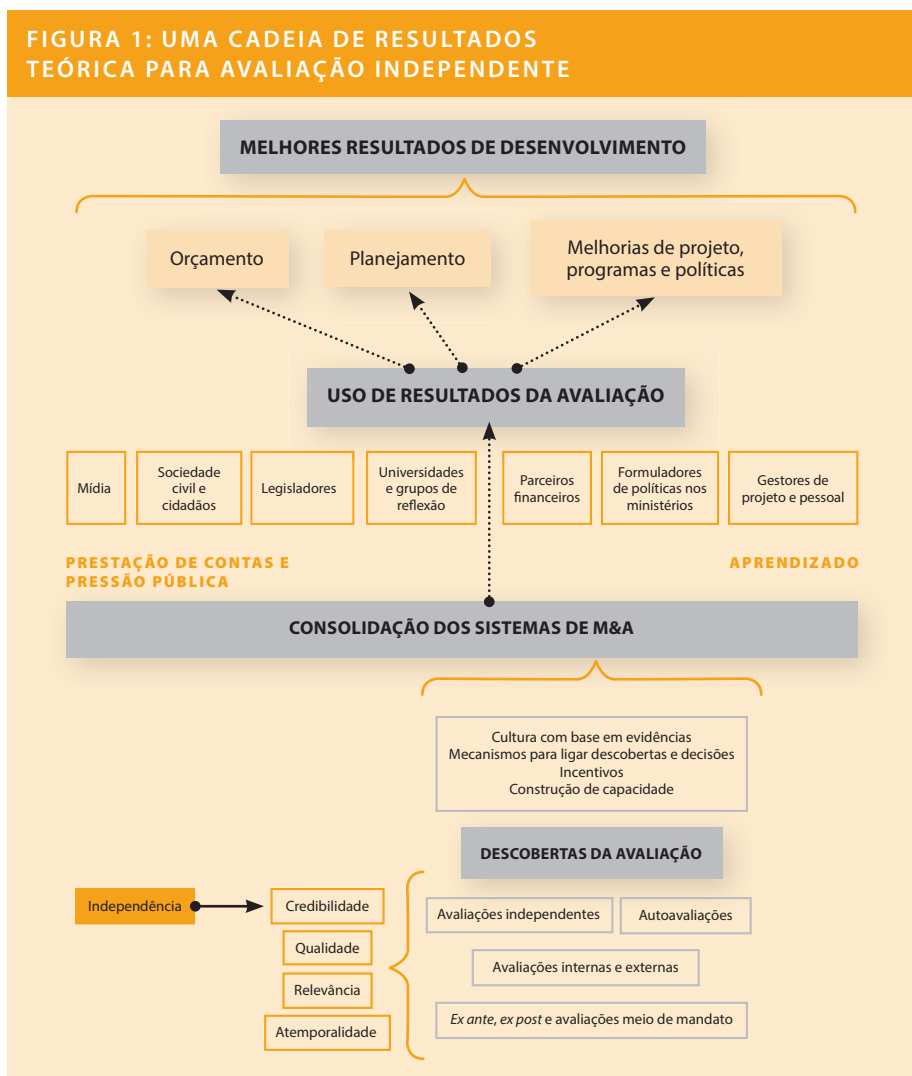
A que propósito a independência serve na avaliação de desenvolvimento e como funciona? Se fôssemos mapear uma teórica “cadeia de resultados” para avaliações independentes, veríamos que a independência é feita para evitar viés (promover a objetividade) de uma função de avaliação, que por sua vez reforça a sua credibilidade (ver Figura 1). Este aumento de credibilidade deve resultar em um aumento na utilização das provas. Decisões mais bem informadas ou a tomada de decisões com base em evidências deve, então, melhorar os resultados de desenvolvimento. Em alguns casos, a prova influencia diretamente os tomadores de decisões. Em outros, mobiliza mecanismos de *accountability* que os influenciam indiretamente.

Dependendo dos atores que a função de avaliação está tentando influenciar, nem todos os preconceitos terão a mesma importância. As limitações que importam serão aquelas que afetam a credibilidade da evidência aos olhos do agente que precisa agir sobre ela. A independência, no entanto, não é o único fator que afeta a credibilidade, e credibilidade pode não ser suficiente para garantir que o agente incorpore as descobertas de uma avaliação em seu processo de tomada de decisões. Por último, embora a tomada de decisões com base

em evidências possa melhorar os resultados de desenvolvimento, é provável que não seja a única determinante.

Em seu estudo de independência da avaliação, de 2013, Picciotto constatou que “sem independência, a avaliação é percebida pelo público como subserviente a interesses escusos.” Quando os resultados de avaliação parecem estar ligados ao ganho pessoal, aos lucros ou aos interesses corporativos, a capacidade de alcançar os resultados desejados torna-se seriamente comprometida. Por outro lado, o estabelecimento de independência pode validar os resultados, o que pode melhorar significativamente a capacidade de alcançar os resultados desejados (PICCIOTTO, 2013, p. 22).

**FIGURA 1: UMA CADEIA DE RESULTADOS TEÓRICA PARA AVALIAÇÃO INDEPENDENTE**



Em razão dessa ligação, a discussão sobre a independência em avaliação não pode ser separada da discussão sobre como evitar um viés. A independência pode diminuir conflitos de interesse, no qual o avaliador está ligado ao programa que está sendo avaliado, o que é típico no acompanhamento do programa por agências e fundações em que o monitor é geralmente o padrinho do programa, às vezes seu inventor e quase sempre o seu defensor na agência (SCRIVEN, 1991, 192-193). Independência – ou verdadeira liberdade de objetivos políticos, financeiros ou pessoais – supostamente gera resultados imparciais. Tanto os preconceitos reais quanto os percebidos são relevantes e assim a independência real ou percebida também o é.

A discussão sobre a independência precisa ser ligada aos atores que a avaliação está tentando influenciar e suas percepções sobre os preconceitos que afetam a credibilidade. Ao aumentar a credibilidade das provas, os principais *stakeholders* (por exemplo, os parlamentos, os partidos da oposição, organizações, sociedades civis, cidadãos, universidades, grupos de reflexão e a mídia) têm melhores ferramentas disponíveis e podem ser mais propensos a manter os governos e as agências responsáveis e exercer pressão pública para correções de curso (MACKAY, 2007). Além disso, os gestores e os planejadores podem ver mais claramente os seus erros e oportunidades perdidas e preventivamente incorporar essa informação em suas decisões.

Preconceitos e outras restrições podem surgir em todas as fases de uma avaliação, inclusive quando o tema é escolhido, as perguntas determinadas, a metodologia desenvolvida, a estratégia de engajamento e a consulta com os *stakeholders* definidos, as informações analisadas, o avaliador escolhido, os termos de referência da avaliação definidos, a avaliação implementada, as recomendações construídas ou os resultados são reportados e apresentados. Fatores como quem está pagando pela avaliação, como a avaliação é gerida e quem são os avaliadores também são críticos em relação ao surgimento de preconceitos.

A independência pode abolir ou reduzir os vieses e aumentar a objetividade. No entanto, independência ou, pelo menos, as formas em que muitas vezes é entendida, também tem o potencial de diminuir os efeitos esperados da avaliação sobre os resultados.

Ela não é a única maneira de melhorar a credibilidade. Por exemplo, fazendo com que os dados utilizados para a avaliação fiquem disponíveis (ou seja, dar às pessoas, universidades, grupos de reflexão e outros a oportunidade de analisá-los) é uma maneira de aumentar a legitimidade da prova, ou pelo menos diminuir as questões relativas à sua objetividade. Quando terceiros, externos, têm a oportunidade de usar os próprios métodos e tirar as próprias conclusões e recomendações, os resultados reais da avaliação podem ser validados, refutados ou entendidos como uma interpretação.

Além disso, a independência é uma condição necessária, mas não suficiente para que as evidências afetem os resultados. As descobertas da avaliação só podem desempenhar um papel preponderante na promoção de projetos, programas e políticas eficazes e eficientes se forem incorporados às decisões pertinentes em sua área. Ao contrário da suposição de que provas credíveis irão influenciar as decisões, muitos aspectos da credibilidade afetam o seu uso.

Fatores-chave para determinar o papel que as avaliações desempenham para alcançar melhores resultados incluem a relevância dos tópicos avaliados, questões norteadoras da

avaliação, a oportunidade e a qualidade da avaliação, a divulgação dos resultados, as estruturas existentes ligando os resultados à tomada de decisões, os incentivos em vigor, o nível de capacidades para se envolver com a evidência e a cultura de uma organização.

Como conclusão, embora a independência possa ajudar a reduzir muitos preconceitos que afetam a credibilidade, outros preconceitos que não são possíveis de evitar por meio da independência terão de ser administrados. Independência é apenas uma das formas de aumentar as chances da evidência de as avaliações influenciarem resultados. Um país ou uma organização precisa inicialmente entender as tendências percebidas ou reais que as avaliações enfrentam e, em seguida, escolher o tipo e o nível de independência que responda de forma adequada a uma determinada situação.

## O QUE É INDEPENDÊNCIA? DEFINIÇÕES E DIMENSÕES FORMAIS

*Independência: Liberdade de controle ou influência externas*

TRADUZIDO DO NEW OXFORD AMERICAN DICTIONARY

Embora haja muita discussão sobre a independência em avaliação, raramente há acordo sobre o que realmente é independência. A definição do Grupo de Avaliação das Nações Unidas (UNEG) considera uma função de avaliação como independente se for “objetiva, livre de influências indevidas e tenha plena autoridade para apresentar relatórios diretamente para níveis adequados de tomada de decisões” (2005) UNEG. Implícito nesta definição é a diretiva de que “a administração não deve impor restrições ao âmbito, conteúdo, comentários e/ou recomendações dos relatórios de avaliação.” Para evitar conflitos de interesse, o UNEG também afirma que os avaliadores “não devem ser diretamente envolvidos na definição de políticas, concepção, implementação ou gestão do tema da avaliação” e acrescenta que “os avaliadores devem ter pleno acesso a todas as informações relevantes necessárias à avaliação”. Um pouco menos simples, mas mais extensa, é a definição do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE-CAD), que considera uma avaliação independente se for “realizada por entidades e pessoas livres [a partir] do controle dos responsáveis pela concepção e implementação da intervenção de desenvolvimento” (OCDE-CAD, 2002). Semelhante ao UNEG, a definição da OCDE-CAD inclui “pleno acesso às informações” e “total autonomia” como características necessárias para que o projeto, implementação e elaboração de relatórios de uma avaliação possam ser considerados “independentes”.

Tanto a independência estrutural como a individual, também chamada funcional ou intelectual, são relevantes em avaliação (HEIDER, 2014; PICCIOTTO, 2013). Embora o trabalho focalize as dimensões institucionais e organizacionais da relação entre independência e avaliação, deve-se notar que, para uma avaliação ser considerada verdadeiramente independente, esses requisitos devem-se aplicar à função de avaliação ou à unidade e ao indivíduo ou a equipe que, de fato realizam uma avaliação.

Os avaliadores individuais também sofrem inúmeros preconceitos e riscos naturais que podem deturpar as descobertas, como “ancoragem”, enquadramento e atenção. A ancoragem refere-se à concentração em um aspecto de um programa que confirma

noções preconcebidas sobre o projeto; enquadramento diz respeito a tirar conclusões diferentes a partir da mesma informação que outros teriam disponíveis, dependendo de como e por quem essa informação é apresentada; e o viés de atenção refere-se a prestar atenção a estímulos emocionais em vez de fatos. A ignorância, a ideologia e a inércia também podem ser preconceitos importantes que afetam as organizações e os indivíduos (BOEHMER apud RIST 2011). Um avaliador precisa de “independência de espírito”, o estado de espírito que o permita emitir uma opinião sem ser afetado por influências que comprometam o julgamento profissional, permitindo assim que um indivíduo possa agir com integridade e exercer objetividade e ceticismo profissional (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2003).

A questão que se coloca é como os países e as organizações devem usar essas definições e dimensões na estruturação das funções da avaliação. A independência ainda é vista em termos absolutos: as funções da avaliação são vistas como independentes ou não. Na realidade, a independência completa, ou o evitar todos os preconceitos, é difícil se alcançar. Então os países e as organizações devem desejar “ticar” todos os itens na lista? Discussões atuais em torno deste assunto têm tido uma abordagem muito sutil, cada vez mais ligando a independência às teorias de aprendizagem organizacionais e a contextos específicos, por exemplo, tomadores de decisões relevantes, preconceitos reais e percebidos (PICCIOTTO, 2013). Os países e as organizações de desenvolvimento também têm tomado rotas muito diferentes para garantir a independência, a credibilidade e a utilização de provas.

Apesar da disponibilidade de boas definições, a independência ainda é bem simplificada e comparada ou defrontada a outros termos e construções. A próxima seção deste artigo explora alguns dos pontos de vista comuns sobre independência em avaliação, como reduzir os vieses e os prováveis efeitos que eles possam ter na credibilidade, uso e resultados. Algumas dessas “soluções” podem realmente ir de encontro ao uso de provas.

## O CASO DO GRUPO INDEPENDENTE DE AVALIAÇÃO: INDEPENDÊNCIA DENTRO

No Grupo Banco Mundial, independência (real e percebida) estrutural (organizacional) é vista como um dos seus dois pilares para a credibilidade da sua função de avaliação e sua influência sobre os resultados do Grupo Banco Mundial. O outro pilar é a qualidade e a relevância do seu trabalho. A independência contribui para a governança global do Grupo Banco Mundial, permitindo que os interessados utilizem os resultados imparciais e confiáveis. De acordo com a sua autoavaliação 2011, os sistemas organizacionais, estruturas de relatórios e procedimentos do Grupo de Avaliação Independente (IEG) são compatíveis com os estabelecidos nas normas para independência dos Padrões de Boas Práticas do Grupo de Cooperação em Avaliação.

Entretanto, o IEG não é realmente separado do Banco Mundial. Goza de uma espécie de “independência dentro”. É uma função de avaliação independente que permanece no interior da arquitetura do Banco Mundial. Esta função de avaliação independente complementa fortemente a autoavaliação no Banco Mundial. Nesta posição, o IEG – muito parecido com outros departamentos de avaliação – enfrenta pressões internas para funcionar como um grupo de autoavaliação interna, em vez de um grupo independente. Nessa situação, questões como engajamento tornaram-se críticas. No entanto, em 2004, uma revisão externa observou que o envolvimento com a gestão não prejudicam a independência. “Pelo contrário, essa interação deve ser aumentada para assegurar a utilidade de produtos de avaliação”.

Continuação da página 62

CRITÉRIOS DE INDEPENDÊNCIA DO IEG	
CRITÉRIO	FATORES QUE AJUDAM A ATINGIR O CRITÉRIO
Independência Organizacional	O IEG reporta-se diretamente à Diretoria do Banco Mundial por meio do Comitê de Eficácia do Desenvolvimento (CODE). Assim, organizacionalmente independente do pessoal de gestão e pessoal operacional cujas atividades estão sendo avaliadas. O escopo de responsabilidade do IEG se estende, sem restrições, a todas as determinantes dos resultados operacionais do Grupo Banco Mundial.
Independência comportamental	O Programa de Trabalho e Orçamento do IEG são endossados pelo CODE e aprovado pela Diretoria. O orçamento do IEG é separado do orçamento da Gerência e, no fim, a gerência não tem autoridade sobre o orçamento do IEG ou o seu uso. Os relatórios do IEG são transmitidos à Diretoria pelo Diretor Geral de Avaliação, sem necessidade de liberação da gerência. Embora seja dada à gerência a oportunidade de revisar e comentar minutas de relatórios, o IEG decide como acatar, e se vai acatar, esses comentários.
Evitando Conflito de Interesse	O pessoal do IEG não avalia as atividades pelas quais eram responsáveis antes ou aquelas com as quais estiveram envolvidos. O chefe do IEG e seus Diretores Gerais não podem ocupar outras funções dentro do Grupo Banco Mundial ou realizar tarefas de consultoria.
Proteção contra Influência Externa	O programa trienal de trabalho consolidado e o orçamento do IEG são preparados independentemente da gestão para endosso pelo CODE e aprovação da Diretoria.

O IEG também tentou aumentar a influência de suas evidências sobre as decisões do Banco Mundial – e em última análise o seu efeito sobre resultados de desenvolvimento – por meio do desenvolvimento do Registro de Ação da Gestão (RAG), um sistema que determinava e facilitava a incorporação de recomendações emergentes nas políticas e programas do Banco, e em certo sentido, mediava a relação entre o IEG e a gestão. O RAG permite ao IEG acompanhar os progressos realizados pela gestão do Grupo Banco Mundial em adotar as suas recomendações a partir de avaliações por setor, temáticas e corporativas.

O RAG tem ajudado tanto o IEG como o gerenciamento ao: melhorar a qualidade das recomendações do IEG, por meio de ligações mais claras com os resultados, priorizando, melhorar a clareza e especificidade, e integrando considerações de viabilidade e de eficiência de custos; fortalecer o engajamento e a construção de entendimento e acordo com a gerência do Banco Mundial durante a elaboração das recomendações; aumentar o número de ações específicas para implementar as recomendações do IEG e esclarecendo prazos e mecanismos de controle; melhorar a avaliação dos progressos na implementação; e reduzindo inconsistências entre IEG e os indicadores da gestão.

A gestão do IEG e o Banco Mundial começaram em conjunto a reformar o RAG em 2011. Depois de intensa coordenação e testes com as três instituições do Banco Mundial, o novo sistema RAG, padronizado para as recomendações de rastreamento nas instituições foi implementado em abril de 2013. Atualmente, o RAG fornece aos *stakeholders* um repositório central de resultados, recomendações, respostas de gestão, planos de ação detalhados e implementações. O IEG vai continuar proporcionando acesso e treinamento a todos os membros interessados do Conselho e da gestão do Grupo Banco Mundial e também irá desenvolver uma série de notas sobre as ferramentas disponíveis. Como parte do compromisso do IEG para aumentar a transparência e o acesso para os *stakeholders* externos, o IEG colocou os dados do RAG em seu *site* externo. O sistema RAG abriga atualmente 193 recomendações individuais do IEG em todo o Grupo Banco Mundial (Banco Mundial, International Finance Corporation e da Agência Multilateral de Garantia de Investimentos). Em 2013, o IEG acompanhou 98 recomendações ativas no sistema.

Esses mesmos critérios são compartilhados pelo Grupo de Cooperação em Avaliação, que foi fundado em 1995 pelos chefes de departamentos de Avaliação dos bancos multilaterais de desenvolvimento. Os membros do Grupo de Cooperação em Avaliação incluem os departamentos de Avaliação do: Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento, Banco Europeu de Investimento, Banco Interamericano de Desenvolvimento do Grupo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e do Grupo Banco Mundial.

## QUEM SÃO OS AMIGOS E INIMIGOS DA INDEPENDÊNCIA? PERCEPÇÕES, REALIDADES E MITOS

*A independência combinada com o desimpedimento aumenta a assimetria da informação, rompe contatos com os tomadores de decisões e restringe o acesso a fontes de informação relevantes [...] assim, o desafio básico do projeto de governança de Avaliação consiste em sustentar a independência total, sem incorrer em isolamento.*

ROBERT PICCIOTTO (2008)

Existem inúmeros preconceitos sobre a relação entre independência e outros princípios, conceitos ou construções. “Engajamento” é muitas vezes visto como oposto à independência, e “separação” e “distância” são retratados frequentemente como suas aliadas. Independência também é vista como uma função de controle, ligada apenas à *accountability*. E para preservar a independência, *ex post*, avaliações realizadas externamente são a ferramenta escolhida. Avaliações independentes são facilmente utilizadas como um indicador de precisão e de boa qualidade.

Estas construções estão ligadas às tentativas de serem reduzidos preconceitos e aumentar a independência organizacional e comportamental. Contudo, as ações tomadas em nome da independência podem realmente ter um efeito negativo sobre os objetivos que a independência está buscando. Além disso, alguns desses conceitos e construções contêm alguma verdade, outros não, e as complexidades da realidade, muitas vezes impedem tais determinações binárias. Alguns desses conceitos se sobrepõem, alguns se contradizem, e outros reforçam a noção de “independência”. Este trabalho não tenta resolver essas tensões, mas sim se esforça para lançar alguma luz sobre como eles afetam a credibilidade e a utilização de provas.

### **Independência é frequentemente entendida como “separação” ou falta de engajamento**

A independência é muitas vezes interpretada como desenhar e manter uma linha clara entre a função de avaliação ou avaliador, o tema de avaliação e os responsáveis pela elaboração e implementação da política, programa ou intervenção sob avaliação. Muitas vezes, é assumido que a manutenção de separação ou “comprimento de um braço” da tomada de decisões pode ajudar a evitar preconceito e proporcionar objetividade ao avaliador. O temor é que preconceitos intencionais ou não intencionais podem se desenvolver se surgir um relacionamento entre a unidade de avaliação e os gestores dos programas ou intervenções que estão sendo avaliados. No entanto, a linha divisória entre o avaliador e o programa ou projeto é embaçada.

O Grupo de Cooperação de Avaliação reconhece que a independência não significa isolamento: a fertilização entre conhecimentos e experiências enriquece as atividades operacionais e de avaliação. Especialistas reforçam a ideia de que “a avaliação não pode realizar o seu potencial, a menos que se conecte de forma eficaz com a sua gestão, as autoridades



supremas que dirigem a organização e da sociedade como um todo” (PICCIOTTO, 2013).<sup>29</sup> Além disso, “selecionar os temas certos e fornecer insumos oportunos requer profundo conhecimento da instituição que pode ser adquirida por meio de uma estreito engajamento.” Conversas abertas e transparentes entre os avaliadores, gestores de programas, implementadores, beneficiários e Sociedade Civil sobre todos os temas – desde o projeto do programa, até a discussão de resultados e descobertas do programa – podem melhorar a credibilidade de um avaliador e melhorar a aprendizagem da avaliação e das funções de resolução de problemas.

Estabelecer um equilíbrio eficiente entre independência e engajamento poderia realmente ajudar na ligação de avaliações aos resultados. Vários casos têm demonstrado que embora possa levar a várias iterações, é possível estruturar compromissos de tal forma que eles não violem a independência. “Engajamento [...] fornece credibilidade interna e pode levar à mudança construtiva” (BANCO MUNDIAL, 2013).

Avaliações também são consideradas independentes quando a função da avaliação ou o avaliador ficam fora da instituição ou não fazem parte da sua estrutura organizacional. Estar “longe” poderia oferecer objetividade e é por isso que muitas organizações preferem avaliadores de fora/externo. No entanto, apesar de os de fora poderem trazer uma nova perspectiva, a distância *per se* não assegura a independência. Simplesmente ser externo a uma organização não garante que não haja incentivos políticos, pessoais ou financeiros que possam invalidar a independência. Além disso, embora os avaliadores externos possam trazer ideias de terceiros, eles ainda enfrentam preconceitos. Por exemplo, a dependência de pagamento dos avaliadores externos pode restringir a independência tanto quanto a proximidade. O arranjo de incentivo nem sempre pode ser favorável à independência (PICCIOTTO, 2013). Consultorias e avaliadores externos, com uma forte orientação ao cliente e senso de negócios, têm fortes incentivos para conquistar renovações de contratos e obter novos contratos, o que pode corromper a independência, priorizando a satisfação do cliente ao longo do rigor analítico.

Outra preocupação com avaliadores externos é que a sua compreensão do programa ou o seu contexto pode não ser suficiente para fornecer resultados úteis. Além disso, os avaliadores externos podem ter menos incentivos que aqueles que realizam uma autoavaliação para andarem a milha extra e fazer com que os resultados da avaliação sejam úteis para a aprendizagem. No entanto, outra restrição sobre o uso de evidência é o fato de que os avaliadores externos nem sempre têm o pulso firme sobre a implementação das realidades e podem criar perguntas, estruturas ou metodologias que não são realistas nem relevantes.

### **No passado, a avaliação independente estava geralmente associada apenas à *accountability* e era interpretada como um controle externo**

As funções independentes da avaliação são consideradas uma função de “cão de guarda” ou policiamento, e são, portanto, apenas ligadas à *accountability*. Essa visão é reforçada pelo fato de que as avaliações usam uma linguagem que pode dificultar a comunicação das principais

---

29 “Mas ao fazê-lo deve manter a sua objetividade, o pleno exercício da liberdade de investigação e resistir à captura. A avaliação deve permanecer funcional e estruturalmente independente.”(p. 22).

mensagens. É importante que os avaliadores independentes apresentem relatórios equilibrados, destacando não apenas as áreas que precisam ser melhoradas, mas também as restrições e outros obstáculos de implementação que as organizações enfrentam. Relatórios equilibrados e realistas vão aumentar a receptividade das organizações com os resultados e com as avaliações em geral.

### **“Aprender” é cada vez mais reconhecido como objetivo essencial em avaliação.**

Em avaliação não se almeja “aprender em abstrato” ou testar conceitos teóricos, mas aprender sobre o que aconteceu durante o processo de implementação de uma política, estratégia, programa [sic], ou projeto [...] [Aprendizagem e prestação de contas] são dois [...] lados da mesma moeda: dando conta do que aconteceu durante a implementação quando se está trabalhando para a realização dos planos estabelecidos em um projeto – um projeto de acordo e compromisso entre pelo menos duas partes, é a fonte para a aprendizagem sobre a replicação de sucesso e evitar erros desnecessários nessa jornada para perceber os resultados esperados (HEIDER, 2014).

Independência não significa que o trabalho é feito quando os resultados são publicados. Influenciar resultados significa que as funções da avaliação incluem a responsabilidade de realmente tentar fomentar a adoção de suas conclusões e recomendações.

### **Independência também é confundida com o tipo e tempo de uma avaliação**

Embora menos discutida, pode haver vieses adicionais que tendem a surgir se a função da avaliação já entra no início de um projeto ou ciclo de vida do programa. Esta percepção está relacionada com a questão de saber se é possível avaliar o trabalho que foi influenciado pela própria função de avaliação. No entanto, como a avaliação é parte integrante do ciclo político e tenta influenciar a tomada de decisões, mesmo que apenas por meio da aprendizagem de outras avaliações, este problema estará presente cada vez que as descobertas afetarem uma decisão, mesmo que indiretamente.

Embora comissionar uma avaliação depois da implementação do programa possa ajudar a reduzir alguns preconceitos e conflitos de interesse, isto não garante que não ocorram. E uma avaliação não é necessariamente independente, simplesmente porque ela é realizada *ex post*. Da mesma forma, o oposto pode não significar completa falta de independência. Uma função de avaliação pode realizar avaliações formativas independentes e de meio de mandato. Isto permitiria a incorporação de correções com base nas conclusões. Em outras palavras, alimentaria os ciclos de *feedback* para a aprendizagem do programa.

Se as funções de avaliação tornam-se o departamento de história de um programa, eles não podem ter um impacto significativo sobre os resultados: os dados podem chegar demasiadamente tarde para permitir a organização mudar de rumo, e o contexto pode mudar muito rápido para que as lições ainda sejam relevantes. Se as avaliações não se vincularem adequadamente aos ciclos de *feedback*, há um sério risco de que tais avaliações possam vir a comprometer os resultados do desenvolvimento e levar a “replicação injustificada de modas populares baseadas em evidências anedóticas” ou evitar a “duplicação de aprendizagem

estruturado [...] [ou] de inovações que possam ter melhor desempenho do que é valorizado” (BANCO MUNDIAL, 2013). Outros tipos de compromissos, como avaliações da capacidade de avaliação praticadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento poderiam ajudar a desenvolver um programa mais preciso ou estruturas de resultados de políticas, indicadores<sup>30</sup> ou planos de M&A, levando a melhorias no projeto do programa. Embora haja riscos e preconceitos relacionados a um compromisso anterior que precisam ser gerenciados com cuidado, em determinadas situações e contextos os benefícios potenciais para os resultados podem superar esses riscos.

### **As autoavaliações são retratadas como a inimiga da independência**

As autoavaliações e avaliações independentes, muitas vezes têm funções complementares e podem apoiar-se mutuamente. Conduzidas pela organização de execução para avaliar o seu próprio trabalho, as autoavaliações beneficiam-se do conhecimento profundo da organização, sua missão e seus programas. Autoavaliações são mais propensas a superar as assimetrias de informação do que as independentes (DFID, 2008).

Baixa qualidade de insumos- é um forte previsor de eventual resultado ruim, embora possa haver outros fatores ligados a essa relação.

Elas também são mais propensas a serem bem recebidas pelos que implementam gestão e programas. Portanto, os resultados de autoavaliações têm maior probabilidade de serem usados para correções de médio curso. As autoavaliações também são elementos importantes na cultura de uma organização em buscar e usar evidências (MAYNE, 2008; INTEVAL, 2011).

Existem, no entanto, preocupações válidas sobre a capacidade de uma organização para realizar autoavaliações que sejam livres de preconceitos, dadas as relações de gestão, propriedade ou prestação de contas para projetos que estão sendo avaliados, e a ligação entre resultados e exigências do financiamento. Além disso, há riscos morais em julgar o próprio trabalho que estão relacionados a certa relutância em aceitar o fracasso. É fundamental para complementar e equilibrar a autoavaliação com uma supervisão do tipo controle e equilíbrio (*check-and-balance*) ou com uma função de avaliação independente encarregada de atestar a validade dos resultados da autoavaliação (PICCIOTTO, 2013).

### **Não existe uma relação direta entre a independência de uma avaliação e sua qualidade ou precisão**

Sem independência, a qualidade de uma avaliação irá geralmente ser questionada. No entanto, “a independência por si só não é garantia de qualidade da avaliação: habilidades relevantes, métodos seguros, recursos adequados e transparência também são necessários. Avaliações independentes mas incompetentes podem ser enganosas, perturbadoras e caras” (PICCIOTTO, 2013, p. 20). Por outro lado, as autoavaliações podem ser de qualidade muito elevada. Em qualquer avaliação, é fundamental garantir que os avaliadores tenham as competências adequadas e o conhecimento técnico, contextual e processual para conduzir

---

30 Baixa qualidade de insumos é um forte previsor de eventual resultado ruim, embora possa haver outros fatores ligados a essa relação.

a avaliação. O processo de seleção do avaliador e os mecanismos de controle de qualidade para avaliações de qualquer tipo (por exemplo, de direção ou de grupos técnicos) são fundamentais a este respeito. Avaliações independentes muitas vezes são também percebidas como mais precisas que as autoavaliações.<sup>31</sup> No entanto, outros tipos de preconceitos não relacionados à proximidade com o programa podem estar igualmente presentes e distorcer as evidências que eles produzem.

As respostas propostas para diminuir preconceitos ou preservar a independência podem ir contra a essência que a independência tenta alcançar. Em alguns casos, os riscos de vieses emergentes podem ser gerenciados. Sob certas circunstâncias, sacrificando a independência para obter melhores resultados pode ser uma opção razoável. Em outros momentos, mesmo que os preconceitos sejam meramente percebidos, o perigo é muito grande. Reais ou percebidas, essas tensões e soluções de compromisso são geralmente mais bem resolvidas em um sistema de M&A, que individualmente.<sup>32</sup>

## CONCLUSÕES E QUESTÕES DAQUI PARA FRENTE

Independência tem sido, tradicionalmente, um aspecto muito importante do desenvolvimento de avaliação. Integralmente ligada à credibilidade e à utilização de provas, a relevância da independência não pode ser separada do objetivo final da avaliação: melhorar os resultados do desenvolvimento.

No entanto, algumas das maneiras pelas quais se interpreta ou se operacionaliza a independência podem ter efeitos neutros ou negativos sobre a credibilidade e uso e, portanto, não ajudar com a melhoria dos resultados. Tem havido tradicionalmente uma falsa dicotomia entre a independência de um lado e, aprender e incorporar evidências de avaliação para a tomada de decisões, do outro (PICCIOTTO, 2013). Contudo, se independência deve ter um efeito nos resultados, as funções da avaliação precisam ter um importante papel de aprendizagem e não apenas operar como uma função de controle.

As discussões e os casos analisados como base para este artigo destacaram que, quando se trata de independência, um tamanho não serve para todos. Os estudos de caso e exemplos podem servir de inspiração e ilustram as diferentes abordagens que organizações e países tomaram com relação à independência. No entanto, não existe um modelo único ou plano para alcançar a independência, nem há uma resposta definitiva apropriada a determinados preconceitos ou ameaças à independência. No entanto, algumas lições emergem:

O envolvimento com os programas e os gestores não necessariamente põe em perigo a independência. Na verdade, pode até ajudar com a credibilidade e a utilização de provas. Por outro lado, a separação e a distância entre a administração e a avaliação podem colocar em risco a adoção de provas. Independentemente de tempo e tipo e da independência de uma avaliação, sua qualidade deve ser sempre uma preocupação, pois está diretamente

---

31 Como explica Ken Chomitz, Conselheiro Sênior da IEG, assim como em econometria, o “avaliador imparcial pode ser aquele com o maior erro.

32 A análise dos casos do sistema de M&A de país foi fundamentada na Avaliação Independente Grupo ECD Working Paper Series. Disponível em: <[ieg.worldbankgroup.org/evaluations/evaluation-capacity-development-ecd](http://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/evaluation-capacity-development-ecd)>.

relacionada à credibilidade. Muitas vezes, os sistemas de avaliação de maior sucesso combinam autoavaliações e funções independentes de avaliação. Riscos e preconceitos precisam ser gerenciados com cuidado, mas isso é válido para todos os aspectos da avaliação, e não apenas quando se trata de aumento da participação ou autoavaliação.

Sistemas de M&A podem desempenhar papel significativo na melhor ligação e equilíbrio da independência, o uso de provas em ciclos de *feedback* e aprender com as lições para futuros projetos, programas e políticas. A independência é uma ferramenta muito importante que países e organizações de desenvolvimento têm na promoção da credibilidade e uso, mas isso não pode ser o único. Projetar sistemas de M&A muitas vezes implica tomar decisões difíceis, incluindo o tipo e o nível de independência. Ao fazer essas escolhas, os países e as organizações precisam garantir que não estão colocando em risco a adoção e o uso em nome da independência. Sistemas de M&A tendem a responder às razões que fazem surgir (necessidades de tomada de decisões, atores relevantes, os níveis de capacidade e prontidão para a avaliação), e eles podem desempenhar um papel fundamental na promoção das avaliações que seja credível, relevante, oportuno e de boa qualidade. Para projetar um sistema de M&A que seja bem ajustado ao seu contexto, é fundamental incorporar diagnósticos que facilitem uma melhor compreensão da realidade no terreno.

Para alguns sistemas (como exemplos, o Grupo Independente de Avaliação, os Estados Unidos e Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional), a independência é um pilar. Para outros (por exemplo, Canadá), a independência é buscada,<sup>33</sup> entretanto não é a parte principal. Mesmo entre aqueles sistemas que optaram por priorizar a independência, muitos começaram a transição no sentido de projetar ligações mais diretas para promover a incorporação de evidência nas tomadas de decisões.

As ligações estabelecidas entre os resultados da avaliação, o projeto e a melhoria do programa e as funções, tais como planejamento e orçamento, são críticos. Muitas funções de avaliação independentes, como as do Conselho Nacional para a Avaliação da Política de Desenvolvimento Social no México e do Grupo Independente de Avaliação, começaram a criar mecanismos robustos para acompanhar as recomendações das avaliações.

Diferentes arranjos institucionais, processos, estruturas de incentivos, ferramentas de M&A e metodologias têm ajudado a resolver os muitos riscos e preconceitos relacionados com a credibilidade que foram particularmente relevantes em seus contextos. As variações de culturas, os períodos e temas precisam de diferentes graus de independência. À medida que os sistemas de M&A evoluem, estabelecendo melhor articulação entre independência e resultados, se apresenta uma oportunidade para a inovação e avanços na área de M&A.

Uma das questões mais interessantes daqui para frente é como outros países e organizações têm alcançado um nível ideal de independência que permita melhorar os resultados de desenvolvimento. Que arranjos foram bem-sucedidos para ligar independência, credibilidade e o uso de evidências? Que competências e incentivos têm sido bem-sucedidas na promoção dessas ligações? Aguardamos com expectativas os futuros debates sobre este tema.

---

33 A análise dos casos do sistema de M&A de país foi fundamentada na Avaliação Independente Grupo ECD Working Paper Series. Acesse: os casos disponíveis em: <[ieg.worldbankgroup.org/evaluations/evaluation-capacity-development-ecd](http://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/evaluation-capacity-development-ecd)>.

## REFERÊNCIAS

- HEIDER, Caroline. Independence for Accountability and Learning. Forthcoming. International Federation of Accountants. *Handbook of International Auditing, Assurance and Ethics Pronouncements*. International Federation of Accountants, 2003.
- MACKAY, Keith Robin. *How to Build M&E Systems To Support Better Government*. Independent Evaluation Group. Washington: World Bank, 2007.
- MARK, Katharine; PFEIFFER, John R. Monitoring and Evaluation in the Estados Unidos Government: An Overview. *ECD Working Paper 26*. Washington: World Bank, 2011.
- MAYNE, John. *Building an Evaluative Culture for Effective Evaluation and Results Management*. Institutional Learning and Change Initiative (ILAC), 2008.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (OECD-DAC), Working Group on Aid Evaluation. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. 2002. Disponível em: <[oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf](http://oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2014.
- PICCIOTTO, Robert. Evaluation Independence at DFID. Independent Advisory Committee for Development Impact, 2008.
- \_\_\_\_\_. Evaluation Independence in Organizations. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 9 (20), p. 18-32, 2013.
- PICCIOTTO, Robert; DURÁN, Eduardo Wiesner (Eds.). *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*. Vol. 1. Transaction Publishers, 1998.
- RIST, Ray (Ed.). *A Vision for Development: Dialogues on the Work of Vinod Thomas*. Independent Evaluation Group. Washington: World Bank, 2011.
- SCRIVEN, Michael. *Evaluation Thesaurus*. Sage Publications, 1991.
- THOMAS, Vinod; TOMINAGA, Jiro. Evaluation for Better Development Results. *Journal of Development Effectiveness* 2(3), p. 371-386, 2010.
- UNITED NATIONS EVALUATION GROUP (UNEG). 2005. "Standards for Evaluation in the UN System". Available at: <[uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc\\_id=22](http://uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=22)>. Last accessed 5 February 2014.
- WORLD BANK INDEPENDENT EVALUATION GROUP. *Self-Evaluation of the Independent Evaluation Group*. Washington: World Bank, 2011.
- \_\_\_\_\_. Management Action Record Database. Washington: World Bank, 2013.

## 4. INOVAÇÕES NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

THOMAS WINDERL

Consultor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação

Artigo solicitado pelo Grupo de Conhecimento, Inovação e Capacidade, PNUD

### CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO

#### O rápido surgimento e a adoção de inovações no monitoramento e avaliação dos resultados<sup>34</sup>

Os países estão cada vez mais usando **abordagens inovadoras para gerenciar o desempenho de políticas públicas, programas e prestação de serviços**. Estas abordagens são: promover processos mais inclusivos, colaborativos e sensíveis em todo o ciclo de desenvolvimento: do planejamento à implementação, monitoramento e avaliação. Dois pontos em comum em inovações são abordados nesse trabalho: 1) o aumento da frequência de entrada e *feedback*; e 2) a definição ampliada e a divulgação para os *stakeholders*, incluindo os que não fazem tradicionalmente parte do processo de desenvolvimento. O aumento da participação é, em alguns casos, direta, por exemplo, os cidadãos fornecem subsídios por meio de relatórios de SMS ou narrativa, e indireta em outros, por exemplo, informações sendo coletadas e analisadas remotamente e no total. Muitas das inovações são também caracterizadas por seu custo relativamente baixo e menor grau de formalidade e rigidez.

---

34 Parcialmente fundamentado em Innovations in Monitoring and Evaluation as if Politics Mattered, Concept Note, Roche/Kelly, 04-08-2011, Disponível em: <[mande.co.uk/2011/coming-events/conferences/innovations-in-monitoring-and-evaluation-as-if-politics-mattered](http://mande.co.uk/2011/coming-events/conferences/innovations-in-monitoring-and-evaluation-as-if-politics-mattered/)>; (2) Answering Calls for Integrative Capacity Development for Sustainable Development, Group 3: Monitoring and Evaluating Sustainable Development Results: Flexible, Nimble and Dynamic Approaches, 15/17-10-2012, Bratislava, Slovakia, draft; (3) Using Technology for Development Project Monitoring & Evaluation: An Interview with Linda Raftree, 02-07-2013, Disponível em: <[bestict4d.wordpress.com/2013/07/02/using-technology-for-development-project-monitoring-evaluation-an-interview-with-linda-raftree](http://bestict4d.wordpress.com/2013/07/02/using-technology-for-development-project-monitoring-evaluation-an-interview-with-linda-raftree/)>.



Essas inovações trazem um benefício significativo para o processo de desenvolvimento, permitindo um teste mais frequente de teorias de mudança e facilitando correções de rumo oportunas fundamentadas em evidências. Ao recolher a entrada de dados frequente nos blocos de construção de políticas, programas e prestação de serviços oriundos daqueles mais afetados, os obstáculos e os gargalos são mais facilmente identificáveis. Quando as organizações são capazes de absorver essas informações e terem sistemas flexíveis o suficiente para respondê-las, conseguem resultados melhores: políticas mais relevantes, programas mais eficazes e melhor prestação de serviços.

Inovações no monitoramento e avaliação de resultados estão surgindo e sendo adotadas em um ritmo tão rápido e por vários motivos.<sup>35</sup> Por um lado, M&A tem de responder às maiores exigências sobre ele mesmo e sobre um ambiente em rápida mudança. Por outro lado, como a tecnologia avança, as oportunidades para a inovação em M&A estão se abrindo.

Muitos fatores estão impulsionando a inovação em M&A:

### *A necessidade de M&A mais flexível e rápido*

O aumento da imprevisibilidade, as circunstâncias que mudam rapidamente e um ambiente dinâmico para a ação pública exigem abordagens mais flexíveis, dinâmicas e ágeis para M&A, que possam apreender e adaptar-se às circunstâncias que mudam rapidamente e às dinâmicas culturais. As abordagens tradicionais de verificar diligentemente se uma política pública, programa ou serviço está “no caminho certo” para alcançar um marco predefinido, muitas vezes já não são mais suficientes. Além disso, ciclos de *feedback* de monitoramento tradicional (com acompanhamento trimestral e anual, revisões de médio curso, avaliações finais, relatórios anuais, etc.) mostraram ser muito lentos para influenciar a tomada de decisões em tempo. Atualizações em tempo real e mais atuais são necessárias para a melhor utilização do monitoramento de informações e conclusões da avaliação.

### *Teorias de mudança precisam de resultados intermediários que possam ser medidos rapidamente e de modo mais fácil*

Há uma maior ênfase na medição de resultados (mudanças no comportamento e desempenho), como resultado de políticas públicas, programas e prestação de serviços. Em razão de sua natureza, no entanto, os resultados são geralmente mais difíceis de monitorar e avaliar, pois os dados não estão prontamente disponíveis e a coleta de dados primários é normalmente necessária. A teoria da mudança, que inclui uma série mais aproximada de resultados que podem ser medidos e relatados mais rapidamente e facilmente (“medições de ciclo rápido”), pode ser usada como ferramenta significativa para gerenciar e garantir a qualidade das políticas, programas e prestação de serviços.

---

35 Para uma crítica detalhada das atuais práticas de M&A a partir de uma perspectiva de direitos das mulheres, por exemplo, ver *Capturing Change in Women's Realities: A Critical Overview of Current Monitoring and Evaluation Frameworks and Approaches*, Batliwala/Pittman, Association for Women's Rights in Development, December 2010; Disponível em: <[awid.org/About-AWID/AWID-News/Capturing-Change-in-Women-s-Realities](http://awid.org/About-AWID/AWID-News/Capturing-Change-in-Women-s-Realities)>.



### *A sociedade civil demanda accountability*

Em países com uma sociedade civil cada vez mais exigente, há uma crescente demanda do público por uma maior transparência e *accountability* pública. Este, por sua vez, exige monitoramento mais rigoroso e avaliação de políticas públicas, programas e prestação de serviços. A falta de prova objetiva sobre o desempenho das políticas, dos programas e da prestação de serviços pode contribuir para a falta de *accountability* e até mesmo a apropriação indevida de recursos.

### *Evitando o viés cognitivo*

Os métodos mais tradicionais de M&A, tais como grupos de foco ou pesquisas, exigem interpretação por especialistas que podem elaborar sobre seus preconceitos ou reinterpretar, em vez de agregar, insumos destinados aos cidadãos a fim de descobrir padrões. Com o aumento da aplicação da economia comportamental para a formulação de políticas, este impacto potencialmente nocivo de vieses cognitivos na tomada de decisões, é cada vez mais evidente.

### *O método único não é mais suficiente*

As políticas públicas, programas e prestação de serviços operam em contextos sociais, econômicos, ecológicos e políticos cada vez mais complexos e em constante mudança. Nenhuma metodologia isolada de M&A pode descrever adequadamente e analisar as interações entre todos esses diferentes fatores. Os métodos mistos permitem – triangulação ou análise comparativa – o que for mais adequado para captar realidades complexas e diferentes perspectivas sobre o efeito de políticas públicas, programas e prestação de serviços. Além disso, uma série de fatores permite que as inovações aconteçam em M&A.

### *Sociedades civis mais maduras*

Em muitos países, uma sociedade civil mais amadurecida está cada vez mais disposta e capaz de participar no planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas, programas e prestação de serviços. Esse fato é parcialmente devido também às novas ferramentas de informação e tecnologia de comunicação.

### *Boom da tecnologia da informação e comunicação*

Avanços na disseminação de tecnologias de informação e comunicação abrem uma vasta gama de novas oportunidades para inovações em M&A. Isto inclui a disseminação do acesso à internet e às redes de telefonia móvel, a proliferação de telefones celulares e outros dispositivos portáteis, sensoriamento remoto aéreo via satélite melhor e mais barato, a produção de sensores de baixo custo (como sensores de calor piroelétricos e sensores de pressão em placas), bem como de *softwares* sofisticados para a análise de dados e busca de dados.

### *A Ascensão do “big dado”*

A explosão na quantidade e diversidade de dados digitais de alta frequência tem o potencial – ainda em grande parte inexplorado – de permitir que os tomadores de decisões acompanhem o desempenho e os efeitos das políticas sociais, programas e prestação de serviços

para melhor entender onde os ajustes são necessários. “*Big data*” é um termo guarda-chuva para os registros de chamadas, conteúdo gerado pelo usuário *online* (por exemplo, *posts* e *tweets*), pesquisas *online*, imagens de satélite e transações de *mobile-banking*. De modo geral, *big data* requer técnicas computacionais para revelar tendências e padrões e transformá-los em informações úteis.

## ANÁLISE DE QUESTÕES

### Características de inovações em monitoramento e avaliação de resultados

Uma inovação é a introdução de algo novo, seja uma ideia, método ou dispositivo (dicionário *Merriam-Webster*). São categorias típicas de inovações para monitoramento e avaliação do desempenho de políticas públicas, programas e prestação de serviços: a) inovações tecnológicas; b) produtos inovadores; c) serviços inovadores; d) processos inovadores; ou e) interações e parcerias inovadoras. Neste artigo, vamos considerar que para que um produto, processo, serviço ou tecnologia possa ser chamado de inovação em M&A, é necessário reunir pelo menos dois dos seguintes critérios:<sup>36</sup>

#### *Melhoria em processos significativos*

Inovações em M&A são tecnologias, produtos, serviços, processos ou interações que têm mostrado um impacto significativo na forma como M&A é feito (e não apenas a inovação pela inovação), ou ter um claro potencial para mudar M&A, visando melhorar o valor ou a utilidade de monitoramento da informação e conclusões da avaliação. Normalmente, as inovações com um grande potencial de impacto também atendem a uma necessidade fundamental ou desafio fundamental em M&A.

#### *Mudança catalítica*

Inovações em M&A têm de ir além da mudança gradual e reformular, reimaginar ou recombinar diferentes elementos existentes para produzir um novo caminho para M&A. Em outras palavras, uma inovação em M&A não é simplesmente uma maneira melhor, mais rápida e mais barata de fazer a mesma coisa. A inovação exige ir além dos modelos atuais de se pensar M&A. É por isso que são necessárias pessoas de fora ou parcerias não convencionais para quebrar velhos paradigmas em M&A.

---

36 Parcialmente adaptado de: EvalPartners Evaluation Challenge Disponível em: <[mymande.org/evalpartners/innovation\\_challenge](http://mymande.org/evalpartners/innovation_challenge)>; Six Fundamental Truths About Innovation (blog), Stikeleather 2013, Management Innovation eXchange, 28-02-2013. Disponível em: <[managementexchange.com/blog/six-fundamental-truths-about-innovation](http://managementexchange.com/blog/six-fundamental-truths-about-innovation)>; Principles – Stories of Innovation, UNICEF <[unicefstories.org/principles](http://unicefstories.org/principles)>; Innovation for development: what is really different?, Quaggiotto 2013, Voices from Eurasia (blog), UNDP, 18-03-2013 Disponível em: <[europeandcis.undp.org/blog/2013/03/18/innovation-for-development-what-is-really-different](http://europeandcis.undp.org/blog/2013/03/18/innovation-for-development-what-is-really-different)>.

## Concreto

As inovações em M&A devem ser suficientemente concretas. Ideias e abordagens teóricas não são inovações, embora possam levar a elas. Inovações são concretas e práticas, se já estão sendo implementadas pelo menos como pilotos, se podem ser replicadas e se são potencialmente escalonáveis em diferentes contextos e regiões.

### **Inovações com foco sobre o monitoramento, nem tanto nas avaliações – mas as distinções ficam fora de foco**

A maioria das inovações examinadas aqui pode ser diretamente usada no monitoramento de políticas públicas, programas e prestação de serviços, enquanto algumas inovações se concentram exclusivamente na avaliação (por exemplo, métodos misto, de vários níveis, de avaliação, a coleta de resultados). Isso poderia implicar que, no ambiente atual, a pressão por inovações é impulsionada principalmente pela necessidade e a possibilidade de monitoramento melhor, mais frequente e em tempo real. A distinção clara entre monitoramento e avaliação<sup>37</sup> em M&A tradicional, parece, no entanto, ficar cada vez mais fora de foco:

- Muitas ferramentas inovadoras podem ser utilizadas para o monitoramento, bem como para avaliações (por exemplo, grupos de reflexão (*crowdsourcing*), micronarrativas, coleta de dados em celulares, saída de dados, visualização de dados).
- Com melhores ferramentas de coleta de dados para o monitoramento, a informação que era tradicionalmente apenas coletada de modo ocasional por meio de avaliações – por exemplo, por levantamentos de início, meio e fim – torna-se agora disponível de forma contínua.
- A crescente demanda por informações em tempo real aumenta a necessidade de informações de monitoramento contínuo sobre avaliações muito menos frequentes.

## INVENTÁRIO DAS INOVAÇÕES

Onze inovações foram identificadas com base em uma extensa pesquisa e análise. Aumento da frequência de entrada de dados e uma participação mais ampla dos cidadãos são as principais características na maioria das inovações apresentadas nesse trabalho. Além disso, muitos apresentam abordagens flexíveis e com consciência de custos para a gestão e a garantia da qualidade de políticas, programas e prestação de serviços. As primeiras oito inovações promovem o engajamento dos cidadãos, as cinco primeiras exigem participação ativa dos cidadãos e as três seguintes refletem um envolvimento mais passivo. A nona foi criada para melhorar a utilidade e acessibilidade das informações coletadas, e as duas últimas apresentam metodologias progressivas para maior credibilidade na medição e interpretação de resultados. A maioria das inovações não é mutuamente exclusiva. Por exemplo,

---

37 Monitoramento é contínuo, muitas vezes, interno e acompanha a entrega e a realização dos resultados. Avaliação é única, normalmente externa e vai além de resultados por questionar o seu valor.

a coleta de dados em celular pode ser usada com micronarrativas para oferecer diferentes perspectivas sobre uma iniciativa particular.

## 1. Reflexão de grupos (*crowdsourcing*)

### *O que é isso?*

- Um grande número de pessoas relata de **forma ativa** uma situação ao seu redor, usando tecnologia de telefonia móvel e plataformas de software de código aberto; e
- Relatório do cidadão, ou “Vê algo, manda texto sobre algo”.

### *Por que é inovadora?*

- Enquanto a M&A tradicional, às vezes, é percebida como intrusiva e extrativista, os relatórios feitos pelo cidadão promoveram um monitoramento e avaliação técnica que resultam em uma situação do tipo ganhar ou ganhar para a M&A, potencialmente levando a uma maior participação dos cidadãos e engajamento cívico (**melhoria de processos**);
- Permite a coleta de dados: a) em um escopo geralmente não viável por meio das ferramentas tradicionais de M&A; e b) em questões sensíveis nas quais ferramentas mais tradicionais teriam dificuldade em cobrir (**catalítica**); e
- Uma grande variedade de plataformas de softwares de código aberto já existe e a abordagem é implementada em uma série de países e projetos (**concreto**).

### *Como e quando é melhor usar*

- Onde os requisitos para a coleta de dados vão além de um acompanhamento mais tradicional de monitoramento ou avaliações, ou quando a informação quantitativa é necessária; e
- Em questões sensíveis nas quais o anonimato seja preferido (por exemplo, a corrupção).

### *Vantagens*

- Pode reunir grandes quantidades de dados de localização específica em tempo real com custos operacionais mais reduzidos que os métodos mais tradicionais;<sup>38</sup>
- Pode impulsionar o engajamento cívico por meio da criação de canais de comunicação diretos a partir do zero; e
- Se os sistemas forem corretamente configurados, os dados oriundos de *crowdsourcing* tendem a ser mais difíceis de manipular e menos vulneráveis a interpretação tendenciosa, aumentando potencialmente, portanto, a independência e a credibilidade.

---

38 Por exemplo, verificar todos os defeitos nos semáforos com funcionários municipais em patrulha é caro, enquanto pedindo aos cidadãos ou taxistas para identificá-los com defeito é mais barato.

### Desvantagens

- Demanda estímulos para que os cidadãos participem de forma contínua; e
- Exige a adaptação sob medida de uma plataforma de *crowdsourcing*.

### Ferramentas

- **Plataforma Ushahidi:** uma ferramenta de mapeamento de grupos de reflexão (*crowdsourcing*),<sup>39</sup>
- **ClickFix:** uma plataforma de comunicação para os cidadãos relatarem problemas não emergenciais e para que os governos possam controlar, gerenciar e responder;<sup>40</sup>
- **FrontlineSMS:** um *software* de código aberto para distribuir e coletar informações por meio de mensagens de texto;<sup>41</sup>
- **RapidSMS:** um quadro de código aberto para a coleta dinâmica de dados, coordenação e comunicação logística, aproveitando a tecnologia básica de texto de telefone celular;<sup>42</sup> e
- **IdeaScale:** plataforma para *stakeholders* compartilharem, votarem e discutirem *feedback*.<sup>43</sup>

## 2. Informação simples em tempo real

### O que é?

- Um meio para reduzir ao mínimo os requisitos formais de comunicação para o programa e para os gerentes de projeto e liberar seu tempo para que possam fornecer mais e frequentes atualizações em tempo real, que podem incluir texto, imagens, vídeos que podem ser feitos pelo computador ou por dispositivos móveis.

### Por que é inovadora?

- Pode superar uma insatisfação com as exigências excessivas, detalhadas e frequentes de relatórios, que podem resultar em relatórios não lidos e subutilizados (**impacto**);
- Por acordo mútuo, a tendência para mais e mais coleta de dados e análise é revertida; práticas de relatórios, já estabelecidas há muito tempo, mas possivelmente obsoletas, são eliminadas ou complementadas, permitindo, assim, a produção de relatórios em tempo real (**catalítica**); e

---

39 Acesse: <[ushahidi.com](http://ushahidi.com)>.

40 Acesse: <[seeclickfix.com](http://seeclickfix.com)>.

41 Acesse: <[frontlinesms.com](http://frontlinesms.com)>.

42 Acesse: <[rapidsms.org](http://rapidsms.org)>.

43 Acesse: <[ideascale.com](http://ideascale.com)>.

- Conceitos e plataformas digitais em tempo real, os relatórios simples existem e estão em uso (**concreto**).

### Como e quando é melhor usar

- Pode ser usado para todos os tipos de políticas públicas, serviços e programas, se as necessidades mínimas de informação puderem ser cobertas por relatórios curtos.

### Vantagens

- Atualização quase em tempo real do andamento e dos resultados;
- As vozes e rostos dos cidadãos se tornam mais e mais diretamente visíveis por meio de fotos, vídeos e gravações de áudio;
- Funciona bem com organizações ou unidades com um grande número de programas, projetos e parceiros; e
- Relatórios curtos mas em tempo real têm mais probabilidades de serem utilizados pela administração para a tomada de decisões.

### Desvantagens

- Os relatórios se limitam a informações-chave e não entram em muitos detalhes; e
- Tendência potencial para coletar os dados mais fáceis de medição, resultando em um viés de informação.

### Ferramentas

- **AKVO Really Simple Reporting** é um sistema fundamentado na *web* que traz redes complexas de projetos *online* e compartilha o andamento instantaneamente com os *stakeholders* em múltiplos *websites*.<sup>44</sup>

## 3. Estatísticas participativas

### O que é isso?

- Uma abordagem em que as próprias pessoas, em suas localidades, geram estatísticas; e
- Técnicas participativas (por exemplo, mapeamento participativo, “técnica das dez sementes”, a classificação par a par, empilhamento proporcional, classificação de matriz) são replicadas com um grande número de grupos para a produção de sólidos dados quantitativos.

---

44 Acesse: <[akvo.org/web/AKVO-rsr](http://akvo.org/web/AKVO-rsr)>.

### Por que é inovadora?

- Estatísticas participativas mudam o paradigma de que a coleta de dados é um processo centralizado, de cima para baixo, ao descentralizar a coleta de dados estatísticos e dar poder aos cidadãos que estão mais familiarizados com as informações em suas localidades (**catalítico**);
- Pode tornar possível coletar estatísticas sobre temas sensíveis que são em grande parte inacessíveis a levantamentos padrão (**melhoria de processos**); e
- Abordagens participativas em M&A estão bem testadas; agregação para produzir estatísticas – mesmo em escala nacional – está sendo cada vez mais testada e aplicada após metodologias inovadoras na década de 2000 (**concreto**).

### Como e quando é melhor usar

- É particularmente adequado para o mapeamento social e censitário, para a listagem e pontuação das famílias, classificação de bem-estar, análise de tendências e mudanças, diagramação sazonal, *ranking* de preferências, análise de ligações causais e árvores de problemas; e
- Se capacitação fizer parte de uma política pública, serviço ou programa.

### Vantagens

- Quando cuidadosamente coletadas e trianguladas, as estatísticas de participação podem produzir dados mais válidos, mais confiáveis e mais precisos para M&A;
- Pode capacitar os cidadãos por meio de um processo de M&A que tradicionalmente tem sido altamente extrativo e externamente controlado; e
- Gerar e agregar dados podem gerar estatísticas mais precisas, especialmente em questões sensíveis, aumentando a precisão, a confiabilidade e, finalmente, a credibilidade e o potencial de uso de dados.

### Desvantagens

- Pode ser demorado, se os cidadãos forem instados a recolher os dados necessários; e
- Precisa ser construído em uma política, prestação de serviços ou programa desde o início.

### Ferramentas

- *Website* do **Participatory Methods website**, Institute of Development Studies.<sup>45</sup>

---

45 Acesse: <[participatorymethods.org](http://participatorymethods.org)>.

## 4. Coleta de dados por celular

### O que é isso?

- A coleta dirigida de informações estruturadas via celulares, *tablets* ou PDAs, usando *software* especial; e
- Difere do gabarito cidadão ou grupos de reflexão, que busca a informação digital não estruturada. Em vez disso, os sistemas de coleta de dados por celular executam as pesquisas projetadas que coletam informações específicas do público-alvo.

### Por que é inovadora?

- Além de uma mudança gradual dos inquéritos fundamentados em papel, a coleta de dados por celular pode incluir uma informação completamente nova em pesquisas destinadas a: localização geográfica por meio de *geo-tagging* automático, fotografias e vídeo (por exemplo, como uma evidência adicional que corrobora as informações obtidas por meio de um questionário) e áudio (para respostas ao inquérito como prova de registro e para posterior análise) (**catalítico**); e
- disponibilidade de telefones celulares baratos e de plataformas de *softwares* especializados (para montar uma pesquisa de coleta de dados por celular) estão amplamente disponíveis (**concreto**).

### Como e quando é melhor usar

- Quando as vantagens da coleta de dados por celular superam as vantagens de um estudo com base em papel tradicional; e
- Quando a coleta de dados requeira ou significativamente se beneficie de áudio, vídeo ou informação geográfica.

### Vantagens

- Pode melhorar a pontualidade e precisão da coleta de dados; e
- Plataformas que permitem personalizar a pesquisa para incluir fotografias, gravações de voz, coordenadas de GPS e outras informações geralmente não recolhidas por questionários fundamentados em papel.

### Desvantagens

- A tecnologia sozinha não vai melhorar o *design* ou o instrumento da pesquisa; e
- Viés potencial em favor dos cidadãos com maior nível de escolaridade ou mais dinheiro.



## Ferramentas

- Inúmeras plataformas e ferramentas.<sup>46</sup>

## 5. A micronarrativa

### O que é isso?

- O recolhimento e a agregação de milhares de curtas narrações dos cidadãos. Utilizam algoritmos especiais para obter *insights* sobre as questões em tempo real e as mudanças na sociedade.

### Por que é inovadora?

- A informação coletada na forma de história é interpretada pela pessoa que contou uma história, portanto, eliminando a necessidade – e a potencialidade para o viés – de terceiros para interpretar os dados; atende a um desafio central para a M&A ao reduzir ou eliminar possíveis vieses de equipe de monitoramento e dos avaliadores (**melhoria de processos**);
- Ao utilizar um grande número de histórias, esta abordagem previamente transforma a maioria dos dados qualitativos (por exemplo, sob a forma de um número limitado de estudos de casos não representativos incluídos em uma avaliação) em dados estatísticos agregados; a abordagem tem o potencial de substituir as ferramentas de monitoramento tradicionais como pesquisas e grupos focais (**catalítica**); e
- Existe um *software* de detecção de padrão para a análise de micronarrativas, e a abordagem já está implementada em vários países e projetos (**concreto**).

### Como e quando é melhor usar

- Quando for necessária a coleta de grande número de informação em tempo real de um grande número de beneficiários e não possa ser feita de outra forma.

### Vantagens

- Dá aos governos, por exemplo, o acesso a dados em tempo real para uma tomada de decisões mais rápida e mais bem informada;
- Permite aos avaliadores recolher informação quantitativa independente, a partir de um número grande de cidadãos, aumentando a credibilidade dos dados coletados;
- Torna possível projetar, monitorar e avaliar as políticas e programas fundamentados em evidências, em condições de incerteza;

---

46 Para a lista detalhada, acesse: NOMAD Preliminary List of Mobile Data Collection Technologie, Annex 1, In: *Mobile Data Collection Systems: A review of the current state of the field*, June 2011, NOMAD. Disponível em: <[humanitarian-nomad.org/wp-content/uploads/2013/03/NOMAD-MDC-Research.pdf](http://humanitarian-nomad.org/wp-content/uploads/2013/03/NOMAD-MDC-Research.pdf)>.

- Ao detectar sinais iniciais fracos nas histórias recolhidas, esta abordagem pode fornecer sinais de alerta precoce para a política ou a implementação do programa nas comunidades nas quais estão tentando efetivar. Esse fato introduz a possibilidade de, pela primeira vez, prever acontecimentos futuros e construir previsão para a tomada de decisões; e
- Custos operacionais mais baixos, depois de instalado e configurado, em comparação com questionários repetidos.

### Desvantagens

- Investimento inicial alto em *software* de detecção de padrões (por exemplo, *software* proprietário como Sensemaker) e campanhas de informação para motivar os participantes; e
- Os cidadãos devem ter habilidades para agir e atuar e serem incentivados a continuar participando.

### Ferramentas

- **Sensemaker**, um *software* de detecção de padrão proprietário para a análise de micronarrativa;<sup>47</sup> e
- **GlobalGiving History Tools**.<sup>48</sup>

## 6. Escape de dados

### O que é isso?

- Ao usarem telefones celulares ou conteúdos acessados pela *web*, as pessoas deixam rastros na forma de dados transacionais chamados “*data exhaust*”, ou “escape de dados”; e
- *Data exhaust* são dados transacionais coletados, de forma maciça e passiva, de pessoas que utilizam serviços digitais como telefones celulares e conteúdos da *web*, tais como meios de comunicação e as interações de mídia social, o que o distingue de outros elementos de grandes dados, tais como o jornalismo cidadão, *crowdsourcing* (grupos de reflexão) ou sensores físicos.

### Por que é inovadora?

- A disponibilidade de dados transacionais passivos aumentou exponencialmente. O setor privado já está usando tecnologias inovadoras para analisar *escape* de dados de serviços comerciais para entender os clientes, identificar novos mercados e tomar decisões de investimento. No caso de monitoramento e avaliação de políticas

---

47 Acesse: <[sensemaker-suite.com](http://sensemaker-suite.com)> by Cognitive Edge <[cognitive-edge.com](http://cognitive-edge.com)>.

48 Acesse: <[globalgiving.org/story-tools](http://globalgiving.org/story-tools)>.

públicas, serviços e programas, a análise de escape de dados existentes pode mudar drasticamente como um M&A é feito e quais os dados que estão disponíveis para o M&A (**catalisador**); e

- serviços comerciais têm demonstrado que a utilização de escape de dados é possível e útil (**concreto**).

### Como e quando é melhor usar

- Quando analisada em grande quantidade, o *escape* de dados faz com que seja possível calcular o *status* atual de comunidades inteiras e identificar mudanças que aconteçam em tempo real, por meio de consultas de pesquisa com base na *web* e de mídia social; e
- Estes dados de conversação também podem ser utilizados para prever o comportamento humano.

### Vantagens

- Os dados já estão recolhidos e disponíveis; e
- Pode permitir a busca em massa de dados qualitativos para refinar informações quantitativas que de outra forma estariam fora do alcance do tradicional M&A, aumentando assim a credibilidade potencial do monitoramento e avaliação.

### Desvantagens

- Viés de potencial que faz com que os dados digitais se desviem mais em favor de pessoas mais instruídas, ou com mais recursos financeiros, negligenciando aqueles menos articulados ou com menos acesso a serviços digitais.

### Ferramentas

- **CellCensus** faz uso de registros de telefone celular, que mostram a rede social de uma pessoa ou seus padrões de mobilidade e que têm forte potencial para prever fatores socioeconômicos;<sup>49</sup>
- **Google Trends**, uma ferramenta gratuita para controlar o nível de pedidos de pesquisa do Google ao longo do tempo,<sup>50</sup> e
- **Recorded Future**, um serviço comercial que analisa dezenas de milhares de fontes digitais para explorar o passado, o presente e o futuro previsto de uma grande variedade de coisas.<sup>51</sup>

---

49 Acesse: <[vanessafriasmartinez.org/CenCell.html](http://vanessafriasmartinez.org/CenCell.html)>.

50 Acesse: <[google.com/trends](http://google.com/trends)>.

51 Acesse: <[recordedfuture.com](http://recordedfuture.com)>.

## 7. Infraestrutura inteligente

### *O que é isso?*

- Equipar todas – ou uma amostra – as infraestruturas ou itens (por exemplo, estradas, pontes, edifícios, sistemas de tratamento de água, pontos de lavagem de mãos, latrinas ou fogões) de baixo custo, com sensores eletrônicos de acesso remoto.

### *Por que é inovadora?*

- A automatização de coleta de dados pode mudar radicalmente a forma como os dados são coletados, e, com que frequência, nos casos em que as políticas, programas ou prestação de serviços incluem a infraestrutura ou itens (**melhoria de processos**);
- Envolve parcerias não convencionais entre departamentos de pesquisa de alta tecnologia, empresas *startup*, governos e organizações de desenvolvimento (**catalíticos**); e
- Recentemente, os sensores eletrônicos baratos tornaram-se disponíveis no mercado, mas ainda há poucos exemplos de onde eles começaram a ser usados em M&A (**concreto**).

### *Como e quando é melhor usar*

- Ao monitorar uma tentativa de avaliação para medir e acompanhar ao longo do tempo o valor da infraestrutura ou serviços públicos para as pessoas (por exemplo, determinar se a infraestrutura é realmente usada o suficiente para justificar o custo);
- Sensores eletrônicos confiáveis, de baixo custo, baixa potência, ligados ao uso de relé de infraestrutura ou dados operacionais em tempo quase real via internet ou via tecnologia de celular, que alimentam um sistema automatizado de monitoramento remoto; e
- Quando os dados são realmente necessários para determinado fim e não simplesmente porque a tecnologia existe.

### *Vantagens*

- A enorme quantidade de dados gerados pode ser usada para entender melhor as mudanças programáticas, sociais, econômicas e sazonais e padrões comportamentais que influenciem a qualidade de uma política ou de um serviço;
- Dados em tempo real sobre a infraestrutura ou a utilização de serviços públicos torna possíveis decisões mais;
- Custos potencialmente mais baixos de funcionamento, uma vez que o sistema está configurado em relação à pesquisa por amostragem repetidas com uso de especialistas e entrevistadores; e

- Dados operacionais em tempo real e mais objetivos sobre o uso e o desempenho de infraestrutura ou serviços podem resultar em maior credibilidade e uso de monitoramento de informação e avaliações.

### Desvantagens

- Opção de monitoramento de alta tecnologia inicialmente cara. Exige conhecimentos técnicos específicos;
- A falta de manutenção ou equipamento com defeito pode “contaminar” os dados; e
- Preocupações potenciais com a privacidade se os usuários ou grupos de usuários forem identificados.

### Ferramentas

- **SWEETSense**, tecnologia e conceito testados e demonstrados pela Sustainable Water, Energy and Environmental Technologies Laboratory (SWEETLab) da Universidade Estadual de Portland.<sup>52</sup>

## 8. Sensoriamento remoto

### O que é isso?

- Observar e analisar um alvo distante usando a informação do espectro eletromagnético de satélites, aviões ou outros dispositivos no ar; e
- Sensores passivos detectam radiação natural (por exemplo, reflete a luz solar através de filme fotográfico); sensoriamento remoto ativo envolve a emissão de energia, a fim de verificar objetos e áreas.

### Por que é inovadora?

- Desde os primeiros dias do satélite de sensoriamento remoto na década de 1950, foi aplicado a várias disciplinas nas ciências naturais; aplicação de sensoriamento remoto para a investigação social e monitoramento e avaliação de políticas públicas e programas sociais pode ter um potencial de grande impacto para o monitoramento de grandes áreas (**melhoria de processos**);
- Permite monitoramento remoto em áreas anteriormente inacessíveis em razão das barreiras físicas ou preocupações de segurança (**catalítica**); e
- Informações de sensoriamento remoto passivo e ativo e tecnologia comercial para a coleta de informações (por exemplo, mini *drones*, *software* de reconhecimento de padrões) estão disponíveis (**prática**).

---

52 Acesse: <[sweetlab.org/sweetsense](http://sweetlab.org/sweetsense)>.

### Como e quando é melhor usar

- Quando o acesso é limitado pelas barreiras físicas ou problemas de segurança;
- Para mudanças observáveis na superfície da Terra (como a agricultura, desmatamento, recursos glaciais e oceanos) e gestão de recursos naturais em geral, mas também para o monitoramento de políticas públicas e programas sociais relacionados às áreas urbanas, demografia, uso e cobertura da terra, conflitos ou desastres humanitários, ou como uma representação para a riqueza; e
- Para políticas e programas sociais, o uso de dados de sensoriamento remoto pode ser maximizado quando usado em combinação com os métodos tradicionais, tais como pesquisas, registros públicos, entrevistas e observação direta.

### Vantagens

- Torna possível a coleta de dados em áreas perigosas ou de difícil acesso; e
- Objetos ou pessoas observados não são incomodados.

### Desvantagens

- Preocupações com a privacidade em razão do mau uso de informações pelo governo; e
- Custos potencialmente elevados para a obtenção de imagens ou para a coleta de dados primários por meio de sensores remotos.

### Ferramentas

- **Sensefly** opera mini *drones* autônomos e soluções de *softwares* relacionados para mapeamento preciso de locais de mineração, pedreiras, florestas, locais de construção, plantações etc.<sup>53</sup>

## 9. Visualização de dados

### O que é isso?

- Representação de dados graficamente e de forma interativa, muitas vezes sob a forma de vídeos, sites interativos, infográficos, cronogramas, *dashboards*<sup>54</sup> dados e mapas.<sup>55</sup>

---

53 Acesse: <[sensefly.com](http://sensefly.com).54>.

54 Visores de informações mais importantes consolidados em uma única tela ou página.

55 Representações espaciais e conceituais dos elementos físicos importantes de uma área para auxiliar na identificação de padrões (por exemplo, mapeamento demográfico, Mapeamento GIS, Geotagging, mapeamento social de mapeamento interativo).

### Por que é inovadora?

- Anteriormente era fortemente dependente de texto para comunicar os resultados de monitoramento ou avaliação, o uso crescente de ferramentas de visualização de dados adequados em M&A muda a forma como os dados são analisados e representados (**catalítico**);
- A apresentação gráfica e interativa de dados tem o potencial para aumentar drasticamente a acessibilidade de conjuntos de dados complexos e, por sua vez, a utilização desses dados (**melhoria do processo**); e
- Uma grande variedade de ferramentas de visualização de dados livres e comerciais está disponível e, cada vez mais, utilizada para o monitoramento, relatórios e avaliações.

### Como e quando é melhor usar

- Para melhor identificar tendências e padrões de conjuntos de dados complexos ou grandes durante a fase de análise de monitoramento ou de uma avaliação; e
- Para melhor comunicar informações resultantes do monitoramento ou de avaliações.

### Vantagens

- Dados efetivamente visualizados têm mais probabilidade de serem compreendidos e utilizados; e
- Dados visualizados podem identificar tendências e padrões que poderiam estar obscuros ou difíceis de discernir.

### Desvantagens

- A visualização precisa acomodar a finalidade da análise e do público-alvo a que se destina a comunicação; e
- Identificar e unir a visualização de dados pode ser demorado ou caro se terceirizada.

### Ferramentas

- **DevInfo**, um sistema de banco de dados para organizar, armazenar e visualizar os dados de maneira uniforme;<sup>56</sup>
- **Tableau**, um conjunto de soluções de *software* para combinar, analisar e mostrar dados visualmente;<sup>57</sup>
- **Google Fusion Tables**, uma ferramenta para combinar, visualizar e compartilhar dados;<sup>58</sup>

---

56 Aceso: <[devinfo.org](http://devinfo.org)>.

57 Aceso: <[tableausoftware.com](http://tableausoftware.com)>.

58 Aceso: <[google.com/unicidade/apps.html#fusiontables](http://google.com/unicidade/apps.html#fusiontables)>.

- **Visual.ly**<sup>59</sup> ou **Easel.ly**,<sup>60</sup> ferramentas para se inspirar e/ou comissionar infográficos; e
- **TimelineJS**, uma ferramenta para estabelecer linhas de tempo visualmente ricas e interativas.<sup>61</sup>

## 10. Método misto e multinível de avaliação

### O que é isso?

- Enquanto métodos mistos paralelos ou sequenciais têm sido um *design* típico para avaliações de desenvolvimento, essa abordagem inclui a utilização deliberada, maciça e criativa de métodos mistos (quantitativos e qualitativos) em vários níveis para avaliações complexas, particularmente para sistemas de prestação de serviços.

### Por que é inovadora?

- Com métodos mistos multinível rapidamente se tornando o método padrão em avaliações, esse fato leva a uma mudança de paradigma na metodologia de avaliação. As avaliações realizadas com um único método ou apenas nominalmente aplicando um método de abordagem mista (por exemplo, uma avaliação em grande parte quantitativa complementada com um número limitado de discussões de grupos de foco) pode deixar de ser aceitável para os governos e as organizações de desenvolvimento (**melhoria de processos**); e
- Embora ainda não amplamente utilizada para avaliações, existem ferramentas e diretrizes que descrevem métodos mistos de vários níveis e algumas avaliações têm usado essa abordagem (**concreto**).

### Como e quando é melhor usar

- Particularmente adequado para a avaliação dos sistemas de prestação de serviços (por exemplo, departamentos de educação do distrito, serviços de saúde em âmbito de Estado, um programa nacional para fortalecer os governos municipais) que exijam descrição e análise das ligações entre os diferentes níveis; e
- Para avaliações muito complexas e potencialmente caras nas quais os métodos mistos de vários níveis podem fornecer resultados válidos e credíveis com base em amostras menores e mais econômicas.

### Vantagens

- O *mix* múltiplo de métodos quantitativos e qualitativos pode gerar mais validade, confiabilidade e variedade de resultados, *insights* sobre temas sensíveis e a revelação de resultados inesperados com implicações políticas; e

---

59 Acesse: <[visual.ly](http://visual.ly)>.

60 Acesse: <[easel.ly](http://easel.ly)>.

61 Acesse: <[timeline.verite.com](http://timeline.verite.com)>.



- Múltiplas opções de triangulação entre diferentes métodos quantitativos e qualitativos e fontes de dados.

### Desvantagens

- Requer um planejamento cuidadoso e deliberado de um *mix* metodológico apropriado para ser credível; e
- Normalmente requer uma equipe de avaliadores com experiência em métodos quantitativos e qualitativos e em como combiná-los em vários níveis.

### Ferramentas

- “**Introduction to Mixed Methods in Impact Evaluation**”<sup>62</sup> – Introdução aos Métodos Mistos em Avaliação de Impacto

## 11. Colheita de resultados

### O que é isso?

- Uma abordagem de avaliação que, ao contrário de alguns métodos de avaliação, não mede o progresso em direção de resultados predeterminados, mas sim recolhe evidências do que foi encontrado e trabalha para determinar se, e como, o projeto, ou a intervenção, contribuiu para a mudança; e
- Uma abordagem inspirada no “mapeamento de resultados”<sup>63</sup>

### Por que é inovadora?

- Permite a avaliação de políticas ou programas nos quais as relações de causa e efeito não são totalmente compreendidas e que tenham sido previamente difíceis de avaliar (**catalítica**);
- É adequada para procurar e identificar resultados indesejados que frequentemente escapam aos métodos de avaliação mais tradicionais (**melhoria de processos**); e
- A abordagem por colheita de resultado já é testada em avaliações desde 2010 (**concreto**) (WILSON-GRAU, 2012).

### Como e quando é melhor usar

- Quando as relações de causa-efeito das políticas e serviços públicos são desconhecidas; e

62 BAMBERGER (2012), InterAction/The Rockefeller Foundation, Impact Evaluation Notes, n. 3. August 2012. Disponível em: <[interaction.org/document/guidance-note-3-introduction-mixed-methods-impact-evaluation](http://interaction.org/document/guidance-note-3-introduction-mixed-methods-impact-evaluation)>.

63 O mapeamento de resultados (<[outcomemapping.ca](http://outcomemapping.ca)>) é uma abordagem mais ampla e inclui: a) projeto intencional; b) resultado e monitoramento de desempenho; e c) planejamento da avaliação. Colheita de Resultados é mais estreito em seu escopo, mais ou menos o equivalente aos passos 8, 9, 10 e 11 do mapeamento de resultados (WILSON-GRAU, 2012).

- Em situações em que as complexidades são elevadas e os resultados estão mal definidos, por exemplo, trabalhos de *advocacy*/apoio, redes, centros de pesquisa e grupos de reflexão *think tanks*.

### *Vantagens*

- Pode ser usado para políticas complexas, serviços ou programas que não são fundamentados em uma cadeia de resultados claros ou teoria da mudança.

### *Desvantagens*

- O processo participativo pode ser demorado para se chegar a um consenso; e
- Um viés por avaliadores na interpretação do resultado esperado de políticas públicas, programas ou serviços pode distorcer resultados.

### *Ferramentas*

- **Outcome harvesting**<sup>64</sup>

## OPÇÕES DE POLÍTICA E AÇÕES

### **Tendências em inovação em monitoramento e avaliação**

A análise das 11 principais inovações identificadas anteriormente – e que pode resultar em melhorias de processo, que são catalisadores para M&A e são suficientemente concretas – direcionam algumas observações sobre as tendências atuais:

#### *A frequência de feedback aumenta*

Com as melhores ferramentas de coleta de dados, as informações que tradicionalmente eram apenas ocasionalmente recolhidas por atividades planejadas de M&A (por exemplo, por meio de uma linha de base, meio de mandato e levantamento final) tornam-se agora disponível em uma base contínua.

#### *As inovações dependem de um maior envolvimento dos cidadãos*

Muitas das intervenções identificadas contam com maior participação do cidadão. Diversos canais abertos de comunicação direta com os cidadãos ou beneficiários (por exemplo, grupos de reflexão, em tempo real, relatórios simples, micronarrativas e estatísticas de participação).

#### *As inovações estão sendo aplicadas em todo o ciclo de desenvolvimento*

Há uma crescente demanda por informações em tempo real durante todo o processo de desenvolvimento e muitas dessas ferramentas inovadoras podem ser aplicadas da mesma forma construtiva tanto para o planejamento quanto para o monitoramento (por exemplo, grupos de reflexão, micronarrativa, a coleta de dados móvel, *escape* de dados e visualização de dados).

---

64 Ver: <[outcomemapping.ca/recurso/resource.php?ld374](http://outcomemapping.ca/recurso/resource.php?ld374)>.

### **TIC dispara inovações em M&A**

A maioria das inovações identificadas tem um forte componente de tecnologia da informação e de comunicações (TIC), ou seja, grupos de reflexão, em tempo real, relatórios simples, coleta de dados móveis, micronarrativa, *escape* de dados, infraestrutura inteligente, sensoriamento remoto e visualização de dados. Parece que a oferta súbita de sofisticadas ferramentas de M&A com base nas TIC provocou uma onda de inovações em monitoramento e avaliação que não teria sido possível apenas alguns anos atrás.

### **A universidade, o setor privado e as organizações de desenvolvimento inovam**

Muitas das inovações mencionadas são inicialmente desenvolvidas ou adaptadas por organizações não governamentais ou organizações de desenvolvimento bilaterais ou multilaterais (muitas plataformas móveis de coleta de dados, em tempo real, relatórios simples, por exemplo, AKVO, ferramentas de visualização de dados, tais como DevInfo e Gapminder e ferramentas de *crowdsourcing*, como a plataforma Ushahidi, SMS ou Frontline RapidSMS). Alguns são originários das universidades e de comunidades de desenvolvimento de profissionais (como o método misto de vários níveis, estatísticas participativas, coleta de resultados). Uma série de ferramentas inovadoras também vem das universidades, mas utilizando-se uma abordagem do setor privado (algoritmo e *software* para micronarrativa, como Sensemaker, alguns aplicativos de *crowdsourcing* e infraestrutura inteligente como SWEETsense). Finalmente, um número surpreendente de ferramentas inovadoras são provenientes do setor privado (sensoriamento remoto, como senseFly; ferramentas de *escape* de dados e de visualização de dados, tais como Tableau, Visual.ly, Easel.ly, TimelineJS; *escape* de dados, RecordedFuture ou Google trend, e algumas ferramentas de *crowdsourcing* como SeeClickFix), o que pode indicar uma maior confiança no desenvolvimento de inovações comerciais do setor privado.

### **Como aplicar inovações: considerações de planejamento e programação**

Ao facilitar o aumento da frequência de entrada de dados e aumento do engajamento dos cidadãos, as inovações em M&A têm uma série de implicações para o processo de desenvolvimento. As inovações apresentadas neste trabalho ligam a função de M&A ao planejamento e aos processos de implementação, em que muitas das inovações podem ser facilmente usadas para coletar informações úteis para a concepção de políticas mais relevantes, e que os programas e suas estruturas de resultados devem refletir o fato de que a informação pode agora ser coletada com maior frequência. Essas inovações também permitem mais ajustes em tempo hábil para as políticas, programas e prestação de serviços. Tomados em conjunto, esses aspectos levam o processo de M&A para uma concepção mais holística e garante uma função que tem implicações para as capacidades e processos institucionais.

### **Criar M&A dentro da fase de planejamento**

Muito mais do que com o tradicional M&A, que ainda apresentam expressões vagas sobre como o M&A será implementado em documentos de planejamento, muitas das abordagens inovadoras para M&A precisam ser incorporadas ao processo de planejamento das políticas públicas, serviços ou programas. A prática atual de aderência em M&A no fim de um plano

não é suficiente para a maioria das abordagens inovadoras, muitas das quais exigem muita preparação (com exceção da ferramenta de coleta de resultado, que é projetada exatamente para lidar com uma situação em que pouca atenção foi dada ao planejamento em nível de resultado M&A).

### *Projetar teorias de mudança para monitorar resultados intermediários*

Coleta de *feedback* em tempo real permite a medição mais frequente de resultados. Teorias da mudança devem incorporar os resultados intermediários e indicadores, para que as informações sobre os resultados em níveis mais baixos possam ser coletados por meio de ciclos rápidos de *feedback* e usados para fazer correções de curso em implementação de programas e prestação de serviços.

### *Mantenha os processos de planejamento e programação institucionais flexíveis*

Processos institucionais precisam ser flexíveis o suficiente para verificar, pilotar, ampliar e absorver inovações – e, sobretudo, as percepções que elas geram – nos sistemas de M&A. Estruturas de planejamento e programação rígidas e sistemas que estão focados em orçamentos, atividades ou saídas são menos propensas a permitir a experimentação e a adoção de abordagens inovadoras para M&A. Para promover a inovação, os governos podem ter de introduzir incentivos para que as instituições pilotem e ampliem novas abordagens para a M&A que possam ir além das exigências nacionais já existentes de M&A.

### *Reforçar as capacidades internas ou fazer parcerias com terceiros*

Especialistas em planejamento, monitoramento e avaliação não necessariamente entendem de inovações em tecnologia da informação e de comunicação. Por outro lado, a pessoa que vai desenvolver ferramentas de tecnologia da informação e de comunicação não precisa necessariamente entender de gestão por resultados. Uma implicação importante é que os governos e as organizações precisam ter o *know-how* para decidir quais soluções de informação e tecnologia de comunicações são apropriadas para as suas necessidades e selecionar as ferramentas certas para o trabalho e o usuário. Especificamente para o caso de inovações tecnológicas, M&A inovadoras podem exigir experiência técnica, nacional ou internacional, ou serviços do setor privado, universidades de qualquer outro lugar de fora do governo (*software* para grande análise de dados, micronarrativas, tecnologia de telefonia móvel utilizando o SMS, sensores, etc.), ou investimentos significativos para aumentar a capacidade nacional de inovações tecnológicas.

### *Fechando o ciclo com os cidadãos*

Muitas das inovações discutidas só irão funcionar de forma eficaz se incentivos para que os cidadãos, usuários do serviço ou os participantes do programa, forneçam *feedback* e mecanismos para o fechamento do ciclo estiverem embutidos no *design*. Estatísticas participativas, coleta de dados por celular e micronarrativas, por exemplo, nos obrigam a dar informações de volta às pessoas para que a abordagem possa ser sustentável no longo prazo. Relatórios do cidadão são particularmente dependentes de respostas rápidas e visíveis com a informação fornecida por um cidadão ou participante do programa.

### *Certifique-se de que as necessidades de privacidade sejam atendidas*

Tal como acontece com as ferramentas e abordagens mais tradicionais para a M&A, as necessidades de privacidade têm de ser resolvidas. Enquanto abordagens inovadoras normalmente apresentam mais desafios no que diz respeito às necessidades por privacidade à medida que dados (e fontes de dados) se tornam de mais fácil acesso (ou que se possa compartilhar), a definição de políticas de privacidade e de padrões éticos muitas vezes fica para trás dos avanços tecnológicos. É fundamental para os tomadores de decisões política, bem como os planejadores e os que implementam M&A inovadoras garantir a privacidade dos participantes, para que eles se sintam confortáveis sobre o seu envolvimento e que as informações coletadas sejam imparciais.

### *Referências*

- BAMBERGER, Michael. 2012. Introduction to Mixed Methods in Impact Evaluation. InterAction/The Rockefeller Foundation, Impact Evaluation Notes, n. 3. Disponível em: <[interaction.org/document/guidance-note-3-introduction-mixedmethods-impact-evaluation](http://interaction.org/document/guidance-note-3-introduction-mixedmethods-impact-evaluation)>. Acesso em: 5 feb. 2014.
- \_\_\_\_\_. 2013. The Mixed Methods Approach to Evaluation. Social Impact Concept Note Series 1. Disponível em: <[socialimpact.com/press-releases/MME613.pdf](http://socialimpact.com/press-releases/MME613.pdf)>. Acesso em: 5 feb. 2014.
- BATLIWALA, Srilatha; PITTMAN, Alexandra. 2010. Capturing Change in Women's Realities: A Critical Overview of Current Monitoring and Evaluation Frameworks and Approaches. Association for Women's Rights in Development (AWID). Disponível em: <[awid.org/About-AWID/AWID-News/Capturing-Change-in-Women-s-Realities](http://awid.org/About-AWID/AWID-News/Capturing-Change-in-Women-s-Realities)>. Acesso em: 5 feb. 2014.
- CENTERS FOR LEARNING ON EVALUATION AND RESULTS (CLEAR). Undated. *Mobile-Based Technology for Monitoring and Evaluation: A Reference Guide for Project Managers, M&E Specialists, Researchers [and] Donors*. Disponível em: <[theclearinitiative.org/mobile-based-tech.pdf](http://theclearinitiative.org/mobile-based-tech.pdf)>. Acesso em: 5 feb. 2014.
- WILSON-GRAU, Ricardo. 2012. Outcome Harvesting. PowerPoint presentation. *OM Lab*. Beirut, Lebanon. Disponível em: <[outcomemapping.ca/resource/resource.php?id=363](http://outcomemapping.ca/resource/resource.php?id=363)>. Acesso em: 5 feb. 2014.



# ARTIGOS DE PAÍSES

Esta seção apresenta 31 artigos, por país, sobre o tema da Conferência, que trazem uma perspectiva nacional sobre a construção de capacidades nacionais de avaliação.

Esses artigos estão organizados por região.

PAÍSES	TÍTULO
<b>REGIÃO: ÁSIA PACÍFICO</b>	
1. AFGANISTÃO	AFEGANISTÃO – USO DE AVALIAÇÃO: GOVERNANÇA LOCAL SISTEMA DE M&A NO AFGANISTÃO
2. AFGANISTÃO	AFEGANISTÃO – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA PARA A AVALIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NO SUL DA ÁSIA: UMA PERSPECTIVA DO AFGANISTÃO
3. CAMBOJA	CAMBOJA – AVALIAÇÃO DAS ATIVIDADES DE DESENVOLVIMENTO NO NÍVEL MACRO: DESAFIOS E EXPERIÊNCIAS NO CAMBOJA
4. INDONÉSIA	INDONÉSIA – MONITORAMENTO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO NA INDONÉSIA
5. SUL DA ÁSIA	POR QUE AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO NACIONAL SÃO IMPORTANTES NO SUL DA ÁSIA
6. SRI LANKA	SISTEMA DE AVALIAÇÃO NACIONAL CONDUZIDO PELO PAÍS: INDEPENDÊNCIA, CREDIBILIDADE E USO DE AVALIAÇÕES, DESAFIOS E SOLUÇÕES
7. MALÁSIA	UMA AVALIAÇÃO DA PERCEPÇÃO PÚBLICA DOS PROJETOS GOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO DE CASO DA CONSTITUIÇÃO XYZ
8. NEPAL	INSTITUCIONALIZAÇÃO E USO DE AVALIAÇÕES NO SETOR PÚBLICO NO NEPAL
<b>REGIÃO: AMÉRICA LATINA E CARIBE</b>	
9. ARGENTINA	AVALIAÇÕES DAS POLÍTICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NACIONAL: PERSPECTIVA GERAL
10. BRASIL	UM MODELO PARA AVALIAR A MATURIDADE DOS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA
11. BRASIL	AVALIANDO O DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO BRASIL: ANÁLISE DO CICLO DE PRODUÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE ESTUDOS DE AVALIAÇÃO PELO MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
12. REPÚBLICA DOMINICANA	ANÁLISE DAS LIÇÕES APRENDIDAS PELA REPÚBLICA DOMINICANA NO MONITORAMENTO LOCAL E INSTITUCIONAL EM NÍVEL GOVERNAMENTAL, AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO PARTICIPATIVO
12. REPÚBLICA DOMINICANA	EXPERIÊNCIA DA REPÚBLICA DOMINICANA NA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA SOLIDARIDAD (SOLIDARIEDADE)
14. MÉXICO	SUPERANDO DESCONFIANÇAS NOS NÚMEROS DE POBREZA E AVALIAÇÃO: O CASO DA CONEVAL NO MÉXICO
15. MÉXICO	USO DA AVALIAÇÃO E SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO NO SISTEMA FEDERAL DE AVALIAÇÃO NO MÉXICO
16. MÉXICO	INCENTIVOS NO USO DE AVALIAÇÕES COMO UMA FERRAMENTA PARA MELHORAR A POLÍTICA PÚBLICA
17. PERU	POLÍTICAS PÚBLICAS COM BASE EM EVIDÊNCIAS: A EXPERIÊNCIA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL
18. TRINIDAD E TOBAGO	CONSTRUINDO UMA ESTRUTURA NACIONAL DE DESEMPENHO PARA AVALIAÇÃO

<b>REGIÃO: ÁFRICA</b>	
19. BENIN	O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO NO BENIN: AVANÇO NAS QUESTÕES SOBRE USO E INDEPENDÊNCIA
20. GANA	CONSTRUINDO CAPACIDADES EM M&A PARA MELHORAR O SISTEMA NACIONAL DE M&A EM GANA: O CAMINHO PARA FRENTE:
21. QUÊNIA	CREDIBILIDADE DA AVALIAÇÃO: O CASO QUENIANO
22. MALAUÍ	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO NACIONAL NO MALAUÍ
23. MALAUÍ	PROMOVENDO O USO DE RESULTADOS DA AVALIAÇÃO POR ALTOS FUNCIONÁRIOS DO GOVERNO DO MALAUÍ
24. ÁFRICA DO SUL	REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA SUL AFRICANA COM AVALIAÇÃO E O USO DE EVIDÊNCIA AVALIATIVA PARA ORIENTAR A FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA
<b>REGIÃO: ESTADOS ÁRABES</b>	
25. EGITO	INSTITUCIONALIZANDO E RACIONALIZANDO A MONITORAMENTO DO DESENVOLVIMENTO E AVALIAÇÃO NO EGITO PRÉ E PÓS-REVOLUCIONÁRIO
26. MARROCOS	AVALIAÇÃO DE GÊNERO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE UMA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS
27. MARROCOS	AVALIAÇÃO DA INICIATIVA NACIONAL PARA DESENVOLVIMENTO HUMANO: INDEPENDÊNCIA E USO
<b>OUTROS</b>	
28. CANADÁ	SOPA DE LETRINHAS: CONECTANDO AS LETRAS PARA PROMOVER O USO DA AVALIAÇÃO
29. ALBÂNIA	DESAFIOS DE UMA NOVA SOCIEDADE NACIONAL DE AVALIAÇÃO
30. EUA	A DIVERSIDADE DA INICIATIVA DE AVALIAÇÃO INFLUENCIA SEU USO NOS ESTADOS UNIDOS
31. BANCO MUNDIAL	CIÊNCIA DA ENTREGA: IMPLICAÇÕES PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO



# 1. AFGANISTÃO

## USO DE AVALIAÇÃO: GOVERNANÇA LOCAL SISTEMA DE M&A NO AFGANISTÃO

**MOHAMMAD HAMED SARWARY**

Diretor de Monitoramento e Avaliação  
Diretoria Independente de Governança Local

### INTRODUÇÃO

Fundada por decreto presidencial em 2007, a Diretoria Independente de Governança Local (DIGL) é o órgão do governo do Afeganistão para liderar a governança local. A DIGL tem a missão de administrar e gerenciar as instituições governamentais locais: 34 escritórios de governos provinciais, 34 conselhos provinciais, 150 municipalidades e 370 escritórios de governos distritais. A DIGL juntamente com ministérios/entidades relevantes desenvolveu a Política de Governança Subnacional do Afeganistão, que estabelece as bases do fortalecimento da governança local (a política foi aprovada pelo gabinete em 2010). Para priorizar a Estratégia Nacional de Desenvolvimento do Afeganistão, o governo do Afeganistão e parceiros de desenvolvimento, criaram programas nacionais prioritários para vários setores. Como entidade líder para a governança local, a DIGL desenvolveu o Programa de Prioridade Nacional para a Governança Local em 2012, que servirá como um documento de prioridade estratégica para a governança local por um período de três anos. Para garantir a efetiva implementação do Programa de Prioridade Nacional para a Governança Local e Política de Governança Subnacional, a DIGL desenvolveu uma abrangente estrutura de Monitoramento e Avaliação (M&A) para medir os resultados, a eficácia e a eficiência de suas atividades e performances fundamentadas em documentos estratégicos nacionais para a governança local.

A recém-desenvolvida estrutura de M&A da DIGL tem quatro componentes: monitoramento, avaliação, pesquisa/estudo e gestão de dados/relatórios. A estrutura foi desenvolvida para estabelecer um sistema nacional de M&A para a DIGL e suas entidades subnacionais. Além disso, a nova estrutura de M&A também se concentra em medir os resultados e desempenhos dos programas nacionais de desenvolvimento da DIGL, que são financiados por vários doadores e implementados pelos parceiros de implementação.

FIGURA 1: COMPONENTES DO SISTEMA DE M&A DA DIGL PARA GOVERNANÇA LOCAL



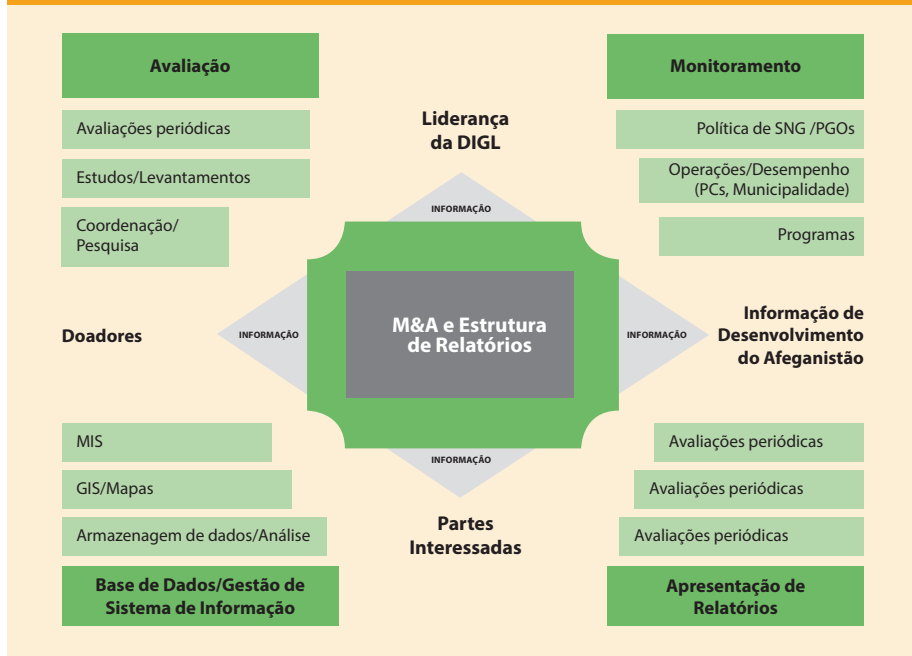
A nova estrutura de M&A está sendo implementada e, como é uma nova prática para a organização e suas entidades, há problemas na institucionalização do sistema, tanto em âmbito nacional como no subnacional. As principais questões incluem a compreensão e a capacidade muito limitadas das ações de M&A entre os funcionários do governo e seus valores. Isso ocorre porque o conceito e uso de M&A tem sido muito limitado em agências governamentais e ministérios ao longo dos últimos anos. M&A tem sido principalmente e, de algum modo com sucesso, utilizado em programas e projetos, mas foi limitado em funções governamentais e atividades comuns. Em particular, a liderança, o uso de avaliação e o reconhecimento de sua importância pelos tomadores de decisões têm sido limitados e não sistemáticos. Portanto, este trabalho concentra-se principalmente sobre os desafios e as soluções propostas para o uso de avaliações para a governança local no Afeganistão, principalmente por lideranças e tomadores de decisões.

### MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO AFEGANISTÃO

O foco deste artigo é sobre o uso de avaliação. M&A é uma prática relativamente nova no Afeganistão, especialmente no âmbito das instituições governamentais. A cultura em se realizar avaliações profissionais e sistemáticas, e, conseqüentemente, utilizar os resultados e informações como insumos para a tomada de decisões eficaz e planejamento, ainda é de pouca expressão nas instituições governamentais do Afeganistão. O conceito de sistemas de M&A adequados e eficazes não é utilizado em orçamento,<sup>65</sup> projetos individuais e programas, que são normalmente executados por organizações não governamentais e doadores.

65 Programas/projetos implementados não por meio do sistema financeiro nacional, mas por contratos com organizações não governamentais/empresas.

FIGURA 2: ESTRUTURA DE M&amp;A DA DIGL PARA GOVERNANÇA LOCAL



No entanto, no caso de Afeganistão, que é um país ainda vivendo fases de pós-conflito ou ainda de conflito, durante a última década, os doadores e parceiros de desenvolvimento não se focaram com base na aplicação de mecanismos de M&A na implementação de projetos e programas. Em parte, isso foi por causa da capacidade limitada e compreensão de M&A dentro do governo para forçar a uma maior *accountability* e transparência sistemáticas, o que resultou na implementação de programas e projetos de baixa qualidade e não contribuiu para a construção de uma cultura de integração com M&A.

A estrutura de M&A recém-desenvolvida na DIGL para a governança subnacional foi fundamentada em documentos estratégicos-chave, os quais os parceiros do governo e de desenvolvimento concordaram em implementar. A institucionalização de práticas de M&A tem sido um desafio, principalmente porque o sistema está sendo implementado enquanto a DIGL ainda está criando sistemas para governo local em razão da falta de capacidades e recursos existentes e por causa da falta de demanda por sistemas de M&A. O governo está menos interessado na aplicação sistemática de M&A em funções ordinárias e de administração pública, enquanto ainda há uma grande demanda por parte dos parceiros de desenvolvimento para que sejam feitas avaliações periódicas e pela preparação de relatórios sobre o desempenho e os resultados das funções de governo, atividades, programas e projetos.

Existem vários fatores que limitam a demanda do governo e a utilização de avaliações, especialmente a falta de compreensão pela alta administração e lideranças sobre a

importância das informações de M&A. Existem vários fatores que afetam o processo de tomada de decisões com base na avaliação de resultados e relatórios, como vontade política, não confiar totalmente nos relatórios, falta de conhecimento técnico e consciência das questões levantadas, e as intervenções e favoritismo. Esses fatores perturbam a ação de planejamento e a tomada de decisões adequada por parte das lideranças de organizações. Além disso, as instituições governamentais não são normalmente muito abertas ao compartilhamento de informações com as organizações da sociedade civil ou com o público. Esta prática de limitar os relatórios e informações apenas para o governo limita o uso das informações de avaliação e emperra ações com o uso das conclusões e recomendações. Tanto no cenário interno como no externo, existe um entendimento técnico limitado sobre a avaliação e as informações que são compartilhadas.

Tal como acontece com programas de desenvolvimento que são implementados diretamente por organizações não governamentais ou doadores, a posse do governo das avaliações é limitada. Quando a participação do governo no processo de avaliação é limitada, os resultados e os relatórios não são seriamente considerados pelo governo. As avaliações específicas realizadas por parceiros de execução ou por doadores não são amplamente disponibilizadas para a apreciação conjunta com o governo. No entanto, a DIGL tomou medidas nesse sentido e, esperamos, que por meio da implementação de seu novo quadro de M&A, a DIGL esteja em condições de conduzir avaliações mais objetivas tanto nas suas entidades subnacionais quanto nos parceiros de implementação de programas.

A DIGL está adotando a prática. Por exemplo, a DIGL implementou um programa de cinco anos para os escritórios de governos provinciais, cuja implementação foi gerenciada por um parceiro,<sup>66</sup> embora a DIGL tenha assumido a liderança completa das avaliações na sua segunda fase. As avaliações trimestrais do programa foram lideradas pelo governo com o apoio de parceiros de implementação e doadores. Os resultados das avaliações trimestrais foram usados pelo governo para medir o desempenho de instituições locais (neste caso, os escritórios dos governos provinciais). O sistema de classificação de desempenho que foi usado para avaliar o desempenho dos governos provinciais resultou em uma concorrência positiva significativa entre os 34 escritórios. O mecanismo de incentivo (diminuições e aumentos de financiamento com base no desempenho) foi uma boa prática e contribuiu para melhor desempenho do governo local.

Como uma boa experiência, a DIGL realizou, em 2012, uma avaliação de seus seis programas nacionais (que estão sendo geradas por vários parceiros de implementação e financiadas por diferentes doadores). Os resultados e as conclusões da avaliação foram compartilhadas no Fórum de Governança Subnacional,<sup>67</sup> que contou com a presença dos principais doadores e parceiros. Este exercício foi apresentado a todos os interessados e mostra que o governo está agora conduzindo as avaliações de programas e projetos.

---

66 Ver: <[pbgf.gov.af](http://pbgf.gov.af)>

67 O Fórum Nacional de SubGovernança é presidido pela DIGL e pela Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão e realizado a cada seis semanas para discutir progresso/realizações e questões relativas à governança local.

O fórum também alertou os parceiros sobre o uso de resultados e o alinhamento de suas atividades e programas com as políticas e planos de governo.

## SISTEMA DE GOVERNANÇA LOCAL DE M&A NO AFGANISTÃO

Com base nos resultados positivos da apropriação pelo governo dos processos de avaliação, foi recomendado que os doadores assegurassem a participação efetiva do governo desde a fase de concepção e de programação. Este ano, os doadores e o governo estão trabalhando em conjunto para elaborar programas e assegurar que o governo tenha papel eficaz na propriedade dos processos de avaliação, incluindo a comunicação e a tomada de decisões, começando com a concepção do programa. Isso está acontecendo na DIGL com um dos principais doadores (a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) no caso de seus programas de governos subnacionais no Afeganistão. Isso irá garantir a construção de capacidades governamentais, garantir mais apropriações e contribuirá para a melhor tomada de decisões por parte do governo. E, por fim, isto irá contribuir para que haja uma maior transparência na prestação de contas e para que os programas sejam efetivamente implementados de acordo com as políticas e estratégias governamentais.

## CONCLUSÃO

Com base nos pontos indicados sobre o uso de avaliação e em minhas experiências no Afeganistão, tanto trabalhando com o governo como em organizações não governamentais ao longo dos últimos anos, seguem as razões pelas quais as avaliações não estão sendo efetivamente utilizadas na administração pública:

- compreensão e experiências práticas limitadas sobre o uso de avaliações eficazes nas instituições/sistemas do governo. Este é o problema específico com os tomadores de decisões e funcionários graduados que têm orientação política;
- A falta de institucionalização dos processos de avaliação sistemáticas em instituições governamentais em razão dos vários fatores já descritos. Além disso, há pouca atenção dos parceiros de desenvolvimento ou contrapartes para a realização de avaliações em conjunto ou envolvendo instituições governamentais para a posse e a capacitação;
- Às vezes é difícil aplicar avaliações eficazes e sistemáticas em funções comuns de governo. As avaliações são geralmente mais aplicáveis a projetos e programas específicos de desenvolvimento;
- Avaliação e seu uso efetivo não estão separados, visto que ambos devem fazer parte de um sistema de M&A dentro de organizações, programas e projetos; o Afeganistão ainda carece de sistemas adequados e eficazes de M&A;
- Em razão da falta de experiência profissional, as avaliações são vistas como algo pesado e realizada no fim de um projeto e, como a natureza dos projetos e programas pode mudar, é também visto como um exercício que pode, ou não, ter alguma utilidade para futuras atividades.

- Desta forma, os resultados não são considerados tão importantes para a aprendizagem com foco na conquista de novos programas e recursos; e
- Doadores, parceiros governamentais e de projetos e programas de beneficiários não têm entendimento comum, ou igual, do valor de uma avaliação. Isso ocorre porque os interesses dessas partes variam, e, às vezes, o uso eficaz de relatórios de avaliações é afetado por razões políticas.
- Considerando-se as referidas questões, são feitas as seguintes recomendações para o uso efetivo da avaliação:
- Criar uma cultura de realização de avaliações e usar seus resultados, institucionalizar o processo e chegar a um acordo sobre os princípios e valoração entre as partes envolvidas irão contribuir enormemente para o uso efetivo das avaliações;
- Independência e credibilidade de uma avaliação irão facilitar seu uso efetivo; conflitos de interesse na realização de avaliações e de interferência política vão diminuir o valor de uma avaliação;
- As avaliações devem ser parte de um sistema e devem ser claramente comunicadas aos interessados a partir do início de um projeto ou programa. Isso irá evitar, mais tarde, surpresa ou hesitação pelas partes que conduzem e/ou usam uma avaliação. Esse fato também irá aumentar a posse dos processos por parte de interessados e do governo, e essa é uma questão importante para o desenvolvimento; e
- Os tomadores de decisões devem ser envolvidos nos processos de avaliação, com o objetivo de garantir o uso eficaz, a tomada de decisões e a ação com base nos resultados da avaliação..

## 2. AFEGANISTÃO

# PARTICIPAÇÃO POLÍTICA PARA AVALIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO NO SUL DA ÁSIA: UMA PERSPECTIVA DO AFEGANISTÃO

**RANGINA KARGAR**  
Membro do Parlamento

### ALCANÇAR O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO SUSTENTÁVEL É ESSENCIAL PARA UM ESTADO EFICAZ

No mundo todo, existem pressões crescentes sobre governos e organizações, para que sejam mais favoráveis às demandas das partes interessadas, internas e externas, referentes à boa governança, à responsabilização e transparência, à maior eficácia no desenvolvimento e entrega de resultados esperados.

Para Brenda Johnson Padgitt, “uma avaliação verdadeira possibilita crescimento e sucesso.” Avaliação de desenvolvimento é uma garantia objetiva e uma atividade de consultoria que agrega valor e melhora às operações em curso. Ela também ajuda a alcançar os objetivos por meio de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia da gestão do risco, o controle e os processos de governança. Validade, confiabilidade, comparabilidade e justiça não são apenas questões de medição. São valores sociais que têm significado e força independentemente de medições onde quer que sejam feitos levantamentos e decisões avaliativas.

As principais instituições de M&A no Afeganistão são o Escritório Superior de Auditoria (SAO), o Ministério das Finanças, o Parlamento e o Alto Escritório de Combate à Corrupção.

#### **Escritório Superior de Auditoria**

O Escritório Superior de Auditoria (SAO) é a instituição suprema de auditoria do Afeganistão, a qual se reporta diretamente ao presidente do Afeganistão, de forma independente e imparcial.

Os principais objetivos do Escritório Superior de Auditoria são:

- Proteger os recursos públicos e tomar medidas contra erros e irregularidades relativas à falta de cuidado financeiro e ao uso indevido de bens públicos;
- Evitar gastos ilegais;
- Rever os sistemas de controle sobre receitas públicas e pagamentos;
- Identificar fraudes e garantir que as pessoas acusadas sejam levadas à justiça;
- Atestar as demonstrações financeiras do governo;
- Identificar déficits no orçamento do governo e fornecer orientações para minimizar erros, defeitos, pagamentos em excesso e falta de estimativa para projetos de construção; e
- Garantir rigorosidade no uso de subsídios concedidos por países doadores.

Em razão de mudanças políticas no Afeganistão durante os últimos anos, a filiação do SAO às várias organizações internacionais de auditoria havia sido suspensa. Felizmente, o SAO já recuperou a sua participação na Asian Organization of Supreme Audit Institutions, na Economic Cooperation Organization Supreme Audit Institutions e na International Organisation of Supreme Audit Institutions.

O auditor-geral é o mais alto funcionário do SAO, equiparando-se ao ministro de Estado. Entre outras funções, ele estabelece as políticas e as diretrizes para o SAO e é diretamente responsável perante o presidente da Afeganistão. O auditor-geral é assistido por dois auditores-geral adjuntos, que são responsáveis pela implementação e avaliação dos planos de auditoria do SAO. Os vice-auditores também analisam propostas para melhorar os processos de trabalho do SAO.

Os regulamentos do SAO foram fundamentados em normas internacionais e seus objetivos abrangem o monitoramento financeiro e contábil e o acompanhamento econômico de instituições, como ministérios, órgãos públicos e organizações, comissões governamentais, municípios e bancos.

O trabalho de auditoria do SAO visa garantir:

- a transparência e a prestação de contas em contabilidade;
- o desempenho eficaz;
- as auditorias padronizadas que cumpram as normas internacionais de auditoria;
- a proteção da propriedade (bens e dinheiro);
- a contabilidade confiável e relatórios;
- a aplicação adequada do plano de desenvolvimento socioeconômico do governo;
- o cumprimento das regras e o atendimento às necessidades das comunidades de setores especiais; e
- o rigor na despesa dos subsídios concedidos pelos países doadores.



A metodologia do SAO para monitoramento e auditoria fundamenta-se nos padrões de auditoria internacional da Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria.

Para alcançar seus objetivos, o SAO tem o compromisso de fiscalizar mais de 670 unidades orçamentárias a cada ano.

A guerra civil no Afeganistão causou danos ao núcleo do SAO e a outras instituições, além de ter diminuído as oportunidades para o treinamento eficaz e contínuo. Para ultrapassar este problema e reconstruir as capacidades do pessoal do SAO, o Governo de Transição da Afeganistão concedeu um projeto à PKF, uma empresa internacional de contadores e auditores. Este projeto é financiado pelo Banco Mundial e fornece suporte técnico para o SAO, a fim de permitir desempenhar as funções de auditoria em conformidade com as normas internacionais de auditoria.

### **Ministério das Finanças (Auditoria Interna, Diretoria-Geral de Investigação e Avaliação)**

A auditoria interna é uma garantia independente e objetiva, além de ser uma atividade de consultoria destinada a agregar valor e a melhorar as operações do Ministério das Finanças. Também serve de apoio para que o Ministério alcance, por meio de uma abordagem sistemática e disciplinada para a avaliação, seus objetivos, aprimorando a eficácia da gestão de riscos e de controle e o processo de governança. A missão da Auditoria Interna da Diretoria-Geral de Investigação e Avaliação inclui as seguintes finalidades:

- Prestar serviços eficazes de fiscalização interna, visando melhorar a economia na aquisição de recursos, a eficiência na mobilização dos recursos e a eficácia no cumprimento das metas do Ministério das Finanças; e
- Auxiliar o Ministério das Finanças e o Comitê de Auditoria no desempenho eficaz das suas responsabilidades, com análises, recomendações, conselhos e informações sobre as atividades auditadas.

São objetivos da Diretoria:

- Averiguar o nível de conformidade com as leis do governo, as políticas, os procedimentos e os planos (comportamento e ética);
- Rever e avaliar a solidez, a adequação e a aplicação de contabilidade, financeira e outros controles para alcançar os objetivos;
- Garantir o uso econômico, eficaz e eficiente dos recursos do Ministério das Finanças;
- Averiguar a eficácia com que os ativos do Ministério das Finanças são contabilizados e salvaguardados;
- Conduzir investigações especiais; e
- Assegurar a integridade e a confiabilidade das informações financeiras e operacionais produzidas pelos departamentos do Ministério das Finanças.

O papel-chave do programa de Auditoria Interna é desenvolver e implementar procedimentos de auditoria em consonância com a política do governo.

O art. 61 da Lei de Finanças Públicas e Gestão de Despesas afirma:

O Ministério das Finanças deve estabelecer uma administração de Auditoria Interna e designar auditores para auditar os assuntos financeiros e contábeis de todas as administrações do Estado. Os auditores referidos no parágrafo primeiro (acima) podem exigir que as administrações a serem auditadas forneçam todas as informações necessárias para que possam auditar os assuntos financeiros.

## Parlamento

Os seguintes artigos da Constituição do Afeganistão autorizam os Membros do Parlamento a acompanhar as questões ligadas à Avaliação:

### Artigo 89

A Casa do Povo deve ter autoridade suficiente para estabelecer uma comissão especial, se houver proposta de um terço dos seus membros, a fim de analisar e investigar as ações do governo. A composição e o modo de funcionamento da referida Comissão serão determinados pelo Estatuto de Deveres Internos.

### Artigo 90

A Assembleia Nacional desenvolvem as seguintes atribuições:

1. Ratificação, modificação ou revogação de leis ou decretos legislativos;
2. Aprovação de programas de desenvolvimento social, cultural, econômico e tecnológico;
3. Aprovação do orçamento do Estado, bem como permissão para obtenção ou concessão de empréstimos;
4. Criação, modificação e/ou revogação das unidades administrativas;
5. Ratificação de tratados e acordos internacionais ou revogação da participação do Afeganistão;
6. Outras atribuições identificadas na Constituição.

### Artigo 91

A Casa do Povo terá as seguintes competências:

1. Decidir sobre sessão de elucidação de cada ministro, de acordo com o artigo;
2. Decidir sobre programas de desenvolvimento e orçamento do Estado.

### Artigo 92

A Casa do Povo, recebendo proposta de 20 por cento dos seus membros, efetuará controle administrativo de cada ministro. Se as justificativas dadas não forem satisfatórias, será considerado o voto de desconfiança, que deverá ser em um ministro e explícito, direto e com base em razões convincentes. A votação deverá ser aprovada pela maioria dos membros da Casa.

## Alto Escritório de combate à corrupção

Levando-se em consideração a importância do combate à corrupção para a estabilidade e o desenvolvimento sustentável do Afeganistão e reconhecendo-se a incapacidade de as instituições hoje existentes prestarem serviços, o presidente Karzai instituiu, em julho de 2008, um decreto estabelecendo um alto Instituto de Supervisão e Anticorrupção. Esta lei foi promulgada à luz das disposições do art. 7º, inciso 3º, do art. 75 e do art. 142 da Constituição Afeganistão e em conformidade com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a fim de supervisionar e coordenar a implementação da Estratégia Anticorrupção. A criação deste Gabinete cumpriu as exigências do art. 6º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

O Alto Escritório de Supervisão e Anticorrupção é o órgão mais alto para a coordenação e o acompanhamento da implementação da Estratégia Anticorrupção e para a implementação da reforma processual administrativa do país. Este escritório é independente no exercício das respectivas funções, reportando-se diretamente ao presidente.

## SITUAÇÃO ATUAL

Mais de um terço das pessoas do Afeganistão vivem abaixo do limite internacional de pobreza extrema, que é de US\$ 1 por dia. Décadas de guerras e conflitos civis causaram sofrimento humano generalizado e mudaram o tecido social e político do país, deixando enormes desafios para a recuperação. Em 2002, as necessidades imediatas foram as de restaurar a estabilidade econômica, reconstruir as instituições e prestar serviços básicos em um momento em que cresciam as esperanças sobre as possibilidades do conflito armado estar chegando ao fim. Como se viu, a frágil situação de segurança recomeçou após uma breve pausa, e as hostilidades têm seriamente impedido as operações de parceiros de desenvolvimento do Afeganistão e o progresso geral do desenvolvimento socioeconômico. Com o apoio significativo da comunidade internacional, o Afeganistão tem conseguido obter algum progresso ao longo da década 2002-2013. Por exemplo, agora que há um governo eleito, a infraestrutura social e econômica passou a ser construída ou reconstruída, e grande parte das famílias rurais teve acesso a escolas, serviços de saúde, água e instalações de irrigação.

No entanto, com base em indicadores – Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, pobreza, nutrição infantil, matrícula na escola primária e taxas de alfabetização –, o Afeganistão continua sendo um dos países menos desenvolvidos do mundo. Apesar da atenção dada ao problema, a desigualdade de gênero continua a ser um enorme desafio em todas as esferas da vida. A qualidade frágil do ambiente natural do país, se não for preservada com cuidado, apresenta riscos consideráveis para o seu bem-estar futuro.

## REALIZAÇÕES IMPORTANTES

As operações no Afeganistão começaram e continuaram em condições altamente incertas, extremamente difíceis e arriscadas. Em média, as pessoas estão vivendo mais tempo. Mais crianças têm acesso à educação e aos cuidados de saúde, e a economia tem crescido

substancialmente. Além disso, uma mídia independente está em vigor, e as mulheres fizeram avanços excepcionais. O país pode fazer uso de estradas reabilitadas, que permitem mais viagens em menos tempo. Dos sete aeroportos pretendidos, cinco foram construídos com bons resultados. Uma nova linha ferroviária de 75 km foi concluída antes do previsto. A eletricidade está disponível durante quase todo o dia, contrastando com as cerca de 4 horas por dia de 2002 em muitas províncias. As empresas de telecomunicações realizaram planos de expansão no país e atingiram a meta de assinantes mais rápido que o inicialmente previsto.

## LACUNAS CRÍTICAS E DESAFIOS

Os esforços internacionais de alto nível de apoio ao Afeganistão têm influenciado as operações dos parceiros de desenvolvimento. Apesar de acordos de níveis de suporte, as abordagens a serem tomadas, a delimitação de tarefas, o conhecimento, os recursos humanos e os procedimentos das instituições do Afeganistão ainda não estão à altura da marca necessária. Esta falta de capacidade de absorção revelou-se na lenta implementação de projetos, na busca frequente por consultores estrangeiros, na baixa sustentabilidade e nas distorções de mercado.

Além disso, os desafios para o orçamento do Afeganistão irão aumentar muito os gastos necessários para assumir a segurança do país após a retirada das tropas estrangeiras em 2014. É vital que todas as agências de ajuda humanitária tenham foco no desenvolvimento sustentável durante este período de transição. Algumas novas iniciativas estão sendo planejadas pelo governo, especialmente nos setores de infraestrutura, visando incluir o financiamento de operações e manutenção. No entanto, ainda é muito cedo para discutir a viabilidade dessas medidas.

Por muito tempo ainda, o governo vai precisar de subsídios para o investimento de desenvolvimento e custos recorrentes, o que acaba gerando mais gastos com segurança. O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial calculam que o país tem possibilidade de alcançar sustentabilidade fiscal parcial, definida como receitas internas que cobrem despesas operacionais, mas não antes de 2024-2025. O aperto financeiro que provavelmente ocorrerá no período de intervenção pode causar outros problemas de segurança e de sustentabilidade.

## RECOMENDAÇÕES

Será importante avaliar cuidadosamente a situação de segurança, sustentabilidade financeira e fiscal e da capacidade institucional, enquanto se coordena, com os principais parceiros de desenvolvimento, a realização de esforços complementares. Os futuros programas devem continuar a se concentrar em infraestrutura e desenvolvimento de capacidades no governo, e as estratégias setoriais devem fundamentar-se em análises de demanda industrial e agrícola e as necessidades socioeconômicas da população.

É necessário acompanhar o desenvolvimento de uma capacidade de longo prazo e um plano de melhoria de governança cuidadosamente adaptados às circunstâncias específicas

do Afeganistão. A curta história atual do governo, a difícil cooperação entre os governos central e locais e os funcionários do setor público com baixos níveis de escolaridade e baixos salários exigem que os esforços de desenvolvimento de capacidades seja moldado às circunstâncias específicas e desafios do país. Além disso, o contexto do país demanda maior coordenação dos parceiros de desenvolvimento. As operações precisam fortalecer explicitamente a governança, a fim de maximizar a eficácia do apoio ao desenvolvimento.

### 3. CAMBOJA

## AValiação DAS ATIVIDADES DE DESENVOLVIMENTO NO NÍVEL MACRO: DESAFIOS E EXPERIÊNCIAS NO CAMBOJA

**THENG PAGNATHUN**

Diretor Geral

Ministro do Planejamento

Governo Real do Camboja

#### MEDIR RESULTADOS É SUPREMO

*Se você não medir resultados, não poderá saber se houve sucesso ou fracasso;*

*Se você não puder ver o sucesso, não usá-lo;*

*Se você não puder usar o sucesso, provavelmente estará premiando o fracasso;*

*Se você não puder ver o sucesso, não poderá aprender com ele;*

*Se você não for capaz de reconhecer o erro, não poderá corrigi-lo;*

*Se você puder demonstrar resultados, poderá ganhar apoio público.*

#### DEMONSTRAÇÃO DO PROBLEMA

A avaliação é uma importante fonte de evidências de conquistas e deve: ser um levantamento sistemático e imparcial de um projeto, programa, setor ou processo de desenvolvimento a nível agregado; quantificar realizações, examinando a cadeia de resultados, os fatores contextuais e causalidade para avaliar os resultados; ter como objetivo determinar a relevância das intervenções, eficácia, eficiência e sustentabilidade; e contribuir para a construção do conhecimento e aprendizagem organizacional. Avaliação não é independente de monitoramento, um processo de monitoramento ou medição do desempenho com mais frequência e auditoria, que trata de prestação de contas. Avaliação é necessariamente **fundamentada em evidências**. Esta é a posição do governo do Camboja.

Este artigo **não** objetiva desenvolver mais uma definição de avaliação. Em vez disso, ele examina nuances que o Camboja, ou qualquer pequeno país em desenvolvimento, enfrenta na realização de exercícios de M&A para apresentação periódica de relatórios à alta administração no governo e em organizações parceiras de desenvolvimento. Mais especificamente, as preocupações apresentadas são:

- Qual deve ser a estrutura de um quadro de resultados que seja aplicável a uma avaliação no nível macro, um nível de informação que é fundamental para o planejamento nacional?
- Como gerar os dados necessários para preencher os formulários de resultados?

Estas preocupações fazem parte do debate no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) enquanto ele prepara uma estrutura de M&A para o próximo Plano Nacional de Desenvolvimento de quatro anos 2014-2018. Acredita-se que outros países menos desenvolvidos enfrentem desafios semelhantes e que há uma necessidade de abordá-los de forma prática e significativa.

## CONTEXTO DO PAÍS

O Camboja, classificado como um país menos desenvolvido, apresentava uma renda *per capita* de cerca de US\$ 931 em 2011. Passou por guerra e tumultos entre o início dos anos 1970 e meados da década de 1990, quando as instituições de governança, infraestrutura, capital humano do país, tecido social e outros foram severamente danificados. Só no ano de 2000 é que as atividades relativas ao desenvolvimento socioeconômico foram assumidas.

O Camboja almeja uma estratégia de desenvolvimento por meio do planejamento de em uma estrutura de mercado. Ao longo dos últimos 17 anos, a economia cambojana tem crescido a uma taxa média de 7 a 8 por cento ao ano. Se a crise de 2009 for excluída dessa tendência, a taxa é ainda maior. Nos últimos quatro a cinco anos, a crise econômica global, a inflação liderada por petróleo e *commodities* resultaram em turbulência econômica global, deixando poucos países sem serem afetados. A economia cambojana, no entanto, tem demonstrado capacidade de se recuperar depois de enfrentar um grave revés, embora o tumulto tenha deixado suas cicatrizes: muitos programas de desenvolvimento tiveram de ser remarcados ou escalonados.

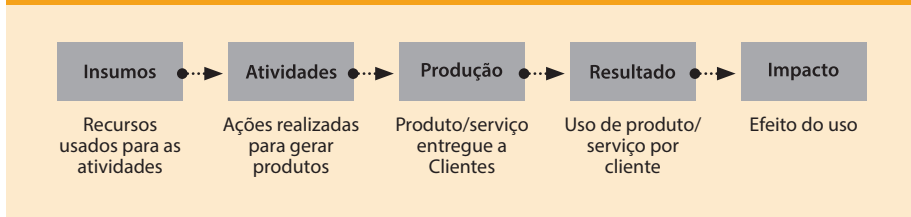
A assistência internacional de desenvolvimento desempenha importante papel no financiamento e na prestação de assistência técnica. Em 2011, a assistência internacional foi estimada em, aproximadamente, 8,5 por cento do Produto Interno Bruto (PIB). Mais de 60 por cento das despesas de desenvolvimento no setor público (em geral, extensão agrícola, irrigação, educação, saúde e infraestrutura) são financiadas por doações e empréstimos dos parceiros de desenvolvimento. Assim, uma forte estrutura de M&A assume grande importância nesse processo.

## A ESTRUTURA DE RESULTADOS DE M&A

### A sabedoria convencional

O governo aprovou uma estrutura de resultados esperados para explicar e avaliar todas as atividades de desenvolvimento, a fim de fornecer orientação vital em diferentes fases de gerenciamento de projeto/programa. Isso permite que a equipe sênior do governo responda às quatro questões fundamentais:

FIGURA 1: COMPONENTES BÁSICOS DE UMA CADEIA DE RESULTADOS



1. O plano está sendo eficaz?
2. Como saber se se estar no caminho certo?
3. Se não, onde está o desvio?
4. Como usar essa informação de modo contínuo para a ação corretiva regular?

A estrutura desejada pressupõe que gastos precisam de rastreamento, a fim de garantir que eles sejam traduzidos em resultados. Considere o setor da educação, por exemplo:

- A escola deveria ter sido realmente construída, conforme especificações e no tempo hábil, e ter o seu *hardware*, pessoal treinado e qualificado, currículos de ensino, etc. (atividade/produção).
- Além disso, a escola atrai crianças de sua área geográfica (resultado).
- Finalmente, as crianças que frequentam escolas passam e se tornam alfabetizadas e instruídas, e a sociedade se move na direção de tornar-se mais produtivas; mais empregos são criados, a pobreza diminui, etc. (impacto)

De um modo geral, os parceiros de desenvolvimento têm apoiado este quadro. Uma forma mais generalizada da estrutura de resultados pode ser vista na Figura 1.

## Considerações práticas na utilização da estrutura de resultados no nível macro

### *Medir resultados e impactos*

Na prática, há problemas na identificação e medição de variáveis em diferentes estágios no quadro de resultados. No planejamento nacional, impactos, e na maioria dos casos, os resultados, são fenômenos de nível macro, enquanto intervenções poderiam ser política ou o lançamento de projetos. Três exemplos ilustram essa disjunção macro/micro.

#### *Caso 1: Pobreza*

A maioria dos projetos de desenvolvimento menciona o resultado como “redução de pobreza”, independentemente de os projetos serem de infraestrutura, água potável, saúde, saneamento e educação.



- A pobreza, um fenômeno de nível macro, é diminuída por uma série de fatores que vão desde atributos individuais até o desempenho da economia. É difícil ligar redução da pobreza a uma intervenção. É necessária a identificação completa dos fatores que a influenciam. A estrutura de resultados precisa, portanto, ser feita de forma muito mais complicada.
- Em seguida, a relação entre a redução da pobreza e seus determinantes pode mudar com o tempo. Um caso típico é o da água potável, que, quando resolvido, melhora a saúde, que, por sua vez, deverá melhorar rendimento escolar e rendas. No entanto, depois de todos terem acesso à água potável, outros fatores influenciam a redução da pobreza e não mais água limpa por si só.
- Finalmente, como os resultados (pobreza, desigualdade) são variáveis de nível macro, eles não se conectam facilmente a uma estrutura de resultados elaborada para projetos individuais ou programas setoriais: um típico caso da disjunção macro/micro.

### *Caso 2: Agricultura*

Considere a taxa de rendimento das culturas no setor agrícola. Insumos do governo, como o trabalho de extensão e instalações de irrigação agrícolas, certamente ajudam. Contudo, as taxas de rendimento também aumentam porque os agricultores adotam práticas agrícolas científicas, visando lucros. Quando um novo método científico emerge, os agricultores aprendem e, em seguida, recorrem a serviços que um grupo emergente de provedores privados oferece, muitas vezes, porque os serviços públicos não chegam a todos os lugares. Por exemplo, os agricultores furam poços de irrigação independentemente das grandes barragens criadas pelo governo. Em muitas áreas do oeste do país, as taxas de rendimento começaram a aumentar bem antes que as barragens fossem concluídas, distorcendo, assim, a causalidade.

### *Caso 3: Educação*

Na educação escolar, o governo fornece edifícios, professores e outros meios que têm um impacto definitivo sobre a taxa de matrículas. No entanto, no Camboja, vê-se que as crianças vão para as escolas não só porque o governo as construiu, mas também porque os pais querem que seus filhos sejam instruídos. Se escolas públicas não estão disponíveis, o setor privado fornece a prestação desse serviço. As notícias recentes sobre matrículas escolares sugerem que, no Camboja, mesmo as famílias pobres preferem escolas particulares caras, porque as crianças recebem educação de qualidade, que quase sempre é ausente das escolas públicas.

Para validar empiricamente esse ponto, uma equação de regressão foi estimada para determinar se as variáveis de oferta – lado a lado com a procura – são mais importantes para explicar a parcela de crianças de 6-17 anos em escolas, utilizando os dados no âmbito de aldeia para as aldeias no Camboja, nas quais os dados estavam disponíveis. As estimativas (apresentados na Tabela 1) demonstram amplamente que as variáveis do lado da oferta, ou seja, a distância de escolas públicas (primário, secundário júnior ou secundário sênior) das aldeias é estatisticamente insignificante para explicar a frequência escolar. Em vez disso, são

as variáveis do lado da procura, que são estatisticamente significativas e medidas pelo nível de riqueza, para o qual as variáveis de representação incluem: a posse de ativos, como motos e bicicletas, não ter que viver em casas de palha, o acesso à água potável e ter acesso a latrinas sanitárias.

**TABELA 1: EXPLICANDO A FREQUÊNCIA ESCOLAR EM UM CORTE DE 11.882 ALDEIAS NO CAMBOJA EM 2011**

DEPENDENTE VARIÁVEL: PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 6 A 17 ANOS NA ESCOLA	COEFICIENTE	ESTATÍSTICA-T	IMPORTÂNCIA
(Constante)	73.073	99.406	0.000
Distância escola primária (Km)	.002	.302	.763
Distância escola secundária júnior (Km)	-.002	-1.127	.260
Distância escola secundária sênior (Km)	-.002	-.997	.319
Safra de arroz na estação chuvosa	1.290	5.850	.000
Distância da aldeia a cidade	-.035	-6.528	.000
[(Total motocicletas)/(Total famílias)] X 100	.011	1.798	.072
[(Total bicicletas)/(Total famílias)] X 100	.055	15.664	.000
Percentual de famílias vivendo em casas de palha para total de casas	-.138	-15.785	.000
[(Número de banheiros)/(Total famílias)] X 100	.085	14.778	.000
[(Número de famílias com acesso a água limpa)/(Total famílias)] X 100	.051	14.257	.000
Percentual de famílias cultivando menos de 1 ha de terra	-.003	-2.683	.007
R2 = 0.376; F = 177.40; n= 11,882			

Há provas de que uma estrutura convencional de resultados pode ser falha se for aplicada na forma genérica para avaliações de nível macro. Há necessidade de trazer sofisticação significativa aos modelos. Além disso, um tipo de modelo não vai se encaixar em todas as situações.

### PROBLEMAS DE ESPECIFICAÇÃO

Um segundo tipo de problema surge quando a produção representa resultados (ou seja, a variável de produção “o aumento de visitas aos centros de saúde”, é muitas vezes levada a descrever os resultados). Esse fato ocorre porque os resultados das intervenções de saúde são lentos e apreendidos em grandes levantamentos realizados uma vez a cada cinco a dez anos. O único indicador tangível para uma apresentação de relatórios anuais é o número

de visitas ou outras variáveis de processo, como os casos de malária/tuberculose tratados. Em uma estrutura convencional de resultados, há os seguintes perigos:

- A produção em saúde tomada como resultado pode resultar em risco moral (ou seja, uso excessivo, como a contagem das visitas livres dos pacientes aos centros de saúde); e
- Por outro lado, poderia haver uma subutilização de produção em decorrência das razões, tais como localização, acesso de usuários, etc. (escolas construídas, mas as crianças não vão).

Mais uma vez, é necessário que a estrutura de resultados seja suficientemente flexível para acomodar tais nuances.

Estes casos não negam a importância de uma estrutura convencional de resultados, mas é o caso para um quadro mais realista que pode se tornar uma ferramenta de avaliação, em vez de ser uma “varinha tamanho único”.

Algumas alternativas têm sido sugeridas, como a construção de abordagens fundamentadas em uma teoria da mudança. Colocá-las em prática, porém não é fácil. Os modelos são extremamente complexos e exigem grande quantidade de dados e recursos que simplesmente não estão lá. Além disso, há questões de capacidades humanas. Os funcionários comuns do governo não possuem as habilidades necessárias para construir ou interpretar esses modelos complexos.

### ALTERNATIVAS PARA O QUADRO DE RESULTADOS DE AVALIAÇÃO NO CAMBOJA

Reconhecendo as questões discutidas anteriormente, o governo adotou um quadro de resultados que corresponde a um desempenho para uma meta estipulada no início de um plano de cinco anos. Estes são principalmente indicadores de resultado/impacto, embora alguns desses indicadores também apareçam na lista. No nível setorial, porém, o governo incentiva o uso dos quadros de resultados convencionais com quaisquer modificações que as autoridades setoriais/ministérios desejem fazer. Nos níveis de programas e projetos, é obrigatório para os gestores do assunto em pauta implantarem um quadro de resultados quase convencional.

O Ministério do Planejamento, em consulta com outros ministérios e agências, identificou, aproximadamente, 64 indicadores centrais de M&A e 125 indicadores auxiliares para avaliar os progressos anuais verificados na economia, por exemplo, crescimento, inflação, comércio e balança de pagamentos, dívida e orçamento do governo; os objetivos de desenvolvimento do milênio e outros setores-chave, como assistência financeira, emprego, transporte e infraestrutura externa. Enquanto os indicadores principais são principalmente multissetoriais e transversal, por exemplo, a pobreza, o crescimento ou a saúde da criança, os auxiliares são principalmente setoriais. A lista será expandida, dependendo das necessidades e das solicitações diversas dos departamentos de linha. As consultas continuam com diferentes *stakeholders*. A lista de indicadores está incluída naqueles dos objetivos de desenvolvimento do milênio identificados.

Os indicadores principais estão divididos em cinco categorias:

1. indicadores de resultados agregados, por exemplo, PIB, pobreza, desigualdade e inflação;
2. indicadores de resultados agregados que representam os resultados, por exemplo, balança de pagamentos, importação/exportação, estrutura do PIB e da força de trabalho;
3. indicadores de resultados setoriais, por exemplo, taxa de mortalidade infantil, taxa de mortalidade materna e as taxas de conclusão escolar;
4. indicadores de resultados setoriais que representam os resultados, por exemplo, taxas de rendimento das culturas, área com culturas, estradas feitas, nascimentos atendidos e as taxas de matrícula; e
5. Indicadores de representação, por exemplo, de governança e crescimento inclusivo.

A classificação dos indicadores auxiliares é mais complexa. Os indicadores são, principalmente, específicos por setor e atendem às necessidades das partes interessadas dos setores em causa. Os indicadores são uma mistura de resultado, produção e processo. Mesmo as organizações não governamentais elaboram a própria lista de indicadores. Além disso, o grau de padronização tem sido mais limitado que no caso de indicadores centrais de acompanhamento. É necessário reforçar esse aspecto.

## FAZENDO RELATÓRIOS

O MPOG emitia relatórios de avaliação de nível macro de atividades de desenvolvimento apenas a cada três a cinco anos. Em 2010 e 2011, o Ministério trouxe duas sucessivas edições anuais dos relatórios de progresso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A partir de 2012, a comunicação tornou-se anual tanto para o Plano Nacional Quinquenal quanto para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o também deve continuar para o ciclo de 2014-2018.

Atualmente, apenas os indicadores agregados de nível de país estão sendo relatados. Reconhecendo a disparidade regional como preocupação, desde 2013 alguns dados desagregados ao nível de província passaram a ser apresentados particularmente sobre os indicadores desenvolvidos a partir de dados estatísticos administrativos. Esforços também estão sendo feitos para trazer dados de projeto não oficiais para a estrutura oficial das estatísticas.

Finalmente, nos últimos anos, o governo, por meio do seu programa de governança subnacional, começou a coletar dados administrativos nos níveis da aldeia e da comuna. Apesar da validade ainda não ter sido confirmada, espera-se que essas informações terminem por se tornar comuns e que se integrem e fortaleçam o banco de dados.

## DADOS – QUESTÕES RELACIONADAS

Um exercício de avaliação requer a correta e de alta qualidade geração de dados. Na maioria dos países menos desenvolvidos, este é o calcanhar de Aquiles. Levantamentos de informações por amostragem ou censo são realizados com financiamentos externos e

conhecimentos por parte dos órgãos que determinam tanto o processo de geração de dados quanto a definição das variáveis. Até certo ponto, os funcionários do governo começaram a participar dos exercícios. Como resultado, a continuidade das pesquisas e a comparabilidade das definições por meio de inquéritos e também as mesmas pesquisas ao longo do tempo não estavam garantidas. Para resolver isso, o Camboja estabeleceu um Grupo de Trabalho Nacional Permanente de M&A, que está em processo de padronizar as definições de variáveis e indicadores. O governo acredita que a recomendação desse comitê trará algumas mudanças significativas aos sistemas de dados e, conseqüentemente, ao sistema de M&A.

Reconhece-se agora que devem ser feitos esforços para fortalecer as estatísticas administrativas nos ministérios e departamentos. Por causa da sua cobertura mais ampla, que pode ser mais regular e menos cara. As Nações Unidas também recomendam o fortalecimento das estatísticas administrativas. No Camboja, quase todos os ministérios coletam dados administrativos, mas a qualidade dessas informações pode ser questionável. Entre as razões, estão:

- Os escritórios centrais estão um pouco melhor equipados de pessoal que os escritórios provinciais e distritais. A âmbito distrital, há apenas um funcionário pertencente ao Departamento de Planejamento, e ele não tem equipe de suporte nem os recursos para coletar cientificamente, coligir e apresentar dados. Este funcionário confia nos chefes das aldeias ou das comunas, que são eleitos deputados e, como tais, não têm instrução formal em estatística, gestão de dados nem em área alguma ligada a esses assuntos para reunir os dados por meio de um registro da aldeia ou um registro da comuna.
- Coletas de dados fundamentados em pequenas pesquisas, não necessariamente científicas em alguns ministérios.
- Dados administrativos não são recolhidos todos os anos por falta de recursos adequados. Em vez disso, são feitas projeções lineares a partir de dados passados;
- Muitas instalações nas quais funciona a gestão de dados dos ministérios são inadequadas, como o conhecimento de estatísticas básicas, a disponibilidade de computadores e os dispositivos de armazenamento de dados. A situação deteriora-se progressivamente do centro para a província em âmbito distrital. Algumas comunas/aldeias não têm eletricidade e, portanto, nenhum equipamento pode funcionar ali; e
- Embora chefes de comunas e de aldeias e outros representantes locais estejam sendo treinados em certa medida, os desafios incluem os fatos de haver baixa exposição inicial dessas partes interessadas, de terem de realizar outras tarefas e obrigações (não são funcionários de dedicação exclusiva) e de que eles podem mudar a cada cinco anos em razão das eleições.

Os parceiros de desenvolvimento fazem um grande esforço para criar formulários para medir o sucesso de uma iniciativa, mas deixam os aspectos relacionados com o preenchimento dos formulários com dados de qualidade para os governos nacionais. Este é um fato real para os dados macro/setorial.

## APROXIMAÇÃO

A questão-chave é como fortalecer as estatísticas de M&A? O Ministério do Planejamento, em seu esforço para tornar a M&A mais útil, está treinando o pessoal do governo em ministérios para gerar e interpretar dados, gerenciar o Sistema de Recolhimento de Dados Administrativos e realizar pequenos estudos e estudos de caso. Um módulo de treinamento padrão foi desenvolvido para tal fim. Vários grupos de pessoal em sete ministérios foram treinados. Depois que as equipes no centro são treinadas, acredita-se que esse conhecimento será então repassado ao pessoal nos âmbitos provincial e distrital.

O Grupo de Trabalho de M&A é fundamental para fazer as melhorias necessárias. Após o sucesso da definição de uma nova linha de pobreza em 2012 (pela primeira vez feita pelo governo; exercícios anteriores foram conduzidos pelo Banco Mundial), o Ministério do Planejamento está seguindo a abordagem de envolver funcionários de ministérios em forças-tarefa. No nível central, tem sido possível alterar certas definições, alterar/melhorar o processo de coleta de dados (pelo menos em pesquisas realizadas pelo Ministério do Planejamento) e abrir portas em outros ministérios para engajar-se em discussões sobre seus processos de coleta de dados, por exemplo, agricultura, abastecimento de água rural e gênero. Até agora, esses processos foram extremamente divididos, mas um passo inicial foi dado.

O governo foi bem-sucedido neste esforço? Ainda é muito cedo para responder, mas as indicações preliminares sugerem que há um progresso positivo. No nível central, os funcionários são capazes de elaborar indicadores de progresso e tomaram a iniciativa de lançar algumas pesquisas. Ainda não ficou claro se os relatórios anuais têm ajudado, mas o processo de disseminação certamente ajudou. As reuniões estão tendo boa frequência, bem como os questionamentos feitos após tais reuniões.

Na província e no distrito, os resultados iniciais sugerem que, de forma limitada, os funcionários são capazes de interpretar os dados e os resultados.

Outra questão diz respeito a recursos. A maioria dos governos acredita que a coleta estatística deve ter prioridade menor que o lançamento de mega projetos. O Ministério do Planejamento está fazendo esforços para solicitar para destinar pelo menos três a quatro por cento dos recursos de desenvolvimento para os trabalhos de M&A.

## CONCLUSÃO

Este artigo reuniu alguns problemas práticos e desafios que países menos desenvolvidos, como o Camboja, enfrentam na realização de avaliações. Este trabalho não tratou de novas abordagens ou definições, mas analisou dois aspectos práticos que a maioria dos governos enfrenta:

- Aplicabilidade da estrutura de resultados em seu formato convencional para avaliar os ganhos de desenvolvimento a nível macro; e
- Disponibilidade de dados de qualidade em diferentes níveis e problemas ligados à geração deles.

Embora não tenha trazido respostas definitivas, este artigo descreveu as abordagens que o governo está seguindo no Camboja..

## 4. INDONÉSIA

# MONITORAMENTO E SISTEMA DE AVALIAÇÃO NA INDONÉSIA

**ARIF HARYANA**

Diretor

Sistema de Avaliação e Relatórios do Desempenho do Desenvolvimento  
Agência Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (BAPPENAS)

### INTRODUÇÃO

Como parte das reformas do setor público, a Indonésia promulgou a Lei nº 17/2003, sobre o Financiamento do Estado, e a Lei nº 25/2004, referente ao Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento. Essas leis fornecem um quadro regulamentar na implementação de planejamento e orçamento fundamentado em desempenho, que exige informações de desempenho a partir dos resultados de M&A. Os M&A tornaram-se uma parte importante do ciclo de gestão do desenvolvimento (ver Figura 1), pois fornecem informações que apresentam prestação de contas e insumos para melhorar os períodos de planejamento e os futuros orçamentos. O governo também promulgou o Regulamento nº 39/2006, que constitui a base jurídica para a realização de M&A e mandatos para que o Ministério do Planejamento do Desenvolvimento Nacional e a Agência Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (BAPPENAS) desenvolvam um sistema de M&A. A fim de implementar o mandato, foi estabelecido, em 2007, o cargo de Delegado de Avaliação do Desempenho do Desenvolvimento dentro da BAPPENAS.

O Delegado de Avaliação do Desempenho do Desenvolvimento tem três funções substantivas: formular e coordenar o desenvolvimento nacional de M&A; acompanhar e avaliar do plano anual e de médio prazo (cinco anos); e manter parcerias de desenvolvimento nacional de M&A.

A promulgação de um quadro regulamentar e institucional para o estabelecimento de M&A em âmbito nacional mostra o interesse e o compromisso do governo da Indonésia com M&A. No entanto, ainda existem muitos desafios na implementação operacional e de nível de política.

O objetivo deste artigo é compartilhar as informações e as lições aprendidas com o sistema de Avaliação da Indonésia e seus desafios de implementação.

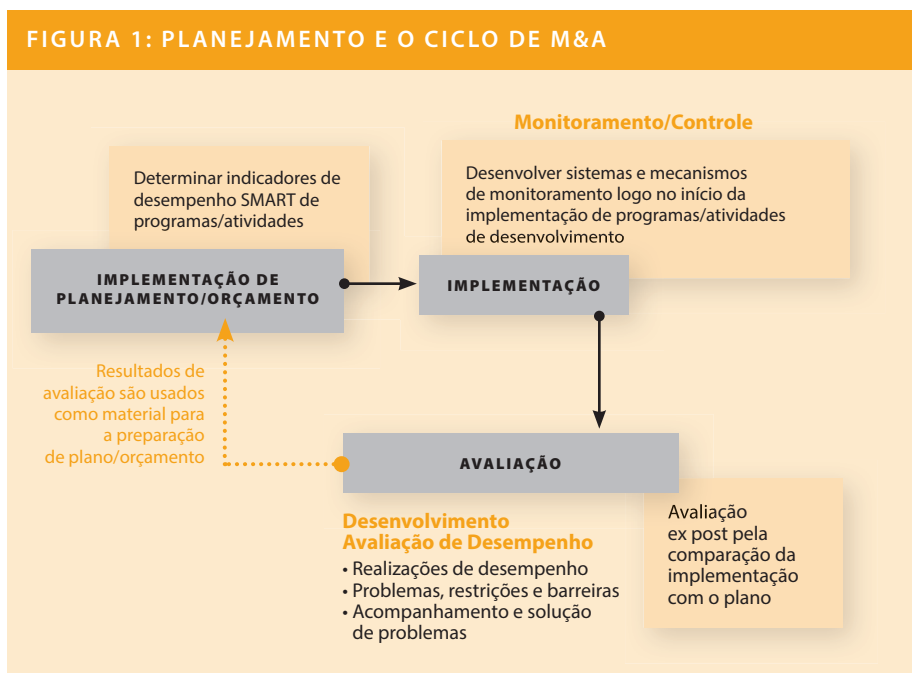
## O SISTEMA DE M&A NA INDONÉSIA

A Lei nº 25/2005 descreve três horizontes de tempo de planejamento para o desenvolvimento nacional: plano de longo prazo (RPJPN, 2005-2025), o plano de médio prazo (RPJMN, cinco anos, o atual RPJMN abrange o período de 2010-2014) e o plano anual (RKP). No entanto, o GR 39/2006 estabelece mandatos apenas para a realização de M&A no RKP e no RPJMN. Ambos RKP e RPJMN contêm programas e atividades de programas implementados por ministérios. Os programas realizados pelos ministérios em todas as províncias estão sujeitos a serem monitorados e avaliados.

## DINHEIRO PARA UM MONITORAMENTO MAIS OPORTUNO: E-MONEY

O foco da execução do monitoramento RKP é rever o progresso de projetos e atividades. O monitoramento é realizado trimestralmente, mede a conquista de resultados ao fim do ano e também identifica as limitações e dificuldades na implementação (se existirem). Esta informação é recolhida a partir de relatórios que são enviados trimestralmente pelos ministérios e governos provinciais. As reuniões de coordenação com os ministérios setoriais e os governos provinciais são realizadas pelo menos duas vezes por ano para

FIGURA 1: PLANEJAMENTO E O CICLO DE M&A





discutir o progresso e para encontrar maneiras de resolver problemas e aliviar restrições. As informações sobre este mecanismo são usadas como insumos para processos de planejamento futuros.

Havia vários problemas e limitações na preparação dos relatórios de acompanhamento trimestrais, incluindo baixas taxas de relatórios e falta de agilidade na apresentação de relatórios, principalmente em razão das dificuldades de recolha e integração das informações de M&A dos implementadores de programas. Apenas 30 por cento dos ministérios apresentaram relatórios em 2010. A taxa de notificação dos governos provinciais foi inferior a 20 por cento e não foi um bom insumo para a BAPPENAS poder analisar o desempenho nacional de desenvolvimento com vistas ao planejamento orçamentário fundamentado no desempenho. Outra causa de baixas taxas de notificação é a relutância dos ministérios em apresentar o relatório. Não havia penalidade ou recompensa para a entrega de relatórios.

Com o objetivo de melhorar as taxas de notificação, a BAPPENAS desenvolveu um sistema de inscrição *on-line*, chamado e-Money. O aplicativo é destinado a ajudar os ministérios a coletar e integrar dados e apresentar relatórios. A aplicação foi implementada e o número de ministérios que apresentaram relatórios aumentou para 65 por cento no primeiro trimestre de 2013.

Outra finalidade no desenvolvimento do sistema e-Money foi melhorar a *accountability*. O sistema fornece uma página publicamente disponível que apresenta informações básicas, incluindo os desembolsos orçamentários, o progresso do programa/atividade e o desempenho. O sistema de e-Money também fornece cores de notificação de faróis de trânsito que informam sobre o andamento e o desempenho de cada programa e atividade. Este indicador fundamenta-se na diferença entre as metas de realização e as definidas. A notificação pode ser usada como um aviso para que os ministérios setoriais possam melhorar a implementação de seus programas. Para cada programa e atividade, a cor de notificação será verde (lacuna de <0 por cento significa que o desempenho do programa atende à meta); amarelo (lacuna de <25 por cento significa que precisa de mais atenção e esforços para alcançar a sua meta) ou vermelho (grande lacuna de > 25 por cento; potencialmente não pode alcançar sua meta até o fim do ano).

O sistema de notificações por cores de faróis de tráfego é atraente, de fácil compreensão e pode ser uma boa maneira para a BAPPENAS e para os ministérios monitorarem o progresso de todos os programas de desenvolvimento.

A BAPPENAS continua melhorando o e-Money para ajudar os ministérios e os governos locais a apresentarem os respectivos relatórios de M&A. Em 2013, a BAPPENAS estava desenvolvendo o e-Money para os governos locais.

Com base nas informações coletadas a partir de dados de monitoramento trimestral, a BAPPENAS realizou, de forma independente, uma avaliação dos planos anuais do governo. Foram utilizadas análises de lacunas na avaliação, comparando resultados obtidos do programa com as suas metas. Houve também uma análise de quadrantes que comparou o desempenho dos ministérios entre si.

**FIGURA 2: EXEMPLO DE FORMATO DA ANÁLISE EM AVALIAÇÃO DE MÉDIO PRAZO – AVALIAÇÃO: SETOR DE SAÚDE**

INDICADOR	INICIAL STATUS (2009)	REALIZAÇÕES			ALVO	STATUS
		2010	2011	2012		
Expectativa de vida	70.7	70.9	71.1	71.1	72	2
Taxa de mortalidade materna (por 100.000 nascimentos)	228	n.a	n.a	n.a	118	3
Porcentagem de mulheres dando à luz atendidas por profissional de saúde especializado	84.38	84.78	86.38	43.99	90	2
Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascimentos)	34	26 <sup>1</sup>	26 <sup>1</sup>	32 <sup>2</sup>	24	3
Cobertura da primeira visita neonatal	80.6	84.01	90.51	33.59 <sup>3</sup>	90	1
Prevalência de má nutrição em crianças com menos de cinco anos	18.4	17.9	n.a	n.a	<15.0	2
Taxa de fertilidade total (TFR) (por mulher em idade reprodutiva)	2.6	2.4 <sup>1</sup>	n.a	2.6 <sup>2</sup>	2.1	3

Notas: 1. Censo populacional de 2010. 2. 2012 Levantamento de Saúde e Demografia da Indonésia de 2012 (Resultados provisórios). 3. Dados até março de 2012.

- 1 Realizado/em andamento/ em tendência      2 Precisa de maior esforço para ser realizado      3 Dificilmente será realizado

### AVALIAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE MÉDIO PRAZO (RPJMN)

Avaliação da implementação RPJMN visa quantificar os resultados e os impactos dos programas implementados durante os cinco anos de execução do plano. O GR nº 39/2006 determinou a condução de realização de M&A no RPJMN pelo menos uma vez no último ano do período do plano de implementação. A avaliação de cada programa foi realizada pelos ministérios como uma autoavaliação, e os relatórios foram submetidos à BAPPENAS. Estes relatórios e dados de outras fontes tornaram-se o insumo para a BAPPENAS analisar e elaborar o relatório integrado de avaliação.

Em 2012, a BAPPENAS realizou uma avaliação durante a metade do projeto sobre o atual RPJMN, embora não houvesse nenhuma obrigação de fazê-lo. O objetivo foi medir o progresso de conquistas sobre o resultado ou o impacto dos programas de desenvolvimento, especialmente os programas que são considerados prioridades nacionais. A médio prazo, a avaliação comparou os resultados e impactos alcançados no meio do ano de 2012, com os resultados e os impactos planejados ou direcionados, ou seja, usou um método de análise de lacunas. Além disso, no médio prazo, a avaliação revisou as tendências de desempenho nos últimos três anos. Com base em lacunas e análise de tendências sobre indicadores-chave de

desempenho, pode-se fazer um julgamento sobre se um programa já alcançou sua meta, está no caminho certo para atingir a sua meta ou fica para trás. Fundamentadas nesse julgamento, as notificações de cores são atribuídas a cada indicador de desempenho: verde (a meta já foi alcançada ou é *on-track/on-trend* para atingir a meta); amarelo (precisa de mais esforço para atingir a meta) ou vermelho (será difícil atingir a meta até o fim de ano da RPJMN).

As notificações de cores atraentes tornaram mais fácil para os formuladores de políticas compreenderem e entenderem o progresso de programas de desenvolvimento. Para programas com indicadores amarelos ou vermelhos de desempenho, a médio prazo a avaliação identificou as restrições e problemas existentes e as soluções propostas.

A avaliação realizada pela BAPPENAS pode ser considerada independente, porque a BAPPENAS é uma instituição de planejamento e não um ministério ou uma instituição que executa programas de desenvolvimento. Assim, os preconceitos analíticos em razão de conflitos de interesse podem ser minimizados. A BAPPENAS é também livre para usar dados de todas as fontes credíveis independentes, não só aqueles dos relatórios dos ministérios. Usando dados confiáveis de fontes independentes (por exemplo, estatísticas Indonésia [Badan PEUAt Statistik]) e instituições independentes, nacionais e internacionais, garante a credibilidade da avaliação e da qualidade de seus insumos.

Na prática, as informações fornecidas pela avaliação de médio prazo foram muito benéficas para os formuladores de políticas, porque foi realizada no momento certo. As informações de desempenho de avaliação de meio termo já estavam disponíveis quando começou o processo de planejamento e orçamento para o ano fiscal de 2014. Os resultados da avaliação a médio prazo foram apresentados pelo ministro e discutidos em uma reunião de gabinete liderada pelo presidente. Como seguimento da reunião, o presidente entregou uma diretiva política aos ministros, visando à priorização de programas e atividades. O presidente também instruiu os três ministros de coordenação para coordenarem os ministérios relevantes na tomada de medidas necessárias para melhorar o desempenho dos programas com indicadores amarelos ou vermelhos. Isso mostra a importância de M&A no ciclo de gestão.

## FÓRUM DE CONSULTA PÚBLICA PARA PLANEJAMENTO E M&A

O governo deve proporcionar um espaço público para dar à sociedade o acesso a todas as atividades públicas, incluindo o planejamento e as práticas de M&A. O art. 2º da Lei nº 25/2004 exige e oferece espaço para a participação do público nesta área. O envolvimento se destina a captar as aspirações das pessoas e aumentar o senso de propriedade dos *stakeholders*. Na prática, o envolvimento do público está contemplado no processo de planejamento. As organizações da sociedade civil e universidades têm desempenhado um papel ativo na *Musrenbang*, um fórum de discussão no processo de planejamento.

Mesmo que não haja qualquer obrigação de criar um fórum formal para que apresentem seus pontos de vista durante o processo de M&A, a BAPPENAS vem realizando reuniões de consulta pública desde 2012, envolvendo participantes de organizações da sociedade civil e universidades. As organizações da sociedade civil relevantes foram convidadas a compartilhar e discutir os seus pontos de vista sobre questões específicas nessas reuniões.

Os membros da academia e de outras partes independentes atuaram como facilitadores durante as discussões. O fórum aumentou a objetividade dos resultados de M&A. Espera-se que essas reuniões melhorem o atual sistema e metodologia de M&A.

### COMENTÁRIOS DE ENCERRAMENTO

A Indonésia reconheceu a importância de M&A. Portanto, o país está empenhado em sua implementação, tanto na regulação como na institucionalização. Com esse compromisso, a Indonésia promulgou a GR nº 39/2006 e criou, em 2007, o cargo de Delegado de Avaliação do Desempenho do Desenvolvimento dentro da BAPPENAS. Contudo, a Indonésia enfrenta desafios para melhorar o seu sistema e capacidades de M&A. O principal desafio é criar capacitação para os realizadores de M&A. Consequentemente, a Indonésia precisa ampliar seu networking e parcerias para compartilhar conhecimentos e adotar as lições aprendidas a partir de outros países.

## 5. SUL DA ÁSIA

# POR QUE AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO NACIONAL SÃO IMPORTANTES NO SUL DA ÁSIA

**HON. KABIR HASHIM**  
Membro do Parlamento

**A SELA KALUGAMPITIYA**  
Fórum de Parlamentares sobre Avaliação  
de desenvolvimento no Sul da Ásia

### INTRODUÇÃO

Desenvolver e fortalecer a avaliação política no Sul da Ásia é importante por muitas razões, uma vez que essa região tem um alto nível de pobreza. Além disso, a maioria dos países dessa localidade depende de recursos financeiros de doadores e empréstimos estrangeiros para projetos de desenvolvimento. Esses projetos do setor público não atingem suas metas e objetivos nos países onde são propostos. O acompanhamento dos projetos do setor público é ruim, e a intervenção política para garantir a implementação de M&A é limitada. Os realizadores de avaliação, muitas vezes, culpam os legisladores pela falta de iniciativa. Neste contexto, um grupo de parlamentares organizou esforços para estabelecer políticas nacionais de avaliação em seus respectivos países e para garantir a transparência e a prestação de contas em projetos de desenvolvimento do setor público.

A prática de avaliação ainda está para ser totalmente institucionalizada no Sul da Ásia. Em comparação com outras regiões, existem alguns países que estão em um nível igual ou superior, e alguns países em níveis mais baixos em termos de práticas de avaliação de âmbito nacional. Índia e Sri Lanka são bons exemplos de países em que uma cultura de avaliação mais forte está sendo institucionalizada. A Índia está atualmente implementando o Sistema de Monitoramento de Avaliação do Desempenho, que abrange 80 departamentos e 800 centros de responsabilidade. Além disso, 15 estados adotaram o sistema, cortando as vias políticas. No Sri Lanka, há uma forte cultura de avaliação por meio da Associação de

Avaliação do Sri Lanka. No nível do setor público, o Ministério do Planejamento do Sri Lanka conta com uma sala de operações nacionais que liga a maioria dos ministérios para o monitoramento de projetos de desenvolvimento do setor público. Além do mais, o Sri Lanka foi o primeiro país da região a desenvolver uma política de avaliação nacional. No entanto, em razão da falta de um ambiente político favorável, a política de avaliação nacional ainda está para ser legislada.

A sub-região sul asiática tem uma crescente cultura de avaliação e forte engajamento da sociedade civil. A Comunidade dos Avaliadores é a principal rede regional de avaliação.

Essas redes, de âmbito nacional, existem em muitos países do Sul da Ásia. A Associação de Avaliação do Sri Lanka é a mais antiga na região e atua em estreita colaboração com o governo do Sri Lanka para fortalecer as práticas de avaliação política no país e realiza oficinas de capacitação de profissionais e conferências internacionais. Esta Associação é o primeiro organismo de avaliação nacional a defender uma política de avaliação nacional e foi criada como minuta de um projeto de política no nível de gabinete. A Rede de Avaliação do Paquistão também tem experiência com profissionais de avaliação e formuladores de políticas e trabalha com os parlamentares para o desenvolvimento da política nacional. Os Centros de Excelência no Afeganistão, Bangladesh e Nepal e a Sociedade de Avaliação do Desenvolvimento da Índia são outras redes de avaliação existentes no âmbito de países.

Ensinar avaliação no Sul da Ásia é mais uma iniciativa no Sul da Ásia para promover o desenvolvimento profissional na região. O Conclave de Avaliação já está se tornando um evento regular que reúne profissionais de avaliação de todo o mundo com vistas a compartilhar experiências. O Fórum de Parlamentares sobre Avaliação de Desenvolvimento complementa esse processo, valorizando os esforços de desenvolvimento de políticas de avaliação no Sul da Ásia.

O Fórum de Parlamentares sobre Avaliação de Desenvolvimento está se concentrando em alcançar conquistas em linha com os objetivos do EvalYear de 2015. O EvalYear será uma oportunidade única para se concentrar em diversas abordagens de avaliação. O fórum irá funcionar como um catalisador para importantes discussões e pensamentos nos níveis internacionais, regionais, nacionais e subnacionais referentes ao papel de M&A na boa governança para o desenvolvimento humano equitativo e sustentável. A avaliação pode permitir que os líderes e a sociedade civil desenvolvam e apoiem as melhores políticas, que as implementem de forma mais efetiva, que salvaguem a vida das pessoas e promovam o bem-estar para todos. A avaliação pode permitir que os líderes levem em consideração fatores sociais, políticos, técnicos e financeiros. Além disso, ajuda esses líderes a informar seus eleitores sobre o impacto de suas decisões e a atrair *feedback* de cada grupo. No entanto, se a avaliação tiver de desempenhar esses papéis, serão necessários esforços mais dedicados, mudança de sistemas, desenvolvimento de capacidades e recursos.

A intenção do EvalYear é posicionar a avaliação na arena política por meio da sensibilização para a importância da incorporação de sistemas de M&A no desenvolvimento e implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que estão por vir, e todas as outras metas locais críticas contextualizadas nos níveis nacional e internacional. O EvalYear está prestes a assumir a responsabilidade mútua de políticas e ações sociais por meio de uma maior compreensão, transparência e diálogo construtivo.

## CONTEÚDOS PRINCIPAIS

Nenhum dos países do Sul da Ásia tem uma política de avaliação nacional em vigor, embora cada país tenha um mecanismo de M&A satisfatório em seu respectivo setor público. Esta questão tem sido discutida em muitas conferências regionais de avaliação, mas ainda não foi possível reunir legisladores e realizadores de avaliação no mesmo palco. Para enfrentar esse desafio e criar um ambiente para estabelecer políticas nacionais de avaliação em países do sul asiático, um grupo de parlamentares deu início ao Fórum de Parlamentares sobre Avaliação de Desenvolvimento, um grupo comprometido com avaliações de desenvolvimento no sul da Ásia com Associação de Países para a Cooperação Regional. Os objetivos do fórum incluem avançar na capacitação de um ambiente favorável de processos nacionais de avaliação de desenvolvimento transparentes, sistemáticos e padronizados que garantam a eficácia da ajuda, obtenção dos resultados e do desenvolvimento sustentável, de acordo com as políticas nacionais de avaliação no âmbito de país. Os objetivos do fórum são:

- políticas de Avaliação nacionais aprovadas pelos respectivos governos sul asiáticos estão em vigor e são eficazes;
- um espaço criado para o diálogo entre os legisladores e a comunidade de avaliação;
- melhorar a capacidade de parlamentares que estão comprometidos com avaliação de desenvolvimento no país; e
- estabelecer mecanismos ao nível do país que estejam em consonância com as políticas nacionais de avaliação, garantindo resultados e orientações para o desenvolvimento sustentável.

O fórum realizou, em Katmandu, Nepal, um painel sobre como ativar um ambiente para avaliação de desenvolvimento. Uma representação de todos os parlamentares dos países do Sul da Ásia está planejada para Colombo, Sri Lanka, para coincidir com a conferência internacional da Associação de Avaliação do Sri Lanka. O fórum vai realizar um painel sobre “Por que as políticas nacionais de avaliação importam no Sul da Ásia”.

Foram planejadas várias estratégias para atingir os resultados pretendidos, e os exercícios de mapeamento ajudarão a compreender a situação global atual, com informações específicas sobre Sul da Ásia. Com base nos resultados do mapeamento, pontos fortes em países com políticas nacionais de avaliação e lacunas em outros países podem ser identificados. Os resultados do mapeamento serão apresentados aos delegados de consulta quando começarem o desenvolvimento de políticas modelo e planos dos países. A consulta permitirá que os formuladores de políticas, profissionais de Avaliação e ativistas se reúnam e desenvolvam um produto para promover o estabelecimento de políticas nacionais de avaliação. Após a consulta, as equipes nacionais continuarão com o processo de desenvolvimento de políticas com suporte técnico especializado. O fórum irá trabalhar em estreita colaboração com os governos e as redes de avaliação para iniciar o EvalYear no país.

**Exercício de mapeamento:** Esse exercício mapeará a situação das políticas nacionais de avaliação, mecanismos e regras em âmbito do país, em uma escala global, e identificará histórias de sucesso em alguns países. O exercício de mapeamento incidirá sobre os mecanismos de avaliação detalhados em países da Sul da Ásia, que serão apresentados em uma reunião consultiva regional de três dias. O exercício de mapeamento será fundamentado em uma análise documental, pesquisa na internet, mídia eletrônica e comunicação. Com base nas conclusões, o estudo será estendido a um exercício global no longo prazo.

**Resultados esperados:** Relato de um mapeamento que defina o estado das políticas de Avaliação nacionais, mecanismos e regras no âmbito nacional, com foco especial nos países do Sul da Ásia. O relatório incluirá uma tabela ou gráfico que mostra o *status* de cada país.

**Consulta regional do Sul da Ásia:** Com parlamentares, a consulta irá desenvolver uma política de avaliação modelo e planos de trabalho nacionais para estabelecer uma política.

**Participação:** Incluirá parlamentares, representantes de redes nacionais de avaliação em cada país, um representante de cada rede regional de avaliação, representantes das Nações Unidas e outros doadores, os *stakeholders*, EvalPartners e representantes do Fórum de Parlamentares e especialistas de outras regiões.

**Resultados esperados:** Um projeto de política modelo de avaliação nacional e o desenvolvimento de planejamento de trabalho de cada país para fazer *lobby* para essa política.

**Equipe de especialistas:** Essa equipe fornecerá suporte técnico para os dois países, visando adaptar a política modelo aos seus contextos nacionais e fazer *lobby* para legislação.

**Equipes dos países:** Incluem membros do Fórum de Parlamentares sobre Avaliação de Desenvolvimento, outros políticos interessados, representantes das redes nacionais de avaliação, funcionários governamentais interessados e representantes de doadores.

**Países participantes:** Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Paquistão, Maldivas, Nepal e Sri Lanka. Não há nenhum custo envolvido para o Sri Lanka, visto que os dois especialistas irão arcar com as suas despesas, se houver.

**Resultados esperados:** Equipes nacionais recebem apoio técnico necessário para continuar com a política de avaliação nacional.

**Apoio público para as equipes nacionais:** fazerem *lobby* por uma legislação para o projeto de política de avaliação nacional. Há uma necessidade de identificar quem pode fazer o quê a respeito da defesa e apoio público para fazer *lobby* pelas políticas nacionais de avaliação ao âmbito do país.

**Apoio público:** Será prestado apoio público pela criação de um gabinete de avaliação nacional organizado pelo Parlamento, presidência ou o gabinete do primeiro-ministro.

**Resultados esperados:** Um escritório de avaliação nacional estabelecido em pelo menos um país no período de cinco anos.

**Início do EvalYear 2015 no âmbito nacional:** Trabalhar com governos e redes de avaliação para identificar atividades concretas e realizações para o EvalYear, por exemplo: criar a semana da avaliação para chamar a atenção do público e enfatizar sua importância;



tomar a decisão de criar um escritório de avaliação nacional organizado pelo parlamento, pelo presidente ou primeiro-ministro, desenvolver diretrizes de avaliação em consonância com a política de avaliação nacional; organização de diálogos públicos sobre a política de avaliação nacional.

**Resultados esperados:** O EvalYear usado como uma oportunidade para chamar a atenção do público e enfatizar a importância da avaliação e de políticas de avaliação.

## CONCLUSÕES

Há uma necessidade de políticas de avaliação nacional na região para promover o uso de avaliação em intervenções de desenvolvimento nos setores público e privado.

Promover os campeões políticos regionais para trabalhar com outros *stakeholders* em fazer avançar os diálogos de desenvolvimento de políticas.

Engajamento dos parlamentares em processos de desenvolvimento de políticas ao nível do país é um elemento necessário e importante que deve ser apoiado pela sociedade civil.

## REFERÊNCIA

EVAL PARTNERS. *EvalYear Innovation Challenge announcement*. Disponível em: <[mymande.org/evalpartners/innovation\\_challenge](http://mymande.org/evalpartners/innovation_challenge)>. 2013. Acesso em: 5 fev. 2014.

## 6. SRI LANKA

# SISTEMA DE AVALIAÇÃO NACIONAL CONDUZIDO PELO PAÍS: INDEPENDÊNCIA, CREDIBILIDADE E USO DE AVALIAÇÕES, DESAFIOS E SOLUÇÕES

**VELAYUTHAN SIVAGNANASOTHY**

Secretário

Ministério das Indústrias Tradicionais e Desenvolvimento da Pequena Empresa

**VAIDEHI ANUSHYANTHAN**

Diretora Assistente

Departamento de Gestão de Projeto e Monitoramento

### INTRODUÇÃO

O governo do Sri Lanka deu alta prioridade à garantia de valor do dinheiro na gestão pública. Como resultado, a gestão pública prioriza os conceitos como gestão por resultados de desenvolvimento, avaliação desenvolvimento e auditoria de desempenho.

A circular de agosto de 2012, emitida pela Secretaria Presidencial, torna obrigatória para todos os ministérios a definição de um plano estratégico de médio prazo, com indicadores de desempenho bem definidos, fundamentados em resultados importantes, com metas de referência e de médio prazo. Além disso, para permitir que o presidente possa monitorar e avaliar o progresso dos ministérios, seis indicadores de desempenho fundamentados em resultados foram ajustados para cada ministério no médio prazo. Os resultados obtidos sobre os indicadores-chave de desempenho devem ser comunicados por meio de um cartão de pontuação com um painel de controle fundamentado nas cores dos sinais de trânsito. Apesar de gestão por resultados de desenvolvimento já ter sido institucionalizada no setor público do Sri Lanka, ele precisa ser mais ampliado e aprofundado. Os sistemas nacionais de avaliação estão sendo reforçados para apoiar essas expectativas.

## SISTEMA DE AVALIAÇÃO NACIONAL LIDERADO POR PAÍS

A Declaração de Paris, aprovada em 2005 e seguido pela Agenda de Acra para Ação, em 2008, concentrou-se na eficácia da ajuda. A Declaração de Busan, de 2011, mudou o foco da eficácia da ajuda para a eficácia do desenvolvimento. Assim, houve um deslocamento paralelo da avaliação da ajuda para avaliar a eficácia do desenvolvimento, o que implica um sistema de avaliação nacional com base no país.

No Sri Lanka, as avaliações de políticas e programas de desenvolvimento são realizadas pelos ministérios, pelo Departamento de Gestão de Projetos e Acompanhamento do Departamento de Auditoria-Geral e por parceiros de desenvolvimento. A maioria das avaliações durante o início de 1990 foi conduzida pelos doadores e ficou fortemente confinada a projetos financiados de ajuda. Por esta razão, focaram muito na prestação de contas ao invés de aprendizado. Após a Declaração de Paris, houve uma maior ênfase nos esforços em propriedade, liderança e gestão do país. E a apropriação e a liderança nacionais foram reconhecidas como fatores fundamentais para os resultados do desenvolvimento. Neste contexto, os sistemas de avaliação nacionais liderados pelo país foram reconhecidos, apoiados e reforçados.

## INSTITUCIONALIZANDO A AVALIAÇÃO NO GOVERNO

No início de 1990, a pedido do governo do Sri Lanka, os parceiros de desenvolvimento, tais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Asiático de Desenvolvimento ajudaram o governo a estabelecer um sistema de avaliação *ex post* liderado pelo país e de propriedade do país.

Atualmente, no nível central, o Departamento de Gestão de Projetos e Fiscalização do Ministério das Finanças e Planejamento realiza contínuas avaliações, *ex post* de impacto dos projetos selecionados. Na seleção dos projetos para avaliação, critérios como a relevância política e utilidade, implementação problemática, a intervenção inovadora, projetos de natureza replicável e projetos que possam lançar luz sobre novas ou futuras iniciativas políticas têm recebido a devida atenção. Em particular, quando novos programas são formulados, as autoridades nacionais de planejamento e ministérios querem saber sobre resultados de programas, semelhantes anteriores, incluindo os fatores de sucesso e fracassos. Sob tais circunstâncias, dá-se consideração às demandas fundamentadas em aprendizagem que ajudam a melhorar significativamente o planejamento e desenho de novos programas e políticas públicas (*ver artigos publicados nos relatórios de Processos de 2009 e das conferências nacionais capacidades de avaliação de 2011, disponíveis em: <nec2013.org>*).

## CONTRATAR E REALIZAR UMA AVALIAÇÃO

Além da agência central, os ministérios que são responsáveis pela execução global de programas de desenvolvimento e políticas públicas também realizam avaliações de forma seletiva. As unidades de M&A desses ministérios são responsáveis pela colocação em funcionamento e realização de avaliações. São liberadas de tarefas de gestão e de outras funções relacionadas e se reportam diretamente ao diretor de contabilidade, que é o chefe do ministério.

Para efeitos de avaliação de rotina, uma equipe especializada de avaliação independente foi nomeada com a representação do Departamento de Gestão de Projetos e Monitoramento e especialistas setoriais independentes, universidades e instituições de pesquisa.

Da mesma forma, no caso das avaliações de natureza especial, em que existem restrições de capacidade, o estudo é terceirizado para uma instituição acadêmica ou de pesquisa independente.

Com o objetivo de evitar um conflito de interesses ou pressões indevidas, controle e equilíbrio (*check and balance*) estão em vigor, tais como grupos de gestão, grupos de referência e sistemas de avaliação por pares. As análises por pares são realizadas por especialistas que são treinados em avaliação, dentro e fora do governo. Espera-se que a unidade de M&A faça a gestão e realize avaliações de forma imparcial e livre de preconceitos. Todas as avaliações exigem um caderno de encargos com um quadro metodológico e um projeto de perguntas de avaliação com base nos critérios de relevância, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento do Comitê de Auxílio ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE). O projeto de enquadramento da avaliação com questões avaliativas e matriz de *design* é validado na sessão de escopo com todos os *stakeholders*. Este processo ajuda a melhorar a independência e minimizar o conflito de interesses ou de pressão indevida.

## RELATÓRIOS PARA A GESTÃO DE ALTO NÍVEL: RESPOSTA DA GESTÃO

Os resultados da avaliação são apresentados em uma reunião de alto nível de revisão do progresso presidida por um ministro. Os convidados da reunião incluem altos funcionários de agências de implementação do programa, representantes do Departamento de Gestão de Projetos e Acompanhamento, o Departamento de Planejamento Nacional, o Departamento de Orçamento de Estado, o Departamento de Recursos Externos, Departamento do Auditor-Geral e outros *stakeholders*. A ata da reunião identifica as “respostas de gestão” que precisam ser implementadas como um *follow-up*. Além disso, espera-se que os resultados e as lições sejam integrados à formulação de novas políticas públicas, programas e projetos.

As conclusões e as questões fundamentais estabelecidas nos relatórios de avaliação são levadas ao relatório do Auditor-Geral, como parte do relatório anual e apresentado ao Conselho de Ministros, a Comissão Parlamentar de Empresas Públicas e da Comissão das Contas Públicas e também discutido no parlamento. Portanto, as conclusões e recomendações da avaliação são reportadas aos poderes Executivo e Legislativo do Estado.

## INDEPENDÊNCIA E IMPARCIALIDADE SÃO PILARES FUNDAMENTAIS

A fim de cumprir os critérios de independência, uma avaliação tem que ser imparcial em todo o processo, desde a contratação até a realização de divulgação e *feedback*. Há possíveis vieses na realização de avaliações, como preconceitos espaciais (por exemplo, negligência das periferias), preconceitos do projeto (por exemplo, não observar as áreas não incluídas em projeto), preconceitos de pessoas (por exemplo, avaliação inclui a elite e não as populações vulneráveis), preconceitos diplomáticos (por exemplo, incapacidade de ver as más condições com base no itinerário preparado com antecedência) e preconceitos profissionais

(por exemplo, reuniões apenas com os *stakeholders* com alto nível de instrução). Além disso, há possíveis vieses na realização de avaliações, como a percepção de que os especialistas sabem mais e melhor e, por isso, deixam de reconhecer o conhecimento técnico indígena. Quando as avaliações são realizadas por pessoas de fora, às vezes elas não conseguem entender o contexto local e falham no reconhecimento dos problemas reais. Há uma necessidade de se realizarem avaliações descolonizadas com a participação de avaliadores locais que têm conhecimento do contexto local. O sistema de avaliação nacional reconhece estas questões e as trata na sessão de escopo.

## CREDIBILIDADE

No Sri Lanka, as avaliações são realizadas pelos ministérios, agências centrais e parceiros de desenvolvimento e feitas por profissionais independentes de avaliação, instituições de pesquisa e universidades e em parceria com funcionários do governo que são independentes desde o planejamento, concepção, execução, gestão e monitoramento da política pública ou programa avaliado. A equipe de avaliação deve incluir peritos e especialistas em avaliação do setor. Na escolha dos avaliadores, são levadas em consideração as competências, as habilidades (por exemplo, habilidades analíticas e metodológicas, escrita e habilidades de comunicação e habilidades de gestão) de especialização, ética (por exemplo, manter a privacidade e confidencialidade dos participantes; sensibilidades de gênero, crenças, hábitos e costumes) e independência.

O grau de independência política, funções de operação e de gestão e conflito de interesses são examinados para garantir a independência. A capacidade de trabalhar livremente, sem interferência, integridade, honestidade, abertura e sensibilidade para a cultura, costumes, crenças religiosas, valores, gênero e etnia são consideradas qualificações importantes para um avaliador. A credibilidade da avaliação é ainda reforçada com a criação de um grupo de gestão, um grupo de referência mais amplo e uma análise independente feita por pares. Além disso, a equipe de avaliação deve ser autorizada e ter acesso à informação relevante necessária para realizar a avaliação. O avaliador é reconhecido como um facilitador e negociador de diversas opções e questões, que chega a um julgamento que não foi fundamentado nas próprias percepções, mas sim com base em evidências, como as reconhecidas pelas partes interessadas. Da mesma forma, os resultados são derivados de análise lógica, em vez das próprias percepções do avaliador.

## CONSULTA ÀS PARTES INTERESSADAS E GARANTIA DA QUALIDADE

O retorno por parte dos beneficiários é obtido durante a realização de avaliações, incluindo a realização de consultas com todos os *stakeholders*. Este processo aumenta a credibilidade dos resultados de avaliação. Uma variedade de métodos de coleta de dados é utilizada para aumentar a validade dos dados e resultados, o que contribui para aumentar a credibilidade. Tais métodos incluem discussões em grupo, entrevistas com a comunidade e com informantes-chave, revisão intensiva e análise de informações e documentos secundários existentes, levantamento junto aos beneficiários opinião e observações de campo.

Além disso, as avaliações seguem os padrões de qualidade da OCDE/CAD para avaliação, os quais são observados na condução de avaliações (processo), bem como na apresentação de relatórios (de produtos). Também realizam reuniões de consulta das partes interessadas, visando validar os resultados e a minuta de relatório.

Em oficinas com os interessados, as partes interessadas têm a oportunidade de comentar os resultados e as conclusões que tornam o processo mais transparente, equilibrado, imparcial e com credibilidade. Políticas e programas públicos são classificados como “altamente bem-sucedidos”, “bem-sucedidos”, “parcialmente bem-sucedidos” e “mal-sucedidos”, uma abordagem que melhora a credibilidade.

## USO DA AVALIAÇÃO

A utilidade de qualquer avaliação é um critério nobre para julgar o seu valor, independentemente do seu valor técnico, prático e ético. Para ter impacto e garantir as mudanças de comportamento e ação, as avaliações precisam ser efetivamente divulgadas e comunicadas.

As avaliações são feitas para *accountability* e aprendizagem. Para ter um impacto sobre a tomada de decisão, uma avaliação deve ser relevante para as necessidades e os interesses das partes interessadas e ser apresentada de forma clara e concisa.

As avaliações realizadas pelos órgãos centrais e ministérios abrangem várias fases de uma política pública ou programa. As avaliações *ex ante* são realizadas assim que os programas e projetos são preparados, a fim de ver se os programas e os projetos são financiáveis e viáveis. Avaliações contínuas são realizadas durante a implementação de correções de médio prazo. As avaliações *ex post* e de impacto são realizadas para avaliar os resultados, impactos e para a aprendizagem.

## AVALIAÇÕES IMPULSIONADAS PELA DEMANDA E POLITICAMENTE RELEVANTES

É importante identificar as necessidades de informação dos tomadores de decisão política e envolvê-los em estágios iniciais de uma avaliação, para que suas necessidades sejam atendidas e a avaliação seja mais sensível aos formuladores de políticas e orientadas pela procura.

Sob o sistema de avaliação liderado pelo país no Sri Lanka, as políticas e os programas públicos são, em grande parte, selecionados para avaliação por meio de um processo orientado pela demanda. Como tal, os resultados dessas avaliações são suscetíveis a serem mais eficazmente utilizadas do que aquelas motivadas por oferta.

## RELATÓRIOS LEGÍVEIS E OPORTUNOS COM RECOMENDAÇÕES PASSÍVEIS DE RECURSO

A fim de melhorar a utilização dos resultados de uma avaliação, os seus relatórios deverão ser claros, concisos, legíveis e em linguagem não técnica; não deverão ser volumosos e parecidos com relatórios acadêmicos. Os resultados deverão ser diferenciados de acordo com os diferentes públicos e usuários, além de serem utilizados e disponibilizados em um momento apropriado para a tomada de decisões.

A avaliação deverá procurar respostas para as perguntas que surgirem. Os resultados seguirão claramente as perguntas da avaliação e incorporarão a análise de dados com linhas claras de provas. As conclusões são fundamentadas na análise lógica. As recomendações e as lições aprendidas devem ser relevantes e direcionados aos usuários pretendidos. Assim, as recomendações de uma avaliação podem ser objeto de recurso, a fim de garantir o uso eficaz.

### DIVULGAÇÃO SISTEMÁTICA

No Sri Lanka, os relatórios de avaliação contêm um sumário executivo que possibilita uma visão resumida das conclusões e recomendações para aqueles que tomam decisões políticas. É importante associar as descobertas da avaliação às futuras atividades para os planejadores, políticos e agências de execução do programa.

Para ser eficaz, uma avaliação também deve ser sensível às necessidades dos diferentes usuários (ou seja, orientada para o cliente e pela procura), ser adaptada para diferentes públicos e usuários; ser oportuna, acessível, fácil de usar; evitar a sobrecarga de informações; e promover o acompanhamento.

### MECANISMO PARA PROMOVER O *FEEDBACK* EM AVALIAÇÃO

Mecanismos que possam garantir uma resposta eficaz, de divulgação e de *feedback* institucional são importantes. Os mecanismos de divulgação devem identificar os meios pelos quais as informações da avaliação são elaboradas e dirigidas a grupos de clientes (por exemplo, resumos e sumários, seminários de *feedback*, relatórios de avaliação, sistema de informação da avaliação).

Os mecanismos institucionais são importantes para a ligação das unidades de avaliação a outras agências (por exemplo, agências de planejamento, agências de orçamentos e agências de formulação de políticas). As avaliações devem conectar-se a conceitos de projeto e apresentação do projeto da agência de planejamento.

### RESPOSTA DA GESTÃO

A fim de assegurar a implementação das recomendações de uma avaliação, é necessário identificar as respostas de gestão pela qual se compromete a implementar gestão de uma recomendação dentro de um prazo e por meio de um ponto focal responsável.

Os relatórios de avaliação devem pesquisar um grupo-alvo primário ou atores-chave, como planejadores, políticos e doadores que venham tomar medidas sobre as descobertas da avaliação. Da mesma forma, as conclusões da avaliação também devem chegar a um grupo-alvo secundário que inclui agências de vigilância, mídia e organizações da sociedade civil que irão influenciar os atores-chave para agir sobre a avaliação.

Há dificuldades em se fazer inferências de natureza geral de avaliações de projetos do tipo *one-off*, únicos. Os projetos são agrupados de acordo com os setores a fim de analisar os resultados comuns da avaliação, se estes se repetem em vários lugares e para serem capazes de tirar conclusões gerais. Essas conclusões gerais e os resultados setoriais ou agrupados são mais eficazes para os formuladores de políticas na formulação de políticas públicas.

## APRESENTAÇÃO OPORTUNA DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO PARA ATENDER À DEMANDA

Avaliação só agrega valor se seus resultados forem utilizados. Os avaliadores devem orientar os tomadores de decisão, formuladores de políticas e gestores para fazerem a coisa certa. É importante determinar o que informações são necessárias aos tomadores de decisão e usuários e, em seguida, formular os termos de referência, perguntas de avaliação e uma matriz de projeto que atendam a essas necessidades.

Os formuladores de políticas necessitam de informações em momentos apropriados a fim de atender ao seu ciclo de planejamento e orçamento. A sincronização dos resultados de avaliação com o ciclo de planejamento, orçamento e políticas é vital para o uso efetivo das avaliações. Por isso, os avaliadores devem ter consciência de tempo e aplicar metodologias adequadas para garantir a disponibilidade das informações de avaliação. É importante, porém, encontrar o equilíbrio adequado entre o tempo e a rigorosidade.

## QUESTÕES, DESAFIOS E SOLUÇÕES

### Ligações institucionais fracas entre avaliação e planejamento fazem o *feedback* ser difícil

Avaliação e planejamento de instituições parecem funcionar de forma isolada e não têm arranjos de *feedback* eficazes formalizados para integrar as lições para o planejamento e desenho de novas políticas e programas públicos. Um mecanismo eficaz de *feedback* institucional deve ser estabelecido para fortalecer os vínculos institucionais.

### Falta de demanda por avaliação

É necessário criar uma demanda local para a avaliação. Os formuladores de políticas, planejadores e outros *stakeholders* (por exemplo, mídia, organizações da sociedade civil) precisam ser sensibilizados.

### Restrições da avaliação do lado da oferta

Restrições da avaliação do lado da oferta incluem a falta de habilidades, questões metodológicas, sistemas de dados, manuais e orientações e capacidades de avaliação nacional. É importante fornecer apoio técnico, a fim de reforçar as capacidades de avaliação nacional e assegurar que as avaliações são independentes e imparciais, além de terem credibilidade.

### Informações inadequadas de avaliação

A ausência de informação no âmbito nacional de avaliação em um *website* tem sido um desafio. Os países precisam desenvolver sistemas de informação de avaliação com base na web dirigidos de modo setorial para identificar os resultados, as principais questões e as recomendações. Sínteses da avaliação de nível de setor devem ser disponibilizadas para um *feedback* eficaz da política.



## **Avaliações conjuntas para substituir avaliações conduzidas pelos doadores**

Avaliações conduzidas pelos doadores enfraquecem o desenvolvimento da apropriação pelo país e os sistemas de avaliação liderados pelo país. É importante que os doadores realizem avaliações conjuntas e de cooperação, que irão ajudar a construir capacidades nacionais, fortalecer os sistemas de avaliação liderados pelos países e aumentar o uso de avaliação na tomada de decisões.

## **Institucionalizar avaliações nos níveis nacional e subnacional**

As avaliações não são totalmente institucionalizadas nos âmbitos nacional e subnacional e esforços mais aprofundados devem ser mobilizados para o monitoramento. Criação de consciência e sensibilização deve ser feita sobre a importância da avaliação. Disposições orçamentárias especiais precisam ser feitas para as avaliações. Arranjos institucionais precisam ser fortalecidos e devem se reportar aos mais altos níveis de decisões.

## **A avaliação dos projetos deve expandir-se para a política, setor e avaliações temáticas**

A avaliação dos projetos não pode ter demanda em níveis muito elevados de formulação de políticas. Portanto, é importante a realização de síntese de setor, avaliações de políticas e avaliações temáticas para permitir mais amplo uso em nível de política de avaliação.

## **CONCLUSÃO**

Reconhecendo estas questões, o Sri Lanka tomou medidas para enfrentá-las com a assistência técnica do PNUD, do Banco Asiático de Desenvolvimento e de outros parceiros de desenvolvimento. O PNUD apoiou a institucionalização da gestão para resultados de desenvolvimento e avaliação no governo. Independência, credibilidade, imparcialidade e uso efetivo de avaliação são fundamentais para institucionalizar com sucesso a avaliação no governo. Somente essas avaliações serão exigidas pelos usuários e podem contribuir para a eficácia do desenvolvimento.

Institucionalizar com sucesso uma avaliação exige que as suas conclusões e recomendações estejam ligadas aos processos de planejamento, orçamento e formulação de políticas. É necessário criar uma demanda por avaliação entre os formuladores de políticas e outros interessados.

O lado ofertante da avaliação tem de ser reforçado por meio de um ambiente favorável de apoio, fortalecimento de instituição e desenvolvimento da capacidade individual.

Respostas de gestão são importantes para a implementação com sucesso das recomendações de uma avaliação e obtenção de *feedback* eficaz.

## 7. MALÁSIA

# UMA AVALIAÇÃO DA PERCEPÇÃO PÚBLICA DOS GOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO DE CASO DA CONSTITUIÇÃO XYZ<sup>68</sup>

**MOHD KHIDIR BIN MAJID**

Vice Diretor

**SHAHRAZAT BINTI HAJI AHMAD**

Diretor

Divisão de Resultados de Avaliação

Unidade de Coordenação da Implementação

Departamento do Primeiro Ministro

### INTRODUÇÃO

A organização da administração pública malaia é composta por 24 ministérios, incluindo o Departamento do Primeiro-Ministro. No degrau mais alto, há cinco agências centrais: a Unidade de Planejamento Econômico, o Departamento de Serviço Público, a Unidade de Modernização Administrativa e Planejamento de Gestão da Malásia, o Tesouro e a Unidade de Coordenação de Implementação. Estas agências centrais têm tarefas individuais com funções específicas no que diz respeito ao planejamento, à implementação e à avaliação das políticas nacionais.

Com relação à execução de projetos públicos, os ministérios são responsáveis pela implementação, monitoramento e avaliação dos próprios projetos. No entanto, a Unidade de Coordenação de Implementação tem mandato de monitor e avaliador independente.

Esta estrutura incentiva a autoauditoria dos donos de projetos (ministérios) e, simultaneamente, causa verificação de controle e equilíbrio (*check and balance*) por uma entidade independente (Unidade de Coordenação de Implementação).

A avaliação no contexto do desenvolvimento malaio ocorre em todos os níveis: de projeto (ministérios), de programa e os níveis políticos (Unidade de Coordenação de Implementação). A este respeito, o uso tradicional de avaliação é para as políticas de planejamento e orçamento e para melhorar a alocação de recursos financeiros para programas e serviços públicos.

---

68 Por razões de confidencialidade, a constituição será chamada de XYZ.

No entanto, existem casos em que uma das partes interessadas realiza uma avaliação para abordar um tema transversal específico.

Por exemplo, a Unidade de Coordenação de Implementação foi encarregada de estudar a percepção de projetos do governo (físicos e não físicos) implementados no período 2005-2010 em uma constituição. O objetivo era avaliar a percepção do público – entre os beneficiários diretos, os que implementam projetos e os líderes locais –, com a seguinte identificação:

- Quais foram os produtos e os resultados alcançados durante o período?
- Houve reclamação ou insatisfação por parte do público?
- Houve algum desalinhamento entre a demanda e a oferta de projetos públicos?
- Será que isso resultou em impactos negativos para o governo no poder?
- O que o público quer do governo?

## ESTRUTURA DO ESTUDO

O estudo utilizou dados primários e secundários para avaliar os resultados e a realização de oito agrupamentos de temas (infraestrutura básica, infraestrutura pública, de culto, de saúde, educação, segurança e lazer e bem-estar). Cada agrupamento incluiu os aspectos físicos e atividades de programas anexados. Como dado primário, foi empregado um exercício de comportamento e uma pesquisa de campo com base em amostragem estratificada foi feita com dois conjuntos de questionários. Além disso, realizou-se uma entrevista em grupo para coletar informações adicionais sobre determinadas questões.

## DESAFIOS E ESTRATÉGIAS UTILIZADOS NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO

Deu-se um período de tempo de três meses para completar o exercício. A cobertura incluiu 5.995 projetos, com cerca de 234 milhões de dólares e uma população de 72.504 pessoas, com 4.096 beneficiários diretos entrevistados e 128 agências executoras entrevistadas. Do ponto de vista dos projetos, a avaliação fez um corte em várias agências e em questões, como, por exemplo, saúde, segurança, bem-estar, educação, terra, assuntos humanitários e transporte. As complicações incluíram sobreposição e redundância de projetos entre as agências, que apresentaram desafios na hora de harmonizar coleta e agregação de dados. Por exemplo, houve variações extremas nos grupos (por exemplo, grupo étnico, idade, escolaridade, localidade e renda). Os desafios pós-conclusão incluíram convencer os interessados para tomar medidas rápidas e disseminar os resultados aos políticos, líderes locais e agências de execução.

Em razão dessa diversidade, um plano de comunicação foi necessário para o seguimento e acompanhamento das ações corretivas. Na moderação dos desafios, foram adotadas diversas estratégias.

Nesse estudo, uma força tarefa composta por representantes dos escritórios das partes interessadas foi crucial e estabeleceu-se uma aliança estratégica com líderes e agências locais.

FIGURA 1: ÍNDICE DE SATISFAÇÃO DO CIDADÃO

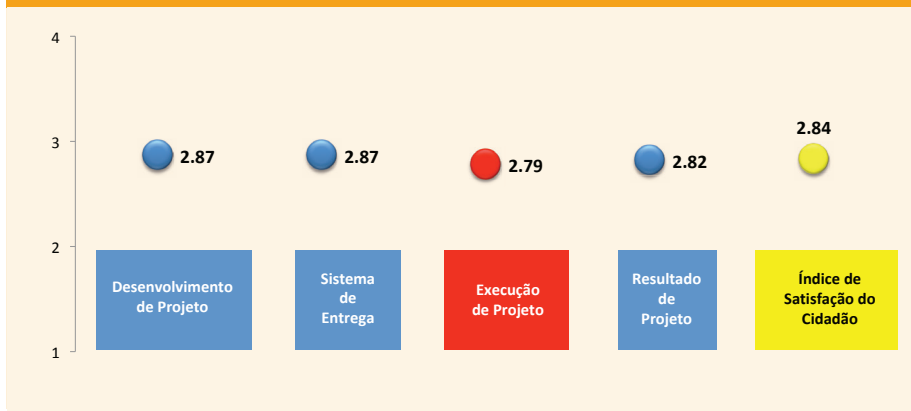
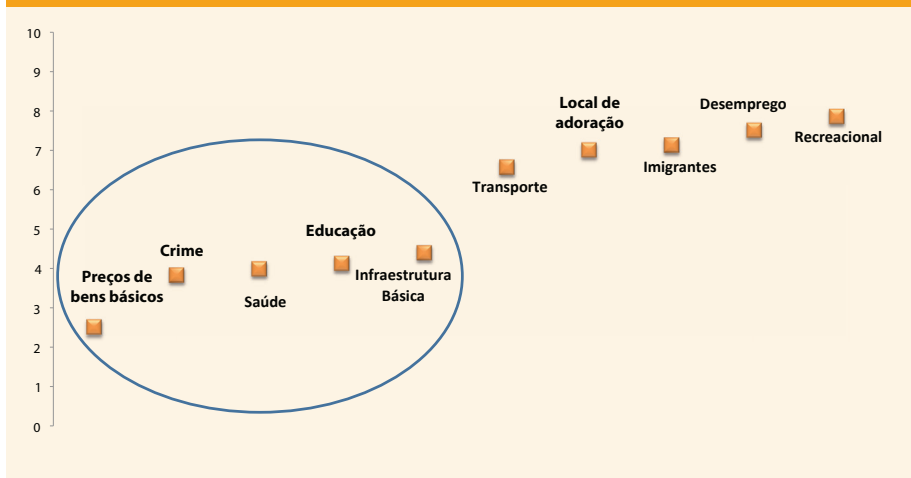


FIGURA 2: PRIORIDADES PÚBLICAS



## PRINCIPAIS RESULTADOS E LIÇÕES APRENDIDAS

O Índice de Satisfação do Cidadão, que era de 2,84 (em uma escala de quatro), ou 71 por cento, mostrou um nível moderado de satisfação. O índice é composto por quatro elementos: avaliação de projetos de desenvolvimento, sistema de entrega, projetos de execução e resultados de projetos (ver Figura 1).

É possível que o Índice de Satisfação do Cidadão, moderado, tenha como resultado uma falta de engajamento público, planejamento inadequado, qualidade do subpadrão de saída,

descompasso entre as necessidades do público e das partes interessadas, uma lacuna do diálogo e da falta de confiança do público nos processos de compras governamentais, o que reflete em sua integridade e transparência.

Apesar do grande investimento, as prioridades públicas têm foco nas necessidades básicas – as públicas, por exemplo, custo de vida, saúde, educação e infraestruturas básicas – e nas de questões de segurança (ver Figura 2). Esse fato gerou um bom ponto de referência para o planejamento de programas de desenvolvimento.

Os resultados forneceram muitas lições, incluindo:

- Implantação de agências execução, o que melhora o planejamento de gerenciamento de projeto;
- Necessidade premente de mais sessões de engajamento e diálogo com as partes interessadas;
- Reformas imediatas, necessárias em determinados procedimentos e processos que desaceleraram os resultados do desenvolvimento;
- Agências de execução, que melhoram os sistemas de gestão da informação para obter, gerir e utilizar os dados de informação e desenvolvimento de desenvolvimento para um melhor planejamento;
- Implantação de agências de execução, que equilibra as capacidades de produção, mão de obra e recursos; e
- Implantação de agências de execução para incutir o planejamento e acompanhamento eficaz.

## BENEFÍCIOS DO ESTUDO

As conclusões e as recomendações dessas lições foram apresentadas às partes interessadas e às agências de execução, ajudando os líderes a reavaliar e elaborar um sistema de inventário mais abrangente. Um modelo de sistema foi concebido e está sendo implementado em todo o país. A identificação de questões incompatíveis ajudou a aliviar as lacunas entre os líderes, as agências e o público. Alocações orçamentárias e recursos adicionais foram mobilizados para mitigar questões críticas. Os líderes políticos também se beneficiaram do estudo nos casos em que a informação ajudou a se concentrar no que o público quer e precisa, o que o leva a ter um maior apoio público.

## O CAMINHO ADIANTE

O estudo abriu caminhos para uma nova abordagem na gestão de projetos, o que levou a Unidade de Planejamento Econômico a desenvolver o Índice de Felicidade Rural e o Indicador Socioeconômico Rural. Uma colaboração mais forte entre as agências de execução foi estabelecida e um plano de comunicação eficaz está em andamento para diminuir os equívocos e a má interpretação entre as partes envolvidas. Na idealização de uma colaboração mais

forte entre as agências de execução, adotou-se a Estratégia do Oceano Azul (*Blue Ocean Strategy*). Finalmente, o Departamento de Serviço Público está passando por revisão e aprovação sobre postos adicionais para agência de execução e agentes de saúde.

## CONCLUSÃO

O estudo envolveu uma avaliação multidimensional, que examinou a obtenção de produtos e resultados de programas de desenvolvimento em período de tempo e local especificados. Seguiu-se a análise da percepção do público em relação à programação do desenvolvimento e comparada entre as duas principais partes – os beneficiários do programa e sua agência de execução, que desempenha papel duplo como implementador e usuário. A pré-apresentação foi feita para as agências implementadoras e líderes locais. Apresentaram-se os resultados ao Secretário-Geral e, finalmente, ao Vice-Primeiro-Ministro da Malásia. Realizou-se uma pós-avaliação, monitorada, para assegurar o acompanhamento e a obtenção dos resultados.

Selecionado para mostrar o uso de avaliação, o estudo também descreveu os outros dois temas da Terceira Conferência Internacional sobre Capacidades de Avaliação Nacional (independência e credibilidade). A Unidade de Coordenação de Implementação é realmente independente e livre de qualquer influência indevida, além de tem plena autoridade para apresentar relatórios diretamente para níveis adequados de tomada de decisão. Essa Unidade tem credibilidade e está autorizada a funcionar como um sistema independente de M&A em nome do governo e já tem a própria Divisão de Resultados de Avaliação desde 2005.

## REFERÊNCIAS

- FORNELL, Claes. *The Cobalt Citizen Satisfaction Survey, Results for the State of Georgia*. Cobalt Community Research: CFI Group International, 2009.
- ROCH, Christine H.; POSTER, Theodore H. Citizen, Accountability and Service Satisfaction: The Influence of Expectation. *Urban Affairs Review* 14, 2006.

## 8. NEPAL

# INSTITUCIONALIZAÇÃO E USO DE AVALIAÇÕES NO SETOR PÚBLICO NO NEPAL

TEERTHA DHAKAL

Secretário Adjunto

Secretariado da Comissão Nacional de Planejamento

### VISÃO GERAL

Os esforços para institucionalizar a avaliação das intervenções de desenvolvimento no Nepal começaram em 1990, embora o processo de planejamento formal tenha se iniciado em 1956. A Comissão Nacional de Planejamento é o órgão máximo para facilitar a execução de M&A no país. O sistema de M&A foi incorporado aos processos de planejamento nacional e a todas as fases do ciclo de gestão de projetos. Da mesma forma, a partir de julho de 2002, o Nepal vem fazendo esforços para institucionalizar a gestão das abordagens de resultados do desenvolvimento em seus processos de planejamento. O país criou indicadores de resultados padronizados nos níveis setorial e de projeto. Desde 1995, essa Comissão realizou avaliações em curso e concluiu 29 projetos em diversos setores,<sup>69</sup> envolvendo terceiros. Este trabalho tem como objetivo fazer uma breve revisão do uso de evidências geradas a partir dessas avaliações nos processos de tomada de decisão e planejamento.

### REVISÃO DA LITERATURA

O uso de avaliações de intervenções de desenvolvimento depende de muitas coisas. Conforme Cracknell (2005), o *feedback* das avaliações pode ser usado para os níveis institucional, setorial, de projeto, de programa e de política ou estratégia. Além disso, as avaliações podem ser usadas em treinamentos e pelos beneficiários e outros que não sejam da agência. No entanto, como firma Weiss (1999), os formuladores de políticas raramente criam novas ações com base nos resultados de avaliação.

---

69 Disponível em: <[npc.gov.np](http://npc.gov.np)>.

Weiss apresenta duas razões principais para a baixa utilização de tais evidências nos processos de formulação de políticas: 1) as pressões de interesses, as ideologias, as informações e as limitações institucionais concorrentes e 2) o fato de muitas políticas mudarem por meio das ações de autoridades em vários escritórios, uma vez que cada um realiza seu trabalho sem uma reflexão consciente (WEISS, 1999).

Um sistema de avaliação independente, que garanta a qualidade do relatório, é essencial para o uso efetivo das avaliações. No entanto, existe uma necessidade de encontrar equilíbrio entre a independência e a relevância interna das avaliações. Gaarder e Briceno (2010) “querem um sistema que seja independente, a fim de alcançar credibilidade externa e legitimidade social, mas não tão independente que perca sua relevância interna.” Além disso, as respostas de gestão para os relatórios de avaliação fornecem uma base útil para garantir o uso eficaz da avaliação ao abordar as recomendações, com a identificação de responsabilidades e do momento da execução. Bamberger e Segone (2011) argumentam que as respostas de gestão são um meio prático para otimizar o uso das avaliações, visando melhorar as ações. Os escritores também defendem a divulgação adequada do relatório, identificando os usuários diretos e indiretos da avaliação, com a finalidade de garantir que os resultados e as conclusões sejam efetivamente utilizados.

## METODOLOGIA

Uma revisão dos documentos, incluindo 29 relatórios de avaliação, cinco documentos do plano de médio prazo e algumas políticas, foi realizada com o objetivo de avaliar o uso das avaliações no Nepal. Além disso, entrevistas com informantes-chave foram efetuadas com nove pessoas (três da Comissão Nacional de Planejamento, dois do Ministério da Fazenda e quatro funcionários ligados ao assunto dos ministérios que diretamente ligados às atividades de desenvolvimento), a fim de gerar informações sobre o uso de resultados de avaliação. Em razão dos limites de tamanho deste artigo, não foi possível incluir aqui partes importantes dos dados e da análise.

## CONCLUSÕES DA REVISÃO DO USO DE AVALIAÇÕES

Como principal planejador e agência de M&A, a Comissão Nacional de Planejamento facilita avaliações, envolvendo outros contratados por meio de processos seletivos. A cada ano, alguns programas ou projetos são selecionados para avaliação de acordo com critérios específicos recebidos dos ministérios. Além disso, os comitês de gestão são formados para cada avaliação com a finalidade de facilitar o processo, aprovar os termos de referência, selecionar os avaliadores certos, facilitar os processos de avaliação e manter a qualidade das avaliações e relatórios.

De 1996 a 2012, a Comissão Nacional de Planejamento realizou avaliações em 29 programas/projetos. Dezesesseis avaliações foram feitas no setor de agricultura, incluindo os subsetores de irrigação e reforma agrária (nove avaliações foram no subsetor de irrigação). A desagregação setorial mostrou que oito avaliações eram do setor social, três da infraestrutura e dois do setor econômico. Das 29 avaliações, apenas 60 por cento tiveram embasamento, enquanto os projetos restantes usaram o método de memória para criá-lo.



Os relatórios de avaliação concentram-se principalmente em processos de implementação e resultados entregues, em vez das hierarquias superiores da cadeia de produção especialmente os resultados.

Metodologicamente, os estudos analisados neste trabalho foram, na maioria, de natureza quantitativa, embora tenham sido feitas tentativas para usar algumas ferramentas qualitativas. Não foram efetuadas triangulações adequadas com as ferramentas, quer na concepção de instrumentos, quer na interface com os dados nos estágios de análise.

A Comissão Nacional de Planejamento estabeleceu práticas para disseminar os resultados de avaliação, convidando uma ampla gama de *stakeholders* (incluindo os formuladores de políticas dos ministérios e parceiros relevantes) e o *upload* de relatórios para *websites*.

Ao analisar os relatórios da avaliação e avaliar seu uso nos processos de planejamento, constatou-se que os resultados foram utilizados instrumentalmente ou para diversas finalidades. As recomendações foram usadas para formular ou refinar as políticas e tomar decisões com relação a continuar, ampliar, replicar ou modificar o projeto e suas modalidades de implementação. Também, usaram-se os resultados nas discussões e nas decisões sobre o programa anual e orçamentos de projetos.

Além disso, as conclusões e os resultados das avaliações de projetos em curso foram utilizados para alterar os programas e para solicitar mais recursos durante o ano fiscal. Os ministérios têm usado os resultados de avaliação como prova para atender às preocupações surgidas nos debates legislativos sobre dotação orçamentária para setores ou projetos. As avaliações dos projetos foram documentadas e usadas para analisar e avaliar os planos de médio prazo e as políticas relevantes. No entanto, nenhum relatório foi utilizado para garantir *accountability* das pessoas envolvidas em processos de implementação, mesmo nos casos em que os projetos não foram bem implementados ou provavelmente não iriam realizar a teoria da mudança inicialmente desenvolvida.

Existem algumas explicações para o baixo uso das recomendações da avaliação em processos de tomada de decisão e planejamento. Evidências indicam que a propriedade e o uso são mais elevados entre as avaliações exigidas pelos ministérios do que aquelas iniciadas pela Comissão Nacional de Planejamento. As recomendações sobre políticas de algumas avaliações foram usadas depois de quatro anos, porque envolviam um plano de médio prazo consecutivo.

Algumas avaliações foram feitas antes de programas ou projetos terem sido totalmente desenvolvidos e sem que ainda tivessem atingido os resultados esperados. Isso reduziu o uso, porque medidas recomendadas não foram convincentes suficientemente para influenciar as decisões políticas relacionadas com o projeto. Avaliação e recomendação de qualidade são determinantes importantes na utilização eficaz de um relatório. A revisão concluiu que, mesmo que uma avaliação seja metodologicamente bem feita e tenha apreendido muitos fatos, se as suas recomendações não forem suficientemente embasadas em uma análise rigorosa, sua qualidade geral e uso diminuem.

Quando perguntado sobre a qualidade do relatório, um formulador de políticas na Comissão Nacional de Planejamento respondeu: "É uma competição insalubre que ocorre entre os avaliadores que oferecem preços muito baixos para obter a contratação mesmo que

a sua proposta não seja tecnicamente sólida.” Além disso, um formulador de políticas de um ministério respondeu: “É em razão das baixas capacidades das partes: as que contratam e as que realizam avaliações.”

O governo do Nepal institucionalizou a prática de avaliação de projetos do setor público. No entanto, as avaliações não foram realizadas de forma sistemática ou com um propósito claramente definido (se para aprendizagem, ou para garantir *accountability*, ou ambos). A menos que as agências que facilitam as avaliações não tenham uma prévia ideia sobre o uso de avaliação, ou as decisões para as quais a avaliação fornece evidências, os relatórios de avaliação não serão usados de forma eficaz.

A falta de objetivos claros de avaliação faz com que seja difícil formular as perguntas da avaliação, que irão gerar evidência em áreas de interesse para os tomadores de decisões políticas. A ausência de políticas de avaliação claramente definidas e de planos periódicos de M&A está relacionada com as inconsistências na condução e utilização de avaliações. Seja qual forem as avaliações feitas, a utilização dos relatórios não é encorajadora.

Os resultados da revisão dos documentos de política e de entrevistas com informantes-chave indicam claramente que a usabilidade da avaliação depende de compromisso dos formuladores de políticas e das demandas para as necessidades imediatas, ou a médio prazo, da oportunidade e da qualidade dos relatórios. Os formuladores de políticas dos altos escalões nem sempre são claros sobre o valor das verbas destinadas à realização de avaliações de impacto. Um funcionário de alto nível de M&A, em um ministério, disse:

*Prazos e, com frequência, questionamentos vêm dos tomadores de decisões políticas sobre os benefícios dos recursos de investimento nas avaliações, argumentando que as questões na implementação do projeto e os resultados são visíveis na superfície, de modo que não há necessidade de gastar verbas com estudos.*

Dúvidas como essas, vindas de altos escalões, afetam a procura e a utilização de avaliações nos sistemas públicos.

Além de relatórios de avaliação, os tomadores de decisões políticas têm outras opções de referência e de *feedback*. Portanto, nem sempre está certo esperar uma relação *a pari passu* entre recomendações de avaliação e políticas. Da mesma forma, são variados os usuários de avaliação, e vão desde os formuladores de políticas de planejamento, orçamento e agências até gerentes de projeto e formuladores de políticas subnacionais.

Descobriu-se que o uso dos relatórios de avaliação dependia da clareza com que suas recomendações abordavam os órgãos de execução e implementação dos planos de ação relevantes. A experiência do Nepal mostra que, para que as recomendações sejam utilizadas de forma eficaz, o projeto da avaliação deve identificar a gama de usuários de relatórios de avaliação.

Perguntas sobre usabilidade dependem muito da qualidade dos relatórios, que, por sua vez, dependem da capacidade e do trabalho independente dos avaliadores. Preocupações com a qualidade podem vir da teoria de mudança da intervenção, as suas metodologias ou de sua análise. Em algumas avaliações, os avaliadores não encontram a teoria de mudança ou os indicadores predefinidos de um projeto. Nesses casos, os avaliadores não foram claros sobre o programa ou a teoria de mudança do projeto (especialmente os impactos ou resultados), em vez disso concentraram-se apenas nos produtos entregues.

## QUESTÕES E LIÇÕES APRENDIDAS

Os resultados mostram que há vários problemas no uso da avaliação no Nepal. A principal delas é fazer das avaliações o fator condutor de política ou mudanças programáticas. A razão são os questionamentos levantados sobre a continuação do uso de verbas para projetos de baixo desempenho em termos dos resultados gerados por estudos de avaliação.

O Nepal carece de uma política clara e coerente de avaliação que impulse a seleção sistemática e que conduza e use avaliações. A fraca capacidade de exigir, facilitar e conduzir avaliações de impacto resulta em estudos de baixa qualidade e de uso limitado de recomendações. Da mesma forma, existe a carência em gerar documentação correta e disseminar relatórios nos idiomas locais. Além disso, em razão do fraco desempenho do sistema de gestão do governo, as lições aprendidas a partir de avaliações não têm sido efetivamente utilizadas para garantir *accountability*.

Com base nesta revisão, as seguintes lições podem ser verificadas:

- Institucionalizar a avaliação como uma função essencial em órgãos públicos é fundamental para aumentar o uso de avaliações;
- A qualidade da avaliação requer um quadro de resultados setoriais com patamares de uma teoria de mudança definida;
- Uma metodologia mista bem concebida, que utilize uma variedade de técnicas quantitativas e qualitativas é importante para a melhoria da qualidade e uso de avaliação;
- É preciso mais *advocacy* em níveis de formulação de políticas para exigir e usar avaliações; e
- A divulgação de resultados e preparação de respostas de gestão são pré-requisitos importantes para a melhoria da utilização das avaliações.

Finalmente, as experiências nepalesas mostram que a usabilidade de avaliação depende fortemente da qualidade das recomendações, as quais dependem da capacidade e independência do avaliador. Assim, o fortalecimento das capacidades do pessoal do governo que facilita as avaliações, e a dos avaliadores que as realizam, é extremamente importante para a melhoria da qualidade e uso de avaliação. Além disso, as comunidades de prática e redes de conhecimento locais, regionais e internacionais são ferramentas importantes para a aprendizagem e institucionalização e do uso efetivo das avaliações.

## REFERÊNCIAS

- BAMBERGER, Michael; SEGONE, Marco. How to design and manage equity-focused evaluations. New York: UNICEF, 2011.
- CRACKNELL, Basil E. *Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solutions*. New Delhi: Sage Publications, 2000.
- GAARDER, Marie M.; Bertha Briceno. Institutionalization of Government Evaluation: Balancing Trade-Offs. International Initiative for Impact Evaluation, *3ie Working Paper 8*, 2010.

- GOVERNMENT OF NEPAL. *Ninth Plan (1997-2002)*. National Planning Commission: Kathmandu, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Tenth Plan (2002-2007)*. National Planning Commission: Kathmandu, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Three Year Interim Plan (2007-2010)*. National Planning Commission: Kathmandu, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Three Year Plan (2010-2013)*. National Planning Commission: Kathmandu, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Thirteenth Plan Approach Paper (2013-2016)*. National Planning Commission: Kathmandu, 2013a.
- \_\_\_\_\_. *National Monitoring and Evaluation Guidelines*. National Planning Commission: Kathmandu, 2013b.
- LINDQUIST, Evert A. *Discerning Policy Influence: Framework for a Strategic Evaluation* of IDRC. University of Victoria: Research Paper, 2001.
- PATTON, Michael Quinn. *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts To Enhance Innovation and Use*. New York: Guilford Press, 2011.
- ROETMAN, Eric. A Can of Worms? Implications of Rigorous Impact Evaluations for Development Agencies. International Initiative for Impact Evaluation, *3ie Working Paper 11*, 2011.
- TIWARI, B. N. An Assessment of Monitoring and *Evaluation* System of National Planning Commission. Unpublished draft, 2010.
- WEISS, Carol H. The Interface between *Evaluation* and Public Policy. *Evaluation*, 5(4): 468-486, 1999. Disponível em: <[evi.sagepub.com/content/5/4/468.abstract](http://evi.sagepub.com/content/5/4/468.abstract)>. Acesso em: 5 feb. 2014.
- WEYRAUCH, V.; LANGOU, G. D. Sound Expectations: From Impact Evaluation to Policy Change. International Initiative for Impact Avaliação, *3ie Working Paper 12*, 2011.

## 9. ARGENTINA

# AVALIAÇÕES DAS POLÍTICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NACIONAL: PERSPECTIVA GERAL

**NORBERTO PEROTTI**  
Subsecretário

Secretaria de Avaliação do Orçamento  
Gabinete dos Ministérios da Presidência

### INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a Argentina fez vários esforços para consolidar as avaliações de políticas como um componente importante do ciclo de gestão.

No início de 2013, em um contexto de diferentes esforços institucionalizados pelas organizações dedicadas à avaliação do setor público, o Departamento Chefe do Gabinete de Ministros da Nação estabeleceu o Programa de Avaliação das Políticas, com o objetivo de aumentar a conscientização sobre as práticas convencionais de avaliação dentro do nível de gestão central. O programa reuniu histórias de sucesso de sistemas de M&A no Estado argentino. Com tal objetivo, o programa coordena conjuntamente o trabalho de três subsecretarias do Departamento do Gabinete de Ministros da Nação.

### CONTEXTO E AÇÕES DESENVOLVIDAS

As práticas de avaliação têm sido parte das agendas de governos da região por vários anos. Com base em novas necessidades de gestão institucional, a avaliação foi posicionada como uma parte integrante do ciclo de gestão de políticas. Na Argentina, as políticas do governo incluem essas ferramentas de gestão para avaliar e orientar ações para resultados esperados. O objetivo é fortalecer as políticas de inclusão social e ampliar os direitos dos cidadãos.

Sistematizar e integrar a avaliação das políticas públicas nos processos de gestão requer recursos humanos especializados, uma forte vontade política e uma cultura de promover avaliações como uma prática institucionalizada na administração pública argentina.

Processos para integrar as práticas de avaliação decorrem da necessidade de incorporar avaliação na agenda e na formulação de políticas do governo como um fator-chave de bens

e serviços de qualidade. Portanto, os objetivos do lançamento de um processo de integração resultam de necessidades dos órgãos públicos. A administração exige ferramentas que possam medir o desenvolvimento efetivo de políticas passadas, presentes e futuras e que possam ser usadas para melhorar a tomada de decisões e a qualidade do produto.

Três componentes principais formam os sistemas de M&A na Argentina: um sistema relacionado com o orçamento (que realize o acompanhamento físico e financeiro dos programas orçamentais), um sistema vinculado a programas sociais (que reúne informações sobre os benefícios, beneficiários e orçamento de programas executados); e um sistema de M&A de programas de governo (que monitore a gestão do programa pelo acompanhamento das metas).

O sistema de monitoramento envolvido na preparação, na execução e no controle do orçamento nacional tem o maior quadro regulamentar e a cobertura mais ampla. O Ministério da Economia, por meio da Direção de Avaliação Orçamentária, realiza o acompanhamento das metas específicas de 380 programas do Orçamento Nacional. Cada programa prepara relatórios de indicadores trimestrais, editados em conjunto entre os líderes e a gestão dos programas. Atualmente, o Programa para o Fortalecimento Institucional Produtivo e a Gestão Provincial Fiscal (PROFIP), um programa financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, visa desenvolver indicadores de resultados em 100 programas orçados para os próximos três anos. Os indicadores irão ajudar a avaliar a gestão fundamentada em resultados e complementar o acompanhamento das metas físicas.

O Conselho de Coordenação de Política Social Nacional, sob a Presidência da Nação argentina, coordena os esforços do programa social, com vários ministérios relacionados aos assuntos. A Direção Nacional de Informações de Programas Sociais, Monitoramento e Avaliação é a unidade responsável por: conceber e implementar sistemas de informação para o estudo da situação socioeconômica da população; conduzir análises políticas úteis; apreender informações sobre os programas sociais existentes; monitorar o progresso no cumprimento das metas estabelecidas no âmbito desses programas; e avaliar os potenciais acertos entre impactos esperados e alcançados. Os sistemas para a tomada de decisão são implementados nos níveis nacional, provincial, municipal e local.

O sistema de monitoramento e avaliação do país – *Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG)* –, no âmbito do Departamento do Gabinete de Ministros da Nação, é uma ferramenta de gestão que sistematiza as informações que os processos de M&A reúnem sobre as políticas governamentais e programas prioritários em diferentes jurisdições. Esta ferramenta suporta a consolidação da abordagem de gestão, fundamentada em resultados na Argentina, por meio da integração e do processamento de informações sobre as realizações esperadas no âmbito do plano estratégico.

O Departamento do Gabinete de Ministros da Nação estabeleceu o Programa de Avaliação da Política. Foi criado pela união de três das subsecretarias do ministério, com base em seu papel de coordenação e na missão de compreender M&A de políticas, de coordenar os sistemas de avaliação setorial e de acompanhamento dos programas de governo. Por meio do desenvolvimento de processos de avaliação, o programa promove a melhoria da governança, a qualidade da política e os resultados da gestão pública.

As metas do programa para os próximos três anos incluem:

- Sensibilização, posicionamento de agenda e avaliação da política de integração na administração pública nacional;
- Desenvolvimento das capacidades de avaliação na administração pública nacional;
- Estabelecimento de avaliação eficaz das políticas nacionais; e
- Desenvolvimento de conhecimento por meio da pesquisa aplicada em avaliação de políticas.

O programa realizou oficinas de capacitação para os funcionários técnicos da administração pública nacional. As primeiras avaliações estão sendo projetadas para diversos programas subordinados ao Gabinete de Ministros da Nação e outros ministérios. Uma avaliação de resultados foi proposta para o plano estratégico do Ministério do Trabalho e Seguridade Social. Uma atividade adicional, vinculada ao objetivo de conscientização e à agenda de posicionamento, é o Seminário Internacional de Políticas Públicas. Além disso, o programa tornou-se o componente de avaliação do Programa de Implementação do Pilar Externo do Plano de Ação a Médio Prazo para a Efetivação do Desenvolvimento (PRODEV), a unidade de direção da Subsecretaria de Avaliação do Orçamento do Estado.

## DESAFIOS

A criação deste programa é uma melhoria qualitativa em integração de M&A na Argentina. Ele não se destina a substituir ferramentas e sistemas existentes, mas sim resgatar as experiências de sucesso e gerar condições para promovê-las.

Atualmente, os três sistemas funcionam de forma independente e fundamentados nas suas metas, funções e recursos apropriados. A estratégia do Programa de Avaliação de Políticas Públicas é contar com suas experiências, a fim de posicionar a avaliação na agenda pública para que a administração pública nacional possa usar as ferramentas existentes. O desafio, portanto, é preparar um terreno fértil para as ações dos *stakeholders* de avaliação.

O desafio principal do programa é tornar-se um *stakeholder* legítimo em um contexto de experiências altamente desenvolvidas, mas mal compartilhadas. O Programa de Avaliação de Políticas Públicas é um espaço para os sistemas de coordenação e as partes de cada organização da administração nacional que tenham responsabilidade final por avaliação. Portanto, os objetivos do programa não se limitam a desenvolver programas e a realizar avaliações de políticas, mas sim visam promover a conscientização, a integração e o desenvolvimento de capacidades instaladas, com a finalidade de melhorar os processos de avaliação na Argentina. Para este fim, o programa conta com o apoio político do chefe do gabinete, o principal responsável pela coordenação dos esforços do poder executivo nacional.

## CONCLUSÃO

Durante os últimos anos, a Argentina vem introduzindo técnicas e procedimentos para agilizar os esforços de gestão política e vem criando as ferramentas necessárias para monitorar e avaliar as principais decisões políticas. Em 2013, a vontade política do chefe do gabinete promoveu e priorizou a avaliação com o desenvolvimento do Programa de Avaliação de Políticas Públicas, visando complementar os sistemas existentes, para integrar o tema e construir uma cultura de avaliação no Estado nacional.

Desta forma, o programa adota uma abordagem progressiva, com planejamento de capacidade e construção de esforços adequados e consistentes. Na Argentina, as experiências com a implementação de M&A mostraram que sem o devido apoio e a conscientização de níveis de média gestão, é extremamente difícil adotar práticas além da gestão do governo ou impedir a sua interrupção em razão das mudanças estruturais da administração pública. O programa torna-se, assim, um jogador-chave no processo de integração da política de avaliação da administração central.

## REFERÊNCIAS

- GOVERNMENT OF ARGENTINA. Resolución 416/2013, de 7 de Junio, de Jefatura de Gabinete de Ministros. *Boletín Oficial*. Year CXXI, n. 32.658, p. 30, 2013.
- NIRENBERG, Olga; BRAWERMAN, Josette; RUIZ, Violeta. *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Paidós, 2000.
- OFICINA NACIONAL DE INNOVACIÓN DE GESTIÓN. *La Gestión Pública por Objetivos y Resultados: Una visión sistémica*, Buenos Aires, 2007. Disponível em: <[sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento\\_estrategico/docs/libro/Gestion\\_por\\_resultados\\_version\\_completa.pdf](http://sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/libro/Gestion_por_resultados_version_completa.pdf)>. Acesso em: 5 feb. 2014.
- ORTEGÓN, Edgar, and Adriana Prieto. *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. v. 42. United Nations Publications, 2005. Disponível em: <[eclac.org/publicaciones/xml/9/22239/manual42.pdf](http://eclac.org/publicaciones/xml/9/22239/manual42.pdf)>. Acesso em: 5 feb. 2014.



## 10. BRASIL

# UM MODELO PARA AVALIAR A MATURIDADE DOS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

**SELMA MARIA HAYAKAWA CUNHA SERPA**  
Auditora Federal

**GLÓRIA MARIA MEROLA DA COSTA BASTOS**  
Auditora Federal  
Tribunal de Contas da União (TCU)

### INTRODUÇÃO: TRIBUNAL DE CONTAS DE UNIÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) é uma organização autônoma, especializada que apoia o controle externo realizado pelo Poder Legislativo. O tribunal tem como objetivo garantir a utilização adequada e eficaz dos fundos públicos, utilizando uma variedade de ferramentas, tais como auditoria e julgamento da prestação anual de contas por parte dos responsáveis pela gestão dos ativos do governo.

O Tribunal de Contas da União do Brasil desenvolveu abordagens que avaliam as ferramentas de gestão pública como sistemas de avaliação de sistemas, sistemas de controle interno, sistemas de governança de tecnologia da informação e ferramentas de avaliação de risco. Estas avaliações garantem uma governança eficaz e de gestão de políticas e programas públicos e contribuem para a melhoria da administração pública.

### OBJETIVOS

Este artigo apresenta um modelo desenvolvido pelo TCU do Brasil para caracterizar a maturidade de sistemas de avaliação na administração pública brasileira. Sistemas de avaliação têm sido divulgados como ferramenta fundamental para apoiar os processos de tomada de decisão e aprendizagem organizacional, para promover a transparência em programas e para avaliar o desempenho das políticas e resultados. Esta informação é essencial para aumentar a confiança de todos os *stakeholders* no processo político, além de contribuir para promover a coordenação, *accountability* e uma governança mais eficaz.

A identificação e a caracterização de sistemas de Avaliação da Administração Pública permitem que o TCU do Brasil reconheça as falhas e as necessidades de melhorias nos sistemas, e faça recomendações para corrigir eventuais deficiências.

O modelo foi fundamentado na literatura de sistemas de avaliação e capacitação em avaliação, com foco no trabalho de Leeuw e Furubo (2008) sobre as capacidades organizacionais para executar e utilizar avaliação.

O Tribunal de Contas da União realizou dois levantamentos preliminares para verificar a adequação do modelo em alcançar seus objetivos e metas. Os resultados demonstraram que o modelo é um instrumento forte que caracteriza a maturidade dos sistemas de avaliação dos ministérios. Por isso, o tribunal aprovou a extensão do modelo de levantamento a todos os ministérios brasileiros.

## REVISÃO DE LITERATURA

A estrutura dos sistemas de avaliação está relacionada com a institucionalização da avaliação como instrumento para apoiar as funções de planejamento, controle e *accountability*. Para Gray et al. (2002), orçamento e auditoria são as principais ferramentas utilizadas para o exercício dessas funções, além da avaliação. O planejamento, a coordenação e a gestão das ações governamentais são feitas por meio do apoio orçamentário. A avaliação de programas e políticas melhora as políticas públicas por meio da produção de conhecimento que subsidia o aprendizado organizacional e melhora as políticas públicas de decisão. A auditoria garante o controle financeiro e a prestação de contas do uso dos recursos públicos.

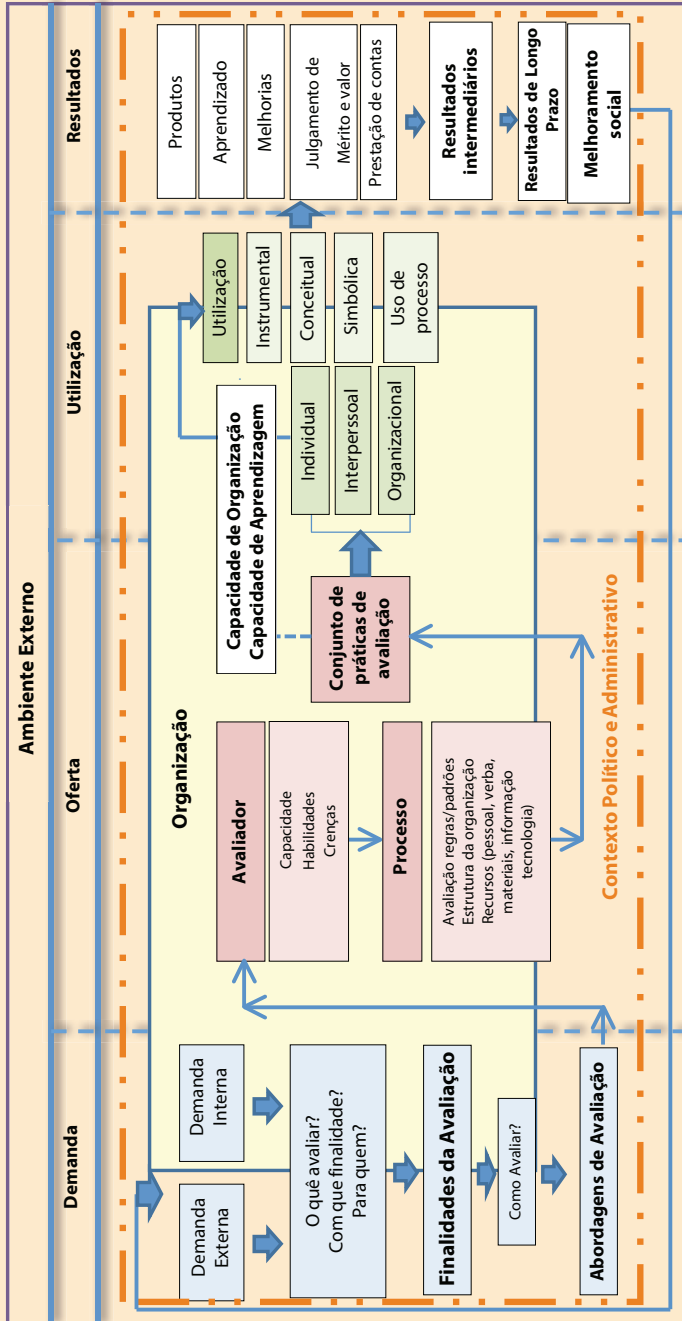
Segundo Grau e Bozzi (2008), a crescente utilização de sistemas de M&A no setor público na América Latina cria mais transparência e melhora a eficácia das ações de governo e, desta forma, aumenta a capacidade de controle social e a legitimidade do Estado, facilita esforços anticorrupção, um melhor uso dos recursos públicos, bem como a criação de políticas e serviços que promovam o bem-estar social, reduzindo assim a pobreza e a desigualdade.

Leeuw e Furubo (2008) aplicaram quatro critérios para rotular um conjunto de atividades avaliativas como um sistema. O primeiro critério tem uma perspectiva epistemológica distinta. O segundo refere-se às atividades de avaliação que devem ser realizadas por organizações e instituições e não em grande parte por avaliadores independentes. O terceiro critério é a permanência ou a história das atividades envolvidas. Essas atividades devem fazer parte das iniciativas de uma organização. O quarto critério incide sobre a utilização prevista para a avaliação, ou seja, informações de atividades avaliativas devem estar ligadas à decisão e aos processos de implementação.

De acordo com Jannuzzi (2012), os sistemas de M&A são as partes articuladas de um sistema mais geral da política e da gestão do programa que fornece informações e conhecimento personalizados de avaliação formativa e sumativa. Estes sistemas gerais demandam os dados necessários para os processos de tomada de decisão dos sistemas de M&A. O autor afirma que os sistemas de M&A não são independentes do sistema geral, uma vez que são desenvolvidos com a finalidade de produção de conhecimento – porque a sua principal característica é a produção de conhecimento – para a melhoria da gestão, apesar de que um sistema de M&A também possa contribuir para a transparência das ações do governo e o julgamento de programas e políticas.

A institucionalização de sistemas da avaliação pode ser caracterizada pelos mecanismos que definem um fluxo regular e contínuo da demanda por avaliação, que dirige um conjunto de práticas de avaliação, que é formalizado, estruturado e coordenado para

FIGURA 1: UM MODELO PARA AVALIAR A MATURIDADE DOS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA



produzir conhecimento, visando contribuir para os processos de tomada de decisão e de aprendizagem organizacional.

## DIMENSÕES DA ANÁLISE DO MODELO PROPOSTO

Com base nesta revisão da literatura, o modelo proposto para identificar e caracterizar a maturidade dos sistemas de avaliação abrange as seguintes dimensões de análise (ver Figura 1):

- **Demanda:** trata-se dos contextos externos e internos em que a procura de avaliação é gerado. Nessa dimensão, os constructos a serem avaliados se relacionam com o ambiente organizacional externo e interno (política e administrativa), em que a demanda por avaliação é gerada, estruturada e a ele submetida em razão de sua finalidade. Assim, interessa examinar a adequação dos processos de planejamento, visando assegurar a consistência do objeto a ser avaliado, a quem (usuários pretendidos de avaliação) e com que finalidade;
- **Oferta:** produção de conhecimento – responsabilidade organizacional: a estruturação de processos e da organização dos meios para realizar as atividades de avaliação (capacidade de avaliação). Nessa dimensão, os constructos a serem estudados são em relação: à definição e divulgação, nas organizações, das práticas avaliativas a serem utilizadas; ao apoio da organização, em termos de *background* educacional e treinamento dos profissionais responsáveis pela condução das atividades avaliativas; à formalização de práticas avaliativas, de acordo com a definição de suas responsabilidades, procedimentos e instrumentos; e à alocação dos meios necessários para a realização das atividades.
- **Capacidade de Aprendizagem da Organização:** atributos e condições de uma organização para apoiar a aprendizagem, no que diz respeito à clareza e apoio à missão e visão da organização, à liderança que apoia a aprendizagem, à cultura organizacional experimental, à capacidade de transferência de conhecimento e trabalho em equipe e à cooperação; e
- **Uso:** a investigação de mecanismos que favoreçam a utilização do conhecimento produzido pelas atividades avaliativas, a fim de melhorar a gestão de programas e políticas.

## METODOLOGIA

Dois estudos preliminares recolheram dados sobre as percepções e as opiniões de uma amostra não aleatória de gestores públicos que eram responsáveis pela implementação de programas e políticas finalísticas. Foram feitas a caracterização e a avaliação com base nos constructos do modelo, relacionadas a como as agências são estruturadas para realizar a avaliação do conhecimento. Os estudos mediram as atividades e os recursos disponíveis para apoiar essas atividades, o objetivo da sua utilização e o sucesso das agências no desenvolvimento de uma cultura de aprendizagem avaliativa.

Desenvolveu-se um questionário fundamentado nas construções de interesse no estudo para um levantamento preliminar. Este questionário incluiu quatro partes: perguntas sobre

FIGURA 2. PERFIL DE MATURIDADE DOS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO



o lado da procura, o lado da oferta (produção avaliativa de conhecimento), a capacidade de aprendizagem organizacional e uso do conhecimento da avaliação. No total, foram 24 perguntas.

Antes da pesquisa, dois ministérios brasileiros foram convidados para participar do estudo-piloto. Em razão da natureza e da finalidade do estudo, para avaliar a adequação do modelo e o instrumento para medir a maturidade dos sistemas de avaliação, não foi revelado que os ministérios participariam neste inquérito preliminar. Os ministérios identificaram todos os gerentes com autoridade para tomadas de decisão em suas agências e responsáveis por implementação de programas e políticas finalísticas (162 no Ministério 1 e 147 no Ministério 2). Uma pesquisa eletrônica foi enviada a todos os gestores. Foram recebidas 118 respostas válidas (73 do primeiro ministério e 45 de segundo ministério).

As estatísticas descritivas foram preparadas com o uso do SPSS Statistics 12.0. A média de cada constructo foi adotada para caracterizar o perfil de maturidade de sistemas de avaliação dos dois ministérios (ver Figura 2).

## RESULTADOS

Os resultados mostram uma maturidade intermediária dos sistemas de avaliação dos dois ministérios, com destaque para a relevância do conhecimento produzido para a melhoria de ambos os programas e de gestão (como pode ser visto na dimensão de utilização). Há também possíveis melhorias nas dimensões de demanda por avaliação e produção de conhecimento. No primeiro caso, as melhorias podem ser feitas com relação ao planejamento da demanda

por avaliação, o compartilhamento de informações e ferramentas de avaliação. No segundo caso, que lida com o desenvolvimento da capacidade avaliativa, possíveis melhorias se relacionavam principalmente com treinamento de pessoal e alocação dos recursos necessários para o desenvolvimento de atividades.

Quanto ao ambiente organizacional, a componente experimental é destacada como favorável ao desenvolvimento de uma cultura de avaliação. No entanto, existem oportunidades de melhoria na definição de objetivos do sistema de avaliação, bem como na transferência de conhecimento por meio da partilha de informação e aprendizagem organizacional. Esse fato reforça as observações feitas sobre demanda por avaliação.

A demanda de Ministério 1 tinha sido sistematizada e orientada, principalmente pelo plano plurianual e os planos setoriais. No Ministério 2, além do plano plurianual, o planejamento estratégico assumiu papel importante na orientação das atividades de avaliação.

Observou-se forte concorrência entre a demanda por avaliações internas e externas, principalmente no âmbito das instituições de Controle e do Escritório Executivo. Esse fato poderia comprometer a capacidade de avaliação dos ministérios, considerando a insuficiência de recursos humanos e as lacunas nas habilidades de pessoas necessárias para completar as atividades de avaliação.

Com relação ao fluxo de informações entre os fornecedores e destinatários do conhecimento produzido pela avaliação, notou-se que as deficiências que poderiam comprometer a utilização das informações ainda existem, especialmente na transferência do conhecimento produzido.

No que diz respeito ao desenvolvimento da capacidade de avaliação, no Ministério 1, a maioria dos entrevistados concordou que as ferramentas usadas para monitorar e avaliar os programas e as ações políticas, bem como a utilização de informações foram divulgadas e difundidas nas respectivas agências. No entanto, as suas equipes não foram capazes de identificar os objetivos e as ferramentas utilizadas, mesmo que houvessem concordado que os instrumentos estavam formalmente instituídos.

De acordo com os entrevistados do Ministério 1, os passos para a comunicação dos resultados de M&A não foram completamente formalizados, havendo uma deficiência no sistema de comunicação.

Quanto à capacidade de pessoal, a maioria dos entrevistados em ambos os ministérios concordaram com a importância de ações que levam à criação de capacidades para o trabalho que está sendo desenvolvido. No entanto, mais de 50 por cento dos entrevistados do Ministério 1 não sabia ou não concordou que o ministério prevê incentivos para a melhoria do funcionário. Mais de 50 por cento também discordou que o ministério promove, de forma equitativa, treinamento para todos os funcionários, a fim de satisfazer às necessidades de capacitação. No Ministério 2, 45 por cento dos entrevistados não sabiam ou não concordaram que o ministério prevê incentivos para a melhoria de funcionários, e 41 por cento não sabia ou não concordaram que o ministério promove formação, de forma equitativa, para todos os funcionários.

É relevante destacar que os dois ministérios estão em fase inicial de apoiar o desenvolvimento de habilidades de liderança. Há também espaço para melhorar o trabalho em equipe, pois mais de um terço dos entrevistados não sabiam ou não concordaram com esse aspecto.

Também é interessante notar que a maioria dos entrevistados de ambos os ministérios concordou que o conhecimento técnico para os funcionários que realizam atividades de M&A é adequado, embora a média de respostas não corrobore esta afirmação. Em contraste, a maioria dos entrevistados de ambos os ministérios acreditava que a quantidade de pessoas para monitorar e avaliar os programas é insuficiente.

Do Ministério 1, 25 por cento dos entrevistados não sabiam se havia superposição de atividades de M&A entre os diferentes órgãos do Ministério. Mais de 30 por cento concordou que há superposição. No Ministério 2, quase 70 por cento dos inquiridos concordou que havia alguma superposição.

De acordo com 68 por cento dos entrevistados do Ministério 1 e 60 por cento do Ministério 2, as respectivas agências têm a capacidade de avaliar outros estudos da M&A de programas, ações e políticas. Além disso, 58 por cento dos inquiridos do Ministério 1 e 61 por cento dos entrevistados do Ministério 2 concordaram que suas agências já desenvolveram a competência técnica necessária para executar essas atividades.

As principais práticas de avaliação do Ministério 1 são a elaboração de relatórios de gestão, que obteve o maior percentual de concordância entre os entrevistados (82 por cento), seguido de planejamento da avaliação (80 por cento), a revisão normativa do programa (79 por cento), os resultados do monitoramento (75 por cento) e acompanhamento da execução (74 por cento). Essas práticas indicam a natureza do sistema de avaliação do Ministério 1, cujas atividades focam-se em acompanhamento da execução e resultados de programas e políticas. Na percepção dos entrevistados, as práticas de avaliação contribuíram principalmente para a utilização do processo de compreensão do programa, a melhoria da gestão e do entendimento da importância destas ferramentas, o desenvolvimento de habilidades e as técnicas e o aumento do compromisso na organização.

As principais atividades de avaliação do Ministério 2 são a elaboração de relatórios de gestão, seguido por indicadores de desempenho, estudos de diagnósticos internos e reuniões internas. Estes resultados tornam evidente que a estrutura do sistema de avaliação é dada por indicadores de desempenho e os relatórios de gestão no Ministério 2, que ainda são segmentados por órgãos responsáveis pela execução de programas, ações e políticas.

No que diz respeito à disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, mais de 50 por cento dos entrevistados em ambos os ministérios concordou que as suas unidades têm acesso aos recursos necessários para cumprir as atividades de M&A de programas, ações e políticas, aproximadamente, 44 por cento não sabem ou não concordaram a este respeito.

É relevante destacar que 46 por cento dos entrevistados no Ministério 1 e 52 por cento no Ministério 2 não sabiam ou discordaram que as ferramentas para as atividades de avaliação (por exemplo, equipamento, *software*, apoio administrativo) estavam disponíveis na instituição. Além disso, 67 por cento dos inquiridos no Ministério 1 e 68 por cento dos inquiridos no Ministério 2 discordaram ou não sabiam se os profissionais envolvidos nessas atividades tiveram tempo suficiente para refletir sobre os sucessos e os fracassos identificados.

Em relação à aprendizagem organizacional, a análise dos dados mostrou que o Ministério 1 é uma instituição que privilegia a experimentação e a solução de problemas com base em trabalho de equipe. No entanto, no que diz respeito à clareza de propósitos, 39 por cento dos

entrevistados não sabiam ou não concordaram que existe um processo de autoavaliação em relação aos objetivos alcançados pelo órgão; 34 por cento não sabiam ou não concordaram que os gerentes seniores e suas equipes compartilhavam de uma visão comum das atividades a serem desenvolvidas; e 32 por cento não sabiam ou não concordaram que todas as equipes compartilhavam a missão e os valores do ministério.

No que diz respeito à aprendizagem organizacional no Ministério 2, de acordo com os entrevistados, ela favorece o empoderamento, a solução de problemas com base em trabalho de equipe e a experimentação. No entanto, com relação à clareza de propósitos, como se vê no caso anterior, quase 60 por cento dos respondentes não sabiam ou discordaram que a missão do ministério identifica os valores que são compartilhados por todas as equipes. Além disso, 33 por cento dos entrevistados não sabiam ou não concordaram que existe uma visão compartilhada de atividades a serem desenvolvidas entre gerentes e suas equipes e que existe um processo de autoavaliação relacionado aos objetivos alcançados pela agência (27 por cento).

Quanto à utilização dos resultados, observou-se que os gestores geralmente têm uma percepção positiva das atividades de avaliação para a aprendizagem e melhoria de programas e políticas, especialmente para promover mudanças, com o objetivo de promover a compreensão da função do programa e identificar oportunidades de progresso.

O modelo proposto torna possível identificar o perfil da maturidade dos sistemas de avaliação existentes e para construir uma taxonomia específica para a administração pública brasileira, permitindo um controle mais eficaz das ferramentas utilizadas para auxiliar políticas públicas e gestão de programas.

## REFERÊNCIAS

- GRAU, Nuria Cunill; OSPINA, Sonia. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: informe comparativo de 12 países*. v. 12. World Bank, 2008.
- KUSEK, Jody Zall; RIST, Ray C. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Avaliação System*. Washington: The World Bank, 2004.
- JANNUZZI, Paulo M. *Um referencial teórico para análise da institucionalização dos sistemas de avaliação*. 3 f. Exame de qualificação em conteúdos específicos (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, 2012.
- LEEuw, Frans L; FURUBO, Jan-Eric. Evaluation Systems: What Are They and Why Study Them? *Avaliação*. 14 (2):157-169, 2008.



## 11. BRASIL

# AVALIANDO O DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO BRASIL: ANÁLISE DO CICLO DE PRODUÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE ESTUDOS DA AVALIAÇÃO PELO MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

**MARCO ANTONIO CARVALHO NATALINO**

Coordenador-Geral para a Avaliação de Impactos e Resultados

**ALEXANDRO RODRIGUES PINTO**

Diretor Interino de Avaliação

**MARTA BATTAGLIA CUSTODIO**

Coordenadora para a Avaliação de Impactos e Resultados

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)/  
Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

### INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta uma análise do ciclo de produção e disseminação de estudos da avaliação no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)/ Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Brasil. Tem como objetivo descrever e contextualizar os avanços institucionais e as normas envolvidas na avaliação de longo alcance de programas sociais do Brasil na última década, um período em que o progresso social do país foi acompanhado pela criação de uma secretaria responsável pela avaliação de muitas das novas políticas sociais do país.

O artigo explica as etapas envolvidas na determinação de como e quando os programas sociais devem ser avaliados, ao especificar a metodologia de pesquisa e perspectiva teórica e na contratação de instituições externas de avaliação. O documento também aborda como

o ministério, por meio da SAGI, monitora e qualifica a realização de pesquisas e disseminação do conhecimento. A discussão contribui para a compreensão de como a criação de instituições públicas credíveis, e a mistura de estudos internos e externos da avaliação pode promover o progresso de uma cultura de avaliação e pode melhorar a eficiência das políticas públicas, particularmente nos países em desenvolvimento.

### NOVE PASSOS PARA A PRODUÇÃO E A DISSEMINAÇÃO DE ESTUDOS DE AVALIAÇÃO

A avaliação de políticas públicas é uma função importante para melhorar e qualificar a tomada de decisão por funcionários públicos, trazendo evidências empíricas que permitem escolhas mais racionais e objetivas. Weiss (1998, p.10) observa que a informação objetiva sobre programas de implementação e os resultados podem trazer “escolhas mais sensatas” para a alocação de recursos públicos e para programar o planejamento. Weiss também destaca que a avaliação pode e deve ser utilizada como forma de garantir a prestação de contas, com ênfase nos objetivos alcançados para o público interno e a compreensão da intervenção social por parte do público externo (WEISS, 1998, p. 26-28).

Com a criação do MDS, em 2004, que incorporou ações na segurança alimentar, transferência de renda, assistência social e, mais tarde, inclusão produtiva, tornou-se necessário organizar uma estrutura capaz de produzir dados relevantes e oportunos para ajudar o projeto, a implementação, o foco e o reordenamento de políticas públicas no âmbito de suas competências. A SAGI responde a esta demanda. Vaitsman, Rodrigues e Paes-Souza (2006, p. 15) consideram isto uma inovação na gestão pública brasileira, porque não havia nenhuma estrutura no Brasil com uma organização de avaliação que compartilhasse seu nível hierárquico das unidades avaliadas. Para alcançar seus objetivos, a SAGI, através de seu Departamento de Avaliação (DA/SAGI) usa estudos principalmente estudos externos de avaliação, contratação institutos de pesquisa, empresas privadas de pesquisa, consultores individuais e grupos de pesquisa, através do Conselho Brasileiro para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Depois de quase 10 anos de trabalho, a SAGI produziu mais de 130 estudos de avaliação, contemplando um vasto grupo de ações, programas, benefícios e serviços sob a responsabilidade do MDS. O DA/SAGI utiliza métodos variados para avaliar os programas, porque a escolha da metodologia depende das perguntas de avaliação da fase de implementação do programa (JANNUZZI et al. 2009).

Este modelo de avaliação, utilizando avaliadores que não pertencem à estrutura do ministério, pode ser considerado o que Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 289) definem como uma avaliação mista, porque combina as vantagens de uma análise interna (por exemplo, o conhecimento de programas, a capacidade de diálogo com os funcionários públicos, uma melhor compreensão da cultura organizacional e da dinâmica da tomada de decisão) com as vantagens de uma análise externa (por exemplo, uma maior autonomia, credibilidade externa, a possibilidade de trazer o conhecimento específico sobre algumas metodologias). Funcionários do DA/SAGI monitoram o cumprimento do cronograma de pesquisa e mantêm um diálogo constante tanto com o instituto contratado como com os profissionais responsáveis pelo programa avaliado, garantindo a qualidade dos resultados em termos de consistência metodológica e teórica.

O DA/SAGI também abrange aqueles que irão utilizar a avaliação, a fim de verificar suas demandas de conhecimento. Por meio deste método, a SAGI tem como objetivo realizar a difícil tarefa de garantir a independência e a credibilidade da própria investigação e que a avaliação será realmente usada para a qualificação das políticas públicas – um calcanhar de Aquiles comum em estudos de avaliação.

Para alcançar a quantidade de estudos de pesquisas e garantir as qualidades descritas anteriormente, a SAGI sistematizou suas ações em nove etapas, que vão desde a validação da demanda até a publicação de microdados na internet.

### **Passo 1: Discussão**

Tapajós et al. (2010) observam que a natureza e o objeto dos estudos que serão feitos é o resultado de um debate coletivo entre os muitos setores do MDS. O debate considera se um programa já foi avaliado, os objetivos da avaliação, as metodologias apropriadas para alcançar os objetivos da avaliação, as restrições orçamentárias e a existência de estudos anteriores realizados por outras instituições. A discussão também considera as necessidades identificadas por meio da revisão periódica dos programas sob a égide do MDS.

Guiado pelo planejamento estratégico do ministério, o grupo de trabalho de monitoramento e avaliação é o fórum institucional que possibilita que ocorra a discussão das prioridades e organiza a agenda da avaliação para o próximo ano. Além da SAGI, todas as outras secretarias do MDS, o escritório do Secretário Geral e o Gabinete do Ministro participam do grupo de trabalho.

### **Passo 2: Termos de referência**

Especificar os objetivos da avaliação e sua metodologia requer uma discussão técnica com a área do MDS que está em demanda. Este processo faz com que seja possível identificar questões de investigação e demandas de informação que podem ser fornecidas por outros meios e estratégias, tais como a organização da base de dados existentes ou a criação de séries históricas por meio da manipulação dos indicadores existentes. O tipo de estudo de avaliação é, então, definido com os seus objetivos, os métodos e as fontes de dados. Depois que o objeto de estudo é definido e refinado, o Departamento de Avaliação redige um Termo de Referência para a contratação de uma equipe de pesquisa e especificar os requisitos técnicos, metodológicos e administrativos para assegurar a qualidade da pesquisa.

### **Passo 3: Contratar**

A contratação de um avaliador externo é fundamentada na proposta mais vantajosa enviada à administração por meio de um processo de licitação pública, o que garante ampla concorrência entre as partes interessadas. A licitação é normalmente realizada por leilão eletrônico (“pregão eletrônico”). É importante que os termos de referência sejam o mais detalhado, específico e claro possível. Algumas questões que não afetam o orçamento ainda podem ser esclarecidas na primeira reunião entre a equipe de pesquisa e a SAGI.

#### **Passo 4: Diálogo para a operacionalização do estudo**

A primeira reunião entre a equipe de pesquisa e a SAGI é a hora e o lugar para um diálogo aberto. Na reunião, a SAGI e a secretaria interessada na avaliação discutem os termos administrativos incluídos no contrato assinado, o rigor metodológico, a qualidade teórica e as expectativas de conhecimento que a área finalística coloca sobre o estudo. Os pesquisadores externos têm uma melhor ideia dos “elementos essenciais” e “periféricos”, o que melhora o foco do esforço analítico. Esse processo continua durante toda a programação de pesquisa, com muitas discussões na medida em que os dados preliminares são enviados à SAGI.

#### **Passo 5: Acompanhamento do estudo**

Grupos de pesquisa ou indivíduos nunca são os únicos responsáveis pela execução das atividades de pesquisa. A SAGI segue cada passo, dando contribuições substanciais sobre cada um deles. Como qualquer tarefa de pesquisa é um assunto complexo, este envolvimento técnico é crucial para identificar problemas e garantir a qualidade dos resultados finais. Além disso, é importante que o acompanhamento seja feito por uma equipe muito qualificada, para que o debate possa ser mantido em um nível elevado, com acadêmicos e pesquisadores respeitados. Este processo também gera um ciclo no qual o pessoal da SAGI é constantemente qualificado pelo contato próximo com os bons (e maus) pesquisadores. Uma verdadeira consideração do processo de monitoramento deve permitir e lidar com maus pesquisadores e não reprimir a sua existência. Além disso, em alguns casos, bons pesquisadores podem fazer pesquisas ruins, visto que gerar novos conhecimentos é sempre complexo e pode não ser necessariamente feito no prazo esperado pelos funcionários do governo. O monitoramento dos pesquisadores e o aprendizado institucional da SAGI permitem a rápida identificação de problemas e evita as piores consequências de uma boa pesquisa que deu errado.

#### **Passo 6: Os resultados finais**

Uma vez que a pesquisa é feita, um ciclo de discussões técnicas começa com a proposição de um plano e a apresentação dos resultados parciais. Esse fato, muitas vezes, envolve, além do relatório de pesquisa a ser feito pelo grupo de pesquisa externa, os estudos técnicos redigidos pelo pessoal do Departamento de Avaliação ou por um consultor externo. Como é comum e recomendado em qualquer investigação, a análise visa aos objetivos da pesquisa, mas, muitas vezes, se estende a novos e diversos aspectos encontrados durante o trabalho de campo, dando uma rica interpretação dos dados que vai além da intenção original.

#### **Passo 7: Divulgação dos resultados**

Os resultados são então apresentados à secretaria finalística para uma discussão técnica e aprofundamento da análise. Este processo pode ou não envolver a equipe de investigação externa. Depois de discutir os resultados internamente, a SAGI pode organizar seminários públicos para disseminar o estudo entre os *stakeholders* no governo, nas universidades e na sociedade civil. Também é comum para a SAGI apresentar estudos em seminários acadêmicos e governamentais.

## Passo 8: Publicação dos resultados

A publicação dos resultados é o passo fundamental que assegura a presença de *accountability* e possibilita credibilidade à SAGI e ao MDS. É importante reconhecer que os resultados de qualquer estudo feito com recursos públicos devem ser públicos e abertos à consulta da sociedade. O uso da internet é uma poderosa ferramenta neste sentido, dando a opção de um investimento de baixo custo com um grande retorno. A publicação consiste de um sumário executivo, um relatório de pesquisa e um documento técnico, além de outros trabalhos de pesquisa que podem se originar nos dados originais e, eventualmente, de livros. A SAGI também organiza um periódico e publica os *Cadernos de Estudos* (folhetos de estudo) para divulgar as suas pesquisas.

## Passo 9: Publicação de microdados

A publicação de microdados é a etapa final e permite à comunidade de pesquisa a oportunidade de fazer a própria análise dos dados. Ao institucionalizar esse procedimento, a SAGI tornou-se uma fonte confiável de dados estatísticos sobre as políticas sociais. A publicação de microdados também fortalece a investigação nessa área e possibilita à SAGI um papel central na comunidade epistêmica de pesquisa de avaliação.

## CONCLUSÃO

As nove etapas realizadas pela SAGI para garantir a qualidade dos estudos de avaliação se tornam um caso de boa gestão do processo de avaliação. Os passos combinam as vantagens de avaliações internas e externas e permitem vários métodos e perspectivas. O objetivo deste artigo terá sido atingido se esta apresentação ajudar a outros países e às instituições na qualificação dos respectivos processos, fortalecendo a cultura de avaliação e qualificando as políticas públicas examinadas.

## REFERÊNCIAS

- BAMBERGER, Michael; RUGH, Jim; MABRY, Linda. *RealWorld Evaluation: Working under Budget, Time, Data, and Political Constraints*. Sage Publications, 2011.
- JANNUZZI, P.M et al. *Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são*. Cadernos EIAPP – Avaliação de Programas Sociais. ENAP. Brasília, 2009.
- TAPAJÓS, L. et al. *O Processo de Avaliação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional entre 2004 e 2010: a Experiência do MDS*. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, V. 1, 2 e 3, 2010.
- VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. *Avaliação de programas e Profissionalização da gestão pública*. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, n. 1, janeiro-junho de 2011.
- WEISS, C. *Evaluation*. New Jersey: Prentice Hall, 1998.
- WORTHEN, Blaine R; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. *Avaliação de Programas – Concepções e Práticas*. Edusp. São Paulo, 2004.

## 12. REPÚBLICA DOMINICANA

# ANÁLISE DAS LIÇÕES APRENDIDAS PELA REPÚBLICA DOMINICANA NO MONITORAMENTO LOCAL, NOS NÍVEIS INSTITUCIONAL/GOVERNAMENTAL, AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO PARTICIPATIVO

**HERNAN RODRIGUEZ MINIER**

Economista, Pesquisador e Professor

Escola de Economia e Centro para Empreendedorismo

e Inovações Empresariais da Universidade Autônoma de Santo Domingo

### INTRODUÇÃO

Recentemente, os méritos e as características da participação de acompanhamento e avaliação têm sido uma questão de debate acalorado. Várias tendências acadêmicas e empíricas são evidentes, tanto nos campos da teoria do desenvolvimento quanto na formulação de políticas. Os doadores na América Latina e outras regiões insistem na inclusão dos principais *stakeholders* em acompanhamento e atividades de avaliação, e as organizações não governamentais já estão cada vez mais fazendo isso.

Os programas e projetos visam impactar as áreas de políticas públicas, tanto em âmbito nacional quanto em regional ou local. Por esta razão, os programas devem estar sujeitos a um plano de monitoramento, acompanhamento e avaliação o qual, por sua vez, faz parte de um sistema de acompanhamento e avaliação capaz de melhorar a eficácia e a aplicabilidade do plano. Para ser eficaz, um sistema de acompanhamento e avaliação deve incluir um componente participativo, que leve em conta tanto os *stakeholders* diretos e indiretos elegíveis para apoiar a sua implementação.

Este artigo descreve as contribuições de um sistema de acompanhamento do planejamento “comunitário” ou “participativo”, esforços de acompanhamento e avaliação, que têm



componentes participativos e resultados, análise dos pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças (análise SWOT) e as lições aprendidas resultantes de tais experiências.

## CONTEÚDO PRINCIPAL

No passado, os programas de desenvolvimento não conseguiram incluir sistematicamente atividades de avaliação. Atualmente, a maioria dos programas – infelizmente nem todos – inclui algum tipo de componente de avaliação. A maioria dos gerentes de programas ou coordenadores concorda que as avaliações são, não só necessárias, mas também relevantes para fornecer informações à tomada de decisões adequadas sobre o fortalecimento das estratégias de implementação de um programa.

Para melhorar a sua eficiência, um sistema de acompanhamento e avaliação deve ser dotado de um componente participativo, que considera os *stakeholders* diretos e indiretos que sejam capazes de contribuir para a implementação do sistema. Sistemas comunitários de acompanhamento desempenham papel importante na construção de capacitação da comunidade, ao lhe dar capacidade para monitorar e avaliar os esforços que visam melhorar a sua situação socioeconômica. O acompanhamento participativo e avaliação oferecem várias inovações a respeito dos métodos convencionais de acompanhamento e avaliação. Suas características distintas resultam dos quatro princípios básicos aplicados ao projeto e à avaliação de políticas públicas: participação, aprendizagem, negociação e flexibilidade do processo.

**Participação** significa a inclusão de populações na etapa de criação do projeto e análise de dados, uma diferença significativa entre os sistemas convencionais **Aprendizagem**, em especial o aprendizado na prática, implica uma base para melhoria contínua e para ações corretivas. A **negociação** entre o maior número possível de grupos (por exemplo, população, os doadores, o serviço público) gera um consenso sobre o que deve ser objeto de acompanhamento e avaliação, como e quando os dados devem ser coletados, o significado da informação, como compartilhar resultados e quais ações devem ser realizadas. **Flexibilidade de processos** é essencial para se adaptar às mudanças de beneficiários (por exemplo, números, funções, conhecimento) e seu contexto. Ao invés de simplesmente identificar problemas e deficiências, os programas de avaliação devem centrar-se na coleta de lições aprendidas para uso futuro, tanto de sucessos como de desafios.

Um processo de avaliação participativa pode ajudar a melhorar a comunicação entre os integrantes do programa durante os seus vários estágios de implementação.

Embora a República Dominicana ainda tenha pouca experiência em acompanhamento participativo de avaliação, o país está tomando as medidas necessárias para promover métodos sociais que ajudem as comunidades a participar no desenvolvimento e acompanhamento de políticas públicas, planos, programas e projetos. Estes esforços foram classificados em três categorias: os esforços locais, focados e organizados para os programas e projetos; esforços focados em questões locais, de tipo institucional; e os esforços nacionais, focados na concepção, acompanhamento e avaliação de políticas públicas e planos de desenvolvimento nacionais.

A análise SWOT dessas experiências implicou as seguintes conclusões:

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Empoderamento comunitário aumentado em função dos desafios socioeconômicos Maior eficácia na coleta de informações A participação ajuda a melhorar o desempenho de programas e projetos	Pouca participação da sociedade civil Precisa treinamento adicional em métodos de coleta de informação Nem os governos locais nem as políticas públicas promovem tais organizações Não há orçamento para seu desenvolvimento
AMEAÇAS	OPORTUNIDADES
A sociedade civil pode querer se concentrar nesses tipos de iniciativas Envolvimento de partidos políticos nessas organizações	Interesse de organizações multinacionais no seu desenvolvimento As populações estão interessadas

## CONCLUSÃO

Embora algumas medidas já tenham sido tomadas a nível legal, na prática, acompanhamento participativo e avaliação é limitado na República Dominicana. As experiências nesta área não estão sendo replicadas.

Os comitês de acompanhamento locais têm experiência específica em acompanhamento participativo e avaliação, com base em metodologias e princípios do sistema de acompanhamento comunitário.

Os espaços participativos institucionais são um acompanhamento participativo e um mecanismo de avaliação adequado, mas precisam ser reforçados.

É preciso desenvolver mais oportunidades para a participação no nível institucional local, mas com um maior envolvimento da sociedade civil. Atualmente, 50 por cento são formados por representantes dos governos nacional e locais.



# 13. REPÚBLICA DOMINICANA

## EXPERIÊNCIA DA REPÚBLICA DOMINICANA NA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA *SOLIDARIDAD*

**IVETT SUBERO ACOSTA**

Diretora do Sistema de Monitoramento da ONU

**DORIS MELO**

Subdiretora do Sistema de Monitoramento da ONU

**SÓCRATES BARINAS**

Coordenador de Projeto de Avaliação

Escritório de Cooperação Multilateral (DIGECOOM)

Ministério da Economia

### INTRODUÇÃO

Com o objetivo de melhorar os fracos indicadores sociais, o governo da República Dominicana promoveu políticas de proteção aos grupos extremamente pobres ou vulneráveis. Em 2004, lançou uma nova Estratégia de Política Social destinada a reduzir os níveis de pobreza.

Em 2005, o governo começou a implementar a sua rede de proteção social, com o Programa *Solidaridad* (Programa Solidarietà), que se constitui em um meio para desenvolver uma estratégia de redução da pobreza. O Programa *Solidaridad* apoiou a melhoria da renda e esforços de investimento em capital humano para as famílias extremamente pobres (identificados por um sistema de segmentação) por meio de transferências condicionadas de dinheiro. As transferências condicionadas de dinheiro foram viabilizadas por um cartão eletrônico, que apoiou à prevenção da transmissão intergeracional da pobreza e melhorou os investimentos domésticos em educação, saúde e nutrição. O Programa *Solidaridad* é um dos primeiros esforços de redução da pobreza e da exclusão social desenvolvidos pelo governo dominicano, e o programa é coordenado pelo Gabinete de Política Social ligado à Vice-Presidência da República.

Nos estágios iniciais, o Programa *Solidaridad* atingiu 95.000 domicílios-piloto. Em 2010, ele atendia a 806 mil famílias extremamente pobres; cobria 1 milhão de lares em âmbito nacional. A política de proteção social fundamentada na transferência condicionada e não condicionada de renda foi implementada por meio de vários subsídios: *Comer es primero* (Comer vem em primeiro lugar), para a compra de alimentos de até US\$ 20;

o Bônus de Frequência Escolar, no valor de US\$ 4 por criança registrada; Dominicanos Com Um Sobrenome, facilitando o registro de certidões de nascimento e de identidade; um vale gás, no valor de US\$ 6 para a compra de gás liquefeito de petróleo; e um vale energia, que dava US\$ 11 para energia elétrica.

Para serem elegíveis aos subsídios, os beneficiários devem atender aos requisitos relacionados com a melhoria da saúde, da educação, do saneamento básico e de cidadania. O valor das transferências mensais é fundamentado nas condições atendidas por cada beneficiário.

## AVALIAÇÃO DO PROGRAMA *SOLIDARIDAD*

Os esforços de M&A de programas e políticas sociais são fundamentais na Estratégia Política Social, apoiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial. Avaliação de programa é crucial para estabelecer a eficiência e a *accountability* do programa, sobretudo levando-se em conta a quantidade de recursos que ele oferece. Esta avaliação é realizada por um sistema de M&A, que inclui pesquisas com uma amostra de 2.000 domicílios para coleta de informações sobre: estilos de vida e características dos beneficiários; indicadores de escolaridade básica; características da população; inserção no mercado de trabalho; acesso aos cuidados de saúde e nutrição; dados antropométricos; e renda e consumo familiar. As pesquisas ajudam a medir o impacto direto do programa sobre o bem-estar das famílias. A aplicação da pesquisa e as amostragens foram desenvolvidas pela equipe de especialistas de Contas Nacionais do Banco Central da República Dominicana.

O Programa *Solidaridad* começou a primeira rodada de base dos estudos de impacto em 2010. O objetivo das avaliações foi identificar os pontos fracos do programa, reunir as lições e fazer melhorias para garantir resultados de bem-estar e impactos esperados sobre beneficiário diante de famílias não beneficiadas. Em 2011, foi realizada a segunda rodada de pesquisas com um *follow-up* para os domicílios entrevistados na avaliação inicial.

A avaliação identificou impactos do programa de transferência condicional de renda, incluindo mudanças de comportamento em saúde e educação. Os beneficiários aumentaram a frequência de visitas de prevenção de saúde, em comparação com esses grupos de controle. As melhorias também são visíveis na vacinação de rotina e *check-ups* entre as crianças beneficiárias com idade inferior a cinco anos, com taxas mais elevadas do que os não beneficiários. O programa mudou comportamentos que se tornaram um ativo para construir capacidades futuras, melhorando assim a expectativa de vida da família.

## RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

**Resultados sobre indicadores de qualidade de vida dos beneficiários:** Os resultados sobre indicadores de qualidade de vida podem ser quantificados em saúde, educação e renda disponível das famílias beneficiárias.

**Estado de saúde dos membros da família beneficiária:** Os resultados na qualidade de indicadores de vida apontam para redução de gastos nos serviços de saúde entre as famílias beneficiárias.

Os beneficiários do programa são responsáveis por mais da metade das 400 mil visitas ao Sistema de Gestão Clínica. A proporção de mulheres que se beneficiaram de visitas de cuidados de saúde pré-natal e pós-natal aumentou de 1,6 e 2,3 por cento, respectivamente. O aconselhamento nutricional entre as mães beneficiárias aumentou 7,9 por cento, enquanto a percentagem de mães que amamentam como a principal opção de alimentação foi de 76,5 por cento para 83,5 por cento. Da mesma forma, houve um aumento no número de checapos preventivos mensais entre as crianças menores de cinco anos de idade e na participação dessas crianças com esquema completo de vacinação de 4,8 e 3,0 por cento, respectivamente (ver Tabela 1).

**Escolaridade dos membros das famílias beneficiárias:** O Programa *Solidaridad* teve impactos positivos não só sobre a educação das crianças em idade escolar, mas também em todos os membros do agregado familiar. A percentagem de crianças que receberam o

**TABELA 1: RESULTADOS DO PROGRAMA SOLIDARIDAD SOBRE OS INDICADORES DE SAÚDE DOS DOMICÍLIOS**

INDICADOR	MUDANÇA 2010-2011		DIFERENÇA (RESULTADOS DO PROGRAMA SOLIDARIDAD)
	BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA SOLIDARIDAD	NÃO BENEFICIÁRIOS	
Check-up pré-natal na última gravidez	1.6	-2.7	4.3
Check-up pós-natal na última gravidez	2.3	-2.8	5.1
Mães que recebem aconselhamento Nutricional	7.9	1.9	6.0
Mães que recebem aconselhamento nutricional por médico	20.6	17.1	3.5
Check-up de rotina em crianças saudáveis no último mês	1.9	-10.9	12.8
Crianças de 18 a 60 meses de idade com esquema total de vacinação	3.0	-0.7	3.7
Último check-up em criança saudável em um Centro de Atenção Básica em Saúde	9.4	4.2	5.2
Última visita de criança doente em um Centro de Atenção Básica em Saúde	9.8	0.8	9.0

**TABELA 2 – CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA *SOLIDARIDAD* PARA A RENDA DE FAMÍLIAS POBRES**

TRANSFERÊNCIAS E SUBSÍDIOS	PARCELA DO SALÁRIO-MÍNIMO	PARCELA DA CESTA GERAL DOS DOMICÍLIOS DO QUINTIL MAIS BAIXO	PARCELA DA CESTA DE ALIMENTOS DO QUINTIL MAIS BAIXO
Transferência ( <i>Comer es primero</i> + Bônus de Frequência Escolar + Apoio à Terceira Idade) e Subsídios (Vale de Gás e de Energia)	31%	19%	40%
Transferência <i>Comer es primero</i> + Bônus de Frequência Escolar + Apoio à Terceira Idade	21%	13%	27%
Transferência <i>Comer es primero</i> + Bônus de Frequência Escolar	15%	9%	20%

Bônus de Frequência Escolar e as que completaram um ano letivo aumentou 0,7 por cento. Talvez o impacto mais importante tenha sido o aumento de 34,7 por cento na frequência escolar continuada entre as crianças beneficiárias. Isto trouxe benefícios gerais para todos os membros da família, visto que o número de alfabetizados entre os Beneficiários do Programa *Solidaridad* aumentou em 0,6 por cento e a média de anos de escolaridade foi 4,5 para 4,8 em apenas um ano.

**Outras melhorias** são visíveis em indicadores relacionados com a taxa líquida de matrícula, frequência escolar, as taxas de alfabetização e anos de escola completados. A taxa de escolarização entre as crianças beneficiárias ficou superior ao das não beneficiárias em 2,4 por cento, o que sugere que o Programa *Solidaridad* levou as famílias pobres beneficiárias a priorizar o envio de seus filhos à escola. A frequência escolar continuada entre crianças beneficiárias do Bônus de Frequência Escolar é de 5,7 por cento maior que a taxa entre as crianças não beneficiárias, o que sugere que o Programa *Solidaridad* também influenciou as taxas de abandono escolar.

**Renda das famílias pobres:** transferências condicionadas de dinheiro, *Comer es Primero*, e o Bônus de Frequência Escolar tiveram um efeito de alívio sobre os orçamentos das famílias, ajudando-as a lidarem melhor com as privações existentes. Esses benefícios são responsáveis por 20 por cento dos custos da cesta de alimentos para o quintil de renda inferior. No geral, as famílias pobres recebem uma média de US\$ 50 em transferências de dinheiro e subsídios, que respondem por 31 por cento do salário-mínimo (equivalente a 19 por cento do cesta global da família). Isso melhora a segurança alimentar e fornece um grande complemento para a renda familiar (ver Tabela 2).

## RESULTADOS DO PROGRAMA DE MELHORIAS OPERACIONAIS

- Reforço das relações interinstitucionais entre Sistema Único de Beneficiários (SIUBEN), Administradora de Subsídios Sociais (ADESS) e Programa *Progresando* com o Programa *Solidaridad* para acompanhamento.
- Melhoria nas instalações de informática e nas equipes técnicas nos escritórios provinciais do Programa por meio de oficinas de capacitação.
- Concepção e desenvolvimento do Sistema Integrado de Serviços ao Cidadão para ser usado como uma ferramenta para gerenciar eletronicamente os pedidos e as reclamações feitas pelos beneficiários do sistema de proteção social dominicana.
- *Design* dos relatórios automatizados em Processos Conjuntos de Verificação de Responsabilidades em Educação, Saúde e Documentos.
- Oficinas de formação para mais de 100 usuários do Programa *Solidaridad* no uso do sistema de informação, versão melhorada, ferramentas de suporte para a tomada de decisão e outros recursos que suportam as atividades descentralizadas do programa.
- Concepção, desenvolvimento e implementação de recursos de suporte à gestão do novo componente do Programa *Solidaridad*, *Bonoluz* (Bônus Luz).
- O programa foi elogiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e é um modelo de transferência condicional de renda regional e nacional para a integração de capacitação e melhores ofertas e serviços para grupos vulneráveis e desfavorecidos.

## CONCLUSÃO

As avaliações realizadas no Programa *Solidaridad*, agora chamado *Progredindo com Solidaridad*, mediram seus impactos sobre as populações beneficiadas com a introdução de medidas que melhoram a eficácia. Incentivos e ferramentas foram desenvolvidos para promover a coordenação entre os ministérios e agências governamentais envolvidas na promoção do capital humano, a fim de melhorar a eficácia dos gastos.

Os primeiros resultados do Programa *Solidaridad*, realizados após três anos de execução, revelam que ele cumpriu os objetivos esperados na primeira fase, incluindo o reforço da proteção social e fazendo um saudável, eficiente e transparente uso dos recursos públicos. Estes resultados levaram à expansão, à melhoria do programa e à replicação em toda a República Dominicana.

As seguintes conclusões surgiram como parte das avaliações

- O programa investe na melhoria da qualidade da educação e serviços em unidades de saúde pública;
- O programa apoia o fortalecimento dos serviços de saúde, especialmente a qualidade do serviço incluído no Plano de Assistência Básica em Saúde do Ministério da Saúde. O programa prevê o financiamento de unidades de atenção primária e esforços de

treinamento para os profissionais de saúde, além de ações que melhoram a qualidade global de M&A. Para atingir este objetivo, o programa tem apoiado a formação de diretrizes de saúde e protocolos para mais de 2.700 médicos e enfermeiros, e informatizado todas as instalações de cuidados de saúde do país. Consequentemente, cada paciente tem um prontuário eletrônico pessoal;

- A educação de crianças e jovens foi consideravelmente melhorada pelo programa. Metas ambiciosas nesta área incluem a conclusão de, pelo menos, o nível secundário inferior e o acesso à educação escolar de qualidade melhorada para todos os jovens extremamente pobres. Isso vai ajudar a quebrar o ciclo da pobreza entre gerações e garantir melhores oportunidades para essas crianças, em comparação com os que estavam disponíveis para seus pais; e
- O hiato de pobreza foi parcialmente fechado, e as estruturas locais foram reforçadas nos níveis locais, provinciais e regionais. A gestão financeira, de planejamento e dos sistemas de M&A do Programa também foi melhorada.

Em suma, o Programa *Solidaridad* continua a ser uma referência no desenvolvimento de programas de transferência condicional de renda na América Latina e no Caribe. O Programa *Solidaridad* é uma aposta segura para reduzir a pobreza e melhorar as condições de vida dos grupos mais vulneráveis da população.

## 14. MÉXICO

# SUPERANDO DESCONFIANÇAS NOS NÚMEROS DE POBREZA E AVALIAÇÃO: O CASO DA CONEVAL NO MÉXICO

**GONZALO HERNÁNDEZ LICONA**  
Secretário Executivo  
**AGUSTÍN ESCOBAR LATAPÍ**  
Pesquisador Acadêmico

Conselho Nacional de Avaliação da Política  
de Desenvolvimento Social (CONEVAL)

### INTRODUÇÃO

Normalmente, os governos latino-americanos não são confiáveis quando o assunto é a informação que fornecem. Por quê? Porque normalmente, esses governos não são precisos quanto aos dados que fornecem. Podemos modificar a declaração anterior, dizendo que este não é o caso para todos os governos latino-americanos em todos os períodos, ou que os governos de outros continentes também não informam com exatidão: isto é verdade. Contudo, parece difícil discordar do fato de que, quando se trata de números oficiais, a primeira reação dos cidadãos em muitos países latino-americanos é a desconfiança. Esse fato vale para uma série de indicadores, incluindo a inflação, a pobreza, os resultados eleitorais ou a riqueza total de políticos de acordo com suas declarações públicas de patrimônio.

O problema em mentir, mesmo que seja uma vez (e ser pego) é que pode levar muito tempo e um esforço muito grande para restaurar a credibilidade. Talvez por essa razão, a desconfiança dos números oficiais seja tão difícil de se erradicar.

No entanto, também é verdade que muito tem melhorado nesses países, especialmente desde a chegada da democracia. Uma dessas mudanças, embora lenta, é a prestação de contas. Os regimes autoritários têm, por definição, mais poder para dizer o que quiserem, com quase nenhuma pressão da sociedade.

*“Que horas são agora?”, perguntou o general.*

*“A hora que o senhor quiser que seja, General!”, respondeu o fiel assistente.*

A democracia direta e as redes sociais de hoje, às vezes, transformam a sociedade em um mais ativo – e de certa forma isso também significa democracia, o que aumenta a pressão sobre os governos para serem mais transparentes e responsáveis.

Este artigo trata de um exemplo do efeito da democracia sobre a credibilidade dos índices da pobreza e dos relatórios das avaliações sociais no México. Esta história é um bom exemplo de superação da desconfiança para com as cifras oficiais. Não se pode afirmar que essa superação continuará a ser assim, porque fenômenos políticos mudam e se transformam repentinamente e não há como prever o que vai acontecer. Assim, a história só será analisada a partir de hoje, e espera-se que ela ainda continue sendo um sucesso de transparência e *accountabilty* pelas próximas décadas.

## SETE DÉCADAS DE POLÍTICA MEXICANA

Há muitas coisas que podem ser ditas sobre o período que vai da Revolução Mexicana (1910-1921) a 1997. Todavia aqui, nos concentramos em apenas uma: não foi só o fato de que, nesse período, apenas um único partido controlava o governo, mas, mais importante, este mesmo partido tinha uma clara maioria no Congresso. Esse fato quer dizer que o presidente tinha poucos obstáculos políticos. É difícil dizer que se tratava de um regime autoritário (havia eleições, afinal de contas), mas é verdade que os graus de liberdade que o presidente tinha eram muito grandes. O Congresso não podia agir – e não agia – como um controlador do poder do executivo.

*“Sim, Sr. presidente, são 2 horas agora, se o senhor diz.”*

Esse fato significa, entre outras coisas, que não houve pressão para verificar se os números oficiais estavam corretos, ou se algumas cifras ficavam escondidas do público. O serviço de estatística e o banco central trabalhavam sob a supervisão do presidente. A sociedade civil não tinha nem energia suficiente nem a capacidade de organização para pedir números reais ou questionar os que eram publicados.

Contudo, muito se transformou em 1997. E o mais importante para este artigo foram as várias mudanças no processo eleitoral. Pela primeira vez desde a revolução, o partido do presidente não tinha maioria no Congresso. Pela primeira vez também o México tinha um equilíbrio de poder político entre o Congresso e o Executivo.

O Congresso começou a exigir transparência do presidente. É difícil imaginar as instituições de hoje sem um Congresso ativo. Em razão dessas mudanças políticas, o Congresso criou o Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL) para ter dados mais confiáveis sobre a pobreza e relatórios de avaliação.

## POR QUE A CRIAÇÃO DO CONEVAL?

### A origem das avaliações externas

No começo de 1999, já se esperava que as eleições que seriam realizadas em 2000 fossem ser muito acirradas. No passado, o governo tinha recorrido a gastos discricionários com clientelismo para ganhar eleições.



Os partidos políticos da oposição no congresso estavam pedindo um controle mais rígido sobre o uso pelo executivo dos recursos públicos para fins eleitorais. Um desses controles foi ter avaliações externas para todos os programas sociais do executivo. A ideia principal era que um observador externo pudesse confirmar que os programas estavam funcionando corretamente e que a alocação de fundos foi motivada por critérios técnicos, como a pobreza ou desnutrição, e não por interesses políticos. Pela primeira vez na história do México, houve um mandato claro para as avaliações externas.

A eleição, em 2000, foi tão disputada que um novo partido político, na verdade, ganhou a eleição. A maioria dos partidos no Congresso não pertencia ao novo presidente, e o México passou a ter um congresso plural, que ainda é vigente.

### **A origem das estimativas oficiais de pobreza**

Em termos de números de pobreza, antes de 2000, não havia estimativas oficiais. O novo governo decidiu, com razão, determinar os índices da pobreza. Para este fim, o governo contratou excelentes acadêmicos para que elaborassem uma metodologia para a estimativa da pobreza. Com este método, os números oficiais foram divulgados em 2002, e mostrou que a pobreza foi reduzida entre 2000 e 2002. Em 2004, o governo anunciou que a pobreza havia caído novamente.

### **O poder do Congresso**

Apesar dessas duas conquistas – a existência de avaliações externas e a criação de uma medição oficial da pobreza –, os partidos políticos no Congresso e os líderes de opinião não acreditavam em nenhuma das duas (a redução da pobreza ocorreu durante uma crise econômica). Em razão da desconfiança dos números de desenvolvimento social, o congresso projetou a criação de uma instituição independente e, em 2004, emitiu a Lei Geral de Desenvolvimento Social. A lei diz que uma nova instituição independente, o CONEVAL, é responsável tanto por coordenar a avaliação de programas sociais como pela criação de um novo método para estimar a pobreza nos níveis nacional, estadual e municipal.

O poder do Congresso, em termos de *accountability*, vai além da criação do CONEVAL. Hoje, o México tem um escritório autônomo de estatística, um escritório independente de Transparência e Acesso à Informação, um instituto eleitoral semelhante, uma lei muito rigorosa para orçamento e responsabilidade fiscal e um banco central autônomo, o qual é vigente desde 1994.

### **CONEVAL**

O CONEVAL foi criado em 2006 como resultado da Lei de Desenvolvimento Social. Talvez o elemento mais importante da instituição seja a maneira pela qual o congresso estruturou seus órgãos de governo. O CONEVAL tem um conselho com oito assentos. Dois pertencem a funcionários do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MAS) e do Ministério da Fazenda (MF), e seis são para pesquisadores independentes que são eleitos por um colégio de 44 votos, em que os estados, o congresso, os municípios e o executivo estão representados.

Esse fato quer dizer que as principais decisões sobre a avaliação de programas sociais e a medição da pobreza são tomadas, realmente, pela maioria dos pesquisadores que é eleita, e não nomeada pelo presidente ou pelo ministro do Desenvolvimento Social. Esta característica tem dado independência efetiva ao CONEVAL tanto do Executivo quanto no Congresso.

Desde 2006, o CONEVAL publicou cerca de 1.500 avaliações de programas sociais federais específicas, uma série de relatórios detalhados sobre o estado da política de desenvolvimento social, dois relatórios de análise de M&A a nível estadual, e cinco conjuntos de estimativas de pobreza, abrangendo os níveis federal, estadual e municipal.

O CONEVAL estima que a pobreza diminuiu a âmbito nacional entre 2004 e 2006, mas aumentou entre 2006 e 2010.<sup>70</sup> Os últimos números para 2012 mostraram uma redução na porcentagem de pessoas pobres, mas um pequeno aumento em seu número absoluto.

O modo com que o CONEVAL atua a fim de assegurar aos cidadãos que os números são credíveis é a seguinte: A informação básica é tomada a partir de uma pesquisa domiciliar produzida pelo escritório autônomo de estatística. Toda a pesquisa, incluindo os microdados, é pública. O CONEVAL aplica o programa de estimativa de pobreza à pesquisa e está publicamente disponível para ser executado em STATA, SPSS e pacotes estatísticos R. Com esse procedimento, todos podem replicar os números. Qualquer um pode verificar se a fórmula para a pobreza pode sofrer qualquer alteração.

O CONEVAL contratou instituições externas duas vezes (universidades mexicanas, institutos de pobreza e PNUD) para levar a cabo execuções de espelhos independentes das estimativas de pobreza antes da publicação. O CONEVAL notou que a execução desses espelhos, além de ajudar a detectar erros, serviria também para certificar que a medida alcançou seu objetivo, sem qualquer truque de prestidigitação. Hoje, no entanto, existem centenas de “espelhos” no mundo todo, e as pessoas realizam modificações de rotina para verificar o que aconteceria com uma medição se o roteiro fosse mudado. O CONEVAL dá aconselhamento para quem quiser testar o programa ou para realizar testes estatísticos e cálculos.

A hipótese deste artigo é que, sem a institucionalização desse processo e sem a maioria dos pesquisadores independentes no conselho de administração do CONEVAL, seria difícil para o governo a aceitar a liberação desses números, especialmente quando a pobreza aumenta.

## GERIR O PROCESSO DE CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE CONFIANÇA

Esse fato vale para a avaliação de programas sociais. O CONEVAL acredita que as avaliações dos programas têm dois objetivos importantes: a melhoria do programa e *accountability*. Os contribuintes têm o direito de saber se os programas sociais que financiam estão tendo resultados, ou se são necessárias melhorias. Por esta razão, os relatórios de avaliação coordenados pelo CONEVAL mostram publicamente pontos fortes e fracos dos programas. Sem a autonomia do CONEVAL, seria improvável que o governo tivesse vontade de publicar relatórios de avaliação que mostram falhas dos programas. Isso realmente acontece em países e regiões onde o processo de avaliação é controlado pelo presidente ou pelos governos locais.

---

70 Disponível em: <[coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Pobreza 2012/Pobreza-2012.aspx](http://coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx)>.

O nível de independência trazido por acadêmicos eleitos é certamente um fator no crescente reconhecimento internacional do CONEVAL. No entanto, O CONEVAL também conseguiu gerenciar o processo de fortalecimento da credibilidade da informação. Em 2007, o CONEVAL detectou uma série de avaliações anteriores, nas quais os consultores tinham escrito o mesmo texto para avaliar dois programas diferentes ao longo de três anos – um texto de seis avaliações, seis contratos, seis grandes checagens.<sup>71</sup> Ninguém havia notado o problema até que uma única agência independente, e tecnicamente competente, como o CONEVAL, assumiu o comando do sistema de avaliação. O CONEVAL teve de pedir a um ministério que deixasse de trabalhar com alguns avaliadores, mas, essencialmente, tivemos de convencer os avaliadores, os avaliados e o público em geral de que o processo era, de fato, rigoroso, transparente e útil: e de que as regras haviam mudado. A avaliação não pode prosseguir sem a cooperação de todos.

Inicialmente, o CONEVAL restringiu a liberdade tanto de funcionários como de consultores públicos. Produziu currículos de avaliação muito restritivos, com pouco espaço para a interpretação. Havia dois objetivos: criar um terreno plano para todos os programas e convencer a todos de que orientar os fatos para avaliações “aceitáveis” (ou não fazer o trabalho) já não era mais permitido.

Ao mesmo tempo, funcionários e consultores públicos só foram autorizados a usar os documentos que haviam sido postados em uma página especial da *web*. As avaliações positivas ou negativas tinham de resultar de evidências documentadas e que pudessem ser verificadas por qualquer pessoa envolvida. Em consonância com sua política de transparência, o CONEVAL, inicialmente, desenhou essa página *web* para ser inteiramente pública, mas os ministérios fizeram notar que alguns documentos eram de caráter restrito e funcionários públicos exigiram proteção, de modo que o acesso à página foi restrito. Mais tarde, no entanto, muitos mais documentos foram tornados públicos.

Pelo fato de o CONEVAL ter insistido que mesmo a mais simples das avaliações fosse realizada pelos melhores acadêmicos especializados em suas áreas, nossa equipe de avaliação teve de gerir as tensões entre os três principais partidos envolvidos. Os funcionários públicos muitas vezes achavam que os consultores não estavam expressando adequadamente certos aspectos positivos dos programas avaliados. Os acadêmicos que trabalham como consultores achavam que precisavam de mais liberdade para expressar seus conhecimentos e as suas opiniões. E ambos achavam que o CONEVAL estava colocando uma camisa de força nas avaliações. O CONEVAL desestimulou reuniões privadas entre essas duas partes.

Muitas vezes havia reclamações no sentido de que avaliação era apenas mais um obstáculo burocrático que nada de útil oferecia. Como a comunicação entre os funcionários e consultores era muitas vezes formal e tensa, os funcionários públicos colocavam bons acadêmicos em uma lista negra, a fim de impedi-los de avaliar seus programas. Além de ser obviamente injusta, esta lista negra restringiu ainda mais o já muito pequeno mercado de avaliação no México. Felizmente, a situação melhorou.

---

71 O ministro que recebeu essas avaliações reclamou dizendo acreditar que elas não tinham utilidade. Claramente, se os procedimentos que produziram as avaliações estivessem errados, as avaliações resultantes seriam inúteis.

As avaliações podem ser financiadas e contratadas por ministérios ou pelo CONEVAL. Os ministérios de fato mantêm seus orçamentos para avaliação. No entanto, eles têm de planejar suas avaliações e apresentar seus documentos de termos de referência para o CONEVAL, que, em seguida, reserva-se o direito de fiscalizar o processo e de participar de reuniões de progresso. Além disso, todas as avaliações contratadas e pagas diretamente pelo CONEVAL não só são supervisionadas pelo CONEVAL, mas também todas as reuniões entre os consultores e agências federais ocorrem na presença de um representante do CONEVAL. Isso tem ajudado a reduzir a ocorrência de acordos privados entre consultores e agências e tem evitado o surgimento de falsas acusações contra os avaliadores que honestamente apontam para áreas significativas de oportunidade ou aspectos que exigem atenção urgente.

Esta não é uma solução definitiva, uma vez que ministérios poderosos ainda podem influenciar os avaliadores. O pessoal do CONEVAL lê todas as avaliações (cerca de 160 por ano) para sugerir melhorias e, se necessário, para apontar inconsistências entre provas, análises e conclusões. A negociação é necessária em alguns casos, quando os ministérios prefeririam não publicar uma avaliação. No entanto, a situação é completamente diferente da de 2006. Os avaliadores sentem que são apoiados por uma instituição que lhes pede para ser construtivo, mas crítico, sempre que necessário. Os avaliadores são atualmente muito mais independentes. As instituições, por outro lado, sentem que têm uma arena na qual as suas opiniões têm importância, se forem corretamente argumentadas. As instituições podem ser apoiadas pelo CONEVAL se elas tiverem um assunto a ser avaliado. Um subproduto positivo é que o pessoal dos ministérios tem de adquirir e exercer competências na criação e utilização das informações de avaliação.

Como o CONEVAL conhece todos os chefes de equipes de avaliação, tornou-se um poderoso agente de mercado. Uma recomendação do CONEVAL é muito valorizada, e este fato tem influenciado a qualidade e a imparcialidade das avaliações de uma maneira positiva. No entanto, reconhecemos o fato de que o mercado ainda precisa crescer muito mais, principalmente porque os governos estaduais agora são clientes importantes e as equipes qualificadas de avaliação tornaram-se escassas.

O CONEVAL faz o que diz: pediu a consultores e funcionários para avaliarem o processo de avaliação. O retorno resultou em melhorias significativas, e as notas do CONEVAL subiram continuamente entre ambos. O CONEVAL também realizou uma série de meta-avaliações, a fim de destacar as áreas que necessitam de melhoria. Essas meta-avaliações também ajudaram a modificar os processos de avaliação.

Institucionalizar processos avaliação foi possível por causa da criação de uma instituição independente, com um mandato forte, mas dois outros elementos devem ser reconhecidos. O primeiro é o respeito pleno que o Executivo está tendo pelo trabalho do CONEVAL. Até o momento, não foi nenhuma tentativa de convencer o CONEVAL a mudar números ou ideias. O segundo elemento são os altos padrões profissionais para o programa social responsável pelo processo de avaliação. Teria sido difícil terminar e usar tantas avaliações sem o apoio dos próprios programas.

## CONCLUSÃO

A democracia, na forma de um equilíbrio de forças entre o Congresso e o presidente contribuiu para a credibilidade das informações na área de desenvolvimento social no México. No entanto, a tarefa não acabou. Há ainda mais para ser alcançado entre os governos estaduais e municipais, aonde as avaliações independentes e a transparência, com poucas exceções, ainda não chegaram.

Também temos de estar cientes das mudanças no futuro. Poderes políticos podem afundar qualquer navio. Esperamos que a sociedade civil possa acompanhar este assunto.

## 15. MÉXICO

# USO DA AVALIAÇÃO E SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO NO SISTEMA FEDERAL DE AVALIAÇÃO NO MÉXICO

**GABRIELA PÉREZ-YARAHUÁN**

Pesquisadora Visitante do Centro de Aprendizagem e Avaliação de Pesquisa (CLEAR) na América Latina  
Professora  
Universidad Iberoamericana

### INTRODUÇÃO

Um elemento importante na melhoria da qualidade de um governo democrático é o desempenho adequado das intervenções do seu setor público. A esse respeito, as capacidades de avaliação de um país desempenham papel significativo para mostrar como a avaliação é fundamental para o debate sobre as decisões políticas, visando melhorar os resultados dos programas e aumentar a responsabilidade pública (Chelimsky 2009, Escritório de Avaliação Independente do PNUD et al. 2011). O governo mexicano e a sociedade civil empenham esforços importantes para consolidar e fortalecer as instituições de avaliação do governo, a transparência e a prestação de contas ao longo da última década.

Embora ainda existam desafios importantes, também tem havido inquestionável progresso. É necessário, então, indicar as características fundamentais no desenvolvimento do sistema de avaliação do programa social do governo federal do México e descrever por que e como os estudos de avaliação afetaram as mudanças nos programas e as percepções dos tomadores de decisão sobre a importância da avaliação e respectivo uso.

### O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA SOCIAL MEXICANO

Os primeiros estudos de avaliação de programa social no México, em escala nacional e internacionalmente bem conhecidos, foram aqueles do Programa de Educação, Saúde e Nutrição, hoje conhecido como o Programa *Oportunidades*. Este foi um dos primeiros programas de transferência condicional de renda implementados em escala nacional na América Latina.

Peritos nacionais e internacionais foram envolvidos no projeto e no estudo de avaliação. Vários documentos relativos à avaliação desse programa têm circulado de maneira extensa.<sup>72</sup>

A agitação provocada pelas avaliações externas do Programa para Educação, Saúde e Nutrição gerou um interesse nacional por avaliação dos programas sociais no México em um ambiente de crescente demanda por *accountability* do governo. O acesso à informação e a avaliação do governo tornaram-se a mais nova aquisição do novo partido do governo em 2000. Contudo, também despertou interesse para a antiga elite política, então a oposição, visto que havia novos incentivos para procurar mecanismos de controle e fiscalização. Em 2001, a Lei do Orçamento Federal Anual incluiu a exigência de que os programas de subsídios federais apresentassem uma avaliação externa anual para servir como avaliação da aplicação do programa e em conformidade com as regras de funcionamento, como análise dos resultados dos objetivos propostos e como análise de custo-eficácia. De 2002 a 2006, 326 estudos de avaliações foram realizados, perfazendo uma média de 80 programas por ano. No entanto, o uso dos relatórios de avaliação para melhorar a concepção do programa e a sua operação foi amplamente ignorado ou mal documentado.

A Lei Geral de Desenvolvimento Social, promulgada em 2004, continha várias orientações a respeito do uso de avaliação. De acordo com essa lei, a finalidade da avaliação era revisar periodicamente o cumprimento dos objetivos, das metas e das ações dos programas sociais, a fim de corrigir, modificar, reorientar ou suspendê-los. No art. 80, a lei afirma que, com base nos resultados de avaliação, o Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL) deveria elaborar sugestões e recomendações para programas do Executivo Federal e que essas sugestões fossem tornadas públicas.

A Lei do Orçamento Federal Anual estabeleceu que estudos de avaliação deveriam ser utilizados para o processo de análise e discussão do Projeto de Lei do Orçamento. Entretanto, não havia nenhum mecanismo preciso de como a informação deveria influenciar os debates sobre questões orçamentárias. Além disso, não havia incentivo para motivar o uso de relatórios de avaliação para promover qualquer alteração do programa. É importante dizer que as avaliações variaram muito em sua qualidade, extensão, informações e métodos – e até mesmo nas questões que foram discutidas e analisadas.

Em 2006, a nova Lei Federal de Orçamento e Responsabilidade Financeira deu continuidade às diretrizes estabelecidas da Lei do Orçamento Anual sobre implementação e procedimentos em avaliação. Quanto ao uso de avaliação, a nova lei foi igualmente breve e ambígua, estabelecendo apenas que as agências deveriam seguir as recomendações das avaliações e ligá-las ao Sistema Desempenho de Avaliação e às decisões orçamentárias.

---

72 Por exemplo: 1) COADY, David P. Final report: The application of social cost-benefit analysis to the e valuation of PROGRESA. November. Report submitted to PROGRESA. Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute, 2000; 2) BEHRMAN, Jere; PETRA, R. TODD, E.. Randomness in the experimental samples of PROGRESA (education, health, and nutrition program). February. Report submitted to PROGRESA. Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute, 1999; (3) GERTLER, Paul J. Final report: The impact of PROGRESA on health. November. Report submitted to PROGRESA. Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute, 2000.

Em março de 2007, o Departamento de Finanças, o Departamento de Serviço Público e o CONEVAL emitiram, em conjunto, as Diretrizes Gerais para a Avaliação dos Programas da Administração Pública Federal. Estas diretrizes estabeleceram um conjunto de regras com o intuito de esclarecer e dar uma estrutura mais permanente e viável para o sistema de avaliação do programa. As orientações serviram para esclarecer três aspectos importantes sobre a avaliação e a sua utilização. Em primeiro lugar, o documento estabeleceu diferentes tipos de estudos de avaliação que deveriam ser conduzidos por programas federais. Também foi estabelecida a obrigatoriedade do governo federal de emitir um programa de avaliação anual que enumerou os tipos e os temas de avaliações atribuídas no âmbito dos programas da administração federal. Em segundo lugar, estabeleceu a exigência de divulgação e publicação da avaliação por todos os órgãos federais responsáveis por programas sujeitos a avaliação. E, em terceiro lugar, confirmou o uso obrigatório de resultados de avaliação por agências federais sobre os aspectos que levassem às melhorias de desempenho do programa.

Desde então, novo foco no uso de avaliação tem sido evidente nos âmbitos legal e administrativo. Aspectos como a comunicação e a publicação de resultados de avaliação estão presentes, bem como a intenção de fazer avaliações que possam ser mais aplicáveis e relevantes para a melhoria do programa. No entanto, embora as Diretrizes Gerais para a Avaliação, emitidas em 2007, confirmassem a exigência de uso de avaliações, não houve um procedimento claro para fazer com que esta exigência fosse efetivada. Um dos principais problemas percebidos foi que as recomendações de avaliações envolviam os esforços conjuntos de diversos atores dentro dos governos federal e estadual, que, na maioria das vezes, não aconteciam. Também é importante reconhecer que há uma clara necessidade de avaliadores e outros *stakeholders* interagirem entre si a fim de transformar as conclusões da avaliação em melhoria real do programa.

A pesquisa acadêmica independente que utilizou uma amostra de programas federais sociais entre 2002 e 2008 encontrou pouca relação entre as mudanças nas regras operacionais de um programa e as recomendações de melhoria feitas pela avaliação (PÉREZ-YARAHUÁN, 2012).

## INSTITUCIONALIZANDO O USO DE AVALIAÇÃO

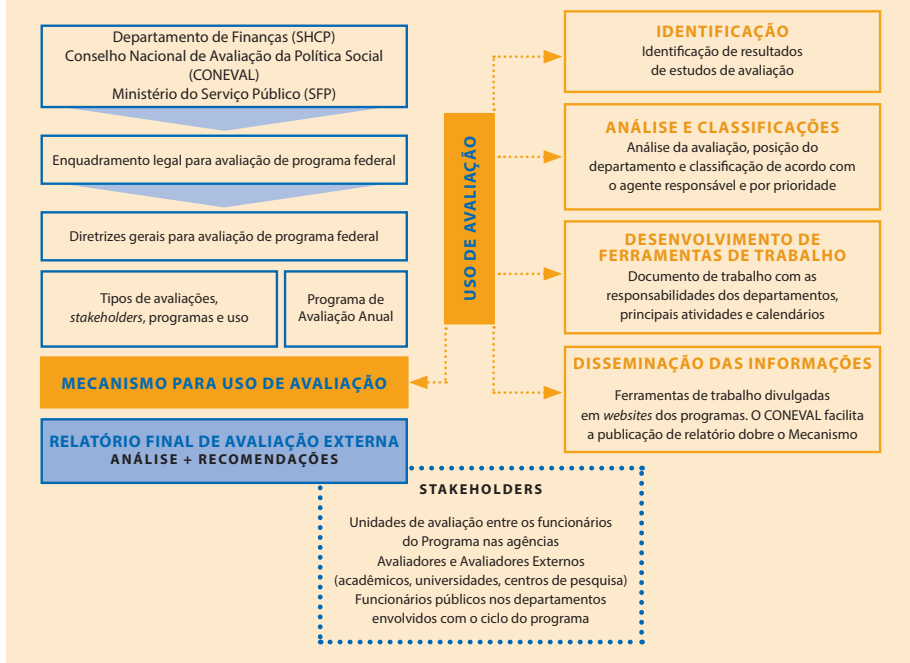
Em outubro de 2008, funcionários do Departamento de Finanças, do Departamento de Serviço Público e do CONEVAL, cientes deste problema, criaram um mecanismo formal para os programas federais e os respectivos órgãos correspondentes para seguirem os relatórios de conclusão de avaliação de um programa.<sup>73</sup> Este mecanismo é um processo pelo qual os principais atores em uma avaliação analisem e comentem os relatórios e resultados de avaliação e, em seguida, proponham ações específicas para melhorar o desempenho do programa. Este processo é público e transparente até a publicação de documentos nas

---

73 SHCP, CONEVAL, SFP, *Mecanismo de Aspectos Susceptibles de Mejora*, 14 de octubre, 2008, Oficio n. 307-A-1981, n. VQZ SE 273/08, n. SCAGP/200/821/2008.



**FIGURA 1: MECANISMO PARA O ACOMPANHAMENTO DOS RELATÓRIOS DE CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMA DENTRO DO CONTEXTO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO NACIONAL NO MÉXICO**



páginas da *web* das agências federais. O CONEVAL publica um relatório anual *online* que mostra as agências e programas que seguiram o processo, o tipo de ações de melhoramento que deveriam ser realizados e os *stakeholders* envolvidos.<sup>74</sup> Este relatório põe em movimento as ações que envolvem os governos federal e estaduais e que são analisados na Comissão Intersecretarias para o Desenvolvimento Social.

O mecanismo formal, renovado a cada ano, colocou em movimento um processo pelo qual os diferentes *stakeholders* tinham de se familiarizar com os estudos de avaliação, tinham de se envolver no debate ativo sobre as conclusões da avaliação e tinham que propor rumos de ações específicos. Este processo permitiu o acompanhamento das conclusões da avaliação.

A pesquisa empírica sobre o uso da avaliação e as percepções dos funcionários públicos mostra que o uso de avaliação aumentou no México e que os funcionários públicos federais

74 CONEVAL, *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012/2013*. Mexico, CONEVAL, 2013. Disponível em: <[web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Informe\\_ASM/Informe\\_ASM\\_2012-2013.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Informe_ASM/Informe_ASM_2012-2013.pdf)>.

em diferentes níveis de responsabilidade estão cientes de que avaliações de programas de governo estão sendo executadas a cada ano por avaliadores independentes. Os funcionários públicos já começaram a perceber a avaliação como instrumento para a melhoria de programa específico, mas, infelizmente, nem tanto como um instrumento de prestação de contas públicas (PÉREZ-YARAHUÁN, 2012). O uso de avaliação melhorou no setor governamental, particularmente no poder executivo federal e em organizações profissionais da sociedade civil, contudo ainda precisa se estender até o Congresso e aos cidadãos, para que o esforço de avaliação possa exercer seu pleno potencial e propósito.

Neste sentido, o processo de avaliação deverá reforçar as suas estratégias de comunicação, especialmente aquelas voltados para outros *stakeholders* não governamentais. Desde 2008, a estratégia de comunicação do CONEVAL não teve muita mudança. A este respeito, a natureza quase independente do CONEVAL – seu orçamento e alguns de seus compromissos dependem do executivo federal) – pode significar alguns obstáculos para aumentar seu alcance e influência no debate político, afetando assim o seu uso potencial.

## CONCLUSÃO

Durante a última década, o sistema de avaliação no México vem sendo constantemente institucionalizado em um conjunto de regras, organizações e procedimentos pelos quais centenas de programas são efetivamente avaliadas a cada ano. A atividade de avaliação no México tem sido percebida como uma tarefa altamente legítima sob um clima político de transição democrática, no qual os instrumentos para alcançar *accountability* e controle daqueles que detêm o poder são considerados uma condição *sine qua non* para a mudança política. Um desafio importante, então, é assegurar que os esforços de avaliação são usados de fato para diferentes fins, tais como debater as políticas públicas, melhorar os programas do governo e aumentar a responsabilidade pública.

Este artigo descreveu o mecanismo pelo qual o sistema de avaliação federal no México foi formado e fortalecido. Hoje, a avaliação parece estar altamente classificada como um instrumento de mudança de governo entre funcionários públicos no governo federal, principalmente no que diz respeito às mudanças de regras e à aquisição de informações sobre o desempenho de programas. Este uso é percebido pelos agentes governamentais dentro do executivo. A percepção do uso por agentes de fora do governo, tais como congressos, beneficiários ou cidadãos, no entanto, ainda precisa ser alcançado.

## REFERÊNCIAS

- CHELIMSKY, Eleanor. The Purposes of Evaluation in a Democratic Society. *The Sage Handbook of Evaluation*. London: Sage Publications, 2006.
- INDEPENDENT EVALUATION OFFICE OF THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME AND THE PUBLIC SERVICE COMMISSION OF SOUTH AFRICA. *Proceedings from the Second International Conference on National Evaluation Capacities*. Johannesburg, South Africa, 2011.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP); NATIONAL COUNCIL FOR THE EVALUATION OF THE SOCIAL DEVELOPMENT POLICY (CONEVAL); SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP). *Mecanismo de Aspectos Susceptibles de Mejora*. Oficio n° 307-A-1981, n° VQZ SE 273/08, n° SCAGP/200/821/2008. CONEVAL. 2013. *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012/2013*. México: CONEVAL, 2008. Disponível em: <[web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Informe ASM/Informe ASM 2012-2013.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Informe_ASM/Informe_ASM_2012-2013.pdf)>. Acesso em: 5 feb. 2014.

PÉREZ-YARAHUÁN, Gabriela. *Politics, Accountability and Evaluation: Toward Institutionalization and Utilization of the National Evaluation System in the Social Policy Sector in Mexico*. Paper presented at the 2012 Meeting of the Midwest Political Science Association Meeting. Chicago Illinois, 2012. Disponível em: <[mpsanet.org/Conference/ConferencePaperArchive/tabid/681/q/Perez/year/2012/Default.aspx - sthash.oVP239pt.dpuf](http://mpsanet.org/Conference/ConferencePaperArchive/tabid/681/q/Perez/year/2012/Default.aspx - sthash.oVP239pt.dpuf)>. Acesso em: 5 feb. 2014.

## 16. MÉXICO

# INCENTIVOS NO USO DE AVALIAÇÕES COMO FERRAMENTA PARA MELHORAR A POLÍTICA PÚBLICA

**THANIA DE LA GARZA**

Diretora Geral Adjunta de Avaliação

**RASEC NIEMBRO**

Especialista em Monitoramento e Avaliação

Conselho Nacional de Avaliação do Desenvolvimento Social (CONEVAL)

### INTRODUÇÃO

Dados os atuais desafios da desigualdade social e econômica e da pobreza enfrentada pelos países em desenvolvimento, os governos devem melhorar continuamente as políticas públicas a fim de garantir as condições para que a população possa exercer os seus direitos sociais.

Uma das principais ferramentas adotadas pelo governo federal mexicano é o uso de avaliações como um elemento chave para melhorar o desempenho do governo e medir os resultados da ação pública. Por isso, desde 2008, o México tem construído um ambiente propício com um princípio: criar os incentivos adequados para os operadores dos programas usarem as avaliações.

Por esta razão, o Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL), o secretário de Finanças e Orçamento e o Secretário de Administração Pública emitiu o Mecanismo de Acompanhamento para o uso de avaliações, com o objetivo de institucionalizar o uso conclusões e recomendações de avaliações externas. Este artigo tem como objetivo demonstrar os incentivos positivos gerados pelo Mecanismo de Acompanhamento para a utilização de avaliações para melhorar os programas sociais no México de 2008 a 2012.

### M&A NO SISTEMA MEXICANO

Em 2005, a Lei Geral do Desenvolvimento Social estabeleceu a criação do CONEVAL, uma organização pública com autonomia e capacidade técnica para gerar informações objetivas sobre a política social, a fim de melhorar os programas públicos, tomada de decisão e *accountability*. As principais funções do CONEVAL são realizar medições de pobreza nacional, estaduais e municipais e regular e coordenar a avaliação de políticas e programas de desenvolvimento social implementadas por órgãos públicos.

FIGURA 1: MECANISMO DE ACOMPANHAMENTO PARA O USO DAS AVALIAÇÕES



Fonte: Com base no CONEVAL, 2008, 2009, 2010-2011, 2012-2013.

Com o objetivo de realizar suas responsabilidades de avaliação, o CONEVAL estabeleceu, em parceria com o Departamento de Finanças e do Departamento de Serviço Público, um sistema de M&A. A finalidade do sistema é gerar informações a partir dos resultados e do desempenho geral dos programas do governo. Desde a institucionalização do sistema de M&A, o CONEVAL identificou a ausência de incentivos claros para a utilização de resultados de avaliação. A evidência de melhoria das políticas públicas, como consequência das avaliações era quase inexistente.

### MECANISMO DE ACOMPANHAMENTO DE RECOMENDAÇÕES DE AVALIAÇÃO EXTERNA

O CONEVAL, o Ministério das Finanças e o Departamento de Serviço Público criaram o Mecanismo de Acompanhamento para o Uso de Avaliações<sup>75</sup> para institucionalizar o processo de acompanhamento de resultados para facilitar o uso de avaliação.

75 Os principais objetivos do mecanismo são estabelecer um procedimento geral para monitorar áreas de melhoria identificadas nas avaliações e divulgar os compromissos assumidos pelos operadores do programa para melhorar os programas públicos. O mecanismo aplica-se a todas as agências federais e tem um ciclo de implementação anual.

**FIGURA 2: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS AGÊNCIAS DO GOVERNO NO MECANISMO DE ACOMPANHAMENTO**

PERÍODO	NÚMERO DE SECRETARIAS	NÚMERO DE PROGRAMAS	NÚMERO DE ASPECTOS SUJEITOS A MELHORIA DEFINIDOS NOS PLANOS DE AÇÃO
2012–2013	13	113	641
2011–2012	14	108	413
2009–2010	15	150	871
2008–2009	11	91	930

Fonte: Com base no CONEVAL, 2008, 2009, 2010-2011, 2012-2013.

O Mecanismo de Acompanhamento para Uso de Avaliações identifica aspectos que são passíveis de melhoria. Estes aspectos incluem resultados, fraquezas, oportunidades e ameaças identificadas pelo avaliador, a avaliação externa e/ou relatórios que possam ser abordados para melhorar o programa.

O Mecanismo de Acompanhamento para o uso de avaliações incentiva a participação de diversos atores, incluindo aqueles em unidades do programa, unidades de avaliação e de departamentos de programação e orçamento dentro das agências. Além disso, como parte do processo de *feedback*, reuniões são realizadas continuamente entre avaliadores e operadores do programa, a fim de considerar as opiniões de todos os *stakeholders*.

Como se pode observar na Figura 1, o mecanismo é integrado por quatro fases. Na primeira, os *stakeholders* selecionam os aspectos que julgam serem sujeitos a melhoria, utilizando os critérios de viabilidade e capacidade e explicitação. Os *stakeholders* não têm de lidar com todas as recomendações. Nesta etapa, as principais hipóteses são que, de posse dos resultados da avaliação, os operadores de programas tenham mais conhecimento e informações sobre as ações mais eficazes que podem melhorar o programa; tenham certeza sobre as restrições (por exemplo, de orçamento, humanos e tecnológicos) para definir as ações a passarem por melhorias; e tenham a maior parte das informações sobre a arena política que vai afetar a eficácia das ações de melhoria.

Na segunda etapa, as partes interessadas definem as áreas responsáveis, que devem tomar as medidas necessárias à melhoria do programa. Como implementar qualquer programa envolve interações entre diversas áreas (por exemplo, operação, orçamento, escolha de público-alvo), as ações de melhoramento não podem ser realizadas por uma única área.

As terceira e quarta etapas consistem na elaboração dos planos de ação e sua publicação em páginas web do CONEVAL e nas de cada órgão responsável pelos planos. A última etapa incentiva a operação responsável pela execução dos compromissos definidos nos planos de ação para melhoria de programas e preparam relatórios sobre os avanços de cada ação em datas específicas do ciclo.

**FIGURA 3: AÇÕES IMPLEMENTADAS PARA MELHORAR PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

ATIVIDADE	2011	
	AÇÕES	PARTICIPAÇÃO
Melhorar atividades ou processos de programa	163	71%
Modificar serviços ou bens do programa	27	12%
Reorientar substancialmente o programa	35	15%
Aumentar ou realocar o programa	3	2%
TOTAL	228	100%

Fonte: CONEVAL, 2010-2011.

### RESULTADOS DO MECANISMO DE ACOMPANHAMENTO DO USO DE AVALIAÇÃO

O Mecanismo de Acompanhamento do Uso de Avaliação, concebido sob um regime de incentivos, motivou as agências a tomarem medidas concretas para melhorar os programas. No México, as evidências sugerem que as avaliações estão se tornando um fator-chave no estímulo às mudanças em políticas públicas. Em 2011, de acordo com a classificação estabelecida no mecanismo em relação ao nível de prioridade (alta, média, baixa), 55 por cento das áreas de melhoria identificadas foram consideradas de alta prioridade no que diz respeito à finalidade do programa, 32 por cento foram classificadas como de prioridade média e 13 por cento como de baixa prioridade.

Além disso, desde 2012, CONEVAL mede as características das melhorias, utilizando apenas os aspectos sujeitos a melhoria que foram realizados à época. A Figura 3 mostra os resultados das mudanças implementadas em 2011 como resultado da utilização das conclusões e recomendações das avaliações.

A maior realização deste exercício é mostrar o aumento e o uso sistemático de avaliações. No entanto, existem vários desafios que o México ainda precisa superar para melhorar a cultura do uso de avaliações, como, por exemplos, o aumento da qualidade e a própria relevância das avaliações.

### CONCLUSÃO

Os países devem desenvolver incentivos adequados ao próprio contexto, a fim de alcançar o uso eficiente das avaliações. Todos os atores envolvidos no processo de avaliação devem ter o compromisso de considerar a informação derivada do processo de M&A e buscar a contínua melhoria no ciclo de políticas públicas. A metodologia do México inclui incentivos positivos que podem ser usados por outros sistemas de M&A. No México, as recomendações derivadas de avaliações não são legalmente obrigatórias.

Há duas razões principais que explicam esse mecanismo. Primeiro, há o pressuposto de que os operadores do programa o conhecem melhor, e se eles não estão dispostos a adotar as recomendações necessárias, haverá menos possibilidades de sucesso. Em segundo lugar, os avaliadores internos e externos podem facilmente enfraquecer a importância das mudanças no cenário político. Como a avaliação não costuma demonstrar essas condições a tempo, os operadores do programa ficam incapacitados de implementar as devidas modificações.

Em essência, é importante encontrar os incentivos certos que vão motivar os operadores para obter as informações necessárias e implementar as mudanças que consideram mais adequadas. Até o momento, o México forneceu incentivos adequados por meio da sensibilização das avaliações e por vir a público pelos meios de comunicação com uma chamada para a ação em uso de avaliação. Com esforço constante, essas estratégias podem continuar a ser bem-sucedidas e cumprirem a expectativa de uma maior participação.

## REFERÊNCIAS

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL.. *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012-2013*. México, D.F.: CONEVAL, 2013.

\_\_\_\_\_. *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011-2012*. México, D. F.: CONEVAL, 2012.

\_\_\_\_\_. *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010*. México, D. F.: CONEVAL, 2011.

\_\_\_\_\_. *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2009*. México, D. F.: CONEVAL, 2010.

\_\_\_\_\_. *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2008*. México, D. F.: CONEVAL, 2009.

CONEVAL, Department of Finance, SFP. *Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora para los Programas de la Administración Pública Federal 2011*. México, 2011.

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL. Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004. Mexico.



## 17. PERU

# POLÍTICAS PÚBLICAS FUNDAMENTADAS EM EVIDÊNCIAS: A EXPERIÊNCIA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL

**ANIBAL VELÁSQUEZ VALDIVIA**

Especialista em Avaliação

Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

**URSULA MARTÍNEZ ANGULO**

Diretora Geral de Monitoramento e Avaliação  
Ministério do Desenvolvimento e Inclusão Social

**FABIOLA CÁCERES PAURINOTTO**

Especialista em Gestão de Evidência  
Ministério do Desenvolvimento e Inclusão Social

### INTRODUÇÃO

A criação do Ministério do Desenvolvimento e Inclusão Social (MIDIS) em outubro de 2011 foi um marco na institucionalização da inclusão social como uma prioridade para o governo do Estado peruano. Consolidou o início de uma reforma voltada para uma política de desenvolvimento e de inclusão social fundamentada em evidências que incidiu sobre focalização, coordenação entre agências e entre governo e avaliação rigorosa dos resultados.

Neste contexto, o MIDIS criou a Direção Geral de Monitoramento e Avaliação (DGSE) como a unidade encarregada de monitorar e avaliar políticas, programas e projetos relacionados ao desenvolvimento e inclusão social em todos os níveis do governo peruano. A missão da unidade é melhorar o impacto, a eficiência, a qualidade, a equidade e a transparência de desenvolvimento e inclusão social das políticas e programas e, portanto, entregar aos cidadãos e aos formuladores de políticas os resultados das avaliações e as evidências geradas pelo sistema de M&A.

Consciente de que o uso de provas na política social não é um evento automático, mas sim um processo realizado em um contexto político e institucional influenciado por várias visões, atores e interesses, o MIDIS projetou um sistema de M&A que enfatiza o desenvolvimento de instrumentos para garantir que a prova gerada não só cumpre os mais altos padrões de qualidade, mas também é traduzida em uma fonte de aprendizagem para melhorar continuamente as intervenções de desenvolvimento e de inclusão social.

## A EXPERIÊNCIA DO MIDIS NO USO DE EVIDÊNCIAS

Tradicionalmente, os sistemas de M&A têm foco na produção de informações e evidências de alta qualidade e independentes. Esses esforços resultaram em grandes melhorias no profissionalismo e rigor acadêmico da evidência científica gerada na eficiência e na eficácia de intervenções públicas em questões sociais. É cada vez mais comum identificar uma crise no uso de evidências nas decisões de políticas públicas. Esta situação sugere que, embora a geração de evidência seja uma peça necessária ao quebra-cabeça, ela é insuficiente para garantir políticas públicas capazes de melhorar a qualidade dos gastos sociais, pois o uso de provas depende de múltiplos fatores que podem aumentar ou diminuir a probabilidade de influenciar as políticas públicas.

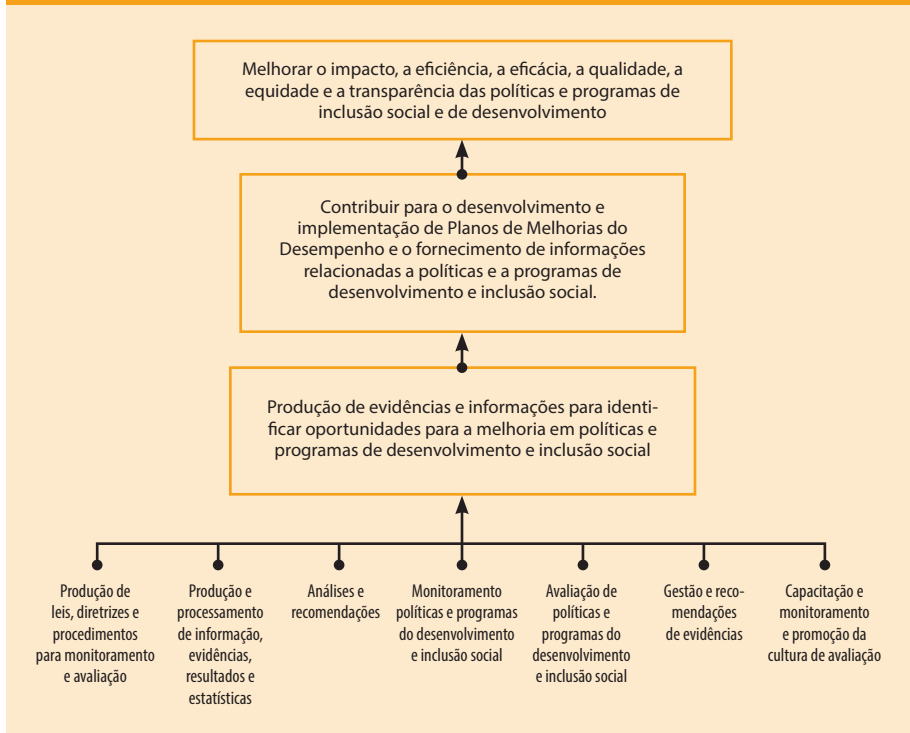
De acordo com Weiss (1999), existem quatro fatores que influenciam o uso dos resultados das avaliações: interesses, ideologias, cultura institucional e fontes de informação. Se a prova gera conflitos com qualquer um desses quatro fatores, a probabilidade de ser usada em decisões de políticas públicas diminui consideravelmente.

A partir de uma perspectiva diferente, Innvaer (2012) argumenta que a “tese das duas comunidades” explica o uso limitado de provas em decisões de política pública. Segundo o autor, há uma colisão entre ciência e política que dificulta o uso de provas em processos de tomada de decisão. Innvaer argumenta, ainda, que os cientistas vêem-se como racionais, objetivos e inovadores e percebem os políticos como agentes motivados por interesses e imunes à inovação e às evidências científicas. Em contraste, os políticos e os fazedores de políticas se vêem como líderes, orientados para a ação, pragmáticos e responsáveis e qualificam os cientistas como ingênuos e geralmente desconectados da realidade pragmática. O autor sugere que, a fim de promover o uso de provas em decisões de políticas públicas, é obrigatória a criação de condições que aumentem a probabilidade de uso. Isso pode ser feito, por exemplo, por meio da promoção de espaços de diálogo e interação entre ciência e política. No entanto, em nossa opinião, a responsabilidade de promover um maior diálogo entre os dois campos não pode ser colocado em ambos os lados – um terceiro ator é necessário para intermediar e facilitar o diálogo.

Na concepção do sistema de M&A, neste contexto, o MIDIS considera a DGSE tanto como uma unidade que gera evidência de alta qualidade, como um mediador entre avaliadores e formuladores de políticas. Nesse sentido, por meio do duplo papel da DGSE, o MIDIS pretende diminuir a lacuna entre o mundo científico da academia e as percepções da realidade dos formuladores de políticas pela tradução de provas em recomendações claras, oportunas e viáveis, que podem ser compreendidas e, principalmente, utilizadas pelos formuladores de políticas.

Portanto, ao contrário dos tradicionais sistemas de M&A, o conceito da DGSE constitui uma inovação. O objetivo final que justifica a sua existência vai além da produção de

FIGURA 1: ESTRUTURA LÓGICA DA DGSE

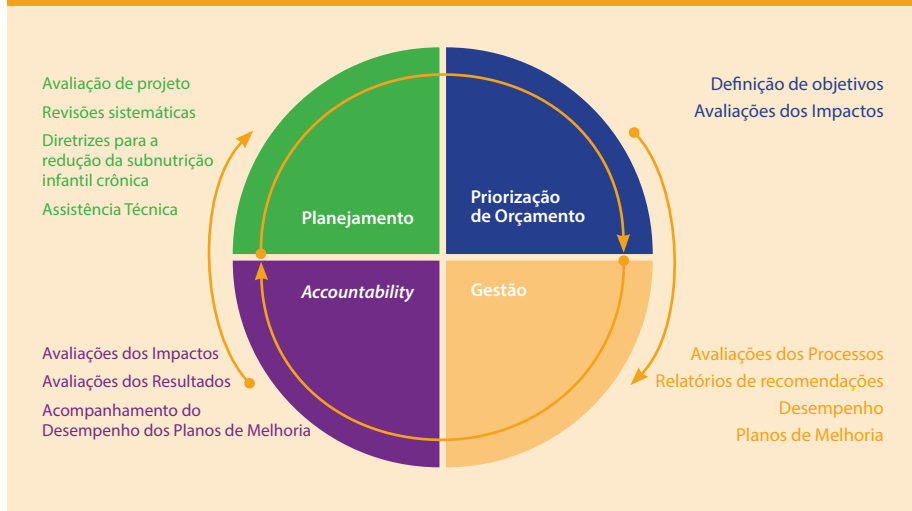


informações e provas e tem como objetivo melhorar o impacto, a eficiência, a eficácia, a qualidade, a equidade e a transparência das intervenções sociais e de desenvolvimento.

Como demonstra a estrutura lógica desenvolvida pela DGSE, a unidade conceituou diversos produtos e serviços para produzir informações sistemáticas e evidências sobre oportunidades para melhorar as intervenções sociais (ver Figura 1). Esses resultados permitirão à DGSE contribuir para o desenvolvimento de planos de melhoria de desempenho e para informar sobre a eficácia das políticas e programas sociais com o objetivo de aumentar o impacto, a eficiência, a qualidade, a equidade e a transparência das intervenções governamentais. O *design* do modelo da DGSE foi validado e apoiado por todos os *stakeholders* internos do MIDIS, que fizeram várias contribuições para as Diretrizes do MIDIS para Monitoramento, Avaliação e Uso de Evidências.

Com o objetivo de garantir a independência das avaliações, as avaliações de impacto de programas e políticas sociais do MIDIS são financiados tanto pelo Ministério das Finanças como por agências multilaterais. No entanto, a DGSE participa ativamente nas avaliações e trabalha em estreita colaboração com o Ministério das Finanças, fornecendo a prestação de assistência técnica para garantir a qualidade da evidência gerada.

FIGURA 2: A DGSE NO CICLO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS



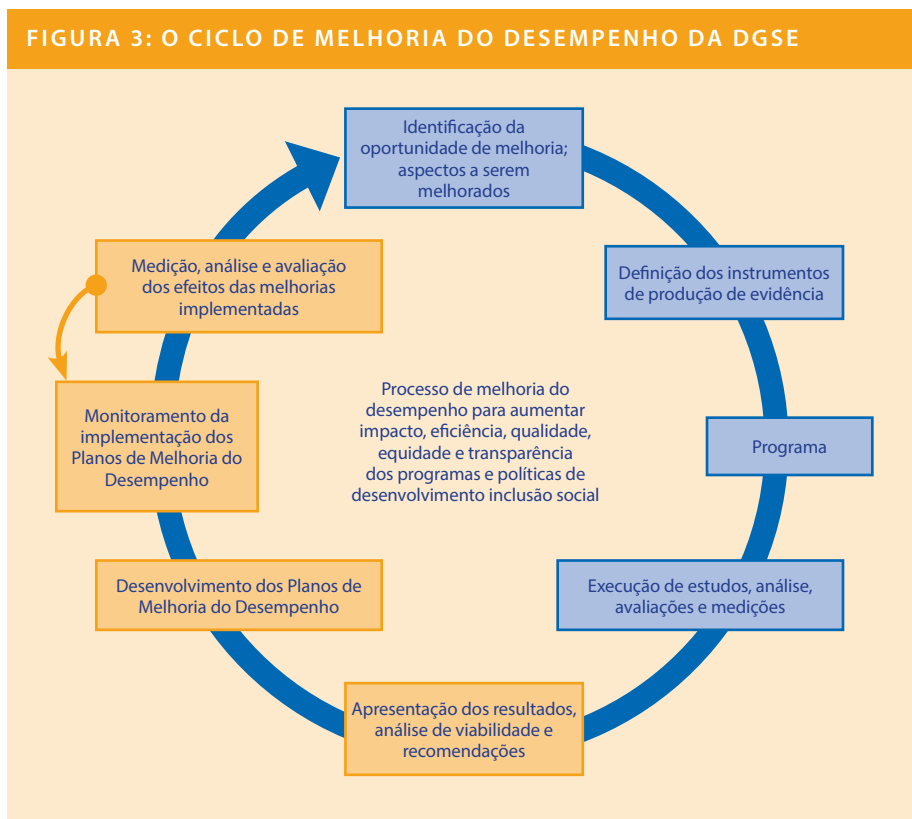
Em particular, é importante notar que o elemento mais inovador da DGSE, com respeito às unidades de avaliações tradicionais, fundamenta-se no componente de gestão das evidências e das recomendações. Esta linha de ação específica influencia os Planos de Melhoria de Desempenho e o uso de provas.

Portanto, ele permite que as evidências sejam traduzidas em maiores impacto, eficiência, qualidade, equidade e transparência das intervenções públicas em questões sociais e de desenvolvimento.

A DGSE evoluiu da produção de informações para o uso de provas e aprendeu que o que justifica a existência de um sistema de M&A é o objetivo final: a melhoria da qualidade, eficiência, eficácia e equidade das políticas, programas e serviços por meio de provas e de gestão com base em resultados. Neste contexto, a DGSE está determinada a ser uma parte no processo de tomadas de decisão de políticas e programas, fornecendo em tempo útil, evidências e informações confiáveis, a fim de contribuir para o planejamento, projeto e decisões operacionais.

O modelo da DGSE não está apenas centrado no ciclo de avaliação, mas também considera o contexto político e as políticas, programas e ciclos do sistema de administração pública (ver Figura 2). Portanto, a DGSE fornece provas e informações de programas e unidades orgânicas de acordo com a fase do ciclo pela qual eles estejam passando. Por exemplo, no caso de programas em fase de projeto ou *redesign*, a DGSE fornece evidências para identificar e implementar ajustes, se necessário. No caso de programas operacionalmente focados, a DGSE fornece produtos destinados a identificar e resolver problemas específicos que afetem a eficiência e a eficácia da intervenção.

FIGURA 3: O CICLO DE MELHORIA DO DESEMPENHO DA DGSE



Nos casos de produtos e serviços desenhados em torno do ciclo de avaliação, a DGSE desenvolveu uma Estratégia de Melhoria de Desempenho (ver Figura 4). O ciclo começa com a identificação de potenciais áreas de melhoria nas políticas e programas sociais. Tanto os próprios programas como a DGSE podem iniciar o processo. Na segunda fase do ciclo, a DGSE e os programas definem em conjunto os melhores instrumentos para produzir a evidência esperada em tempo hábil.

Quando a fase de produção de evidências termina, a DGSE põe em ação um passo intermediário entre a produção e a utilização de provas. Neste passo, os Relatórios de Recomendações Técnicas são preparados e apresentados. Estes relatórios de gestão foram concebidos com o objetivo de proporcionar aos formuladores de políticas, que estejam no comando de projetos e/ou operação de intervenções públicas, recomendações claras e oportunas que considerem tanto a viabilidade política quanto a econômica da implementação. Por meio deste projeto inovador, o MIDIS espera conectar a evidência científica com a realidade pragmática da operação de intervenções sociais, o que deve aumentar o uso de provas em processos de tomada de decisão.

Outro elemento inovador no sistema de M&A do Peru conta com o desenvolvimento dos Planos de Melhoria de Desempenho, que exigem estreita coordenação e negociação entre o DGSE e os programas ou unidades responsáveis pela operação das intervenções avaliadas. Os Planos de Melhoria de Desempenho foram concebidos como uma ferramenta de gestão que se fundamenta nas oportunidades de melhoria identificadas nos Relatórios de Recomendações Técnicas. Os planos também consolidam os compromissos assumidos pelos operadores das intervenções avaliadas, bem como os mecanismos para monitorar o progresso na implementação das reformas.

A próxima fase do ciclo está relacionada à implementação dos compromissos assumidos nos planos de melhoria do desempenho. Mesmo que as ações de aplicação dependam principalmente do funcionamento dos programas e intervenções avaliados, a DGSE deve prestar a assistência técnica durante o processo, a fim de assegurar a implementação correta e em tempo hábil.

Finalmente, o modelo da DGSE considera uma fase final, na qual os efeitos das melhorias feitas com base em evidências e que foram implementados de acordo com os Planos de Melhoria de Desempenho são medidos e avaliados quanto ao impacto, à eficiência, à qualidade, à equidade e à transparência das intervenções de desenvolvimento e inclusão social. Este último passo também é concebido como um meio para avaliar o sucesso da DGSE como uma unidade avaliação. Este componente é uma inovação porque, no modelo de unidade de avaliação tradicional, o sucesso é geralmente medido em termos do número de avaliações realizadas ou do rigor científico e da qualidade das avaliações. Esse paradigma negligencia o fato de que o verdadeiro sucesso vai além da capacidade de uma unidade gerar evidências de alta qualidade e no tempo necessário e precisa ser medido em termos das contribuições da unidade no sentido de maior ao impacto, eficiência, qualidade, equidade e transparência das intervenções das políticas e programas e desenvolvimento e inclusão social avaliados.

Mesmo que a existência do MIDIS seja relativamente curta, o *design* do modelo da DGSE já tem mostrado resultados encorajadores. No contexto do processo de reformulação dos programas sociais, em 2012, a DGSE desenvolveu 16 avaliações que resultaram em sete relatórios técnicos com recomendações fundamentadas em evidências para programas sociais. Além disso, 65 por cento das recomendações feitas pelo DGSE foram implementadas (ou estão em vias de ser implementadas); 15 por cento requer mais estudos ou coordenação com outros setores a serem implementados.

Um exemplo digno de nota é o uso de provas da DGSE na decisão de encerrar um programa de assistência alimentar anteriormente chamado de Programa Nacional de Assistência Alimentaria (PRONAA). Em 2012, a DGSE solicitou sete avaliações sobre o PRONAA, que mostraram que o programa foi mal orientado e não estava disponível para uma parte significativa da população que exigia maior apoio nutricional. Além disso, as avaliações apontaram que o PRONAA prestava um serviço com padrões muito baixos e teve escassos mecanismos de transparência, o que resultou em corrupção. Os resultados e as lições aprendidas com as avaliações conduzidas pela DGSE sobre o PRONAA foram resumidos em um Relatório de Recomendações Técnicas e apresentados aos tomadores de decisão ligados ao assunto. O PRONAA foi eliminado em maio de 2012, encerrando suas operações em 31 de dezembro de 2012.

FIGURA 4: USO DAS RECOMENDAÇÕES DA DGSE – 2012



Outros exemplos claros de como o modelo da DGSE teve um impacto nas políticas podem ser vistos nas melhorias, fundamentadas em evidências introduzidas, no programa nacional *Cuna Más* (Mais Berço) em 2013 e as provas fornecidas pelas Diretrizes da Política contra a Desnutrição Infantil Crônica desenvolvidas pelo MIDIS em 2012. No primeiro caso, a DGSE fez recomendações com base em evidências a respeito das avaliações realizadas em 2012 sobre o programa *Wawa Wasi* anterior. Essas recomendações foram utilizadas como insumos para introduzir várias melhorias para a qualidade do serviço de creche-dia. No segundo caso, a DGSE forneceu evidência nacional e internacional que serviu de base para identificar intervenções eficazes contra a desnutrição infantil e desenvolveu uma ferramenta política para orientar as agências governamentais nacionais e subnacionais na concepção e implementação de suas políticas sociais.

## REFERÊNCIAS

- HORTON et col. Evaluación del desarrollo de capacidades. Experiencias de organizaciones de investigación y desarrollo alrededor del mundo. Colômbia: Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), 2008.
- INNVER, Simon; VIST, Gunn; TROMMALD, Mari; Andrew Oxman. Health Policy-Makers' Perceptions of Their Use of Evidence: A Systematic Review. Health Services Research Unit, National Institute of Public Health. Oslo: Norway, 2002.
- WEISS, C. H. The Interface Between Evaluation and Public Policy. *Evaluation*. 5(4), p. 468-486, 1999.



## 18. TRINIDAD E TOBAGO

# CONSTRUINDO UMA ESTRUTURA DE DESEMPENHO NACIONAL PARA A AVALIAÇÃO

**DINESH D. RAGOO**

Diretor de Programa

Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Sustentável

### INTRODUÇÃO

Trinidad e Tobago é um país pequeno, mas de rápido desenvolvimento. É geralmente considerado como a capital financeira da região do Caribe. Um breve olhar sobre a estabilidade econômica do Estado das ilhas gêmeas mostra que, em 2011-2012, o Produto Interno Bruto (PIB) foi de 13,632 milhões de dólares. O Investimento Estrangeiro Direto totaliza agora cerca de \$1,110 milhões, e o desemprego está abaixo de 5 por cento.<sup>76</sup> No entanto, na última década, tem havido uma preocupação crescente entre os cidadãos, os *stakeholders* e as agências financeiras internacionais sobre a eficiência e a eficácia do desempenho do setor público. Para os cidadãos, a questão é de responsabilidade e transparência no que se refere às despesas do governo de fundos públicos e, naturalmente, o valor dado ao dinheiro. Apesar de Trinidad e Tobago não receber ajuda externa, para as instituições financeiras internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a preocupação está em saber se contratos de empréstimo (e, em alguns casos, concessão de financiamento) estão sendo usados para atingir os objetivos e os resultados para os quais se destinavam.

O governo, por extensão do setor público, está sendo desafiado a tornar-se mais eficaz na prestação de serviços que sejam causadores de impactos positivos na vida dos cidadãos. Para garantir isso, o desempenho do governo precisa ser medido. Neste sentido, houve o reconhecimento de que há uma necessidade para o desenvolvimento de um sistema nacional de M&A com uma compreensão clara dos benefícios que ela traz. Há também um consenso geral quanto ao papel crucial de um setor público eficiente e eficaz no sentido de facilitar o crescimento econômico, o desenvolvimento sustentável e o bem-estar de todos os cidadãos.

---

76 Central Bank of Trinidad and Tobago, 2012.



No entanto, a fim de garantir a prestação eficaz de serviços, o desempenho deve ser gerenciado. Assim, a abordagem M&A não só incide sobre medição de desempenho, mas também busca construir uma cultura de gestão de desempenho no serviço público que será evidenciado pela boa governança, a transparência, a eficiência nas operações do governo e *accountability* para com os gastos públicos. Estes resultados, se gerenciados de forma adequada, devem contribuir para a melhoria da *accountability* do setor público e uma maior satisfação por parte dos *stakeholders*.

Desde 2005, o Governo de Trinidad e Tobago envolveu-se na criação da infraestrutura para um sistema de gestão de desempenho fundamentado em resultados no setor público. O movimento na direção de M&A começou em 1992, com a capacitação em gestão do ciclo de projeto e o uso de estruturas lógicas, que se tornou um requisito para a apresentação e aprovação de projetos de capital para financiamento.

Em 2008, com crescimento do apoio e da adesão para o M&A, o gabinete concordou em criar unidades de M&A em todos os ministérios e departamentos governamentais relevantes, que tinham como objetivo fornecer suporte para a tomada de decisões e a formulação de políticas com base em evidências. Em 2010, o gabinete foi além e concordou com um re-desenho do então *Vision 2020 Office* (o escritório com a supervisão e a emissão de relatórios sobre a implementação do Plano Estratégico Nacional de Trinidad e Tobago, o *Vision 2020*). O Escritório foi redesenhado e passou a ser a Unidade de Transformação Nacional, agora responsável pela política e supervisão de M&A e a prática de M&A no serviço público nacional, e foi encarregada de fornecer orientações gerais para as unidades de M&A nos ministérios. É importante notar que esta unidade sempre foi instalada dentro do Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Sustentável.

Em 2010, o governo introduziu uma nova direção política: Manifesto Prosperidade para Todos Manifesto 2010. Este documento tornou-se a Estrutura de Políticas de Médio Prazo (2011-2014) e destina-se a trazer o foco para o trabalho do governo de 2011 a 2014. A Estrutura identifica as cinco áreas prioritárias: crime, lei e ordem; agricultura e segurança alimentar; serviços de saúde e hospitais; crescimento econômico, criação de emprego, competitividade e inovação; e redução da pobreza e desenvolvimento do capital humano.

## CONTEÚDO PRINCIPAL

Com base neste documento de política, uma estratégia de medição foi desenvolvida em 2012. A Estrutura de Desempenho Nacional 2012-2015 delineou a estratégia de medição para avaliar a implementação da Estrutura de Políticas de Médio Prazo. O documento da estrutura de desempenho é o primeiro de seu tipo em Trinidad e Tobago e representa uma abordagem significativamente nova para o planejamento e uma clara mudança no pensamento e na política, na medida em que incorpora o elemento da medição.

É comum se desenvolverem políticas e planos abrangentes, mas traduzir isso em ações que vão alcançar resultados é uma experiência nova para o país. A Estrutura de Desempenho Nacional muda o foco dos relatórios sobre as atividades e os resultados para os de impactos reais das intervenções do governo na vida dos nossos cidadãos. A

Estrutura de Desempenho Nacional esboçou uma cadeia de resultados para cada área prioritária, inclusive de resultados e impactos, e servirá como uma ferramenta de medição para monitorar o cumprimento dos objetivos e metas que foram descritas na Estrutura de Políticas de Médio Prazo 2011-2014. Também é importante notar que a Estrutura de Desempenho Nacional foi desenvolvida utilizando uma abordagem colaborativa ampla com todos os ministérios e departamentos e agências.

Em sua essência, a Estrutura de Desempenho Nacional detalhou oito áreas importantes para os resultados, 23 resultados nacionais e 52 indicadores nacionais, a fim de avaliar a Estrutura de Políticas de Médio Prazo. Com base nesse novo quadro de avaliação de desempenho, o primeiro relatório sobre o desempenho foi produzido em 2012. Espera-se que o relatório seja produzido anualmente pela Unidade Nacional de Transformação e que se apresente um relatório com os resultados nacionais, acompanhando indicadores nacionais. Tanto a Estrutura de Desempenho Nacional quanto o Relatório Anual sobre o Desempenho 2012 foram lançados oficialmente em fevereiro de 2013 e, posteriormente, colocados no Parlamento da República de Trinidad e Tobago.

Para ganhar mais apoio para M&A no setor público e fortalecer a rede de profissionais de M&A locais, iniciou-se em 2011 o Fórum de Avaliação de Desenvolvimento. Esta é uma iniciativa de duas partes. A primeira parte é uma conferência anual para troca de informações na área de M&A locais, para motivar e construir uma comunidade de profissionais. A primeira reunião foi realizada em novembro de 2011. O consultor Robert Lahey fez a principal palestra sobre o uso de M&A em Trinidad e Tobago. A segunda reunião anual foi realizada em novembro de 2012 e contou com uma palestra do professor Christo de Coning, Membro do Conselho da Associação de M&A da África do Sul, na qual ele compartilhou as 28 Lições Aprendidas com a Experiência da África do Sul. Os participantes também foram atualizados sobre as atividades locais relacionadas a M&A naquele ano.

A segunda parte da iniciativa é um fórum *online* que foi criado para melhorar a comunicação entre as comunidades local, regional e internacional de profissionais de avaliação de desenvolvimento. O fórum busca ampliar o diálogo sobre a utilização, prática e benefícios da avaliação de desenvolvimento, especialmente no que se refere aos contextos do Caribe e locais.

Trinidad e Tobago também está em processo de desenvolvimento de sua primeira política nacional de monitoramento e avaliação. Esta política irá ajudar na criação da infraestrutura para uma cultura de tomada de decisão com base em evidências em Trinidad e Tobago; facilitar a melhoria de um sistema integrado de M&A participativa, abrangente, que tem a capacidade de realizar estudos de desenvolvimento e auxiliar os *stakeholders* de desenvolvimento em Trinidad e Tobago na aquisição de informações oportunas e estrategicamente focada em informações fundamentadas no desempenho para a tomada de decisões com base em evidências

## CAPACITAÇÃO

Em 2009, Trinidad e Tobago desenvolveu um plano de ação de médio prazo para a construção de capacidade em M&A. Da pauta do plano para o desenvolvimento eficaz de M&A, houve estabelecimento de um centro de M&A no Ministério do Planejamento e

Desenvolvimento Sustentável para apoiar o desenvolvimento e a operação de medição de resultados e preparação de relatórios; capacitação em M&A em todos os ministérios por meio de treinamento e desenvolvimento; e produção e investimento em uma estratégia de desenvolvimento de dados.

Apesar desses esforços, as capacidades de M&A continuam deficientes. Atualmente, cerca de 75 por cento de todos os ministérios (30) criaram unidades de M&A com base na decisão dos gabinetes em 2008. No entanto, encontrar pessoas habilitadas para essas unidades continua a ser um desafio dada a falta de número suficiente de profissionais de M&A. A capacitação, especialmente em avaliação, continua lenta. Sem o conhecimento disponível por meio de instituições locais ou regionais, os ministérios, muitas vezes, têm de buscar o treinamento de seus funcionários públicos em instituições internacionais. No entanto, o governo continua empenhado em encontrar uma solução para este dilema. O diálogo continua com os organismos regionais, como o Banco de Desenvolvimento do Caribe, bem com organizações internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, para desenvolver um programa de treinamento abrangente – não só para Trinidad e Tobago, mas para o região do Caribe em geral.

## CONCLUSÃO

A utilidade de qualquer sistema de M&A depende da credibilidade, da utilidade e da atualidade dos dados. A gestão de dados em Trinidad e Tobago é oficialmente coordenada pelo Escritório Central de Estatística, que está passando por uma reestruturação estratégica, a fim de garantir a relevância e a eficácia da execução de seu mandato. Espera-se que este escritório passe a prestar o apoio necessário para o emergente sistema de M&A em Trinidad e Tobago. Dados insuficientes é um problema significativo, especialmente no que se refere à construção de um sistema de M&A robusto e sustentável.

Outra restrição, embora uma que não apresente um desafio significativo, neste momento, é a independência da Unidade Nacional de Transformação, que serve essencialmente como o centro de monitoramento e avaliação do desempenho do governo. Como o sistema nacional é avançado, considerações devem ser dadas no sentido de fazer dessa unidade um órgão estatutário ou uma autarquia independente que se reporta tanto ao presidente quanto ao parlamento.

Trinidad e Tobago está apta a progredir para um sistema avançado de M&A nacional que fornece relatórios em tempo hábil. Este sistema irá influenciar a tomada de decisão, que, por sua vez, determina como dotações orçamentais nacionais serão feitas. Para este fim, está sendo organizada uma estrutura integrada de gestão pública, que incorpora a política nacional, planejamento estratégico, elaboração de relatórios, orçamento e M&A. Além disso, prevê-se que durante os próximos três anos, o sistema será totalmente integrado dentro de uma plataforma de tecnologia da informação, com todos os requisitos de usuário necessárias e acesso definido.

Desde 2013, Trinidad e Tobago está bem no seu caminho para se tornar um líder no desenvolvimento de um sistema de M&A com base nos resultados no âmbito nacional. Além disso, Trinidad e Tobago reconhece o valor de M&A e continua trabalhando no sentido de construir um ambiente que valoriza a medição, desempenho e prestação de serviço.

## 19. BENIN

# O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO NO BENIN: AVANÇO NAS QUESTÕES SOBRE USO E INDEPENDÊNCIA

**ARISTIDE N. DJIDJOHO**  
Coordenador de Políticas Públicas  
Escritório de Avaliação  
Gabinete do Primeiro Ministro

### INTRODUÇÃO

O Benin tomou consciência da importância da avaliação pela primeira vez em 2007, quando se incorporou essa função dentro de um ministério. As insuficiências observadas na prática de Avaliação no Benin, particularmente o baixo nível de institucionalização, levou as autoridades a resolver o problema com a criação do Escritório de Avaliação de Políticas Públicas (BEPP).<sup>77</sup> O escritório opera atualmente sob a autoridade do primeiro ministro.<sup>78</sup>

Na sequência da auditoria da capacidade de avaliação nacional, de 2010, foi decidido realizar a institucionalização da avaliação em três níveis (institucional, organizacional e operacional), basicamente pela clarificação de medidas institucionais, criação de ferramentas, a realização de avaliações e capacitação de nível nacional. Esta experiência específica, impulsionada pela forte vontade política do governo, permitiu melhorar o processo de avaliação e superar muitos obstáculos.

Este artigo resume a evolução do processo de institucionalização e analisa o uso da avaliação quanto às questões de independência.

---

77 *Bureau d' Evaluation des Politiques Publiques.*

78 O Escritório de Avaliação de Políticas Públicas (BEPP) funciona sob a supervisão do Gabinete do Primeiro Ministro encarregado da Coordenação de Ação Governamental, da Avaliação das Políticas Públicas, do Programa de Desnacionalização e do Diálogo Social (*Coordination de l'Action Gouvernementale, de l'Evaluation des Politiques Publiques, du Programme de Dénationalisation et du Dialogue Social*).

## EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

O governo determinou que o BEPP avaliasse e desenvolvesse a avaliação das políticas públicas no Benin.<sup>79</sup> Neste quadro, a abordagem para a institucionalização tem sido a de definir de maneira clara a visão do governo na área de avaliação: elaborar um sistema de M&A para ajudar na tomada de decisão e na transparência, compartilhada pela administração pública, as instituições e todos os outros agentes de desenvolvimento com o objetivo de melhorar a eficácia das políticas públicas.

Com o objetivo de esclarecer a estrutura organizacional da avaliação no âmbito da administração pública, foi posto em prática um sistema formal. O Quadro Institucional para a Avaliação de Políticas Públicas,<sup>80</sup> criado pelo decreto que rege a adoção da Política Nacional de Avaliação, identifica todos os envolvidos na avaliação e especifica os seus papéis. O BEPP está no centro do sistema utilizado para realizar avaliações, divulgar informações, capitalizar o conhecimento e reforçar as capacidades. Este sistema formal está integrado à cadeia de processo, de programação do planejamento monitoramento, orçamento e avaliação e contribui para a avaliação de projetos estaduais, programas e políticas públicas. No entanto, enquanto este sistema funciona bem, a nível nacional, é menos eficaz a nível setorial, particularmente com relação à coleta, processamento, análise, centralização e publicação de dados.

Na sequência da implementação do Quadro Institucional para a Avaliação de Políticas Públicas, o Benin reforçou a sua abordagem em avaliação por meio da elaboração e aprovação das Políticas Nacionais de Avaliação Policy de dez anos<sup>81</sup> em outubro de 2012. O escopo de sua aplicação inclui as Orientações Estratégicas de Desenvolvimento, o Crescimento e Estratégia de Redução da Pobreza 2011 – 2015,<sup>82</sup> outras políticas setoriais, as atividades de serviços públicos e as ações dos municípios descentralizado.

Além disso, recursos substanciais foram investidos para treinar e fortalecer as capacidades em avaliação de mais de 150 gestores que trabalham nos ministérios e municípios. A conferência bienal, conhecida como a *Journées Béninoises de l'Evaluation*, foi organizada em 2010 e 2012, para mobilizar a comunidade nacional e internacional de avaliação em torno dos desafios da institucionalização. Apesar de fazer um progresso significativo, esforços substanciais ainda são necessários em ambos os níveis organizacionais e operacionais (ver Figura 1).

## UTILIZAÇÃO DE AVALIAÇÃO

As avaliações realizadas no Benin são principalmente avaliações de políticas públicas ou avaliações de programas e projetos; eles cobrem todos os setores sociais e produtivos. O BEPP é responsável pela realização de avaliações de políticas e programas públicos que têm impactos nacionais; os pontos focos de M&A do BEPP dentro dos departamentos de

---

79 Decreto criando o Gabinete do Primeiro Ministro e decreto estabelecendo a adoção de uma Política Nacional de Avaliação (*Politique Nationale d' Evaluation*).

80 *Cadre Institutionnel de l' Evaluation des Politiques Publiques*.

81 *Politique Nationale d' Evaluation*.

82 *Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté*.

FIGURA 1: DESENVOLVIMENTO NA CAPACIDADE DE AVALIAÇÃO EM 2013

NÍVEL	COMPONENTE 1	COMPONENTE 2	COMPONENTE 3
Macro (Estratégico/ institucional/ nacional)	Visão	Política	Estrutura reguladora
	Sim	Sim	Sim
Meso (Tático/ organizacional/ estrutural)	Papel da avaliação	Orçamento específico	Habilidades específicas
	Forte	Médio	Fraco
Micro-operacional/ técnico/ ferramentas)	Recursos profissionais	Treinamento específico	Avaliações da qualidade
	Fraco	Fraco	Fraco

programação e de prospecção de cada ministério setorial são responsáveis por projetos e programas do seu ministério; o Observatório da Mudança Social<sup>83</sup> está encarregado de avaliar os impactos dos programas de redução da pobreza.

As avaliações procuram avaliar a eficácia global das políticas, mas se concentram em aspectos específicos, em uma base de casos e são realizadas por consultores e empresas independentes para garantir a imparcialidade dos relatórios. Sobre esse assunto, o BEPP elaborou um código de ética profissional inspirado em padrões internacionais.

As avaliações são utilizadas pelo governo, pela administração, pela sociedade civil e pelos beneficiários. São usadas por tomadores de decisão (Conselho de Ministros), gestores de políticas (ministérios, departamentos técnicos) e parceiros técnicos e financeiros para fornecer informações e ajudar na tomada de decisão. Elas também ajudam na elaboração de novos ciclos de política e programas públicos, e podem ajudar a determinar as realocações de recursos.

Como os relatórios de avaliação não são publicados, as avaliações não são especialmente úteis para trazer informações para o público. No entanto, os relatórios estão disponibilizados para a administração pública, técnicos e parceiros financeiros e para as associações profissionais dos setores avaliados. O BEPP está, no entanto, interessado em desenvolver uma abordagem participativa para incentivar uma melhor disseminação de informações para a sociedade civil.

A análise mostra que os resultados do sistema de M&A não são suficientemente levadas em conta, embora tenha havido uma evolução positiva nos últimos anos. A qualidade dos relatórios de avaliação e de M&A da Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza tem melhorado, o que teve um impacto positivo na adoção das recomendações.

83 *L'Observatoire du Changement Social.*

## PRINCIPAIS DESAFIOS NO BENIN

A fim de atender às necessidades de desenvolvimento, especialmente na melhoria da eficácia da ação pública, há uma série de desafios que precisam ser superados que estão relacionados ao uso de avaliação e sua independência.

### Planejamento

A avaliação fornece informações sobre o ciclo de gestão pública. Esse entendimento é fundamental no que diz respeito aos problemas relacionados ao uso de avaliação. Isso porque, se as atividades de avaliação permanecerem desligadas do ciclo de gestão pública, será sempre difícil assegurar que as avaliações serão usadas corretamente. Portanto, é necessário que a prática da avaliação se torne mais sistemática e que possa corresponder ao planejamento do governo e aos calendários de programação orçamentária.

### Utilidade

A utilidade reside na capacidade dos *stakeholders* de avaliação fazerem as perguntas certas e usar corretamente os resultados de uma avaliação, a fim de melhorar a qualidade das ações públicas. Na falta de uma clara demonstração de como a avaliação pode ser útil para o Benin, a avaliação vai rapidamente ser vista como um nicho para um punhado de especialistas a quem os recursos são concedidos desnecessariamente.

### Comunicação e diálogo

A avaliação deve tornar-se uma ferramenta de diálogo e um meio para chegar a um consenso científico, social e até político em torno das políticas avaliadas. As avaliações devem estimular o debate público e não serem usadas apenas por gestores, como ainda é o caso no Benin.

### Qualidade

É absolutamente essencial que o desenvolvimento de práticas de avaliação não tenha um efeito prejudicial sobre a qualidade da avaliação. As avaliações devem permanecer rigorosas e objetivas e devem servir aos propósitos do desenvolvimento. Para este fim, as avaliações devem ser realizadas por indivíduos qualificados, que sejam independentes, que não tenham conflitos de interesse declarados ou aparentes e que respeitem os padrões de ética profissional.

### Papel das instituições e da sociedade civil

não é nem encorajador nem viável que a avaliação seja incentivada pelo Poder Executivo, e não por outros *stakeholders*. No Benin, o parlamento mostra pouco interesse em avaliação, apesar dos esforços do governo. Há uma falta de dinamismo da sociedade civil. Esta é uma tendência que precisa ser revertida.

## SOLUÇÕES POSSÍVEIS

Para enfrentar esses desafios, o Benin está trabalhando para continuar o processo de desenvolvimento de avaliação enquanto põe em prática soluções práticas.

### Plano de Avaliação Estratégica

O Plano de Avaliação Estratégica é um programa nacional de avaliação com base na Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza. O Plano de Avaliação Estratégica reúne intervenções estaduais e parceiros técnicos e financeiros para planejarem sistematicamente todas as atividades de avaliação consideradas como prioridade em nível central. Ao colocar em prática uma ferramenta para garantir que a avaliação da Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza torne-se operacional, será possível não só mobilizar as estruturas em torno das políticas prioritárias, estratégias e programas a avaliar, mas também encontrar respostas adequadas para as preocupações do governo e os parceiros técnicos e financeiros.

### Criação do Conselho Nacional de Avaliação

O Conselho Nacional de Avaliação<sup>84</sup> foi criado em 2012 por um decreto aprovado durante reunião do gabinete. O conselho é responsável por aconselhar o governo sobre avaliação e promover o desenvolvimento da avaliação nos níveis nacional, regional e municipais; apoiar o BEPP na elaboração de vários programas de avaliação do governo; e promover normas,

FIGURA 2: MATRIZ DO PLANO DE AVALIAÇÃO ESTRATÉGICO



84 Conseil Nationale de l'Evaluation.



padrões e metodologias. A sua criação é uma forma de resolver as questões de independência em avaliação. Estão previstas para o longo prazo, abordagens de duração maior como, por exemplo, constitucionalizar a avaliação.

## Capacitação

O fortalecimento das práticas de avaliação implica aumento da demanda por avaliação. Para ser intensiva e sustentável, a procura por avaliação deve ser suprida por outras que sejam independentes, imparciais e de qualidade e quantidade adequadas. Portanto, é necessário reforçar as capacidades dos indivíduos e das organizações e profissionalizar a avaliação. A formação profissional está em andamento para este fim, e um programa de universidade foi planejado desde o fim de 2013

## Reforçar as iniciativas internacionais

o apoio de organizações internacionais – como por exemplo, Centros Regionais de Aprendizagem em Avaliação e Resultados (CLEAR), o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) – continua a ser uma alavanca para o desenvolvimento de práticas de avaliação. No caso do Benin, o apoio do PNUD para a participação do BEPP e do Benin em fóruns como as conferências sobre capacidades de avaliação nacional tem sido muito úteis para promover avaliação. Este apoio tornou possível formar novas relações de cooperação com o Departamento de Avaliação e Monitoramento do Desempenho da Presidência da África do Sul, a Comissão Avaliação do Gabinete do Primeiro Ministro de Uganda, a Associação Africana de Avaliação, a Iniciativa CLEAR e a Iniciativa Internacional para Avaliação de Impacto. Seria aconselhável intensificar este tipo de cooperação com os países do Sul global.

## CONCLUSÃO

Apesar de algumas dificuldades operacionais, a experiência do Benin mostra que a institucionalização da avaliação é um fator importante para a melhoria da qualidade da governança e, portanto, para o desenvolvimento dos países africanos. O sistema de M&A no Benin ainda é um trabalho em andamento, mas o impulso gerado pela adoção de avaliação em nível nacional significa que é possível desenvolver gradualmente uma cultura de avaliação.

Em relação aos desafios a superar, as recomendações do Benin incluem:

- Reforço das medidas institucionais, regulatórias, legais e constitucionais para garantir a independência da avaliação, a sua sustentabilidade e para exigir políticas públicas de M&A (por exemplo, uma lei de avaliação e de gestão fundamentada em resultados);
- Fomentar a participação de entidades parlamentares e da sociedade civil nos processos de avaliação; e
- Promover as sinergias possíveis entre os doadores, a fim de criar centros de excelência e janelas do tipo “caixa de ferramentas” para os países desenvolverem avaliação.

## REFERÊNCIAS

BUREAU D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES (BEPP). *Etude diagnostique des capacités nationales en évaluation au Bénin*, 2010.

BEPP AND CENTER FOR LEARNING ON EVALUATION AND RESULTS (CLEAR). *Etat des lieux du système national de suivi et d'évaluation du Bénin*, 2012.

PRIMATURE AND BEPP. *Politique Nationale d'Evaluation 2012-2021*, 2012.

## 20. GANA

# CONSTRUINDO CAPACIDADES EM M&A PARA MELHORAR O SISTEMA NACIONAL DE M&A EM GANA: O CAMINHO A SEGUIR

**BRUNO B. DERY**

Vice Diretor

Comissão Nacional de Planejamento do Desenvolvimento

### INTRODUÇÃO

O governo do Gana tem o compromisso de prestar serviços públicos eficazes, fortalecendo a responsabilidade do governo para com os seus cidadãos, garantindo que a formulação de políticas e tomada de decisões sejam fundamentadas em evidências e que os resultados são alcançados em relação às metas de crescimento e desenvolvimento do país. A Constituição de 1992 e vários atos do parlamento reconhecem a necessidade de usar o monitoramento e a avaliação para determinar a extensão dos progressos realizados com vistas a atingir os objetivos das políticas e intervenções nacionais. Há também um reconhecimento geral de que M&A são os principais instrumentos para avaliar até onde o governo fez o que se comprometeu a fazer no contexto de suas políticas e planos de desenvolvimento.

Gana tem arranjos institucionais elaborados para M&A nos níveis nacional, regional e distrital. A constituição e a legislação de apoio definiram papéis de M&A e responsabilidades para as agências governamentais, departamentos específicos dos ministérios setoriais e unidades nas administrações regionais e distritais. A Comissão de Planejamento de Desenvolvimento Nacional (a Comissão) é o órgão máximo responsável por M&A nacional. As diretrizes de M&A da Comissão enfatizam o envolvimento das autoridades tradicionais, organizações da sociedade civil e os parceiros de desenvolvimento para criar uma abordagem participativa para M&A e mecanismos de *feedback* eficazes. A Comissão reconhece o fato de que tanto o monitoramento como a avaliação são ferramentas indispensáveis para a medição de resultados de desempenho e desenvolvimento.

## O SISTEMA NACIONAL DE M&A

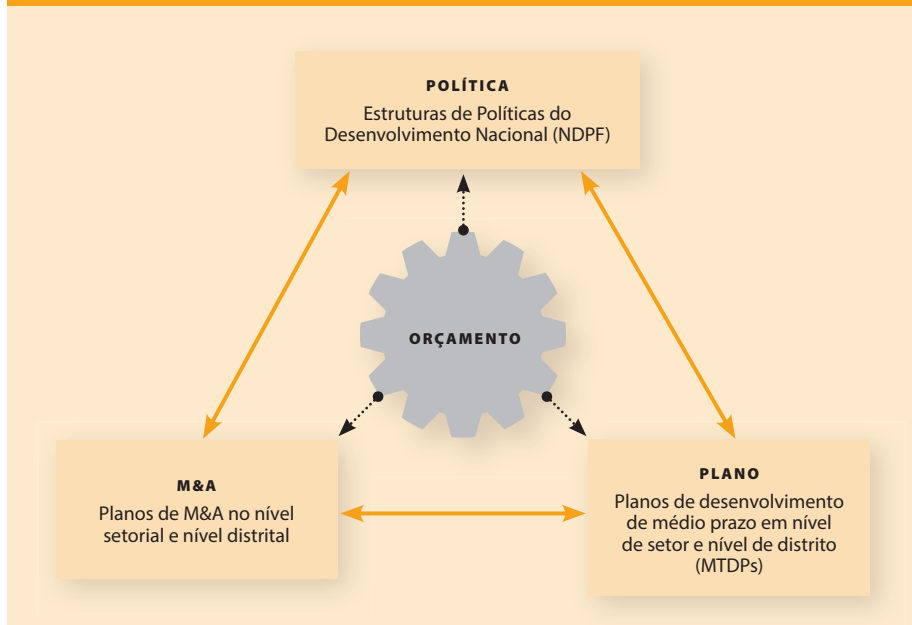
Nos últimos 10 anos, a Comissão tem aumentado seus esforços para estabelecer um sistema nacional funcional de M&A e para, no fim, enraizar a cultura de M&A no setor público. O sistema é articulado em estruturas de sucessivos planos e políticas de desenvolvimento de médio prazo, de quatro anos, nos níveis de setor e de distrito.

### Estruturas de Políticas Nacionais

As estruturas políticas de desenvolvimento nacional são os principais projetos de política de desenvolvimento que são criados pela Comissão, em nível nacional, com os entradas dos setores público e privado. A Comissão reúne e analisa insumos de política de ministérios, departamentos, agências e outras fontes, a fim de produzir uma estrutura de política de desenvolvimento nacional.

Perceber os objetivos das políticas depende, em grande parte, de sua articulação efetiva com os planos de desenvolvimento, nos níveis de setor e de distrito, e do orçamento nacional. Consequentemente, os sistemas eficazes de M&A fornecem *feedback* e lições valiosas para a melhoria contínua das políticas, planos e do orçamento nacional. As indispensáveis ligações entre estes blocos de construção do desenvolvimento nacional estão representados na Figura 1.

FIGURA 1: LIGAÇÕES ENTRE POLÍTICAS, PLANO, CICLO DE M&A E ORÇAMENTO



As três últimas estruturas de políticas de desenvolvimento nacional foram:

- Estratégia de Redução da Pobreza de Gana (GPRS I) 2002-2005;
- Crescimento e Estratégia de Redução da Pobreza (GPRS II) 2006-2009; e
- Crescimento Compartilhado e Agenda para o Desenvolvimento de Gana (GSGDA) 2010-2013.

## **Planos de desenvolvimento de setor e de distrito**

A preparação do plano segue a formulação de políticas no âmbito do ciclo de planejamento. É o meio pelo qual se transformam os objetivos e as estratégias das estruturas das políticas nacional de desenvolvimento das políticas em questão em projetos e programas que sejam implementáveis. O processo integra as questões espaciais, sociais, econômicas e ambientais em ações específicas dentro do sistema de planejamento descentralizado. A este respeito, as orientações que estão alinhadas com as estruturas nacionais de políticas de desenvolvimento são emitidas pela Comissão e prescrevem o processo, o formato e o conteúdo dos planos de desenvolvimento para os distritos e para os setores. Planos de desenvolvimento de médio prazo são, então, produzidos por todas as assembleias metropolitanas, municipais e distritais e por ministérios, departamentos e agências. Estes planos são preparados para a implementação, a fim de alcançar os objetivos políticos da estrutura da política de desenvolvimento nacional.

## **Planos nacionais de M&A**

Os processos de M&A começam após a preparação do plano. Sistemas eficazes de M&A são construídos sobre sistemas de formulação de políticas, de planejamento de desenvolvimento e orçamento para dar um *feedback* valioso para tais sistemas. O M&A é o principal instrumento para avaliar até onde o governo fez o que se comprometeu a fazer em suas declarações de política nacional e planos de desenvolvimento. A Comissão elaborou três planos nacionais de M&A alinhados com os GPRS I & II e o GSGDA.

## **Diretrizes de M&A setoriais e distritais**

A Comissão emite diretrizes de M&A para todas as assembleias metropolitanas, municipais e distritais e para os ministérios setoriais, departamentos e agências para a preparação de um plano de M&A para seus planos de desenvolvimento correspondentes. Os planos de M&A nos níveis setoriais e distritais formam a base para os seus sistemas de M&A e servem como roteiros para o monitoramento e avaliação de planos de desenvolvimento correspondentes. As diretrizes também contêm formatos e prazos para a preparação de planos de M&A e relatórios de progresso trimestrais e anuais.

## **Treinamento em M&A e apoio**

A Comissão organiza a formação básica em M&A para o núcleo de funcionários de M&A nas assembleias metropolitanas, municipais e distritais e para os ministérios setoriais, departamentos e agências, a fim de melhorar a sua compreensão e capacidade para preparar

e implementar os seus planos de M&A. As oficinas de dois dias inicialmente discutem conceitos principais (ou seja, monitoramento, avaliação e M&A participativo). Os participantes, em seguida, realizam exercícios em grupo para explorar as 10 etapas de elaboração de um Plano de M & E:

1. Identificação e análise de *stakeholders*;
2. Análise das necessidades, condições e capacidades de M&A;
3. Monitoramento de indicadores;
4. Construção de uma matriz de M&A;
5. Criação de um plano de trabalho e agenda de M&A;
6. Preparação de um orçamento de M&A;
7. Coleta, validação e comparação de dados;
8. Análise de dados e uso de resultados;
9. Preparação de relatórios; e
10. Disseminação da informação.

A pedidos, o pessoal da Comissão também organiza reuniões adicionais de apoio e programas de formação adaptados para melhorar ainda mais as habilidades da equipe para preparar planos de M&A.

### **Relatórios Anuais de Progresso**

A maioria das assembleias metropolitanas, municipais e distritais e ministérios, departamentos e agências agora preparam planos e relatórios anuais de progresso de M&A. Cópias de minuta destes documentos são apresentadas à Comissão para análise e aprovação. A Comissão prepara listas de verificação que são usadas para rever todas as minutas de planos e relatórios de progresso anuais de M&A apresentados a fim de garantir o cumprimento dos requisitos fundamentais das orientações e formatos de relatórios de M&A. As reuniões são organizadas para fornecer *feedback* para todos as assembleias metropolitanas, municipais e distritais e ministérios, departamentos e agências sob a forma de comentários gerais e específicos sobre os seus planos e relatórios anuais de progresso de M&A. Com essa iniciativa, a Comissão simplificou os processos de M&A nacionais, criou um gabarito de referência padrão para medir o progresso e estabelecer os requisitos mínimos para qualquer sistema de M&A no país.

A Comissão elaborou 10 relatórios nacionais de andamento, anuais, entre 2002 e 2012. Estes relatórios informaram o governo sobre o seu desempenho, se está indo bem e onde existem pontos fracos. Eles também proporcionaram recomendações de políticas para mitigar os pontos fracos.

### **O manual de M&A nacional**

Uma das principais recomendações dos participantes das oficinas de formação de M&A, organizado pela Comissão foi a necessidade de um manual de referência. A Comissão aceitou

o desafio e produziu um projeto de manual de M&A nacional com o apoio financeiro do Banco Mundial e da Agência Japonesa de Cooperação Internacional. O trabalho de revisão do manual foi planejado para ser lançado no país. Este documento irá complementar as diretrizes de M&A, os planos de M&A e outros documentos de M&A produzidos pela Comissão, em colaboração com os seus parceiros de desenvolvimento.

O manual abrange todos os elementos essenciais de um sistema nacional de M&A no contexto do desenvolvimento do setor público em Gana. Os principais temas do manual são discutidos em quatro partes: fundamentação e vínculos de M&A nacional, compreensão de conceitos fundamentais, a compreensão de M&A como um sistema e as etapas para o desenvolvimento de um sistema de M&A. As quatro partes são subdivididas em dezessete capítulos.

### Outras atividades de M&A

Durante este processo de construção do sistema de M&A nacional, a Comissão também:

- Realizou uma análise da pobreza e impacto social, a fim de avaliar as consequências de certas reformas das políticas governamentais sobre os pobres e vulneráveis no âmbito das GPRS I;
- Realizou exercícios de M&A participativa sobre questões nacionais escolhidas e produziu relatórios de avaliação dos cidadãos em 2005 e 2008;
- Divulgou os relatórios nacionais de progresso anual e organizou *workshops* de divulgação regionais para discutir o seu conteúdo;
- Conduziu programas de formação de M&A, avançados e sob medida para os distritos recém-criados em 2009;
- Realizou um estudo de base sobre recursos orçamentais gastos em M&A e as estatísticas por ministérios, departamentos e agências em 2011; e
- Preparou os relatórios bienais Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de Gana (2002, 2004, 2006, 2008 e 2010), com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a fim de avaliar o progresso de Gana para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

### DESAFIOS

A Comissão fez um progresso constante, superando vários desafios em seus esforços para estabelecer um sistema de M&A nacional que fosse funcional. Esses desafios incluem:

#### Fraca procura pela utilização dos resultados de M&A

A demanda por M&A e a utilização de resultados de M&A na formulação de políticas e tomada de decisões ainda é muito baixa em todos os níveis no país. Por exemplo, os relatórios nacionais de progresso anual foram produzidos em grande parte em resposta às demandas dos parceiros de desenvolvimento para a informação no contexto do seu apoio direto ao orçamento nacional por meio do processo de Apoio de Orçamento de Multidoadores.

Uma demanda maior por resultados de M&A pelo governo teria assegurado que todas as intervenções seriam monitoradas e os impactos desses programas sobre os cidadãos seriam efetivamente avaliados. Além disso, é necessária uma procura mais forte por resultados de M&A por parte do parlamento em seu papel de supervisão do Executivo. As organizações da sociedade civil também precisam aumentar sua procura pelo uso de resultados de M&A para mais apoio e *accountability*.

### **Recursos e alocações orçamentárias limitados para M&A**

Até o presente momento, o M&A recebeu pouca prioridade em todas as assembleias metropolitanas, municipais e distritais e ministérios, departamentos e agências. Os desembolsos reais foram relativamente insignificantes. Os recursos liberados para as atividades de M&A são muitas vezes insuficientes para construir e manter sistemas eficazes. Alguns desses órgãos não têm o equipamento físico necessário para realizar M&A e as atividades de produção de dados (por exemplo, sistemas de computação, transporte e ferramentas de escritório). Os gastos de M&A, muitas vezes, se perdem quando as liberações orçamentárias são insuficientes. As avaliações não são realizadas, principalmente em razão da falta de fundos.

### **Fraca capacidade**

Embora a Comissão tenha fornecido algum treinamento para os ministérios, departamentos e agências e para as assembleias metropolitanas, municipais e distritais, as capacidades institucionais e individuais de M&A continuam fracas. Há recursos limitados para desenvolver as habilidades necessárias de M&A em ministérios, departamentos, organismos e assembleias metropolitanas, municipais e distritais ou assegurar que as informações de M&A são utilizadas para informar as dotações orçamentais e a formulação de políticas.

### **Falta de incentivos, recompensas e sanções**

Ministérios, departamentos, agências e assembleias metropolitanas, municipais e distritais não são responsabilizados pelos resultados que obtêm e não é necessário demonstrar valor para o dinheiro ou explicar se conseguiram fazer o que disseram que iriam fazer com os recursos alocados. Também não há incentivos em nível individual para recompensar funcionários pela realização de atividades de M&A.

### **Não cumprimento de cronogramas e estruturas de relatório de M&A**

A maioria das assembleias metropolitanas, municipais e distritais agora produzem seus planos e relatórios de progresso anuais de M&A, utilizando os formatos acordados nas orientações. No entanto, a adesão para relatar prazos continua a ser um grande problema em todos os níveis. Os diferentes ciclos de ministérios, departamentos e agências de informação dificultam a coordenação de resultados de M&A dentro do governo e afetam negativamente a qualidade e a oportunidade de produzir o relatório nacional de progresso anual.

Estruturas de M&A que estão desalinhas em relação às orientações emitidas pela Comissão estão muitas vezes assim em razão de parceiros de desenvolvimento que apoiam diferentes sistemas de M&A em vez de usar os sistemas de M&A nacionais.



## **Má qualidade de dados, lacunas de dados e inconsistências**

Todos os anos, a produção de relatórios nacionais de progresso anual devem superar as incoerências nos dados fornecidos pelos ministérios, departamentos e agências para as mesmas variáveis em relação ao mesmo período de tempo, dados incompletos em nível distrital relatórios de progresso anuais e uma falta de dados para alguns indicadores.

## **Sistemas e redes de gestão da informação inadequados**

Os sistemas de gestão da informação por entre os ministérios, departamentos e agências e entre as assembleias metropolitana, municipais e distritais são inadequados e, em alguns casos, sequer existem. Em muitos ministérios, departamentos e agências, os dados dos níveis distritais e regionais não são disponibilizados em uma rede.

## **O CAMINHO A SEGUIR**

A Comissão reconhece que o caminho para um sistema funcional de M&A é muito longo e está ciente de que terá que construir parcerias sólidas e continuar a aperfeiçoar o roteiro por meio de um processo muito participativo. Para avançar, uma das medidas imediatas que a Comissão deve tomar é aumentar a consciência de M&A e a capacidade dos tomadores de decisão política e em todos os níveis de governança. Com o apoio da Agência de Cooperação Internacional do Japão, a Comissão vai em breve organizar programas adaptados de formação em M&A para ministros de estado, parlamentares, diretores chefes, chefes de distrito executivos e membros presidentes de assembleias distritais. Se a liderança política entender e valorizar o M&A, isso vai significar maior apoio à criação de um sistema de M&A nacional e aumentará os investimentos em avaliações.

Outras medidas que a Comissão deve tomar incluem o desenvolvimento de uma política nacional de longo prazo das capacidades institucionais e individuais de M&A para aumentar o grupo de especialistas qualificados em M&A, a fim de apoiar o crescimento do sistema de M&A nacional.

A Comissão também deverá desenvolver mecanismos para aumentar a conscientização geral e o reconhecimento da necessidade e dos benefícios de ter um forte sistema de M&A nacional. Isto irá aumentar a demanda e uso das informações de M & A pelo gabinete do presidente, pelo parlamento, pelas organizações da sociedade civil, pelas instituições de pesquisa e acadêmicas, os parceiros de desenvolvimento, os meios de comunicação e de fato todos os cidadãos de Gana. Há necessidade de se mudar a elaboração de relatórios de progresso anuais para cumprir exigências legais ou exigências relacionadas com doadores, visando gerar produtos de M&A de capital nacional como parte integrante de uma boa governança.

Há também a necessidade de se instituir recompensas e sanções para as instituições e indivíduos que cumprem ou que fiquem aquém do uso do tempo e recursos para atender aos seus mandatos de M&A. Um exemplo seria o de reforçar as ligações entre os resultados de M&A e a liberação de recursos para os ministérios, departamentos, organismos e assembleias metropolitanas, municipais e distritais.

A Comissão deve desenvolver uma estratégia de longo prazo para um mecanismo de financiamento sustentável para todas as atividades de M&A no país, por exemplo,

reservando-se de 2 a 5 por cento de todo os orçamentos de desenvolvimento para M&A (por exemplo, partes do orçamento nacional de investimento e de serviços, orçamentos dos planos de desenvolvimento a médio prazo, orçamentos de projetos e programas).

Existe a necessidade de se desenvolver um mecanismo de longo prazo para aumentar progressivamente as dotações orçamentais para a Comissão, os ministérios, departamentos, agências e assembleias metropolitanas, municipais e distritais, assim como o serviço de estatística de Gana, a fim de realizar as avaliações para recolher dados confiáveis e desenvolver sistemas de gerenciamento de informações.

Existe ainda uma necessidade de ter sistemas de banco de dados prontamente disponíveis para armazenar, analisar, recuperar e usar corretamente informações de M&A para a formulação de políticas e decisões orçamentais. As redes de informação e tecnologia de comunicações entre os diferentes níveis de governo também precisam ser tratadas de forma a garantir a comunicação oportuna e a qualidade das informações e dos dados.

A Comissão deve desenvolver um mecanismo de diálogo que irá garantir que todos os parceiros de desenvolvimento estejam conscientes e apoiem o sistema de M&A nacional, evitando a duplicação de esforços.

## REFERÊNCIAS

GOVERNMENT OF GHANA AND CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY.

Indicators for Change. *Decentralized Poverty Monitoring and Evaluation: An Operational Manual for District Assembly and Regional Staff*. District Capacity Building Project (DISCAP). Ministry of Local Government and Rural Development. Accra, 2004.

GOVERNMENT OF GHANA. *Guidelines for Preparation of District Monitoring and Evaluation Plans under GSGDA (2012-2013)*. National Development Planning Commission document. Accra, 2009.

\_\_\_\_\_. Medium Term M&E Development Plan under GSGDA 2010-2013. *National Development Planning Commission document*. Accra, 2009.

\_\_\_\_\_. Sector Monitoring and Evaluation Guidelines under GSGDA 2010-2013. *National Development Planning Commission document*. Accra, 2009.

\_\_\_\_\_. Resources Spent on M&E and Statistics, Monitoring and Evaluation. *National Development Planning Commission document*. Accra, 2011.

INDEPENDENT EVALUATION OFFICE, UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Evaluation of Results-Based Management at UNDP: Achieving Results*, 2007.

\_\_\_\_\_. *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluation for Development Results*, 2009.

IMAS, Linda G. Morra; RIST, Ray C. *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*. World Bank, 2009.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Working Party on Aid Evaluation. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Paris: Development Assistance Committee, 2002.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. A power of measuring performance. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume, 1992.

PATTON, Michael. *Utilisation-Focused Evaluation*. 3rd ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 1997.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *A UNICEF Guide to Monitoring and Evaluation: Making a Difference?* 1991.

UNITED NATIONS EVALUATION GROUP (UNEG). National Evaluation Capacity Development: Practical Tips on How to Strengthen National Evaluation Systems. *Report for the United Nations Evaluation Group (UNEG) Task Force on National Evaluation Capacity Development*, 2013.

WORLD BANK. *International Program for Development Evaluation Training Handbook*. International Program for Development Evaluation Training (PDET), 2007.

\_\_\_\_\_. *Monitoring and Evaluation Handbook for Business Environment Reform: A Handbook for Practitioners*. Washington, D.C., 2008.

## 21. QUÊNIA

# CREDIBILIDADE DA AVALIAÇÃO: O CASO QUENIANO

### **SAMSON MASESE MACHUKA**

Diretor, Diretoria de Monitoramento e Avaliação  
Ministério da Descentralização e do Planejamento  
Presidência

### **JENNIFER MUTUA**

Especialista em M&A  
Presidente da Sociedade de Avaliação do Quênia  
Membro do Conselho da Região do Leste Africano da Associação Africana de Avaliação

### INTRODUÇÃO

O Quênia está implementando o “*Kenya Vision 2030*”, que é um plano de longo prazo que visa à criação de uma sociedade coesa, solidária e justa fundamentada em princípios democráticos. Esta aspiração está construída em uma estrutura de pilares econômicos, sociais e políticos. Uma das estratégias, que o governo do Quênia usa para ter sucesso é a promoção da boa governança e *accountability* pelo sistema nacional de M&A coordenado pela Diretoria de Monitoramento e Avaliação ligado ao Ministério da Descentralização e do Planejamento.

Esta estratégia é ainda apoiada pela Constituição do Quênia de 2010, que foi promulgada em 27 de agosto de 2010. A Constituição prevê a devolução de governança ao nível do condado, a transparência, a justa representação no parlamento, separação de poderes e um sistema judicial independente, entre outros pilares importantes que deverão ser munidos de informação por um sistema de avaliação que funcione bem.

O sistema nacional de M&A foi criado em 2004 pelo um esforço de vários *stakeholders* para acompanhar a implementação de políticas, programas e projetos em todos os níveis de governança. Os parceiros de desenvolvimento que ajudaram a estabelecer o sistema incluem organismos das Nações Unidas, Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional e o Banco Mundial. Significativamente, o governo oferece uma dotação orçamentária anual para suporte às operações dos sistemas de M&A nacionais. O sistema é operado por uma direção estratégica de uma Comissão Nacional de Coordenação, que é presidida pelo Secretário Permanente do Ministério da Descentralização e Planejamento, que inclui *stakeholders* do governo, parceiros de desenvolvimento e organizações da sociedade civil.

Na sua formação, sistema destinava-se a incentivar a cultura e prática de M&A e na promoção de *accountability*, a fim de melhorar a prestação de serviços públicos. O sistema de M&A nacional também deveria fornecer *feedback* em tempo útil e confiável para os processos de preparação orçamentária por meio da elaboração de relatórios de M&A, como o Relatório Ministerial de Monitoramento e Avaliação, Revisão Ministerial das Despesas Públicas e o Relatório Anual de Progresso. Os resultados do sistema de M&A nacional também deveriam fornecer evidências sobre a eficácia dos programas e projetos do governo, garantindo a participação ativa de entidades como organizações da sociedade civil, organizações não governamentais, universidades e do setor privado.

O sistema de M&A nacional tem cinco componentes básicos que incluem:

1. O desenvolvimento de capacidades e coordenação das políticas para gerenciar a valiação e fazer revisões para a implementação da estrutura;
2. O desenvolvimento de estruturas de aquisição de dados e de gerenciamento de dados integrados, qualitativos e quantitativos, de apoio à pesquisa e avaliação dos resultados;
3. Pesquisa e análise dos resultados que quationam as principais conclusões do relatório como uma base para fornecer informações para política e as questões orçamentais;
4. Projeto de sistemas de M&A aprimorado nos níveis central e descentralizadas que suportem valores públicos e com base nos resultados da prestação de serviços, e é apoiado por um projeto de sistema de informação de gerenciamento eletrônico; e
5. Disseminação Integrada e mecanismos de comunicação para compartilhar os resultados e conclusões de avaliação com um mecanismo de *feedback*. Ele também suporta relatórios de compartilhamento de compromissos nacionais e globais do governo para um amplo leque de *stakeholders*, e esforços para fortalecer o engajamento de parcerias com o governo, os agentes não governamentais e parceiros de desenvolvimento para o uso efetivo das informações de M&A.

## CONTEÚDO PRINCIPAL

As operações e implementação do sistema de M&A nacional são guiadas por Comitês Técnicos Consultivos, equipes de especialistas provenientes do governo, organizações não governamentais e parceiros de desenvolvimento. Apesar deste apoio, o sistema de M&A nacional passa pelos desafios de capacidades fracas e cultura de M&A. A fim de reforçar essas capacidades, a Diretoria de Monitoramento e Avaliação renovou seus esforços para envolver agentes não estatais na melhoria de sua estrutura de M&A nacional. Os membros vieram das organizações da sociedade civil, de agências da ONU, do setor privado e da Sociedade de Avaliação Quênia.

O sistema de M&A nacional atua tanto em nível nacional como de forma descentralizada. Em nível nacional, o quadro existe em todos os 18 ministérios que formam a estrutura do governo nacional. A nível descentralizado, existem comitês em todos os 47 municípios. Esses comitês municipais têm a flexibilidade de devolver às estruturas de nível inferior que estão mais perto das comunidades.

Espera-se que a estrutura forneça uma plataforma transparente pela qual o governo e parceiros de desenvolvimento possam realizar avaliação compartilhada dos resultados.

Com a coordenação da Diretoria de Monitoramento e Avaliação, indicadores nacionais de segunda geração de M&A foram desenvolvidos de forma consultiva, analisados e revistos. As capacidades para utilizar os indicadores de acompanhamento do progresso, a fim de fornecer evidências para os tomadores de decisão, ainda precisam de fortalecimento nos níveis individuais e institucionais. A falta de capacidades levou a Diretoria de Monitoramento e Avaliação a realizar treinamentos periódicos de M&A para o pessoal nacional e subnacional. Da mesma forma, a Diretoria de Monitoramento e Avaliação colaborou em conjunto com a ONU Mulheres na criação de indicadores e questões específicas de gênero e sensíveis a gênero para o segundo plano de médio prazo.

Desde 2004, o governo do Quênia tem usado o sistema de M&A nacional para produzir regularmente Relatórios Anuais de Progresso e as Revisões da Despesa Pública. Estes relatórios têm sido úteis no fornecimento de informações para a formulação de políticas de prestação de serviços e durante o processo de elaboração do orçamento, informando o quantitativo de verbas destinadas a cada setor. Os produtos do sistema de M&A nacional também são um reservatório de conhecimento e aprendizado, útil para as políticas de refino de apoio à realização dos objetivos do *Kenya Vision 2030*.

Por um esforço multilateral, particularmente com o apoio do Banco Mundial e da Agência de Desenvolvimento Alemão, o Quênia realizou uma pesquisa de acompanhamento das despesas públicas nos ministérios da agricultura, saúde e educação. Desde 2004, o Ministério da Saúde realizou cinco pesquisas de acompanhamento da despesa pública no setor de saúde.

As pesquisas de rastreamento de despesas públicas realizadas pelo Ministério da Saúde foram feitas sobre situações de “atrasos e perdas de recursos” e sobre as “tendências e fluxo de recursos e *commodities*.” As informações derivadas dos estudos de rastreamento de despesas públicas foram essenciais para a análise da Revisão da Despesa Pública e para a identificação de perdas e ineficiências no sistema. As pesquisas de rastreamento de despesas públicas foram úteis no fornecimento de informações para fortalecer os sistemas de transferências de fundos, o que aumentou a transparência e a *accountability* na tomada de decisões.

As pesquisas de rastreamento de despesas públicas também têm fornecido evidências sobre as diferenças de desempenho entre as unidades de saúde e influenciou a melhora de muitos procedimentos, incluindo a remoção de várias etapas redundantes de aprovação a nível central e processos de autorização prévia para a distribuição de notificações da Autoridade para Realizar Despesas, a emissão de cheques que acompanham a Autoridade para Realizar Despesas, a introdução da política de 10/20 em matéria de partilha de custos, mudanças no sistema de distribuição KEMSA (sistema *pull/push*) e a transferência direta de recursos para as unidades rurais de saúde.

Outra inovação em que a Diretoria de Monitoramento e Avaliação está envolvida é a coordenação da iniciativa Comunidade de Prática em Gestão de Resultados do Desenvolvimento do Quênia. Esta iniciativa que cobre todo o continente sobre gestão para resultados de desenvolvimento está sendo lançada pelo Banco Africano de Desenvolvimento. Uma de suas principais inovações é o envolvimento das organizações da sociedade da civil e do setor privado em uma iniciativa liderada pelo setor público, com um foco especial na integração regional.

A Sociedade de Avaliação do Quênia está capacitada para se conectar com a Associação Africana de Avaliação e com a Organização Internacional de Cooperação em Avaliação/Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) na iniciativa EvalPartners Global.

Esta aprendizagem entre pares é fundamentada em sinergias regionais e globais que fortalecem os esforços de M&A liderados pelos países. Espera-se que a colaboração entre a Diretoria de Monitoramento e Avaliação e a Sociedade de Avaliação do Quênia possa agregar valor à implementação do sistema de M&A nacional por meio da aprendizagem entre pares e troca de experiências.

Da mesma forma a Diretoria de Monitoramento e Avaliação tem-se envolvido em uma iniciativa de aprendizagem Sul-Sul. A Diretoria recebeu delegações do Sudão, Somália e da República da África do Sul, que vieram estudar os arranjos institucionais e as estruturas operacionais do sistema de M&A nacional. A delegação da República da África do Sul também se interessou em aprender sobre como parlamento usa as informações de M&A.

A Diretoria de Monitoramento e Avaliação, em estreita colaboração com outros *stakeholders*, finalizou um projeto de política de M&A para orientar a implementação do sistema de M&A nacional. O projeto de política aborda a questão da implementação e coordenação com o objetivo de melhorar a gestão para resultados de desenvolvimento. Um sistema de M&A bem coordenada deverá melhorar o desempenho na execução de programas e projetos públicos no país.

Esta política também vai focar tanto os agentes estatais quanto os não estatais envolvidos em atividades de desenvolvimento no país. Ela enfatiza a criação de fortes vínculos com todos os *stakeholders*, incluindo cidadãos quenianos, para melhorar os mecanismos de comunicação e de *feedback* em todos os aspectos de desenvolvimento. Espera-se que um sistema de M&A em funcionamento garanta a eficiência na utilização dos recursos para realizar de forma eficaz os resultados e, conseqüentemente, acelerar o desenvolvimento. Ela também defende a importância dos princípios fundamentais como gestão fundamentada em resultados, transparência, responsabilidade e eficiência na gestão de todos os programas públicos e projetos no Quênia.

Em alinhamento com o que é defendido na política, e como uma das inovações para fortalecer as capacidades de M&A, a Diretoria de Monitoramento e Avaliação está colaborando com a Sociedade de Avaliação do Quênia na profissionalização das práticas de M&A no país. Esta estreita colaboração foi evidenciada quando a Diretoria de Monitoramento e Avaliação e a Sociedade de Avaliação do Quênia co-organizaram a Semana Inaugural de M&A Nacional, em novembro de 2012. As colaborações com a Sociedade de Avaliação do Quênia devem continuar, especialmente nos esforços de capacitação.

## CONCLUSÃO

Uma recente análise das necessidades e das capacidades do sistema de M&A nacional revelou que, após mais de oito anos de atuação, o país ainda ficou pra trás na compreensão de cultura e práticas de M&A. O relatório revelou a necessidade de reforçar as capacidades de indivíduos e instituições e recomendou a identificação de defensores das políticas, de alto nível, para darem peso político para a compreensão de M&A e proporcionar aumento do financiamento para apoiar as operações de nível descentralizado.

Já estão em curso planos para resolver as deficiências na oferta e procura por avaliação por meio da identificação e colocação em avaliações do programa estratégico para dar informações para a tomada de decisão fundamentada em evidências. A Sociedade de Avaliação do Quênia, entre outros *stakeholders* deverá desempenhar um papel nesta ação, por meio do fornecimento de insumos profissionais nos processos.

## REFERÊNCIAS

GOVERNMENT OF KENYA. Master Plan for the Implementation of a National Integrated Monitoring and Evaluation System in Kenya. Ministry of State for Planning, *National Development & Vision 2030*. Nairobi: Kenya, 2007.

\_\_\_\_\_. NIMES Needs Assessment and Situational Analysis Report. Ministry of State for Planning, National Development and Vision 2030. Kenya: Nairobi, 2012.

NJUNGUNA, D. Public Expenditure Tracking Surveys, Experiences in Health. Ministry of Health. Kenya: Nairobi, 2013.



## 22. MALAUÍ

# MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO NACIONAL NO MALAUÍ

**WINSTON NYASULU**

Diretor Assistente de Orçamento  
Seção de Monitoramento e Avaliação  
Ministério das Finanças

### INTRODUÇÃO

Orçamentos são uma ferramenta política vital que os governos utilizam para promover os seus objetivos, desde garantir a estabilidade macroeconômica até alocação de recursos e prestação de serviços. Dada a natureza eminentemente técnica dos processos orçamentários e sua função política central de levantar e distribuir os recursos públicos, esses processos têm sido muitas vezes investigados e é caracterizado por uma falta de transparência e escassa participação de agentes externos (Ministério das Finanças de 2009).

A única maneira de se contrapor a esse pensamento é por meio do M&A orçamentário, que fornece observações documentadas de processos e atividades dos programas de governo ao longo de um período de tempo. É uma forma de garantir que as verbas votadas para os mais diversos projetos e atividades no orçamento são efetivamente gasto e postas a bom uso.

De acordo com a Lei de Gestão das Finanças Públicas (2003), o Ministério das Finanças tem autoridade para acompanhar a execução dos orçamentos, tanto o orçamento periódico quanto o orçamento de desenvolvimento. Atualmente, a Seção de M&A da Divisão de Orçamento tem esta responsabilidade. No entanto, existem outras instituições que também realizam M&A de orçamentos: O Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Econômico, o Escritório do Presidente e o Gabinete do Conselho de Ministros.

### JUSTIFICATIVAS PARA MONITORAR O ORÇAMENTO DO GOVERNO

Há uma série de razões pelas quais o M&A do orçamento é importante para o Ministério das Finanças e outros *stakeholders*. Estas razões incluem:

- Os orçamentos governamentais envolvem finanças públicas e em uma democracia, os cidadãos têm o direito de saber em que o seu dinheiro está sendo gasto e como;

- Para determinar o nível de desempenho do governo em termos de prestação de serviço prometida ao povo;
- Para manter os ministérios e os departamentos governamentais de alerta, uma vez que sabem que estão sendo avaliados por outros enquanto realizam suas atividades;
- Para aumentar a transparência no governo e para construir a confiança do público nos processos orçamentários; e
- Para auxiliar de tomada de decisão dentro do governo.

## INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS POR M&A ORÇAMENTÁRIA

### Ministério das Finanças

O Ministério das Finanças é responsável por monitorar o progresso da implementação do orçamento em todas as suas categorias, por exemplo, Retribuição Pecuniária, Outras Transações Recorrentes, Desenvolvimento. As tendências da massa salarial são analisadas sob a visão do Orçamento da Retribuição Pecuniária, no qual grandes variações são encontradas, as revisões são feitas para que se emitam as recomendações adequadas. O Orçamento das Demais Operações Recorrentes é monitorado pela comparação das liberações planejadas (como indicado no Documento de Orçamento com base em Liberação) para as saídas reais entregues pelos ministérios. O Orçamento de Desenvolvimento é monitorado por meio de visitas aos *sites* dos projetos, por exemplo, estradas, hospitais, e, em seguida, os relatórios são escritos com fundamentação nos progressos realizados nesses locais do projeto. Os relatórios são produzidos em uma base trimestral e submetidos ao Secretário do Tesouro e do Gabinete.

### Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Econômico

O Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Econômico é responsável pela avaliação de projetos e programas, conforme implementados no Orçamento Nacional. A base para a avaliação de projetos é o Programa de Investimento do Setor Público, que é uma cesta de projetos implementados pelo governo sob o mandato do ministério (Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Econômico 2009). Além disso, o ministério leva o processo de desenvolvimento de documentos de política nacional, tais como a Estratégia de Crescimento e Desenvolvimento do Malauí. A Estratégia de Crescimento e Desenvolvimento é a estratégia global de médio prazo para o Malauí projetado para atingir as aspirações de desenvolvimento de longo prazo. O orçamento nacional é fundamentado em prioridades definidas na Estratégia de Crescimento e Desenvolvimento. É por isso que o ministério realiza avaliações para analisar o impacto de projetos e programas nos meios de subsistência.

### Escritório da Presidência e Gabinete de Ministros

O Escritório da Presidência e o Gabinete têm uma Unidade de Avaliação de Programas e Projetos que monitora a execução do orçamento, avaliando acordos de desempenho organizacional, que

são assinados entre controladores oficiais dos ministérios e do Secretário Chefe do Escritório da Presidência e o Gabinete.

Nos acordos de desempenho organizacional, os ministérios se comprometem a alcançar resultados específicos em um determinado exercício financeiro, em função dos níveis de recursos disponibilizados. A avaliação tenta verificar se foram alcançados os resultados acordados.

## DESAFIOS NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO

O M&A enfrenta uma série de desafios, tais como:

### **Duplicidade de relatórios**

Os ministérios apresentam relatórios de acompanhamento de um número de instituições (por exemplo, Escritório da Presidência e Gabinete, o Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Econômico), que cria duplicidade e pesados fardos de papelada.

### **Capacidade inadequada para monitorar todo o orçamento**

A Seção de M&A da Divisão de Orçamento não tem a capacidade necessária para acompanhar o orçamento. Isso ocorre porque a seção não tem funcionários suficientes para, ao mesmo tempo, preparar o orçamento e monitorá-lo.

### **Resistência dos ministérios sujeitos a monitoramento e avaliação**

Quando o M&A é percebido como auditoria, os ministérios e os departamentos ficam relutantes em participar das atividades de M&A. Portanto, há também relutância em enviar relatórios de progresso do orçamento, o que torna difícil para a Seção de M&A acompanhar as liberações de verbas entregues pelos ministérios.

### **Falta de um sistema de banco de dados de M&A**

Existe a falta de um Sistema de M&A que coordene as informações de todos os departamentos de M&A do governo. Os relatórios dos ministérios geralmente são cópias impressas, que podem ser facilmente perdidas.

### **Ausência de uma unidade de M&A, em alguns ministérios e departamentos**

Nem todos os ministérios e departamentos têm uma unidade de M&A, o que dificulta a coleta de informações desses departamentos.

### **Falta de compartilhamento de informações**

O compartilhamento de informações entre os *stakeholders* (por exemplo, Escritório do Presidente e Gabinete do Conselho de Ministros, o Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Econômico) envolvidos em M&A do orçamento é um desafio.

## **Indicadores de resultados pouco transparentes**

Como é a Seção de M&A que monitora realizações imediatas, o Documento de Orçamento com base em resultados é o único material de referência. No entanto, seus indicadores de resultados nem sempre estão claramente definidos, fazendo o M&A difícil e de pouco valor.

## **Falta de *feedback***

Os dados de M&A devem ser enviados de volta aos ministérios, a fim de orientar a implementação das atividades em curso e para planejar as futuras ações. No entanto, as agências implementadoras recebem pouco *feedback*.

## **SOLUÇÕES PARA MELHORAR O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO**

As seguintes soluções foram propostas para combater os desafios destacados anteriormente.

### **Melhorar o monitoramento de outras despesas de transação recorrentes**

O acompanhamento do orçamento de outras transações recorrentes precisa ser fortalecido. O orçamento de outras transações recorrentes recebe mais recursos do que o orçamento para o desenvolvimento. Fortalecer o monitoramento pode ser realizado por incentivos aos ministérios para que indiquem liberações claras a serem realizadas, o que tornaria mais fácil para acompanhar o progresso da implementação.

### **Modelos de harmonização de M&A**

Os departamentos de M&A no governo devem desenvolver um modelo padrão que vai reunir as informações necessárias para todos os departamentos. Os *stakeholders* devem colaborar para desenvolver modelos padrão de M&A.

### **Criação de um banco de dados online do orçamento de M&A**

Um sistema fundamentado na internet deve ser criado para que os ministérios carreguem seus relatórios trimestrais de progresso do orçamento para os orçamentos correntes e os de desenvolvimento. A informação estaria prontamente disponível a todos os interessados, pois os relatórios já estariam padronizados.

### **Melhorar a capacitação**

Existe a necessidade de capacitação da Seção de M&A por meio de treinamentos de funcionários para equipá-los com as habilidades para a condução adequada do orçamento de M&A.

### **Redefinir as liberações de verbas e seus indicadores**

Para evitar o problema de indicadores de resultados pouco claros, é imperativo que os atuais indicadores orçamentários sejam claramente definidos em colaboração com os ministérios e com referência à Estratégia de Crescimento e Desenvolvimento do Malauí. Portanto, há a

necessidade de realizar o treinamento para as agências implementadoras, a fim de melhorar o desenvolvimento de liberações de verbas na etapa de planejamento do orçamento.

### **Melhorar no *feedback***

Transmitir os resultados das lições aprendidas para os *stakeholders* relevantes para que redirecionem o curso da execução.

### **Realizar análises das despesas públicas**

Revisões das despesas públicas são uma forma de M&A que ajuda o governo a tomar decisões imediatas, tendo em vista as tendências de longo prazo e ajuda a trazer mais racionalidade aos processos de controle orçamentário. Anteriormente, a revisão das despesas públicas era influenciada pelos parceiros de desenvolvimento, como o Banco Mundial, daí a concentração em setores onde o parceiro tinha mais interesse. No entanto, os departamentos de M&A devem ser capazes de iniciar a revisão das despesas públicas por conta própria, com vistas a todo o orçamento.

### **Independência de monitoramento e avaliação do orçamento**

No Malauí, a avaliação de orçamento tem algum nível de independência. Existe interferência limitada nas atividades de M&A. Politicamente, o presidente e os ministros do Gabinete estão interessados em aprender com os resultados alcançados na execução de programas no orçamento. No entanto, ainda há a necessidade de que as unidades de M&A nos departamentos sejam chefiadas por funcionários mais graduados, de forma a reduzir a interferência.

Há alguns departamentos (por exemplo, das Residências do Estado, Escritório do Presidente e do Governo e as Forças de Defesa do Malauí) onde menos M&A de programas de orçamento é feito em relação a outros departamentos. Isto se dá principalmente devido à preocupação dos funcionários com a pressão política. Este fenômeno tem diminuído desde 2012, na medida em que o Escritório da Presidência e o Gabinete também estão trabalhando em atividades de M&A.

### **Credibilidade de monitoramento e avaliação do orçamento**

No Malauí há um grau de credibilidade de M&A sobre o orçamento. No entanto, ele está sendo comprometido pela falta de conhecimentos sobre avaliação. Há a necessidade de funcionários de M&A adquirirem habilidades especializadas em avaliação que melhorem a qualidade da avaliação. Há menos avaliação sendo feita sobre o orçamento, na medida em que o M&A tende a se concentrar no monitoramento. As Revisões da Despesa Pública têm contribuído para a avaliação do orçamento, mas desde que a maioria delas é feito por consultores, não há transferência de conhecimento para que os funcionários possam realizar as próprias avaliações.

### **Uso de monitoramento e avaliação orçamentária**

O uso de avaliação pelos responsáveis no Governo por tomada de decisões é limitado. A experiência tem mostrado que as avaliações de orçamento são usadas, principalmente,

pelo Ministério das Finanças para ajudar no recurso alocação e de desembolso. Para melhorar o uso de avaliações há uma necessidade de informação adequada aos órgãos de execução. Isso poderia ser feito com revisões orçamentárias trimestrais ou anuais nos ministérios, a fim de discutir os resultados de avaliação e se chegar a um acordo sobre as ações necessárias a serem tomadas.

## CONCLUSÃO

O M&A de orçamento no Malauí é vital para a prestação de contas e transparência na utilização das finanças públicas e para orientar as agências de aplicação na execução orçamentária. No entanto, o M&A do orçamento enfrenta uma série de desafios que precisam ser abordados a fim de produzir melhores resultados. No que diz respeito à independência, credibilidade e uso de avaliações, ainda há um longo caminho a percorrer para atingir as metas exigidas, conforme recomendado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- GOVERNMENT OF MALAWE. *Malawe Growth and Development Strategy (MGDS) 2011-2016*. Ministry of Economic Planning and Development, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Public Sector Investment Programme and Development Budget Comparison*. Ministry of Economic Planning and Development, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Budget Manual*. Ministry of Finance, 2009.

## 23. MALAUÍ

# PROMOVENDO O USO DE RESULTADOS DA AVALIAÇÃO POR ALTOS FUNCIONÁRIOS DO GOVERNO DO MALAUÍ

TED SITIMA-WINA  
Secretário Permanente

Ministério do Planejamento Econômico e Desenvolvimento

### INTRODUÇÃO

Em 2006, o Ministério do Planejamento Econômico e Desenvolvimento do Malauí desenvolveu o Plano Diretor Nacional de Monitoramento e Avaliação, que fornece a principal estrutura para o monitoramento de políticas e programas de desenvolvimento econômico e social do país. O governo implementou a Estratégia de Redução da Pobreza do Malauí 2002-2005 e vem implementando a Estratégia de Desenvolvimento do Malauí I (2006-2011). Atualmente, implementa a Estratégia de Desenvolvimento do Malauí II (2011-2016) como as principais estruturas das atividades de desenvolvimento nacional. Estas estratégias mostram que todos os *stakeholders* têm um papel a desempenhar na implementação, no monitoramento, na avaliação e na revisão de iniciativas de desenvolvimento. Para reforçar o Plano Diretor Nacional de Monitoramento e Avaliação, o governo do Malauí lançou uma abordagem “grupo de trabalho do setor” para a implementação e gestão de iniciativas de desenvolvimento.

As funções e as responsabilidades atribuídas aos vários *stakeholders* têm gerado crescente pressão sobre o Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Econômico, para que seja mais sensível tanto para com os *stakeholders*, internos (funcionários do governo, por exemplo) quanto para *stakeholders* externos (por exemplo, as organizações da sociedade civil) no que diz respeito à *accountability*, de baixo para cima e de cima para baixo, nas aspirações do povo e nos resultados concretos de desenvolvimento. A propensão para resultados ressalta a necessidade de determinar se as atividades planejadas implementadas em uma estratégia de desenvolvimento estão, de modo global, melhorando o bem-estar do povo.

Estas pressões fizeram com que o Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Econômico passasse a fornecer informações e dados por meio de sistemas de M&A (a serem

estabelecidos em todas as instituições públicas) para altos funcionários do governo, parceiros de desenvolvimento e para o público em uma base regular. A coleta da informação e sua disseminação tornou-se possível por termos um sistema de M&A nacional, funcional, fundamentado no Plano Diretor Nacional de Monitoramento e Avaliação. O Plano Diretor Nacional de Monitoramento e Avaliação descreve o tipo de dados a serem coletados por um período de tempo específico para uma estratégia nacional específica para cada setor.

Anteriormente, o desafio era que uma grande quantidade de dados relacionados às iniciativas de desenvolvimento estava sendo coletada por diferentes *stakeholders* (por exemplo, institutos de pesquisa, universidades, instituições de governo, organizações da sociedade civil) e quase não era compartilhada com o público. O estabelecimento do “Plano Diretor Nacional de Monitoramento e Avaliação” assegurou que os dados coletados fossem harmonizados, simplificados, divulgados, discutidos e utilizados para a tomada de decisões de acordo com a estrutura nacional de monitoramento.

O sistema de M&A nacional, portanto, torna-se um importante instrumento do setor público na gestão e no monitoramento da entrega de resultados de desenvolvimento e outros serviços.

## A ARQUITETURA DA ESTRUTURA E O ARRANJO INSTITUCIONAL

### Grupos de trabalho setoriais

Em 20 de novembro de 2008, o Governo do Malauí lançou e institucionalizou os grupos de trabalho setoriais em sua abordagem de desenvolvimento. O objetivo global dos grupos de trabalho setoriais é fornecer uma plataforma para a negociação, o diálogo político e o acordo sobre os planos, estratégias e compromissos entre os *stakeholders* em nível setorial. Há um total de 16 grupos de trabalho setoriais. Cada grupo é composto por representantes de ministérios, organizações da sociedade civil, parceiros de desenvolvimento e do setor privado. Os grupos são presididos por um funcionário de controle e co-presidido por um representante do parceiro de desenvolvimento. Os grupos de trabalho setoriais também fornecem um quadro operacional para a estratégia de assistência ao desenvolvimento do Malauí, que visa assegurar que os recursos externos mobilizados pelo governo sejam efetivamente utilizados para implementar a Estratégia de Crescimento e Desenvolvimento do Malauí. Os objetivos da estratégia de assistência ao desenvolvimento é promover as cinco normas consagradas na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005) e a Agenda de Ação de Acra (2008): apropriação, alinhamento, harmonização, gestão por resultados e *accountability* mútua. A atração desta abordagem é que, embora esses documentos tenham sido criados para aumentar a eficácia da ajuda, os princípios são os mesmos que os exigidos para aumentar a utilização eficaz dos recursos nacionais.

Para completar a equação de *accountability*, o Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Econômico pôs em prática um programa para promover o uso de evidências por meio de funcionários de controle executando a gestão de iniciativas de desenvolvimento por meio do estabelecimento de gestão fundamentada em resultados e os sistemas de M&A em todas as instituições públicas. O sistema de M&A com base nos resultados tem um componente que



ênfata a utilização dos resultados da avaliação com base em provas. Este componente tem como objetivo apoiar a alocação eficiente dos recursos por um aumento do uso de evidências para fornecer informações à tomada de decisão nos níveis de programa, de estratégia e de políticas. Além disso, pretende-se aumentar a probabilidade de que as estratégias e os programas venham a ser eficazes para atingir os objetivos, metas e resultados pretendidos.

O uso de resultados ou avaliação com base em evidências tem os seguintes objetivos:

- Aumentar a capacidade dos formuladores de políticas públicas e de intermediários para acessar, avaliar e usar as evidências disponíveis;
- Aumentar a capacidade dos responsáveis políticos e altos funcionários do governo para encomendar pesquisas úteis, relevantes e de alta qualidade para dar informações de apoio às suas decisões;
- Estabelecer e fortalecer parcerias de trabalho entre os departamentos de governo, instituições de pesquisa, universidades, parceiros de desenvolvimento e organizações da sociedade civil; e
- Informar os esforços de capacitação que atendam às lacunas de competências na aplicação e compreensão de resultados de avaliação.

## Grupos e comitês técnicos de trabalho

Grupos de trabalho técnicos são componentes importantes no processo de desenvolvimento, que facilitam a manutenção de normas técnicas e trazem as melhores práticas nos setores. A adesão é decidida a partir de áreas temáticas, grupos de trabalho setoriais específicos e parceiros de desenvolvimento para buscar recomendações que possam se tornar em ações, ou pontos de decisão apresentados pela secretaria. Eles estão envolvidos na revisão de estudos técnicos e relatórios de progresso da implementação de instituições e em fazer recomendações para os grupos de trabalho setoriais. Os grupos de trabalho técnicos também são responsáveis pela seleção dos projetos e programas para a implementação de acordo com a estrutura de M&A.

## ABORDAGEM GERAL

A abordagem concentra-se no lado da demanda por meio do engajamento ativo, com altos funcionários do governo como usuários de pesquisa. Cria-se um ambiente propício para a compreensão de avaliações fundamentadas em evidências de iniciativas de desenvolvimento. O ponto de partida é o Escritório da Presidência e Gabinete onde um Conselho de Monitoramento e Avaliação foi criado. O conselho é presidido pelo secretário-chefe; o Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Econômico atua como secretariado.

Com base na Declaração de Paris e na Agenda de Ação de Acra, a Diretoria, por meio do Secretariado, exige que cada ministério forneça orçamentos fundamentados em resultados anuais que tenham indicadores claramente articulados, metas anuais e os dados do patamar. O Conselho, então, pede ao secretariado relatórios de progresso mensais e trimestrais, com

destaque para as contribuições feitas para atingir os objetivos anuais estabelecidos nas estratégias nacionais de desenvolvimento.

A Divisão de M&A do Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Econômico é responsável pela coordenação de todos os resultados e monitoramento de impacto das atividades em todos os setores do país e de outros inquéritos *ad hoc* realizadas dentro e fora do sistema nacional de monitoramento. Os resultados das avaliações e das revisões são sintetizados em um relatório de gestão e submetido ao conselho. A secretaria é responsável pela divulgação de estatísticas e informações por vários canais (por exemplo, comunicados de imprensa, *briefings* de mídia).

Para garantir a funcionalidade da abordagem, os ministérios receberam apoio técnico e financeiro para construir fortes seções de M&A que coletam dados de indicadores de insumos e de produção e produzem relatórios anuais, trimestrais e mensais de revisão do setor.

O processo de planejamento da Estratégia de Crescimento e Desenvolvimento do Malauí e o plano de recuperação econômica foi participativo, com amplas consultas, resultando em indicadores e metas claramente definidos para todos os setores. O manual de planejamento do distrito é uma estrutura que liga as estratégias nacionais com as estratégias subnacionais. A estrutura de planejamento do distrito serve como base para a Estratégia Nacional monitorar a implementação em nível distrital. Isto implica uma estreita integração dos sistemas de monitoramento nos níveis nacional e distrital.

Os Comitês de M&A foram estabelecidos ao nível de distrito (subnacional) como um espelho de comitês no âmbito nacional. Esses comitês facilitam a discussão e a disseminação de resultados de avaliação específica do distrito e projetam a participação de uma série de comunidade, e de outras instituições, no nível distrital. Como beneficiárias, as comunidades têm papel ativo na avaliação real das ações locais de desenvolvimento. Cartões de pontuação, abrangentes e com base na comunidade servem como as ferramentas de avaliação do projeto e do programa. Esses cartões foram fornecidos para selecionar as comunidades e estão sendo usados como referência para avaliar a qualidade da prestação de serviços públicos e como um sistema de *feedback* na arena política pública.

As organizações da sociedade civil também fazem parte do quadro institucional ao nível da coleta de dados, análise e *feedback*. A Divisão de M&A do Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Econômico fez esforços para colaborar com as organizações da sociedade civil de modo a proporcionar independência e credibilidade para os resultados de avaliação. As organizações da sociedade civil desempenham papel crucial na implementação de atividades de monitoramento com base na comunidade.

No nível nacional, um comitê técnico de trabalho leva em consideração os relatórios técnicos mensais, trimestrais e anuais e as recomendações do secretariado, que incluem relatórios de progresso das instituições de implementação. O comitê técnico de trabalho faz recomendações aos Comitê de Monitoramento dos Resultados de Desenvolvimento das Principais Secretarias e fundamenta-se na experiência de seus membros (principalmente centros de pesquisa) sobre a política e análise de impacto. Isso garante a independência e a credibilidade dos resultados da avaliação. Os relatórios das principais secretarias

são resumidos com as principais recomendações e submetidos ao Escritório da Presidência e Gabinete para a tomada de decisão por meio do conselho.

Há também um Fórum Anual de Stakeholders do Desenvolvimento, que atrai participantes de organizações da sociedade civil, da comunidade de doadores, mídia, universidades e do setor privado. Ele atua como um fórum nacional de *accountability* em que as questões de mau desempenho (com base na revisão anual da Estratégia de Crescimento e Desenvolvimento do Malaui) são trazidas à tona e o governo é chamado para entrar em ação. O fórum também facilita a disseminação de informação, discussão e de recomendações políticas.

## DESAFIOS, OPORTUNIDADES E CONCLUSÕES

Apesar das aspirações para projetar e entregar sistemas de M&A coerentes e harmonizados no Malaui, uma série de desafios tem atuado para debilitar a operacionalização e a funcionalidade desses sistemas. Estes desafios incluem as baixas capacitações dos *stakeholders* para coletar dados no distrito, no município e no nível setorial; o não cumprimento dos prazos de preparação e emissão de relatórios programados; as poucas habilidades para a realização de análise de dados; qualidade de dados; armazenamento e disseminação de resultados de desenvolvimento para facilitar a utilização e a *accountability*. A demanda por uso e resultados de avaliação é óbvia, mas o fornecimento de resultados de pesquisas confiáveis é limitado. Por exemplo, a maior parte da demanda vem no contexto das avaliações intermediárias e final de impacto das políticas e intervenções do projeto pelo governo, doadores e sociedade civil. As capacidades e o pessoal necessários possibilitam insumos fundamentais para o desenvolvimento.

Do lado da oferta, o Malaui não tem o tipo de instituições de pesquisa como as que atuam e são importantes em outros países (por exemplo, grupos independentes de reflexão, instituições de pesquisa, redes ou associações de avaliação). No entanto, o estabelecimento do “Plano Diretor Nacional de Acompanhamento e Avaliação” oferece uma oportunidade para a utilização de avaliação com base em evidências. Além disso, algumas instituições de avaliação, como a 3ie e a Universidade de Johannesburg, têm mostrado interesse e empenho em colaborar e trabalhar com o Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Econômico e universidades locais para aproveitar a criação e utilização de avaliação com base em evidências. Essa atividade significa iniciativas de capacitação Sul-Sul.

## REFERÊNCIAS

GOVERNMENT OF MALAWI. *National Monitoring and Evaluation Master Plan*. Malaui, Lilongwe: 2006.

\_\_\_\_\_. *Institutionalizing Sector Working Groups to Strengthen the Implementation of the Malawi Growth and Development*. Malawi: Lilongwe, 2005.

## 24. ÁFRICA DO SUL

# REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA SUL AFRICANA COM AVALIAÇÃO E O USO DE EVIDÊNCIA AVALIATIVA PARA ORIENTAR A FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

**IAN GOLDMAN**, Chefe de Avaliação e Pesquisa

**STANLEY NTAKUMBA**

Desenvolvimento de Política e Capacidade

**CHRISTEL JACOB**

Diretora

Unidade de Avaliação e Pesquisa

Departamento de Monitoramento e Avaliação do Desempenho

Presidência da África do Sul

### INTRODUÇÃO

A África do Sul tem um sistema semifederal, com três esferas de governo (nacional, provincial e local). Portanto, o M&A tem de ser aplicado em todas as três esferas.

### AVALIAÇÃO ANTES DO DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO

Antes de 1994, atividades rigorosas de M&A começaram na África do Sul em relação ao apoio dos doadores para organizações sem fins lucrativos. A abordagem da Nova Gestão Pública, que ganhou popularidade na década de 1990 e os resultados de gestão com base em paradigmas da década de 2000 trouxeram a procura de um maior alinhamento hierárquico entre as atividades e os diferentes níveis de resultados. Um estudo de 2007 pela Comissão de Serviço Público observou que M&A era geralmente realizado em uma “forma isolada ou vertical” e não integrados em um sistema abrangente (GOVERNO DA ÁFRICA DO SUL, 2007b).

Durante a década de 2000, houve um crescente interesse em M&A e aumentou-se a pressão para a introdução de uma abordagem mais coerente para monitoramento e avaliação de todo o governo. Em 2005, o gabinete aprovou um plano para o desenvolvimento de um sistema de M&A de todo o governo. Este sistema foi concebido como um “sistema de sistemas”, em que cada departamento teria um sistema de monitoramento funcional, dos quais as informações necessárias poderiam ser obtidas. A estrutura de políticas para orientar o sistema de M&A de todo o governo foi divulgada em 2007 (GOVERNO DA ÁFRICA DO SUL, 2007a).

O governo que chegou ao poder após as eleições de 2009 enfrentou uma série de desafios de prestação de serviços, resultando em uma maior vontade para ser franco sobre a qualidade dos serviços públicos, a corrupção e outros problemas de governança. Houve um consenso político para melhorar o desempenho do governo, inclusive por meio de maior enfoque no M&A. Em 2009, foi criado na Presidência um Ministério de M&A do Desempenho; um Departamento de M&A do Desempenho foi criado em 2010.

### **DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO NACIONAL SUL-AFRICANO**

O trabalho de M&A da África do Sul na década de 2000 teve um foco no monitoramento, apesar de que alguns departamentos já vinham, de fato, realizando avaliações. As conclusões da primeira rodada de implementação da ferramenta de Avaliação da Gestão do Desempenho, do Departamento de M&A do Desempenho, indicou que apenas 13 por cento dos 103 departamentos nacionais e provinciais estavam realizando avaliações.

Em 2011, uma visita de estudos à Colômbia, México e Estados Unidos levou ao desenvolvimento de uma estrutura de políticas de avaliação nacional, aprovada pelo Conselho de Ministros em Novembro de 2011. A abordagem estratégica adotada concentra-se em importantes políticas, programas e planos. Aqueles que forem selecionados são incorporados em um plano nacional de avaliação aprovado pelo Conselho de Ministros. O foco tem sido sobre a utilização, a disponibilidade pública de todas as avaliações não confidenciais e sobre a existência de planos de melhoria (que são então monitorados). Esta abordagem enfatiza o aprendizado de medidas punitivas, a construção de avaliação na cultura dos departamentos ao invés de promover a resistência e a conformidade maldosas.

Estão previstos vários tipos de avaliações, incluindo diagnóstico, projeto, implementação, impacto econômico e síntese de avaliação. Estes tipos podem ser combinados por avaliações específicas. Isto significa que as avaliações não são apenas realizadas no fim de uma intervenção, mas podem ser feitas em qualquer fase do ciclo de vida – antes (diagnóstico), durante (aplicação) ou no fim de uma fase (impacto). Uma análise econômica pode ser realizada em qualquer fase.

As avaliações são implementadas como uma parceria entre o(s) departamento(s) em questão e o Departamento de M&A do Desempenho, que financia parcialmente as avaliações. Uma Unidade de Avaliação e Pesquisa, apoiada por um Grupo Técnico de Trabalho de Avaliação em todo o governo, foi criada no Departamento de M&A do Desempenho para acionar o sistema e fornecer suporte técnico. Foram elaboradas orientações para padrões de avaliação, competências para os gestores de programa, pessoal e avaliadores de M&A.

Cursos de formação começaram em setembro de 2012. Cinco cursos foram desenvolvidos e estão sendo lançados.

Em junho de 2012, o gabinete aprovou o primeiro plano nacional de avaliação, com oito avaliações. O segundo plano nacional de avaliação, com 15 avaliações, planejado para 2013-2014, foi aprovado em junho de 2012. No total, 24 avaliações foram comissionadas e três tinham sido concluídas à época da preparação deste artigo.

### USO DE EVIDÊNCIA AVALIATIVA MATRICIAL PARA ORIENTAR A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Departamento de M&A do Desempenho encomendou recentemente uma auditoria de avaliações realizadas para o governo entre 2006 e 2011. As avaliações refletem uma série de utilizações:

- Revisão de políticas (por exemplo, Revisão de Diagnóstico da Primeira Infância, Avaliação de Impacto do Ano de Recepção da Escolaridade);
- Revisão de planos e prioridades (por exemplo, as Escolas que Funcionam, Relatório sobre o Estado do Meio Ambiente, Visão Geral dos Cuidados de Saúde, Avaliação de Impacto do Ano de Recepção da Escolaridade);
- Alteração nos regimes de financiamento (por exemplo, Concessão de Apoio à Infância);
- Mudança de programa (por exemplo, Revisão Intermediária do Programa Estendido de Obras Públicas); e
- O aumento da base de conhecimento (por exemplo, Perfil de Beneficiários da Previdência Social).

### A PROCURA POR EVIDÊNCIAS AVALIATIVAS MATRICIAIS

#### Que tipo de procura existe?

Em 2012, o Departamento de M&A do Desempenho realizou uma pesquisa a fim de avaliar o estado de M&A nos governos nacional e provinciais (GOVERNO DA ÁFRICA DO SUL, 2013). Em termos de barreiras culturais, mais de metade dos que responderam à pesquisa (54 por cento) indicaram que os problemas não são tratados como oportunidades de aprendizado e aperfeiçoamento. Outras respostas dignas de nota indicaram que a alta administração falhou muitas vezes em defender o M&A (45 por cento), M&A é considerada como sendo a função da Unidade de M&A, em vez da de todos os gestores (44 por cento), não há uma forte cultura de M&A (40 por cento), o M&A é visto como policiamento e controle (39 por cento) e as unidades de M&A têm pouca influência. Tais resultados indicam o desafio no uso de M&A como uma função estratégica para fornecer informações às políticas e à tomada de decisão.

Em 57 por cento dos casos, as informações de M&A tiveram pouca ou nenhuma influência sobre a tomada de decisão. Quase metade dos inquiridos (46 por cento) considerou a integração com o desenvolvimento da política como inexistente ou muito limitada. Pouco menos da metade dos departamentos (48 por cento) relataram que a integração de M&A com o orçamento é limitada. Essa falta de integração implica um mau ambiente para a demanda e o uso das evidências de M&A, uma vez que está sujeita a ser vista como uma atividade autônoma separada de outros importantes processos de gerenciamento.

### ENCORAJANDO A PROCURA E O USO

Há vários elementos do sistema nacional de avaliação que são explicitamente projetados para assegurar que as avaliações sejam exigidas e que os resultados sejam implementados. Estes elementos incluem:

- Os departamentos são convidados a apresentar as avaliações, ao invés de serem informados de que estarão sujeito a avaliações. Isso significa que eles estarão mais inclinados a querer fazer as avaliações e a querer os resultados;
- O Gabinete aprova o Plano Nacional de Avaliação, o que significa que há pelo menos algum interesse e consciência das avaliações no alto nível central;
- Os Comitês de Direção de Avaliação são presididos pelo departamento que solicita a avaliação, enquanto o Departamento de M&A do Desempenho fornece o secretariado e, portanto, fica capaz de garantir que o sistema de avaliação nacional seja cumprido. Os Comitês de Direção de Avaliação têm um poder significativo, incluindo a aprovação dos termos de referência e dos relatórios;
- Provisões para uma resposta da gestão para que os departamentos tenham a oportunidade de responder às conclusões da avaliação; e
- Todas as avaliações devem ser seguidas por um plano de melhoria, que é monitorado durante dois anos.

Apesar desses elementos, existem reservas entre alguns gestores, em parte porque os resultados das avaliações são divulgados e eles ficam com receio de serem expostos (como dito anteriormente, na maioria dos departamentos a identificação de problemas não é vista como uma oportunidade de aprendizagem). Outras medidas que estão sendo tomadas para estimular a demanda incluem:

- Fazer apresentações em fóruns da alta administração;
- Desenvolver um curso para gerentes seniores na formulação de políticas e implementação com base em evidências; e
- Fazer com que as comissões setoriais parlamentares fiquem cientes de como eles podem utilizar os resultados de M&A para apoiar as suas funções de supervisão.

Neste ano, pela primeira vez, uma comissão (Recursos Minerais) realizou o pedido para que um departamento apresentasse avaliações na chamada para as avaliações de 2014 a 2015. Está sendo planejado um programa de desenvolvimento de capacitação para dar apoio ao uso de informações do Departamento de M&A do Desempenho pelo parlamento.

Enquanto o Departamento de M&A do Desempenho tem-se concentrado nas 15 avaliações por ano no Plano Nacional de Avaliação, ele também vem estimulando a demanda por avaliações de forma mais ampla. O departamento comandou o desenvolvimento de planos de avaliação provinciais junto às províncias do oeste sul africano de Cabo e Gauteng, e três departamentos já desenvolveram planos de avaliação departamentais. O objetivo é estimular uma utilização maior de avaliação do que poderia ser coberto pelo plano nacional de avaliação e também para estimular os departamentos e as províncias a pensarem no que eles devem cobrir-se (ao contrário daqueles com interesse nacional, e cobertos pelo plano nacional de avaliação).

O Departamento de M&A do Desempenho está estimulando maior *accountability*, fazendo com que as avaliações sejam acessíveis ao público. A auditoria das avaliações mencionadas anteriormente está sendo disponibilizada por uma pasta de avaliação no *site* do Departamento de M&A do Desempenho, e todas as avaliações efetuadas por meio do plano nacional de avaliação serão disponibilizadas ao público, depois de terem sido submetidas ao gabinete.

### LIÇÕES PARA UM SISTEMA DE AVALIAÇÃO COM FOCO EM UTILIZAÇÃO

O fornecimento de avaliação na África do Sul tem sido historicamente fraco, e também tem havido procura limitada (embora com bolsões de excelência). Uso das evidências, de um modo geral, tem sido insuficiente em todo o governo, com uma tendência para o julgamento político, em vez de tomada de decisões sobre políticas embasadas por evidências consistentes. Desde 2010, tem havido uma oferta cada vez maior de evidências catalisada pelo Departamento de M&A do Desempenho (inicialmente monitorando a evidência, com a evidência da avaliação começando a surgir). O Departamento de M&A do Desempenho também está para examinar os papéis que deverá desempenhar na promoção de evidências de pesquisa. A resposta positiva do governo para com o Departamento de Sistemas de M&A de Desempenho para avaliação e seus sistemas de avaliação de desempenho e gestão e o monitoramento da prestação de serviços na linha de frente indicam a receptividade do gabinete por boas evidências. Há questões, no entanto, sobre as consequências de problemas identificados, o que cria os incentivos para enfrentar os desafios identificados.

O projeto do sistema de avaliação foca-se na utilização, buscando avaliar, a partir de um sistema orientado pela procura. Na medida em que as 23 avaliações em andamento começaram a entregar relatórios a partir de junho de 2013, os planos de melhoria foram desenvolvidos e monitorados, será interessante ver como as conclusões desafiadoras são vistas pelos departamentos e até que ponto os resultados são assumidos na prática.

O ano seguinte, em meados de 2014, verá o teste do sistema de avaliação e mostrará



com que eficácia o ambicioso sistema que foi criado está alcançando o que propôs e onde as avaliações estão influenciando mudanças significativas para as políticas, para a tomada de decisão e para a implementação. As principais questões serão:

- Como o Departamento de M&A do Desempenho desempenhou o seu papel de independente, especialmente quando as avaliações são desafiadoras?
- O foco do sistema em “aprender ao invés de punir” pode ser reforçado?
- Deve público em geral ter uma maior participação no sistema de avaliação e, se sim, como?

## REFERÊNCIAS

ENGELA, Ronette; AJAM, Tania. Implementing a Government-wide Monitoring and Evaluation System in South Africa. *ECD Working Paper Series n. 21*. Washington: World Bank, 2010.

GOLDMAN, Ian; ENGELA, Ronette; AKHALWAYA, Ismail; GASA, Nolwazi; LEON, Bernadette; MOHAMED, Hassen; PHILLIPS, Sean. Establishing a National M&E System in South Africa. *Nuts and Bolts of M&E 21*. Washington: World Bank, 2012.

GOVERNMENT OF SOUTH AFRICA. *A Survey of 96 National and Provincial Departments on the State and Use of M&E in the Public Service*. Department of Performance Monitoring and Evaluation. Pretoria, 2013.

\_\_\_\_\_. *Policy Framework for a Government-wide M&E System*. Pretoria: Presidency, 2007a.

\_\_\_\_\_. Report on the Audit of Reporting Requirements and Departmental Monitoring and Evaluation Systems within Central and Provincial Government. *Public Service Commission*. Pretoria, 2007b.

## 25. EGITO

# INSTITUCIONALIZANDO E RACIONALIZANDO O MONITORAMENTO DO DESENVOLVIMENTO E DA AVALIAÇÃO NO EGITO PRÉ E PÓS REVOLUCIONÁRIO

**DOHA ABDELHAMID**

Membro do Conselho do EvalMENA  
Organização Internacional para a Cooperação em Avaliação

### INTRODUÇÃO

O M&A no Egito assumiu medidas impressionantes desde o início do novo milênio. Embora longe de serem independentes ou amplamente utilizadas, as avaliações de diagnóstico e de prontidão foram apropriadas como ferramentas para aumentar a credibilidade.

No início do ano 2000, o governo do Egito reconheceu que os processos orçamentários pareciam criar obstáculos que inibiram as mudanças cujo desempenho o governo desejava induzir. O Ministério das Finanças, portanto, pediu que o Banco Mundial revisasse o processo orçamentário, tendo em conta os obstáculos identificados. Olhando por uma lente egípcia, a causa para desenvolvimento de M&A foi assumida por um ministro defensor da ideia, que conseguiu montar uma equipe ministerial que compartilha das mesmas opiniões e ideias. Após a conclusão de um estudo de diagnóstico do Banco Mundial, foi reconhecido que o Egito possuía liderança, incentivos e motivação, mandatos e autoridades claros e uma estratégia bem definida para o orçamento fundamentado em resultados, bolsões de inovação, *links* para buscar decisões, uma estratégia viável de implementação e de um conjunto de atividades patrocinadas por doadores. A equipe de diagnóstico conheceu e entrevistou funcionários do governo, acadêmicos, doadores e outros. Esta foi uma primeira oportunidade de entrevistar e defender o uso do M&A, que estava apenas começando a brotar no Ministério das Finanças. M&A do desenvolvimento era um conceito completamente novo para os egípcios – e ainda é.

## ESTRATÉGIA: A PRIMEIRA ANÁLISE DO GRAU DE PREPARAÇÃO, DEFENSORES, SELEÇÃO, CAPACITAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E ADVOCACIA

Em setembro de 2001, após a conclusão da avaliação do grau de preparação, o Ministério das Finanças anunciou o lançamento do programa nacional de capacitação em desenvolvimento de orçamentação fundamentada no M&A do desenvolvimento. O ministro comunicou ao público as várias abordagens para os resultados e orientação para o orçamento que haviam sido adotadas em todo o mundo e informou de sua visão e estratégia de implementação provisória que ele esperava realizar em colaboração com os outros ministérios.

Foram divulgados os resultados da missão de diagnóstico do Banco Mundial e do que ainda havia para ser percorrido com o esforço de capacitação realizado em cinco ministérios – ainda em fase inicial de implementação do projeto – para implementar um M&A do desenvolvimento e orçamento com base em performance (PBB). Os esforços de formação e sensibilização para os ministérios começaram nessa fase. A estratégia nacional foi anunciada em uma conferência econômica internacional, com ampla cobertura, realizada no Egito. O programa do governo do Egito foi lançado como piloto, a partir de 2003. Os programas-piloto escolhidos estavam intimamente ligados à prestação de serviços públicos em setores-chave para o desenvolvimento, tais como orçamento e alocação de recursos, educação, saúde e tributação.

O trabalho de *advocacy* deu-se em diversos níveis, incluindo comunicações com membros do parlamento sobre o andamento do programa, reuniões periódicas entre os ministros defensores da ideia para rever o progresso e facilitar a superação de obstáculos, formação de comitês sub-ministeriais para coordenar as operações em ministérios individuais, indicação de peritos nacionais para projetar a capacidade de construção de programas nos níveis de início, intermediário e avançado de M&A do desenvolvimento, e realização de meta-avaliações feitas por especialistas internacionais visitantes, que colaboram com o Ministério das Finanças.

Entrevistas coletivas de imprensa foram realizadas para a criação de uma cultura de desempenho. O progresso no desenvolvimento das capacidades do governo na elaboração de orçamentos com base no M&A do desenvolvimento foi usado para criar outros produtos, boletins e publicações, citando e documentando as reformas do governo. Outros relatórios foram gerados pelos parceiros de desenvolvimento (por exemplo, PNUD e Banco Mundial) que operam no Egito e apoiam o programa de reforma do M&A do desenvolvimento. Os parceiros reconheceram a história egípcia do sucesso inigualável liderado pelo Governo do Egito.

## PROGRESSO DO PROGRAMA E OS RESULTADOS

Na vida do projeto (um ano e meio), 1.500 funcionários do governo foram treinados sobre os 10 passos para o estabelecimento de sistemas de M&A sustentáveis nos vários níveis de sofisticação e diferentes setores da economia. O treinamento técnico resultou na elaboração de orçamentos fundamentados em desempenho multianual para os pilotos. Como incentivo para essa mudança de paradigma, o ministro das Finanças prometeu manter as dotações orçamentárias ministeriais pelo menos iguais às que os outros ministros tinham solicitado anteriormente.

Os incentivos foram acompanhados de uma comunicação constante com os ministros que não defendiam a ideia, com os poderosos comitês de planejamento e orçamento do Parlamento, com a mídia e o público. A sociedade civil, estava passando por sérios gargalos e não sabia nada sobre M&A do desenvolvimento e nem sobre a sua importância.

Após a fase de capacitações nacionais no governo, por meio dos pilotos, o ministro das Finanças, juntamente com os ministros que defendiam a ideia, decidiu manter o esforço para o futuro. Enquanto isso, o Ministério das Finanças recebeu pedidos de todos os ministérios não pilotos para se inscrever no programa, como resultado de seu sucesso já demonstrado. O ministro das Finanças emitiu um decreto para estabelecer e financiar unidades de M&A sustentáveis no aparelho administrativo do Estado exatamente na noite da confusão no governo que resultou na queda dos ministros que defendiam a ideia, perdendo-se assim a valiosa oportunidade de continuar o programa nos pilotos e em outros ministérios.

Da noite para o dia, as prioridades políticas mudaram, e a história de sucesso egípcia virou um fracasso. Dito isto, os pilotos e os bolsões de inovação prosseguiram com o trabalho defendido com base apenas na sua fé e no apoio para a causa do M&A do desenvolvimento.

## O PAPEL DO M&A DO DESENVOLVIMENTO NA SOCIEDADE CIVIL

A primeira rede não governamental egípcia evoluiu em 2005 com a conclusão da primeira conferência bienal da Associação Internacional de Avaliação do Desenvolvimento. A rede conecta cerca de 40 especialistas profissionais de M&A do desenvolvimento e está em processo de formalização como a Associação Egípcia de Avaliação do Desenvolvimento (EgyDEval). A rede realiza grupos de discussão e oficinas de *advocacy* para os avaliadores nacionais e para a mídia. A segunda rede não governamental foi formalizada com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) no início de 2013 e conta com a desão de cerca de 200 especialistas de pesquisa e avaliação. A rede realizava uma série de oficinas de criação de percepção e lançou um diploma em pesquisa pública e avaliação junto com uma das universidades públicas, além de ter investido em “arabizar” as principais publicações de classe mundial no M&A do desenvolvimento.

## A SEGUNDA ANÁLISE DO GRAU DE PREPARAÇÃO

Uma avaliação independente do grau de preparação foi realizada no período entre as duas ondas revolucionárias no Egito (janeiro de 2011 e junho de 2013). A avaliação foi feita por dois estudiosos, um dos quais é a autora deste artigo. Após a primeira experiência com capacitação nacional no governo egípcio, antes do término em julho de 2004, um exercício de mapeamento das inovações disponíveis foram citados. Ele incluiu as organizações da sociedade civil, instituições governamentais, currículos universitários, programas de capacitação patrocinados por doadores e outros. Sessenta e dois profissionais de M&A do desenvolvimento foram entrevistados por meio de encontros presenciais ou entrevistas de forma eletrônica. O exercício abrangeu parceiros de desenvolvimento; doadores; acadêmicos universitários; partidos políticos; redes de M&A de desenvolvimento nacional, regional e internacional; instituições governamentais; centros de pesquisa e *think-tanks*; parlamentos e órgãos legislativos; mídia e consultores independentes.

A autodenominada ferramenta analítica de avaliação do grau de preparação de método misto é composta por quatro seções principais: formação e informação sobre o entrevistado, o *status quo* do M&A do desenvolvimento no país e seu nível institucional, o impacto da revolução no país e M&A do desenvolvimento institucional, e um conjunto de consultas de sondagem sobre uma visão para o futuro.

## CONCLUSÃO

A ferramenta de diagnóstico obteve um conjunto de conclusões informativas sobre o estado de M&A do desenvolvimento no Egito na era pós-revolucionária. Eles podem ser assim resumidas:

- Quase 90 por cento dos inquiridos sugeriram que há uma falta de interesse e de compreensão no Egito M&A do desenvolvimento e sua importância no contexto de projetos de desenvolvimento;
- Dois terços dos entrevistados vêem o M&A do desenvolvimento como uma atividade orientada pela procura nas suas organizações. Em vários casos, os entrevistados citaram que relatórios de M&A do desenvolvimento foram encomendados em resposta às exigências dos doadores;
- Os entrevistados foram questionados especificamente em que ponto nos programas de desenvolvimento as avaliações de fluxo de projeto deveriam ocorrer. A maioria sugere que as avaliações devem ser realizadas em cada ponto na fase de implementação do projeto, mas há uma grande maioria que vê o M&A de desenvolvimento como uma necessidade na execução dos projetos;
- A maioria das organizações executam M&A de desenvolvimento no nível do projeto e, em menor medida no nível do programa, de política e de setor;
- A maioria dos entrevistados tem experiência significativa (mais de cinco anos) no M&A de desenvolvimento;
- Os entrevistados estão divididos em assuntos relacionados com a acessibilidade dos dados do M&A de desenvolvimento. Pouco mais da metade achou que os dados necessários para realizar uma avaliação satisfatória de um projeto de desenvolvimento não é facilmente acessível ou disponível. A disparidade nas respostas pode ser em razão de diferentes recursos entre organizações;
- Metade das organizações implementam o acessibilidade dos dados no nível da equipe de trabalho. No entanto, a maioria conta com menos de cinco funcionários envolvidos em avaliação;
- A maioria dos funcionários que trabalha no acessibilidade dos dados possuem pelo menos uma qualificação de graduação, com quase metade possuindo um mestrado. Isto, juntamente com os anos de experiência mencionados, indica que o desenvolvimento de funcionários pesquisados de M&A são bem graduados e treinados no campo de M&A do desenvolvimento, o que dá credibilidade extra para a robustez das respostas;

- A maioria dos entrevistados preparavam relatórios de M&A em bases trimestral e anual. Muitos dos inquiridos confirmaram que os relatórios de M&A do desenvolvimento eram preparados em uma base *ad hoc*, de acordo com a demanda do projeto;
- Relatórios de M&A do desenvolvimento são disseminados por *sites* e para os *stakeholders* internos;
- Relatórios de M&A do desenvolvimento são preparados, em sua maioria, no fim do projeto e, principalmente, por solicitação de doadores ao invés de ser incorporado no projeto. O objetivo é, principalmente, para garantir as necessidades de financiamento futuras, seja para o mesmo projeto ou de outros;
- Os relatórios são, se e quando, usados para tratar de questões operacionais no decorrer da implementação do projeto. Em outros casos, os relatórios são usados em negociações orçamentárias para futuras melhorias de resultados do projeto. Às vezes, os relatórios de M&A do desenvolvimento são usados em discussões de nível superior e, especialmente, em política de apoio a alterações políticas;
- Mais de dois terços dos entrevistados ofereceram oportunidades de capacitação sobre M&A do desenvolvimento para as suas e para outras organizações. A maioria dos esforços de capacitação foram entregues por meio de treinamento prático no trabalho;
- Quase dois terços dos entrevistados acreditam que o M&A do desenvolvimento não tem qualquer efeito sobre a formulação ou implementação de políticas. Além disso, a informação do M&A do desenvolvimento não é suficientemente apreciada como uma ferramenta para o planejamento e orçamento;
- Nas organizações, o M&A do desenvolvimento é visto como uma ferramenta útil quando se trata de projetar e racionalizar projetos e também no fornecimento de *insights* e recomendações de políticas para projetos futuros. No entanto, nem sempre isso se traduz em um benefício tangível para os projetos quando se trata da tomada de decisão nos níveis de gestão e de governo;
- Os profissionais que preparam relatórios de M&A do desenvolvimento listaram muitos desafios para completá-los. O principal problema, encontrado por 43 por cento das organizações, é a falta de acesso a dados e, quando acessíveis, a sua imprecisão. Quando os dados são acessíveis, os funcionários da organização, muitas vezes, não têm as habilidades analíticas necessárias. Ambos podem servir para enfraquecer a eficácia e a credibilidade do relatório de M&A do desenvolvimento, dando conclusões que não são fundamentadas nos dados ou em análises confiáveis;
- Outro desafio importante é a percepção de falta de consciência ou a apreciação para o valor do M&A do desenvolvimento no Egito. Até mesmo os doadores que incentivaram avaliações estavam mais focados em avaliação de insumos do que nos resultados. A mídia foi complacente ao expor os resultados negativos do desempenho do governo;
- Os entrevistados reafirmaram o desafio da falta de oportunidades de capacitação em M&A do desenvolvimento e seu custo consideravelmente elevado;

- O efeito percebido da revolução de 25 de janeiro de 2011 sobre a indústria de desenvolvimento é negativo. Oitenta por cento dos entrevistados afirmam que a revolução ou teve um efeito negativo, ou nenhum efeito na realização dos objetivos de desenvolvimento no Egito. Muitos entrevistados acreditam que o Egito deu um passo para trás de onde estava no contexto pré-revolução, quando se trata da realização de objetivos de desenvolvimento; e
- Especificamente para o caso de M&A do desenvolvimento, há uma opinião mista, com pouco mais de metade de respostas indicando que a revolução de 2011 teve alguma influência sobre a comunicação de M&A do desenvolvimento no Egito. Do lado negativo, a revolução resultou em maior grau de instabilidade econômica e política, o que não só torna o preparo de relatórios de M&A do desenvolvimento mais difícil de conduzir em razão de restrições de financiamento, mas também diminui a sua importância no contexto de um país em crise. Por outro lado, o aumento do papel da juventude pede maiores demandas para projetos de desenvolvimento e seus resultados.
- Alguns entrevistados também viram as reformas constitucionais radicais que se seguiram à revolução como uma oportunidade para o M&A do desenvolvimento no Egito, visto que eles esperam que alguma providência pode ser tomada por avaliações obrigatórias daqui para frente.

## SOLUÇÕES

Abastecer a demanda pelo desenvolvimento da institucionalização de M&A em órgãos administrativos do Estado, a fim de satisfazer as necessidades da cidadania e as próprias iniciativas revolucionárias;

- Criar um ambiente favorável por meio de pressões socioeconômicas e lobby para projetos de desenvolvimento eficazes que produzam resultados por adoção de técnicas e ferramentas de M&A do desenvolvimento e garantir a *accountability* mútua;
- Facilitar a harmonização dos doadores nos esforços em apoiar à criação e efetivação de uma cultura de desempenho no governo;
- Engajar ativamente as organizações da sociedade civil por meio de parcerias do governo para construir capacidade, condução de avaliação de M&A do desenvolvimento e incentivar sua divulgação como ferramentas de aprendizagem;
- Desenvolver programas de capacitação nacionais abrangentes consultados, em cooperação com organizações não governamentais, grupos de reflexão independentes, institutos de formação e universidades;
- Integrar políticas, programas e projeto de avaliação na constituição, e garantir que a autoridade competente esteja equipada com a capacidade necessária para fazer o trabalho; e

- Melhorar a utilização, medidas de qualidade normatizadas, mecanismos de aplicação, a independência, os incentivos, os códigos de ética, a transparência e a responsabilidade pública.

## REFERÊNCIAS

HASSANEIN, Medhat; ABDELHAMID, Doha. Results-Oriented Budgeting in Egypt. *Interdisciplinary Journal of Research in Business*. 2(9), p.13-25, 2013.

EI BARADEI, Laila; ABDELHAMID, Doha; WALLY, Nermine. Institutionalizing and Streamlining Development Monitoring and Evaluation in Post-Revolutionary Egypt. *Presentation to IDEAS Global Assembly*. Evaluation and Inequality: Moving Beyond the Discussion of Poverty, 6-9 May 2013, Bridgetown, Barbados, 2013.



## 26. MARROCOS

# AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

**CHAFIKI MOHAMED**

Diretor de Estudos e Previsões Financeiras  
Ministério da Economia e Finanças

A política pública corresponde a uma escolha de valores implementados, com o objetivo de atingir uma meta definida pela autoridade política. Política é, portanto, definida por meio de metas que se ajustam, os meios alocados para atingir esses objetivos, os resultados esperados e a natureza do impacto da intervenção sobre a população-alvo.

Desta forma, a avaliação de políticas públicas é feita com base em uma comparação entre as suas realizações e as metas inicialmente previstas, levando em consideração a lógica por trás da intervenção (dimensão normativa). O objetivo é desenvolver a ação pública ou definir uma nova política, mais eficiente e mais relevante (dimensão instrumental). A avaliação de uma política, ou de uma ação pública, consiste, portanto, na avaliação de sua eficácia, comparando seus resultados com as metas que foram estabelecidas e os meios que foram utilizados, com base no conceito de indicadores de desempenho. Avaliação é, portanto, uma ferramenta essencial na tomada de decisões.

Este é o quadro para a avaliação de políticas públicas de gênero sob a perspectiva de direitos humanos. Ele começa com a construção de conceitos e ferramentas. Seu objetivo é fortalecer os mecanismos que tornam possível garantir que os cidadãos tenham igual acesso aos direitos políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais civis.

### RELEVÂNCIA DA AVALIAÇÃO DE GÊNERO DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

Uma análise de políticas públicas com base em direitos humanos está alinhada com os princípios fundamentais aprovadas pelo consenso internacional em torno de novas visões de desenvolvimento humano. A perspectiva dos direitos humanos coloca a análise das

desigualdades que impedem o processo de desenvolvimento na vanguarda das suas preocupações, com a finalidade de realinhar a trajetória do desenvolvimento de forma mais inclusiva, mais justa e que esteja voltada para a obtenção dos resultados esperados no sentido de desfrutar dos direitos.

Planos, políticas e mecanismos de desenvolvimento são, portanto, mobilizados com o objetivo de se realizar uma revisão de sua lógica e de seus objetivos, respeitando o sistema de direitos e obrigações estabelecidos pelo direito internacional. O objetivo final de uma reforma desse tipo é o de promover a sustentabilidade de iniciativas de desenvolvimento, incentivando a autonomia dos indivíduos e da diversificação de opções disponíveis para eles, a fim de permitir-lhes viver de modo decente e digno.

A abordagem de gênero, que tem base na busca por uma eficácia máxima em desempenho em políticas públicas e um impacto mais bem orientado com relação às necessidades diferenciadas dos diversos componentes da população, está perfeitamente alinhada com as abordagens fundamentadas nos direitos humanos. Com efeito, as duas abordagens compartilham de um certo número de elementos comuns entre si. Eles estão construídos em parte em torno de um quadro de análise aplicáveis a toda atividade de desenvolvimento que leve em consideração as diferentes necessidades e papéis de homens e mulheres em uma determinada sociedade. Eles também são construídos sobre uma estrutura normativa com base em direitos e obrigações.

Além disso, ambas as abordagens estão interessadas no impacto das políticas e programas implementados com vistas ao bem estar de determinados grupos. As duas abordagens são fundamentadas em uma série de conceitos e informações em que as ferramentas de M&A desempenham papel importante. A ideia de que o processo de desenvolvimento deve incluir uma dimensão de transformação social e econômica no longo prazo, porque é estratégico supor que, para uma avaliação pertinente do progresso, é preciso encontrar indicadores relevantes no que diz respeito aos objetivos de desenvolvimento sustentável, com base nos princípios da igualdade de oportunidades e igualdade de acesso aos frutos desse progresso.

### **PRINCÍPIOS QUE REGEM A AVALIAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS<sup>85</sup>**

A aplicação de uma abordagem fundamentada nos direitos humanos nas políticas e programas públicos tem base na tradução de padrões universais de direitos humanos em indicadores mensuráveis. A obrigação de prestação de contas leva à tradução do conteúdo normativo de um direito em indicadores quantitativos e está em perfeita consonância com o princípio de resultados e gestão do orçamento com base no desempenho.

---

85 Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, abril de 2011.

## ESCOLHENDO OS INDICADORES<sup>86</sup>

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos desenvolveu uma estrutura para monitorar a realização dos direitos humanos. A estrutura usa de uma série de indicadores que são estruturais, processuais e têm base em resultados. Estes parâmetros estabelecem relações entre comprometimento e aceitação das obrigações decorrentes de padrões internacionais de direitos humanos (indicadores estruturais), os esforços que fez para conseguir essas obrigações, as medidas e os programas que foram aplicados (indicadores de método) e os resultados obtidos (indicadores de resultados).

**Indicadores estruturais** têm relação com a ratificação e a aprovação de instrumentos legais e a existência de mecanismos institucionais fundamentais considerados necessários para facilitar a realização do direito humano em questão. Indicadores estruturais devem ressaltar a natureza da legislação nacional aplicável ao direito em questão e verificar que a legislação leve em conta padrões internacionais.

**Indicadores de método** fornecem informações sobre a forma como o Estado se dedica ao cumprimento de suas obrigações de direitos humanos por meio de programas públicos específicos, medidas e intervenções. Esses esforços demonstram a aceitação pelo estado das normas relativas aos direitos humanos e sua intenção de obter os resultados associados com a realização de um determinado direito.

**Indicadores de resultados** fazem com que seja possível medir a extensão em que o direito foi alcançado e para apreciar a medida em que ele pode ser exercido. É preciso observar que os indicadores de resultados podem vir de um certo número de processos subjacentes que podem ser realçados por uma série de indicadores de método ligado a um número de direitos (por exemplo, indicadores relativos à expectativa de vida ou à mortalidade podem estar ligados à vacinação de uma população e à educação, ou uma maior conscientização da saúde pública, bem como a disponibilidade de um abastecimento alimentar adequado e capacidade dos indivíduos para acessá-lo).

## A EXPERIÊNCIA MARROQUINA DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

A experiência gradual do Marrocos, ao longo dos últimos 10 anos, com orçamentos focados em resultados e sensíveis ao gênero, realizados pelo Ministério das Finanças e da Economia, em parceria com a ONU Mulheres, é parte inerente de uma abordagem global, que tende a integrar os princípios internacionalmente reconhecidos de direitos humanos para os setores legal, institucional e de governança. Além disso, esta abordagem constitui uma vantagem importante para a avaliação de políticas públicas a partir de uma perspectiva de gênero, que diz respeito aos resultados esperados nas populações que já foram atingidas e cujas necessidades são claramente diferenciadas.

No nível operacional, a abordagem pragmática e progressista que tem sido seguida desde 2002 com o objetivo de integrar a dimensão de gênero em programas orçamentais

---

86 Relatório sobre o uso de indicadores na promoção e monitoramento da implementação de direitos humanos. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, maio de 2008.

permitiu Marrocos desenvolver uma série de instrumentos analíticos fundamentados em diretrizes orçamentárias dedicadas, sustentadas por uma série de indicadores sintéticos de questões de gênero que fortalecem os mecanismos de M&A de políticas públicas relacionadas com o gênero.

A relação entre gênero e orçamento, um excelente instrumento para efetuar orçamentos sensíveis ao gênero no nível nacional, tem acompanhado a apresentação da Lei de Finanças desde 2005 e, em paralelo, tem desfrutado de uma abordagem pragmática que é continuamente orientada para o progresso. Consequentemente, ele passou por uma série de fases de desenvolvimento que, em 2012, levou à adoção da abordagem analítica fundamentada na avaliação de gênero de políticas públicas por uma perspectiva de direitos humanos. Essa abordagem coincide em seu método, *design* e filosofia com o grande progresso institucional que o Marrocos tem visto desde a adoção, em 2011, de uma nova Constituição, que abriga os princípios do respeito pelos direitos humanos de igualdade, justiça e cidadania. Isto está associado à gestão localizada, o que é mais forte no âmbito do projeto de regionalização avançada, no qual as exigências de responsabilidade e *accountability* serão plenamente respeitadas.

Este também é o espírito da nova Constituição, o que representa um importante progresso no desenvolvimento do Estado de Direito no Marrocos. A Constituição é qualificada por um estatuto de liberdades dos cidadãos e os direitos fundamentais semelhantes aos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. No preâmbulo, o qual faz parte integrante da Constituição, o Reino de Marrocos reafirma o seu compromisso com os direitos humanos da maneira como eles são universalmente reconhecidos. A Constituição reconhece a superioridade de convenções internacionais, devidamente ratificadas pelo Marrocos sobre o direito interno, que é no âmbito das medidas da Constituição e das leis do reino, dentro do respeito da sua identidade nacional e imutável desde o momento as convenções são publicada. Os direitos descritos pela nova Constituição inclui direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. O Título II da Constituição é inteiramente dedicado aos direitos e liberdades fundamentais. Ele inclui 21 artigos, que reforçam os direitos civis, sociais, culturais, ambientais e de desenvolvimento econômico.

Os resultados obtidos por meio de uma análise fundamentada nos direitos humanos na avaliação de políticas públicas ilustram a relevância desta abordagem. O processo tornou possível identificar os avanços feitos em um número de áreas e mostrou os desafios que dificultam a igualdade de acesso a direitos. A análise realizada cobriu os programas de 27 ministérios departamentos espalhados por três centros, de acordo com três categorias de direitos: acesso justo aos direitos civis e políticos, o acesso justo aos direitos sociais e distribuição justa dos direitos econômicos. Os departamentos ministeriais incluíram:

- **Acesso justo aos direitos civis e políticos:** Justiça, Desenvolvimento Social, Diretoria Geral dos Municípios Locais, Administração Pública, Economia e Finanças, Negócios Estrangeiros e Cooperação e Comunicação.
- **Acesso justo aos direitos sociais:** Iniciativa Nacional de Desenvolvimento Humano, Água, Energia, Meio Ambiente, Habitação, Infraestrutura e Transporte, Saúde, Educação e Alfabetização, Formação e Juventude.

- **Distribuição justa dos direitos econômicos:** Emprego, Agricultura, Pesca, Comércio e Indústria, Tecnologias de Comunicações e Novas Informações (NICTs), Comércio Exterior, Turismo, Ofícios e Economia Social.

A experiência marroquina em termos de avaliação das políticas públicas de gênero por meio da perspectiva dos direitos humanos tornou possível identificar certos requisitos para assegurar a melhor aplicação dessa abordagem, incluindo uma boa apropriação do quadro normativo que rege o respeito dos direitos humanos; um forte interesse em analisar a coerência e a convergência das políticas públicas com relação à indivisibilidade dos direitos humanos; e um sistema de informação rico e regularmente atualizado.

É neste sentido que a abordagem de gênero realizada a partir de uma perspectiva de direitos humanos é um avanço crucial em termos de progresso. Ela deve possibilitar a reestruturação das trajetórias de desenvolvimento sustentável ao longo novos paradigmas que estão mais conscientes da necessidade de respeitar a dignidade humana e mais favoráveis à inclusão e igualdade. Isto é particularmente relevante em um mundo em mudança que está à procura de novos modelos de desenvolvimento que são orientadas para a garantia de acesso às diferentes categorias de direitos humanos. Por esta razão, ela surge como uma ferramenta preciosa, não só para a avaliação democrática das políticas públicas, mas também para a renovação do seu *design* e da otimização do seu impacto.

## 27. MARROCOS

# AVALIAÇÃO DA INICIATIVA NACIONAL PARA DESENVOLVIMENTO HUMANO: INDEPENDÊNCIA E USO

**MOHAMED MOUIME**

Diretor

Divisão de Sistemas da Informação

Observatório Nacional para o Desenvolvimento Humano

### APRESENTAÇÃO DO OBSERVATÓRIO NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO

O decreto que criou o Observatório Nacional para o Desenvolvimento Humano foi publicado no Boletim Oficial de 11 de setembro de 2008 – Decreto n.º 2-08-394, de 23 de outubro de 2008. No entanto, o Observatório Nacional, começou seu trabalho em dezembro de 2006, após o lançamento, por sua majestade o rei, da Iniciativa Nacional para o Desenvolvimento Humano em maio de 2005. Sua implementação, avaliação em particular, é definida nas diretrizes do discurso real.

A implementação da Iniciativa Nacional para o Desenvolvimento Humano vai além disso de uma oportunidade para fazer emergir em nosso país uma verdadeira engenharia social por meio da inovação nos tipos de intervenção, formas eficientes e um impacto máximo, apoiados por recursos humanos qualificados e mecanismos para a observação vigilante e objetiva dos fenômenos de pobreza e de exclusão social.

Pela própria natureza de implementar políticas públicas nesta área, o Observatório se reporta diretamente ao primeiro-ministro. Ele deve, portanto, contribuir para a avaliação, financiamento e produção de conselhos e recomendações sobre os avanços e as limitações para o desenvolvimento humano no Reino.

Para cumprir o seu mandato geral, o Observatório tem, sob a autoridade de um presidente nomeado por sua majestade o rei, uma pequena administração e um conselho de

24 membros escolhidos *intuitu personae*, entre a alta responsabilidade pela administração pública, agentes da sociedade civil, acadêmicos e operadores do setor privado.

Como parte do núcleo principal de seu negócio, o Conselho submete anualmente à apreciação de sua majestade o rei um relatório anual sobre o desenvolvimento humano.

### CONTEÚDO DA INICIATIVA NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO

A Iniciativa Nacional para o Desenvolvimento Humano de 2005 a 2010 era composto de quatro programas principais:

1. Programa de luta contra a pobreza nas áreas rurais, que se estende até as mais pobres das 403 comunidades rurais, o que representa 3,8 milhões de pessoas;
2. Programa de luta contra a exclusão social em áreas urbanas, que abrange 264 dos bairros mais desfavorecidos, o que representa 2,5 milhões de pessoas;
3. Programa de luta contra a precariedade, que inclui projetos elegíveis que suportam 50 mil pessoas que vivem em situação de extrema precariedade em todo o país; e
4. Programa transversal, que é flexível para atender às necessidades não previstas inicialmente e que compreende projetos elegíveis com elevados impactos sobre o desenvolvimento humano, tais como atividades geradoras de renda e ao reforço da engenharia social e capacitação de *stakeholders*.

Duas avaliações foram feitas desde que o Observatório Nacional de Desenvolvimento Humano foi oficialmente estabelecido em 2006. A primeira, uma avaliação de médio prazo, foi realizada em 2008. A segunda avaliação foi realizada em 2011 e incidiu sobre os impactos socioeconômicos da iniciativa.

### AVALIAÇÃO DA INICIATIVA NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO: COM QUE INDEPENDÊNCIA?

A avaliação de meio curso focou em:

- **A percepção da população desta iniciativa:** o referencial dessa iniciativa tem servido neste estudo como ponto de partida para examinar as percepções. Este referencial inclui uma filosofia de desenvolvimento e um mecanismo para a mobilização e participação da população, permitindo a análise de como este referencial é percebido pela população e pelos *stakeholders*.
- **O desenvolvimento de um protocolo para a realização de avaliações participativas, como parte da Iniciativa:** para atender a essa área, optou-se por uma abordagem analítica de restituição das medições de campo em duas etapas. Em primeiro lugar, foi analisado o quadro jurídico e institucional da iniciativa (textos e circular, as estruturas consolidadas). Em segundo lugar, analisou-se como os processos realmente ocorreram, visando a implementação, e, possivelmente, a sua sustentabilidade, a fim de documentar *in situ* e em uma base diária, as maneiras de fazer as coisas.



- **A convergência de programas da iniciativa com as realizadas por diferentes departamentos:** esta avaliação consistiu-se de um diagnóstico abrangente da convergência dos programas da iniciativa e os realizados pelo setor público e na proposição de recomendações para uma maior convergência no níveis institucionais e territoriais em aspectos programáticos e operacionais.
- **O papel das associações na Iniciativa:** com o advento da iniciativa, o papel vital da sociedade civil é agora explicitamente reconhecido nos programas de desenvolvimento humano. Para este fim, os objetivos do estudo foram observar e avaliar a situação de atividades de desenvolvimento humano realizados pela sociedade civil e de avaliar os seus pontos fortes e fracos, a fim de fortalecê-los e apoiar a sua dinâmica.
- **A análise das realizações físicas e financeiras:** analisando os dados de cerca de 20.000 projetos e atividades desenvolvidas no âmbito da iniciativa
- Os quatro primeiros estudos qualitativos foram realizados por consultores privados e pesquisadores acadêmicos. A análise dos resultados foi realizada por uma consultoria privada. Os resultados destes estudos foram sintetizados por um consultor internacional contratado para tal finalidade pelo Observatório.

## A AVALIAÇÃO DO IMPACTO

Após a realização de um estudo de viabilidade da avaliação do impacto em 2007, o Observatório decidiu realizar um estudo (com o auxílio de um perito internacional) para avaliar os impactos sobre as condições socioeconômicas das populações rurais e urbanas que eram alvos da iniciativa.

A metodologia proposta pelo perito envolve, em particular, a comparação dos indicadores de resultados selecionados em áreas específicas e as áreas não objeto de estudo, entre uma data inicial e uma data final. Isso requer indicadores de ambas as datas para cada área.

Como não havia nenhum levantamento na data de início da iniciativa, o Observatório viu-se obrigado a realizar uma pesquisa de duas fases o mais rápido possível. A primeira fase foi feita em 2008 e a segunda, marcando o fim da primeira Fase I da iniciativa, foi em 2011. O tamanho total da amostra da pesquisa foi de 3.570 domicílios visitados em 2008 e, posteriormente, revista em 2011.

Um questionário foi concebido para famílias e seus membros, bem como as designações de “cidade rural” e “área urbana”. Os questionários foram concebidos para satisfazer as necessidades da avaliação, após consulta com especialistas nacionais e internacionais e todos os departamentos relevantes (por exemplo, Iniciativa de Coordenação Nacional, ministérios da educação, emprego, saúde, desenvolvimento social, habitação).

Nas áreas rurais, 403 municípios rurais com uma taxa de pobreza em 2004, de pelo menos 30 por cento, foram selecionados para a luta contra a iniciativa da pobreza. A amostra rural foi composta por 124 comunas rurais com os níveis de pobreza semelhantes (entre 27 por cento e 32 por cento), metade dos quais estavam entre as comunas-alvo da iniciativa.



A avaliação de impacto da iniciativa para as zonas rurais foi realizada com base em projeto descontinuidade de regressão.

Para a amostra urbana, a metodologia beneficiou-se da existência de um painel de levantamento em dois períodos, o que torna possível medir as diversas variáveis de resultado duas vezes para os mesmos domicílios. Supondo-se que a evolução das diferentes variáveis de resultado antes da implementação do programa foi o mesmo para as áreas tratadas e as áreas não alvo, a mudança das variáveis de resultado entre os dois tipos de áreas entre 2008 e 2011 vai medir o impacto do tratamento por a iniciativa.

Os critérios de seleção dos distritos incluíram moradia inadequada, a falta de oportunidades de emprego e acesso limitado à infraestrutura e serviços sociais básicos. Concentrando-se em cidades com uma população de mais de 100.000 habitantes, 264 áreas foram selecionadas para o programa de iniciativa na luta contra a exclusão social em áreas urbanas.

A amostra urbana consistiu de 114 bairros com características próximas dos indicadores disponíveis e critérios utilizados; 75 deles estão entre as áreas visadas pela iniciativa. (Para mais informações sobre aspectos metodológicos, ver o relatório completo, disponível no *website* do Observatório Nacional Desenvolvimento Humano).<sup>87</sup>

As duas fases da pesquisa foram realizadas por uma empresa de consultoria privada, sob a supervisão do especialista internacional e de um professor universitário no Instituto Nacional de Estatística. Além disso, esses especialistas realizaram o processamento de levantamento e estimativa dos impactos.

## AVALIAÇÃO DA INICIATIVA NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO: O QUE ELA FAZ?

Na avaliação intermediária, o Observatório Nacional para o Desenvolvimento Humano enviou pela primeira vez um relatório da avaliação para sua majestade o rei e para o chefe de governo. Duas apresentações de principais conclusões da avaliação foram então feitas, a primeira com o chefe do governo, na presença de ministros, e a segunda para a mídia e representantes dos departamentos e agências em questão.

Depois disso, o Observatório transmitiu o relatório da avaliação intermediária a todos os departamentos do governo e das autoridades locais e publicou-o no *site* do Observatório.

Em 31 de julho de 2009, sua majestade o rei, em seu discurso à nação, por ocasião do décimo aniversário da celebração do trono, destacou a necessidade de submeter essa iniciativa a uma avaliação e assegurar que as recomendações do Observatório Nacional sejam seguidas.

Para transformar tais recomendações em ação, o governo estabeleceu três comitês compostos por representantes do governo, organizações não governamentais, as autoridades locais e os funcionários eleitos. A primeira comissão é responsável pelos projetos de convergência. A segunda deve elaborar orientações, a fim de garantir a sustentabilidade dos projetos. A terceira comissão foi encarregada de desenvolver ferramentas de M&A.

---

87 Acesse: <[ondh.ma](http://ondh.ma)>.

Na avaliação do impacto da iniciativa, o Observatório enviou o relatório com as conclusões desta avaliação já incluídas, para sua majestade o rei e para o chefe de governo em 18 de maio 2013.

O Observatório pretende seguir a mesma abordagem que foi desenvolvida para a partilha e a utilização dos resultados desta avaliação.

## REFERÊNCIAS

HECKMAN, J. J.; VYTLACIL, E. J. Structural Equations, Treatment Effects and Econometric Policy Evaluation, *Econometrica* 7, p. 669-738, 2005.

IMBENS, Guido W.; LEMIEUX, Thomas. Regression Discontinuity Designs: A Guide to Practice. *Journal of Econometrics* 142(2), p. 615-635, 2008.

## 28. CANADÁ

# SOPA DE LETRINHAS: CONECTANDO AS LETRAS PARA PROMOVER O USO DA AVALIAÇÃO

**MARTHA MCGUIRE**

Membro do Conselho

Organização Internacional para a Cooperação  
em Avaliação EvalPartners Management Group  
Cathexis Consulting

**JAMES MELANSON**

Diretor

Avaliação de Desenvolvimento  
Negócios Estrangeiros  
Comércio e Desenvolvimento Canadá

### INTRODUÇÃO

Olhar para as várias redes e organizações que apoiam a avaliação do desenvolvimento pode ser um pouco forte. No Canadá, temos a sorte de ter a Sociedade de Avaliação Canadense, uma organização voluntária e bem estabelecida de avaliadores profissionais (VOPE). No governo, há o Centro de Excelência em Avaliação (CEE) da Secretaria do Conselho do Tesouro Federal, a Associação Canadense de Profissionais de Desenvolvimento Internacional (CAIDP) e Desenvolvimento dentro das Relações Exteriores, Comércio e Desenvolvimento do Canadá (a antiga Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional [CIDA]). Em nível internacional, há a Organização Internacional de Cooperação em Avaliação (IOCE), a Iniciativa Internacional de Parcerias em Avaliação (EvalPartners) e do Associação Internacional de Avaliação de Desenvolvimento (IDEAS). Do lado da educação, há o Consórcio de Universidades para a Avaliação da Educação (CUEE) no Canadá. Será que esquecemos algo no contexto do Canadá? Tenho certeza de que esquecemos. Depois, há o mundo.

Este artigo explora a complexidade do mundo da avaliação primeiro por meio de uma única lente do país, em seguida, por benefícios de ligações no país e como essas relações e suas conexões entre os países contribuem para a criação de ambientes favoráveis e promovem o uso da avaliação.

## A SOCIEDADE CANADENSE DE AVALIAÇÃO

A Sociedade Canadense de Avaliação foi fundada em 1981 e promove avanços em avaliação, teoria, conhecimento e prática por meio de liderança, *advocacy* e desenvolvimento profissional. É uma organização bilíngue (inglês e francês) com 11 capítulos regionais e mais de 1.900 membros. A Sociedade Canadense de Avaliação oferece:

- Uma conferência nacional anual;
- O *Canadian Journal of Program Evaluation* (Jornal Canadense de Avaliação de Programa);
- Filiação à Sociedade Canadense de Avaliação;
- Conexões com uma comunidade nacional e internacional de avaliadores;
- Programa de Indicação Profissional;
- Oportunidades de desenvolvimento profissional;
- Taxas reduzidas para afiliação na American Evaluation Association e na Australasian Evaluation Society;
- Código de Ética da Canadian Evaluation Society Ethics e Padrões de Avaliação (adotado dos padrões desenvolvidos pelo Comitê Conjunto para a Avaliação de Programas de educação); e
- Planos de seguros vinculados à associação com descontos e Seguro de Responsabilidade Pessoal.<sup>88</sup>

A Sociedade Canadense de Avaliação mantém relações formais com a Organização Internacional de Cooperação em Avaliação / EvalPartners, CUEE, a Associação Americana de Avaliação e capítulos da Sociedade Canadense de Avaliação. No entanto, muitos de seus membros pertencem a outras organizações no Canadá – e no mundo –, incluindo IDEAS, CAIDP e outros VOPEs.

## RELAÇÕES EXTERIORES, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO CANADÁ (ANTERIORMENTE CIDA)

O governo do Canadá é comprometido com os esforços internacionais sustentáveis que ajudam as pessoas que vivem na pobreza no mundo em desenvolvimento. Guiado por sua Agenda de Eficácia da Ajuda, o Canadá está fazendo a sua assistência internacional eficiente, focada e responsável.

A assistência do Canadá ao desenvolvimento concentra-se em três temas prioritários:

- Aumentar a segurança alimentar;

---

88 Disponível em: <[avaliacao.Canada.ca/txt/ces\\_brochure\\_e.pdf](http://avaliacao.Canada.ca/txt/ces_brochure_e.pdf)>.

- Garantir o futuro de crianças e da juventude; e
- Estimular o crescimento global sustentável.

Além desses temas prioritários, o Canadá lidera compromissos globais, tais como a melhoria da saúde materna, neonatal e infantil. Esta iniciativa apoia os esforços para reduzir o número de mortes evitáveis e melhorar a saúde das mães e das crianças mais vulneráveis do mundo.

O Canadá também integra três temas transversais em todos os seus programas e políticas:

- Apoio à sustentabilidade ambiental;
- Promoção da igualdade entre homens e mulheres; e
- Reforçar instituições e práticas de governança.

O Canadá informa sobre seus programas e projetos e compartilha os resultados amplamente com foco na maximização do valor, na entrega de resultados, no aumento da apropriação de resultados de desenvolvimento, no aumento da transparência e *accountability* e na construção de parcerias para acelerar os resultados de desenvolvimento.<sup>89</sup>

## UMA VISÃO GERAL DE REDES E ORGANIZAÇÕES DE AVALIAÇÃO

Com o início do EvalPartners em 2012, há uma crescente ênfase em parcerias e no trabalhar juntos no sentido de objetivos comuns de:

- Aumentar a capacidade individual de avaliação;
- Aumentar a capacidade institucional das VOPEs; e
- Criar ambientes favoráveis dentro do qual avaliação possa ocorrer.

## CONCLUSÃO

Na medida em que novas ligações vão sendo formadas, a falta delas nos países e entre VOPEs precisa de mais desenvolvimento. Assim, são questões importantes para a discussão incluem:

- Quais são os benefícios de ligações internas do país entre as várias organizações de avaliação?
- Como as ligações internas do país podem contribuir para melhores relações entre a entre os países?
- Será que é necessário que haja um equilíbrio entre as ligações internas e a entre países? Entre relações formais e informais? Como este equilíbrio pode ser alcançado?

---

89 Disponível em: <[acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/ANN-5682956-GNR](http://acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/ANN-5682956-GNR)>.

## REFERÊNCIAS

CANADIAN EVALUATION SOCIETY. *Brochure*. Disponível em: <[evaluationCanada.ca/txt/ces\\_brochure\\_e.pdf](http://evaluationCanada.ca/txt/ces_brochure_e.pdf)>. Acesso em: 5 feb. 2014.

FOREIGN AFFAIRS, TRADE AND DEVELOPMENT CANADA. *About International Development*. 2013. Disponível em: <[acdi-cida.gc.ca/aboutcida](http://acdi-cida.gc.ca/aboutcida)>. Acesso em: 5 feb. 2014.

RUGH, J.; SEGONE, M. *Voluntary Organizations for Professional Evaluation (VOPEs): Learning from Africa, Americas, Asia, Australasia, Europe and Middle East*. United Nations Children's Fund (UNICEF), EvalPartners and International Organization for Cooperation in Evaluation, 2013.

# 29. ALBÂNIA

## OS DESAFIOS DE UMA NOVA SOCIEDADE NACIONAL DE AVALIAÇÃO

**FATION LULI**

Sociedade Albanesa de Avaliação de Programas

**MARIE GERVAIS**

Sociedade de Avaliação de Programas do Quebec

### BREVE RESUMO DO ESFORÇO NACIONAL DE AVALIAÇÃO NA ALBÂNIA

A era pós-comunista levou ao estabelecimento da democracia na Albânia e criou um ambiente favorável para o desenvolvimento de uma cultura de governança saudável, gestão por resultados e *accountability*. Além disso, a estabilidade da democracia observada ao longo dos últimos anos abriu caminho para mudanças significativas, que passaram a exigir uma maior eficácia do governo e mais transparência sobre os gastos e resultados. A partir desta perspectiva, grande esforço foi feito para renovar a administração pública albanesa. O contexto foi assim favorável para o desenvolvimento da avaliação.

No entanto, é preciso reconhecer que as funções de avaliação permanecem com pouco desenvolvimento na Albânia, e o grau de institucionalização da avaliação das estruturas do país é fraco ou inexistente. É um ambiente onde tudo ainda tem de ser construído. Não há nem oferta nem procura de avaliação, o que é evidente pela falta de recursos técnicos e financeiros. Avaliação de Programas é geralmente feita com a justificativa de uma atividade de auditoria, monitoramento ou de procedimentos para melhorar a qualidade (por exemplo, para buscar a obtenção de certificação da International Organization for Standardization [ISO]), criando, desta forma, uma confusão sobre a verdadeira natureza da avaliação

A partir desta perspectiva e considerando as estratégias possíveis para desenvolver uma cultura de avaliação e construir capacitação em avaliação na Albânia, o estabelecimento de uma sociedade nacional foi escolhido como estratégia prioritária a ser invocada.

**TABELA 1: CAMINHÕES DE AÇÃO DA ASPE PARA REFORÇAR AS CAPACIDADES DE AVALIAÇÃO INDIVIDUAL, INSTITUCIONAL E NACIONAL**

**AÇÕES PARA FORTALECER AS CAPACIDADES INDIVIDUAIS**

**Ensino na universidade**

- Desenvolver um curso nas universidades de Shkoder e Elbasan.
- Desenvolver sessões de treinamento junto ao Instituto de Treinamento da Administração Pública da Albânia (ITAP).
- Explorar as perspectivas a médio prazo para o desenvolvimento de um diploma em avaliação.

**Treinamento do emprego**

- Desenvolver um módulo de treinamento em avaliação nos ministérios do governo, cidades, aldeias e a sociedade civil.
- Propiciar treinamento para os treinadores albaneses.

**Profissionalização**

- Treinar um avaliador de habilidades e de perfil.
- Criar minuta de normas de conduta, princípios éticos e exigências de certificação.
- Traduzir documentos de avaliação para albanês.
- Desenvolver uma seção albanesa do Melhor *Website* de Avaliação.

**AÇÕES PARA FORTALECER AS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DA ASPE**

**Criar comitês temáticos**

- Treinamento
- Promoção
- Carta avaliação

**Comunicação com integrantes**

- Ativação do website
- Desenvolver uma distribuição

**Gerar conhecimento dos perfis dos integrantes**

**Construir relações com os parceiros**

**Identificar oportunidades para apoiar a construção de capacidades**

**AÇÕES PARA DESENVOLVER UM AMBIENTE FAVORÁVEL À AVALIAÇÃO**

- Desenvolver *advocacy* para institucionalizar a avaliação de políticas públicas.
- Criar seminários de informação para que integrantes do parlamento possam desenvolver uma estrutura legal sobre avaliação.
- Desenvolver uma política nacional de avaliação.

## USO DE AVALIAÇÃO

### Os primeiros passos da Sociedade Albanesa de Avaliação de Programas

Os processos que levam à formalização da Sociedade Albanesa de Avaliação de Programas (ASPE) começou em abril de 2011. Uma primeira rede informal foi formada em julho de 2011. A ASPE foi legalmente estabelecida e reconhecida oficialmente pelo governo da Albânia, em outubro de 2011. As razões para o estabelecimento da sociedade foram aumentar a consciência, a criação de oferta e a procura para avaliação e construir uma comunidade de



*stakeholders* de avaliação. O caso aprendizagem Quebec, Canadá, foi escolhido após uma breve análise dos diferentes modelos de sociedades nacionais avaliação pelo Conselho de Administração da ASPE.

### **Missão e plano estratégico**

A missão da ASPE inclui contribuir para o desenvolvimento da avaliação de programas na Albânia e na promoção do uso de avaliação em organizações públicas e privadas. De acordo com esta missão, a ASPE desenvolveu o seu plano estratégico 2012-2015 em quatro componentes: a promoção da avaliação, a cooperação internacional profissional, desenvolvimento profissional e de ensino e financiamento.

### **Referçar as capacidades individuais, institucionais e nacionais de avaliação**

A partir do intercâmbio de informações entre *stakeholders* albaneses, foram identificadas as tendências sobre os caminhos futuros de ação para a ASPE usar em três áreas: fortalecimento das capacidades individuais, o fortalecimento das capacidades institucionais da ASPE e desenvolver um ambiente propício para a avaliação (ver Tabela 1).

### **Muito pode ser feito com pouco**

É possível criar uma sociedade nacional de avaliação sem financiamento externo, principalmente com base no trabalho de voluntários e parcerias. No entanto, isso tem os seus limites e pode pôr em risco a sobrevivência a curto prazo de uma sociedade. A questão do financiamento é o cerne do desenvolvimento de capacidades das organizações de voluntariado de avaliadores profissionais.

### **Reconhecer a importância do fator humano**

Manter a participação ativa de voluntários ao longo do tempo, bem como a sua capacidade de trabalhar em equipe são ingredientes essenciais para assegurar o andamento de um projeto de criação de uma associação nacional de avaliação.

### **Entrando em rede na hora certa**

A experiência tem mostrado que é mais produtivo concentrar os esforços em projetos de rede e em questões que permitam o rápido desenvolvimento de colaborações do que em busca de um apoio inicial, mas mais genérico, sem metas específicas, que rapidamente gera uma diminuição no interesse.

### **Inovação**

Buscar orientação de uma sociedade nacional mais experiente, como foi o caso da Sociedade do Quebec de Avaliação de Programas (Société Québécoise d' Evaluation de Programmes – SQEP), deu aos integrantes fundadores da ASPE confiança no caminho escolhido. Esta sinergia permitiu testar algumas decisões e estratégias antes de sua implementação, além de se beneficiarem das experiências dos outros.

## OS PRÓXIMOS PASSOS

A ASPE ainda enfrenta muitos desafios que devem ser abordados estrategicamente, a fim de evitar o desperdício ou dispersão improdutiva de recursos. A ASPE deve agora cumprir seu plano estratégico e a iniciativa EVALbania. Assim, o rápido crescimento da ASPE deve traduzir-se em ações estáveis e contínuas no terreno, o que irá confirmar a sua legitimidade e reforçar a sua credibilidade como um agente ator albanês trabalhando no sentido de uma democracia saudável e da boa governança.

Embora tenha demonstrado que pode criar e manter, em seus estágios iniciais de existência, uma sociedade de avaliação nacional sem apoio político direto e com recursos muito limitados, a ASPE deve agora assegurar o interesse, apoio e financiamento para concretizar as suas ambições. Além disso, deve estimular o interesse em avaliação e promover o compromisso do setor público em parcerias, em diferentes níveis de governo, na academia e internacionalmente. A ASPE vai procurar rapidamente os recursos necessários para iniciar as primeiras ações de alcance e as atividades de capacitação.

A ASPE está ciente dos desafios de liderar uma comunidade emergente de avaliadores. Como interessar e envolver avaliadores, assegurar o seu desenvolvimento profissional e apoiar a sua identidade profissional, além de melhorar a qualidade da prática em tal contexto? Ainda precisam ocorrer mais esforços para desenvolver os serviços oferecidos aos seus membros, mais reuniões com os principais *stakeholders* envolvidos no desenvolvimento de avaliação na Albânia e de apoio à profissionalização de avaliação. A esse respeito, a ASPE pretende dedicar algum tempo para refletir sobre as habilidades, normas de conduta e princípios éticos na Albânia.

E, por último, a ASPE está ciente da grande escala dos esforços a serem implantados na sociedade albanesa, sem uma cultura de avaliação estabelecida. Isso faz com que o papel da ASPE como promotora da avaliação para as instituições e para os indivíduos seja ainda mais importante, pois carrega um significativo potencial de influência.

## CONCLUSÃO

A ASPE progrediu rapidamente, em menos de dois anos. Foi formalizada, obteve o estatuto legal e determinou seus estatutos. Dotada de um plano estratégico, a ASPE assinou um acordo de colaboração com SQEP, desenvolveu a iniciativa estruturante EVALbania, com o apoio da EvalPartners e da SQEP, e começou o alcance internacional

Um movimento em favor do desenvolvimento de uma cultura de avaliação está em crescimento na Albânia, e as estruturas nacionais, incluindo os principais *stakeholders* e a sociedade civil, estão interessadas em contribuir ativamente para isso. O desejo de desenvolver uma sociedade nacional de avaliação e, em seguida, avançar o processo de avaliação em diferentes instituições e estruturas nacionais é desafiador, particularmente quando o país não tem uma cultura de avaliação ou capacidades avaliação nacionais. Como uma organização pode operar em um ambiente onde tudo na avaliação deve ser construído e promovido? É por isso que os seguintes objetivos são importantes:

- Desenvolver uma visão de avaliação e estratégias de desenvolvimento que correspondam às características específicas do país;
- Proceder com passos realistas e exequíveis que permitam pequenos sucessos que continuem a incentivar e estimular;
- Entrar em contato e se comunicar com os vários *stakeholders* de avaliação; e
- Ajustar regularmente, dada a capacidade de resposta do ambiente e dos recursos de fato disponíveis.

## 30. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

### A DIVERSIDADE DA INICIATIVA DE AVALIAÇÃO INFLUENCIA SEU USO NOS ESTADOS UNIDOS

**STEPHANIE SHIPMAN**

Diretora Assistente

Escritório de *Accountability* do Governo dos EUA

**JODY FITZPATRICK**

Professora

Universidade do Colorado

#### HISTÓRIA E ORGANIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO NOS ESTADOS UNIDOS

A avaliação de programas públicos começou no Estados Unidos na década de 1960, com a chegada dos novos programas do presidente Lyndon Johnson para abordar as causas e consequências da pobreza. À época, esta legislação exigia que os programas fossem “avaliados”. Esses primeiros esforços eram de modo geral conduzidos por pesquisadores das universidades nas áreas de educação, psicologia e sociologia, contratados por órgãos públicos para cumprir a obrigação de avaliar o seu sucesso. Muitos dos primeiros avaliadores também trabalharam em estreita colaboração com os programas a serem avaliados, a fim de fornecer informações de avaliação para a melhoria do programa, na medida em que iam testando novas políticas e práticas.

Em sua organização, a avaliação nos Estados Unidos hoje reflete o seu início. A avaliação continua a ser, principalmente, uma província das ciências sociais. A área não é centralizada, mas bastante difusa, realizada por membros do corpo docente das universidades, organizações de contratos de avaliação, avaliadores independentes e pessoal dos órgãos públicos. Essa diversidade reflete também a variedade das partes envolvidas no programa de tomada de decisão e da estrutura descentralizada do poder político no país. Em muitas áreas da política, os 50 estados e municípios têm a responsabilidade primária pelas políticas públicas e pela programação, enquanto o governo federal presta assistência técnica e financeira limitada. Além disso, as instituições privadas de filantropia também financiam e fornecem serviços de saúde e auxílio social. Assim, os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, bem como instituições de caridade ou fundações privadas, todos

podem solicitar ou realizar avaliações para tratar de *accountability* e das preocupações envolvendo a melhoria dos seus programas.

No governo federal, agências individuais, de um modo geral, contratam profissionais de avaliação para avaliar: (1) a implementação ou resultados de programas e políticas federais; (2) a qualidade de uma agência ou gestão do programa; ou (3) a eficácia das práticas específicas empregadas dentro de um programa federal. As agências federais geralmente não são legalmente obrigadas a realizar avaliações de seus programas, embora muitos programas individuais contenham a obrigação legal de realizar avaliação. Uma recente pesquisa de gestores federais mostrou que apenas 37 por cento relataram que uma avaliação havia sido realizado em um dado programa, política ou atividade em que trabalharam nos últimos cinco anos (Government Accountability Office EUA, 2013). No entanto, desde a Lei de Desempenho e Resultados do Governo, de 1993, todas as agências federais são obrigadas a estabelecer metas anuais de desempenho e relatar o seu progresso para alcançá-las (monitoramento de desempenho). No Poder Legislativo, o Government Accountability Office dos EUA também realiza auditorias e avaliações das agências federais, programas e políticas para dar suporte às responsabilidades de supervisão do Congresso.

O interesse do governo federal em avaliação tem aumentado e diminuído ao longo dos anos. Apesar dos progressos feitos desde que as reformas para melhorar a gestão financeira e do desempenho do governo federal foram decretadas na década de 1990, ainda resta muito trabalho a ser feito para aumentar o uso de avaliação de programas do governo. Embora uma pesquisa recente tenha mostrado que apenas pouco mais de um terço dos programas teve avaliações nos últimos cinco anos, daqueles que fizeram, 80 por cento relataram que elas contribuíram em uma medida moderada ou maior para a melhoria da gestão ou do desempenho do programa. Assim, parece que a falta de avaliações das agências pode ser a maior barreira para a sua capacidade de fornecer informações as gestões de programas e à formulação de políticas.

## ESFORÇOS PARA MAIS USO DE AVALIAÇÃO

A literatura tem identificado desafios distintos para o uso de avaliação e formas semelhantes de provas por parte de políticos e gestores de agências de: 1) a credibilidade do estudo de avaliação; 2) capacidade de avaliação da agência; 3) a participação dos *stakeholders* na avaliação; e, é claro, 4) o contexto político de tomada de decisão.

Por exemplo, os estudos devem ser oportunos, relevantes e terem credibilidade entre os tomadores de decisão. A credibilidade é influenciada pela escolha do projeto de estudo, pela competência da sua execução e pela afiliação e reputação de qualidade e objetividade institucional do autor. Ambiguidade em resultados do estudo e a falta de uma mensagem clara e acionável também dificultam o uso. Claro, os gerentes das agências também devem estar familiarizados com os métodos de pesquisa e se sentirem à vontade, confiando naquela forma de evidência para formar e justificar suas decisões. No entanto, as conclusões que entram em conflito com as suas experiências, ou com convicções arraigadas, podem não ser utilizadas e postas de lado. Visto que tantas escolhas devem ser feitas nas horas de definir a pergunta da avaliação, de selecionar um projeto e de analisar os resultados, essas escolhas devem ser informadas (mas não ditadas) de forma antecipada pelas perguntas e

preocupações dos formuladores de políticas. Finalmente, os avaliadores que operam em um contexto de governo nacional não são ingênuos. As realidades orçamentárias e das práticas e políticas, muitas vezes, limitam ou impedem que os formuladores de políticas tenham vontade ou capacidade de agir de acordo com os resultados de uma avaliação.

O Escritório de Administração e Orçamento do Gabinete do Presidente tem incentivado agências, tanto formal como informalmente, a ampliarem seus esforços de avaliação e passarem a usar evidências de avaliação nas decisões orçamentais, de gestão e de política para melhorar a eficácia do governo. Os avanços, contudo, têm sido desiguais. Como foi identificado no estudo do escritório de *accountability* do governo, discutido anteriormente, os funcionários de avaliação de uma agência selecionada recomendaram três estratégias básicas para facilitar o uso de seus estudos: 1) demonstrar apoio a liderança de avaliação para a *accountability* e a melhoria do programa; 2) criar um forte corpo de evidências por meio da rigorosa aplicação dos métodos que forem usados; e 3) envolver os *stakeholders* do programa durante todo o processo de avaliação (Government Accountability Office EUA, 2013).

Líderes de agência demonstram seu apoio à avaliação basicamente por formação e financiamento de unidades designadas com a experiência analítica necessária e recorrendo a elas para aconselhamento sobre as decisões de gestão e de política. Estas unidades podem efetuar ou supervisionar os estudos e podem desenvolver ferramentas e orientações de avaliação para garantir que seja feito um trabalho consistente e de alta qualidade na sua agência. É raro, é claro, que um único estudo venha a mudar uma política. Em vez disso, as evidências acumuladas ao longo do tempo, em vários locais, usando vários métodos, fornecem conclusões mais fortes que um único estudo, e, portanto, têm o poder de mudar os pressupostos e a compreensão sobre o desempenho de um programa.

Por causa do ritmo acelerado das discussões políticas, o desenvolvimento de um portfólio de estudos ao longo do tempo é a melhor iniciativa para deixar um avaliador preparado para responder a quaisquer perguntas que sejam apresentadas. Avaliadores experientes nas agências enfatizam a importância de construir um bom relacionamento e a confiança com os gestores do programa para ganhar a necessária compreensão de suas necessidades e construir credibilidade para – e interesse em – seus estudos. Estes avaliadores consultam os gestores do programa durante o desenvolvimento de suas pautas de trabalho e a concepção de estudos individuais. Eles treinam o pessoal do programa em medição e métodos de avaliação e proporcionam a assistência técnica continuada no desenvolvimento de sistemas de monitoramento de desempenho e interpretação dos resultados do estudo, o que facilita o uso.

O Government Accountability Office e a Associação Americana de Avaliação visam complementar estes esforços para enfatizar a avaliação de programas e aumentar seu uso no governo dos EUA por meio da promoção da avaliação como sendo uma função fundamental de gestão que ajuda as organizações e os indivíduos a desenvolver capacidade de avaliação. Com 7.000 membros e duas revistas acadêmicas, a Associação Americana de Avaliação é a principal organização de profissionais de avaliação nos Estados Unidos e oferece suporte a avaliação de desenvolvimento de capacidades mediante uma variedade de atividades nacionais e internacionais.

## PROMOVENDO A AVALIAÇÃO COMO UMA FUNÇÃO FUNDAMENTAL DE GESTÃO

O escritório de *accountability* do governo estimula as agências a realizarem avaliação, fazendo-as responsáveis pela comunicação do resultado ao público e pela utilização de dados para melhorar o desempenho do programa. A Lei de Desempenho e Resultados do Governo exige que as agências federais desenvolvam planos estratégicos e anuais de desempenho, metas de desempenho para todos os seus principais programas e relatórios anuais sobre seu progresso no cumprimento desses objetivos. As avaliações do programa não são exigidas, mas os seus resultados devem ser incluídos nos relatórios anuais de desempenho.

Essas atividades de planejamento e elaboração de relatórios são destinados a suprir, tanto aos tomadores de decisão no congresso quanto no executivo, com informações mais objetivas com as quais possam fazer escolhas difíceis para reduzir os custos do governo e fazer uma melhor ligação entre recursos e resultados. Em uma época de encolhimento dos recursos federais, o Congresso espera que as agências forneçam evidências de eficácia na obtenção de resultados significativos para os contribuintes e que as faça responsáveis por darem uso mais eficiente e eficaz aos recursos públicos. Principalmente em resposta às solicitações do Congresso, o Government Accountability Office reviu a qualidade, cobertura e relevância das avaliações das agências.

Para prover informações de apoio às deliberações do Congresso, o Government Accountability Office é muitas vezes chamado para resumir as evidências de pesquisas disponíveis sobre os programas existentes, práticas ou propostas políticas. Isto, claro, requer a avaliação da qualidade dos estudos e pode resultar em uma crítica à qualidade e relevância do programa de pesquisa da agência. O Government Accountability Office é frequentemente solicitado para avaliar a qualidade dos dados de desempenho de uma agência, a sua confiabilidade, e se eles representam os resultados do programa, bem como a qualidade e a eficiência das atividades do programa. Em áreas como a educação, em que o principal papel do governo federal é assegurar a liderança, em vez de entregar serviços diretos, o Government Accountability Office entrevista administradores de programas locais para avaliar as suas perspectivas sobre a relevância, credibilidade e disponibilidade de pesquisa e da avaliação, publicadas, de um órgão federal.

A Associação Americana de Avaliação trabalha para estabelecer a credibilidade da avaliação por meio de sua Força Tarefa de Política de Avaliação, uma força tarefa permanente dentro da Associação Americana de Avaliação que se destina a influenciar não só a avaliação das políticas, mas também para reforçar junto a formuladores de políticas e gestores a compreensão da prática da avaliação. A Força Tarefa promove políticas de avaliação do governo e da legislação por meio de consultas com membros do congresso e do executivo e organizações internacionais de avaliação. Ela desenvolveu um Mapa da Avaliação para um Governo mais Eficaz, que se concentra em como avaliação pode ser organizada e utilizada no governo federal e promove a avaliação como uma importante função de gerenciamento (ASSOCIAÇÃO AMERICANA DE AVALIAÇÃO, 2010). Este artigo destaca a importância da criação de políticas e procedimentos para salvaguardar a objetividade e a independência de interferência política do processo de avaliação; garantir a credibilidade da avaliação por meio de compromisso com a objetividade do avaliador e do uso dos mais rigorosos e apropriados métodos disponíveis; e abordar as preocupações e informações que

os *stakeholders* do programa precisam, a fim de garantir que a avaliação é útil para a gestão de programas e políticas. O “mapa” passou por uma pequena revisão em 2013 e continua a ser um documento importante para a Associação usar em consultas com as autoridades federais e os congressistas eleitos.

### APOIANDO O DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADE EM AVALIAÇÃO

Para apoiar o progresso em direção a um governo federal mais orientado para os resultados, o Government Accountability Office promove avaliação de alta qualidade e úteis de agências, identificando práticas efetivas nas áreas de desempenho de M&A e pela publicação de orientações sobre métodos e práticas de avaliação. Os relatórios do escritório de *accountability* do governo destacaram as boas práticas nas áreas de medição de impactos sobre metas de longo prazo, formando colaborações eficazes com os parceiros do programa, construindo a capacitação da agência em avaliação, estabelecendo agendas de pesquisas sobre políticas relevantes e facilitando o uso de avaliação. Além disso, a fim de compartilhar suas lições com outras agências, o Government Accountability Office publicou o próprio guia para projetar e criar uma avaliação (GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE EUA, 2012). Esse guia salienta a importância do desenvolvimento de suporte sobre o programa e as questões políticas e explorar de forma bem completa as opções alternativas de concepção com antecedência para garantir que o estudo vá de encontro às necessidades dos tomadores de decisão de forma mais eficaz e mais eficiente.

A Associação Americana de Avaliação ajuda a desenvolver as competências individuais da organização por meio da publicação de duas revistas acadêmicas, promovendo *Guiding Principles for Evaluators* and *The Program Evaluation Standards* (princípios orientadores para os avaliadores e os padrões de avaliação do programa) e apoiando uma variedade de oportunidades de desenvolvimento de habilidades. Cerca de 3.000 pessoas participam da conferência anual, que oferece oportunidades para compartilhar conhecimento, experiência e abordagens inovadoras em avaliação, bem como diversos *workshops* formais para o desenvolvimento de habilidades. A organização também apoia oportunidades de aprendizagem *online* durante todo o ano e está começando a explorar a certificação de programas educacionais para avaliadores e credenciamento de avaliadores como um outro meio de dar ainda mais credibilidade à profissão, seus praticantes e o trabalho deles.

Os *Guiding Principles for Evaluators* da Associação Americana de Avaliação é um código de ética para os avaliadores, foi desenvolvido em 1995 e é revisto e revisado a cada cinco anos pelo Grupo de Consultores Independentes da Associação Americana de Avaliação. Estes princípios estão organizados em cinco categorias: pesquisa sistemática, competência, integridade/honestidade, respeito às pessoas e responsabilidades para o bem-estar geral público. Educar avaliadores, os principais *stakeholders* e o público nos “Princípios Orientadores” e sua aplicação é uma forma importante para a Associação Americana de Avaliação manter a credibilidade da profissão de avaliação junto aos seus clientes e outros *stakeholders*. Os Princípios Orientadores são publicados em cada edição do *American Journal of Evaluation*, fascículos sobre os Princípios são fornecidos para os



avaliadores distribuírem aos clientes e para ser usados em treinamento e mesas de debates sobre os Princípios que ocorrem nas conferências anuais.

Os The Program Evaluation Standards (padrões de avaliação) são desenvolvidos e revisados periodicamente pela Comissão Mista de Normas e constituem um outro meio empregado pela Associação Americana de Avaliação para manter a qualidade e a credibilidade das avaliações. Os representantes da Associação Americana de Avaliação e os de outras associações profissionais interessadas em avaliação e pesquisa desenvolveram os padrões e continuam envolvidos em suas revisões e disseminação. Os padrões não são um guia ético para o comportamento dos praticantes, mas são padrões para desenvolver ou julgar uma avaliação individual. A Comissão Mista identificou cinco padrões para um bom plano de avaliação: utilidade, exequibilidade, apropriação, precisão e *accountability*. Cada padrão é definido e desenvolvido em subcategorias a serem utilizadas em avaliação, e sua aplicação é ilustrada por estudos de caso (YARBROUGH et al., 2011). Os padrões servem como mais um meio para educar avaliadores e usuários no que deve se esperar de uma avaliação e, com isso, ajuda a manter a credibilidade da avaliação.

Tanto a Associação Americana de Avaliação quanto o Government Accountability Office participam de organizações e redes nacionais e internacionais para compartilhar e desenvolver informações e recursos. Informalmente, o pessoal do Government Accountability Office apoia uma rede de compartilhamento de conhecimento de funcionários federais e participam de organizações nacionais internacionais de auditoria e de profissionais relacionados com a avaliação e de conferências. Por exemplo, o Government Accountability Office participa da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores, que tem um Grupo de Trabalho sobre Avaliação de Programa que visa estender avaliação de programa para outras organizações nacionais de auditoria em todo o mundo. A Associação Americana de Avaliação, há muito tempo,, colabora com organizações internacionais de avaliação na discussão de avaliação de políticas nos setores público e privado sem fins lucrativos.

## REFERÊNCIAS

- AMERICAN EVALUATION ASSOCIATION. *Guiding Principles for Evaluators*. Fairhaven: Mass, 2013.
- \_\_\_\_\_. *An Evaluation Roadmap for a More Effective Government*. Fairhaven: Mass, 2010.
- U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. Program Evaluation: Strategies to Facilitate Agencies' Use of Evaluation in Program Management and Policymaking. *GAO-13-570*. 2013. Disponível em: <[gao.g-v/products/gao-13-570](http://gao.g-v/products/gao-13-570)>. Acesso em: 5 feb. 2014.
- \_\_\_\_\_. 2012. Designing Evaluations: 2012 Revision. *GAO-12-208G*. Disponível em: <[gao.gov/products/GAO-12-208G](http://gao.gov/products/GAO-12-208G)>. Acesso em: 5 feb. 2014.
- YARBROUGH, D. B.; SHULA, L. M.; HOPSON, R. K.; CARUTHERS, F. A. *The Program Evaluation Standards: A Guide for Evaluators and Evaluation Users*. 3. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2013.

## 31. BANCO MUNDIAL

# A CIÊNCIA DA ENTREGA: IMPLICAÇÕES PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

**ARIANNE WESSAL**

Consultora em Prazos Prorrogados

**CLAY G. WESCOTT**

Consultor Sênior

**MATTHEW COURTNEY TREUTH, JR**

Estagiário

Grupo Independente de Avaliação, Grupo Banco Mundial

### INTRODUÇÃO

O mundo em desenvolvimento tem visto rápidas melhorias nos últimos anos. O número de pessoas em situação de pobreza foi reduzido em mais da metade desde 1990. Durante o mesmo período, de 2,1 bilhões de pessoas tiveram acesso à água potável, e a taxa de mortalidade infantil caiu 41 por cento (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013). No entanto, esse rápido avanço cria expectativas para padrões mais equitativos e justos de progresso. As tensões vistas no Brasil, Egito, Índia e Turquia surgem, em parte, por causa da diferença entre o aumento das expectativas dos cidadãos e sua experiência cotidiana (WOOLCOCK, 2013).

Os diferentes aspectos do desenvolvimento são desiguais, com mais pessoas no mundo todo possuindo mais telefones celulares (6 bilhões) do que acesso a banheiros e latrinas (4,5 bilhões) (ONU NOTÍCIAS, 2013). Além disso, os esforços de redução da pobreza em algumas regiões geográficas não tiveram o mesmo nível de sucesso encontrado em outras regiões. Ao longo das duas últimas décadas, o número de pessoas que vivem em extrema pobreza na África Subsaariana aumentou de 290 milhões em 1990 para 414 milhões em 2010. O fracasso em atingir as metas de redução da pobreza no nível regional levanta a questão de por que alguns esforços falharam enquanto outros semelhantes alcançaram resultados de qualidade em outras regiões.

Para enfrentar esses desafios, muitos governos de países em desenvolvimento estão tentando entender por que as políticas postas em prática para reduzir a pobreza e construir prosperidade não estão chegando aos resultados que eles esperavam.

Um caminho a seguir poderia ser uma nova forma de conhecimento, a “ciência da entrega”. Este conceito veio emprestado do campo da saúde, no qual a ênfase anterior em compreender as causas e conseqüências de problemas de saúde está se deslocando para dar mais atenção à organização, gestão e financiamento das questões de saúde (CATFORD, 2009). Aplicada ao campo da gestão pública, a ciência da entrega deve dar explicações, com base em mecanismos de como e por que a capacidade de implementação dos países varia, assim como um guia para a ação (WOOLCOCK, 2013).

Esta abordagem difere do modelo de reforma institucional que atualmente domina o campo da gestão pública. No modelo de reforma institucional, as soluções de “melhores práticas” são muitas vezes escolhidas sem que seja dada consideração importante à sua validade externa. Neste modelo, o foco está em insumos entregues em vez de produtos obtidos e, aos projetos, são dadas expectativas irreais. O resultado dessa abordagem é que os projetos frequentemente não conseguem atingir seus objetivos, enquanto as razões específicas para esta falha permanecem desconhecidas.

Com o objetivo de consertar essas questões, a ciência da entrega adapta componentes do projeto com base em fatores locais, tais como a capacidade de execução e o apoio político. Quando surgem os problemas, deve ser dada atenção às preocupações nos níveis políticos, organizacionais e de projeto antes de decidir sobre uma solução. Os gerentes de projeto são encorajados a se valerem dos aspectos de projetos que foram sucesso do passado, experimentarem novos conceitos e se adaptarem às novas condições. A abordagem da ciência da entrega exige pesquisa de campo intensiva, coleta de dados melhorada ao nível do projeto, por meio da utilização de bons sistemas de monitoramento, e difusão de ideias para permitir essas mudanças na implementação e na gestão.

O resultado da utilização de uma abordagem de ciência da entrega é a criação de projetos que oferecem tanto os resultados impactantes para a comunidade alvo, bem como dados úteis e informações ao público. Estes dados dão aos gerentes de projeto a capacidade de entender como e por que um projeto foi eficaz em vez de apenas saber se era ou não. A ciência da entrega permite que esses gerentes em uma região entendam melhor por que seus projetos não conseguem atingir o impacto desejado, bem como possibilita a capacidade de usarem as lições aprendidas a partir de projetos bem-sucedidos em outras regiões.

Ao mesmo tempo, tem havido avanços teóricos recentes em muitos campos acadêmicos que vão desde engenharia de sistemas, medicina, economia e gestão pública que estão sendo exploradas para ajudar os países a organizar a evidência emergente da entrega bem-sucedida para ajudá-los a melhorar os resultados de desenvolvimento (KIM, 2012). Estas novas fontes de conhecimento ajudam os gestores na adaptação dos próprios projetos às condições locais, resultando em um maior nível de sucesso.

## CONTEÚDO PRINCIPAL

O Banco Mundial e outros parceiros de desenvolvimento podem apontar muitos exemplos de sucesso de entrega, fundamentados em provas obtidas com o uso da combinação de métodos qualitativos e quantitativos, que ligam entrega bem-sucedida de intervenções com a política local, cultura, capacidade e outros fatores que afetam o resultado da entrega. No entanto, algumas experiências não são facilmente acessíveis, visto que estão enterradas

em longos relatórios, arquivos, em bases de dados e na forma de conhecimento tácito dentro das cabeças de funcionários e avaliadores.

Essa abordagem profundamente contextual para a aprendizagem precisa ser acessível para os profissionais. Sempre que a aprendizagem é generalizável, é necessário que haja mecanismos para tirar ideias de escala por meio de comunidades de prática e outras formas de difusão e implementação. Os principais elementos da ciência de entrega devem garantir que os projetos ou intervenções tenham mecanismos adequados de M&A construídos no projeto para garantir que estejam ligados a *loops de feedback*, que irão garantir a aprendizagem contínua, a experimentação, o monitoramento de resultados e o redesenhar com base na experiência.

Um exemplo desse tipo de projeto do Banco Mundial é o das bacias hidrográficas (*sujala*) de Karnataka, na Índia, que usou M&A, em tempo real, para melhorar a focalização e a eficiência durante a entrega e, no fim do projeto, documentou estes ganhos enormes de tal forma que o projeto foi replicado e ampliado (IEG, 2011). Dois outros exemplos são o *Oportunidades* (antigo Programa de Educação, Saúde e Nutrição), um programa de transferência condicional de dinheiro da saúde e da educação no México, e do Programa de Promoção Através de Saúde e Educação (PATH) na Jamaica. Estes programas construíram fortes sistemas de monitoramento no início dos projetos com os resultados de curto, médio e longo prazos identificados.

Os programas realizaram avaliações regulares em cada etapa de implementação e usaram esta prática em conjunto com informações de monitoramento para fazer ajustes na medida em que iam sendo implementados. No caso do PATH, as avaliações de processos e controles no local foram realizadas nas atividades que estavam sendo implementadas (RAWLINGS, 2009). Isto permitiu a identificação de uma série de problemas, incluindo: os *stakeholders* viam o processo de aplicação como um fardo e não tinham visão clara sobre as regras do programa. O sistema para verificação da elegibilidade dos novos beneficiários era fraco e havia forte demanda não atendida de empregos e treinamento. Este processo levou à decisão de reformular o sistema de informação de gestão, revisar o manual de operações, utilizar assistentes sociais como pontos focais para acessar os serviços sociais e criar o “passos para trabalhar”, um programa focado no desenvolvimento de competências e de emprego.

Os dois programas demonstraram que a implementação de um forte sistema de M&A, no qual a informação é utilizada para a tomada de decisão, pode produzir melhores resultados de desenvolvimento. As avaliações do PATH mostraram que ele era melhor em alcançar os pobres do que outros programas de rede de segurança jamaicanas, enquanto as avaliações do *Oportunidades* mostraram que o programa teve impacto positivo e significativo na melhoria da saúde e da educação. Ambos os programas têm sido elogiados por atingir os respectivos públicos-alvo e por produzir resultados melhores que outros programas.

O *Oportunidades* é um bom exemplo de uma ciência da entrega melhorada pelo uso tanto de um forte sistema de M&A quanto de informações aprendidas em projetos anteriores e que justificam um olhar mais atento. O programa começou em 1997 oferecendo bolsas de estudo monetárias às famílias rurais pobres para cada filho menor de 22 anos de idade que estivesse matriculado na escola entre a terceira série do primeiro grau e terceiro

ano do ensino médio. Além da educação, o *Oportunidades* também tem componentes de saúde e nutrição. As instituições de saúde do governo fornecem às famílias ações de saúde preventiva. As famílias também recebiam, além de uma transferência mensal fixa para melhorar o consumo de alimentos, suplementos nutricionais para as crianças e as mães. O *Oportunidades* realmente apresenta qualidade.

Na implementação, os gerentes do projeto planejaram a realização de uma avaliação independente feita pelo Instituto Internacional de Pesquisas em Políticas de Alimentação (International Food Policy Research Institute). Eles também aproveitaram as lições aprendidas em projetos anteriores, reconhecendo que dar dinheiro para as mulheres chefes de famílias resulta em melhor eficiência financeira.

Estes passos, dados durante as etapas de implementação, traduziram-se em resultados de qualidade que se refletiram na avaliação independente. A avaliação informou que as melhorias foram feitas no aumento da matrícula escolar, na qualidade nutricional e no acesso a cuidados médicos. À época da avaliação, dizia-se que o *Oportunidades* aumentou as taxas de escolarização do ensino secundário em mais de 20 por cento para as meninas e 10 por cento para os meninos (PARKER, 2003). Este foi o primeiro estudo controlado randomizado de um grande programa usado nas políticas sociais de país em desenvolvimento.

O sucesso do *Oportunidades* chamou a atenção do governo federal mexicano, embora a metodologia avaliação tenha sido criticada por seu modelo de fazer amostras, tratamento inadequado de “atrito seletivo” e contaminação de amostras (FAULKNER, 2012). Em 2003, 46,5 por cento do orçamento federal anual antipobreza do México foi dedicado ao *Oportunidades*. Este aumento do financiamento permitiu ao programa expandir-se para áreas urbanas e proporcionar bolsas de estudo para alunos do ensino médio. Em resumo, as medidas tomadas na implementação para melhorar a ciência da entrega foram cruciais para o sucesso e posterior expansão do *Oportunidades*. Aprender com projetos anteriores e ter avaliação externa, de qualidade, em última análise levou o *Oportunidades* a se tornar um dos programas de transferência de renda de maior sucesso até hoje. O estreito envolvimento de professores ajudou a projetar novas abordagens conceituais, garantir a solidez técnica e monitoramento rigoroso, proteger o programa durante as mudanças de administração e transmitir este tipo de abordagem pelo mundo (LUSTIG, 2011).

## OUTROS EXEMPLOS DO BRASIL, ÍNDIA E NIGÉRIA

Em 2008, o Brasil iniciou seu Segundo Projeto Parceria de Desenvolvimento Minas Gerais, um projeto de abordagem setorial de mais de 1,4 bilhões dólares que visava melhorar a eficiência do uso dos recursos públicos, apoiando inovações na gestão pública e apoio do Governo do Estado de Minas Gerais no reforço ao seu sistema de M&A (BANCO MUNDIAL, 2008). Os recursos foram desembolsados para dez programas de despesas elegíveis em cinco setores.

Para melhor utilizar os *loops* de aprendizagem neste projeto, uma extensa estrutura de monitoramento de resultados foi incorporado ao programa de implementação. Os projetos individuais foram submetidos a monitoramentos mensais e as reuniões trimestrais de gestão foram disponibilizadas para a imprensa. O governo disponibilizou na internet os dados

anuais de execução para aumentar a transparência do programa. A fim de aumentar seu foco em resultados entregues, o Banco Mundial apoiou o projeto por meio do desenvolvimento de uma pesquisa domiciliar, pesquisas de garantia de qualidade e uma série de avaliações de impacto nos setores de educação, saúde e transportes.

Esses sistemas de monitoramento deu aos gestores um constante *feedback* e permitiu que trabalhassem para alcançar objetivos de médio prazo na rota para alcançar os objetivos de longo prazo. O mais recente Relatório de Status de Implementação e Resultados avaliou o progresso no sentido de atingir os objetivos de desenvolvimento do projeto e o progresso da implementação como satisfatório (BANCO MUNDIAL, 2013a). Até agora, o programa conseguiu reduzir a quantidade de tempo necessário para se abrir um negócio no Minas Fácil, de Belo Horizonte, de 26 para 7 dias. O Programa de Redução da Pobreza já ultrapassou seu objetivo inicial, beneficiando mais de 26.000 famílias rurais.

Projetos que proporcionam estruturas de M&A de qualidade e *loops* de aprendizagem são apenas um aspecto da ciência da entrega. A comunidade deve utilizar esses dados para compreender os aspectos específicos de projetos que contribuem para o seu sucesso. O projeto Observatório Social na Índia é uma organização de aprendizagem que trabalha para fazer uso efetivo dos dados que são coletados no nível de projeto (BANCO MUNDIAL, s./d). Seu sistema de aprendizagem consiste nos seguintes componentes. Primeiro, olha-se para monitoramento em tempo real para gerar a mudança no nível do projeto. Em segundo lugar, facilitam a aprendizagem no longo prazo, por meio de avaliações quantitativas e qualitativas de impacto. Em terceiro lugar, eles conduzem estudos de casos especiais para compreender as questões importantes para a implementação do projeto e o seu *design*. O resultado dessa pesquisa é um melhor entendimento do impacto de uma intervenção específica sobre os resultados desejados. Os gerentes de projeto ficam capacitados a se basear nos resultados encontrados pelo Observatório Social, localizá-los em seus projetos e melhorar a ciência da entrega.

Uma abordagem muito diferente ficou evidente quando se considera a recente obra de construção de estrada no Estado de Edo, na Nigéria. Saindo de um intenso conflito civil em 2009, o governador recém-eleito queria rapidamente entregar estradas, criticamente necessárias, para ganhar a confiança dos cidadãos de que o seu governo, ao contrário de regimes passados, poderia ser eficaz no fornecimento de bens públicos. Sua solução foi afastar-se dos padrões de boas normas e práticas, montando uma equipe centralizada sob seu controle direto, encarregada da seleção das empreiteiras, orçamento, gestão fiscal e monitoramento. Cinco empreiteiras ganharam 83 por cento do valor total dos contratos, porque elas eram as empresas nas quais o Governador mais confiava. Diferentemente das licitações normais, esta foi fundamentada apenas em esboços de projetos e estimativas que precisavam ser concretizadas com o andamento das obras.

Houve prazos incertos causados por um fluxo de caixa altamente irregular das transferências de recursos para a governadoria feita pelo governo central. A equipe central desenvolveu um painel de monitoramento do projeto, que foi usado para trabalhar junto com os empreiteiros para alterar orçamentos de contratos e outros parâmetros. Na medida em que as obras prosseguiram, o projeto se completava e o dinheiro ficava mais disponível. Fazer

esse sistema funcionar contou com o aproveitamento da capacidade do setor privado em aumentar a capacidade do Ministério das Obras, em supervisionar os empreiteiros do projeto e orientar os procedimentos de projeto para produzir resultados rápidos. Como resultado, os gastos de capital do Estado de Edo quadruplicaram de 2008 a 2012, 85 por cento das estradas foram concluídas, e uma análise de projeto de engenharia concluiu que as estradas foram construídas segundo normas e custos (BANCO MUNDIAL, 2013b) aceitáveis.

## CONCLUSÃO

Os exemplos do *Oportunidades* e da abordagem setorial no Brasil mostram como os sistemas de M&A podem ser melhorados pelo uso de avaliações independentes e pesquisas domiciliares. O projeto Observatório Social na Índia salienta a importância do uso de dados em tempo real e da exploração dos *loops* de aprendizagem. O exemplo no Estado de Edo demonstra que levar em consideração o contexto é fundamental para melhorar a entrega de serviço. Para a Nigéria, uma abordagem altamente centralizada permitiu maior nível de acompanhamento dos projetos. Com a criação de melhores sistemas de M&A, disponibilizando evidências amigáveis, ligando evidências de informações de monitoramento e avaliação aos *loops* de *feedback* em aprendizagem e ter melhor difusão de informação, pesquisadores e avaliadores podem fazer grandes contribuições para o avanço da ciência da entrega e, em última instância, levar à tomada de decisão bem informada e fundamentada em evidências.

## REFERÊNCIAS

- CATFORD, John. 2013. Advancing the Science of Delivery' of Health Promotion: Not Just the Science of Discovery. *Health Promotion International*. 24 (1), p. 1-5, Oxford University Press, Oxford, England. Disponível em: <[heapro.oxfordjournals.org/content/24/1/1.full](http://heapro.oxfordjournals.org/content/24/1/1.full)>. Acesso em: 5 feb. 2014.
- FAULKNER, William. Negotiated Validity: Three Perspectives on IFPRI-Progres's Sampling. *The Evaluator*. London, 2012.
- INDEPENDENT EVALUATION GROUP. *Project Performance Assessment Report – India: A Cluster Assessment of Forestry and Watershed Development Activities*. World Bank Group, 2011.
- KIM, Jim Yong. *Delivering on Development: Harnessing Knowledge to Build Prosperity and End Poverty*. Keynote Speech to World Knowledge Forum. Seoul, Korea, Republic of Korea, 2012. Disponível em: <[worldbank.org/en/news/speech/2012/10/08/delivering-development-harnessing-knowledge-build-prosperity-end-poverty?goback=%252Egde\\_4387230\\_member\\_174342256](http://worldbank.org/en/news/speech/2012/10/08/delivering-development-harnessing-knowledge-build-prosperity-end-poverty?goback=%252Egde_4387230_member_174342256)>. Acesso em: 5 feb. 2014.
- LUSTIG, Nora Claudia. Scholars who Became Practitioners: The Influence of Research on the Design, Evaluation, and Political Survival of Mexico's Antipoverty Program Progres/ Oportunidades. *Center for Global Development Working Paper n. 263*, 2011. Disponível em: <[dx.doi.org/10.2139/ssrn.1910074](http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1910074)>. Acesso em: 5 feb. 2014.
- PARKER, Susan. *The Oportunidades Program in Mexico*. Shanghai Poverty Conference, 2003.



RAWLINGS, Laura. *Monitoring and Evaluation: the Foundations for Results*. Beijing, China: Impact Evaluation Workshop, 2009. Slideshow Disponível em: <[siteresources.worldbank.org/INTISPMA/Resources/383704-1184250322738/3986044-1250881992889/M&E\\_TheFoundationsOfResults\\_Rawlings\\_EN.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTISPMA/Resources/383704-1184250322738/3986044-1250881992889/M&E_TheFoundationsOfResults_Rawlings_EN.pdf)>. Acesso em: 5 feb. 2014.

UN NEWS CENTRE. *Deputy UN Chief Calls for Urgent Action To Tackle Global Sanitation Crisis*, 2013. Disponível em: <[un.org/apps/news/story.asp?NewsID=44452#.UgD8GZLUmJp](http://un.org/apps/news/story.asp?NewsID=44452#.UgD8GZLUmJp)>. Acesso em: 5 feb. 2014.

UNITED NATIONS. *The Millennium Development Goals Report, 2013*. Disponível em: <[unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2013/English2013.pdf](http://unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2013/English2013.pdf)>. Acesso em: 5 feb. 2014.

WOOLCOCK, Michael. *The Science of Delivery – Taking Context Seriously: Expanding the Range of Ideas, Methods and Strategies to Enhance Development Effectiveness*. Workshop presentation, World Bank Group. Disponível em: <[siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/4692321368745341168/TakingContextSeriously.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/4692321368745341168/TakingContextSeriously.pdf)> Acesso em: 5 feb. 2014.

WORLD BANK. *Second Minas Gerais Development Partnership: Project Appraisal Document*, 2008. (v.1).

\_\_\_\_\_. *Minas Gerais Partnership II SWAP: Implementation Status and Results Report*, 2013a. Sequence 10.

\_\_\_\_\_. *Capital Spending on Roads in Edo State*. Overview of NDSA Research findings. Washington, D.C.: Niger Delta Social Accountability Program, World Bank, 2013b.

\_\_\_\_\_. *Social Observatory: Rural Livelihoods Projects in India*. Disponível em: <[worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SAR/SO.pdf](http://worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SAR/SO.pdf)>. Acesso em: 5 feb. 2014.



# ANEXOS





# ANEXO 1: PROGRAMAÇÃO

Segunda-feira, 30 de setembro

## ABERTURA DA CONFERÊNCIA

9h00–10h00 **Paulo de Martino Jannuzzi**, *Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.*

**Indran A. Naidoo**, *Diretor, Escritório Independente de Avaliação do PNUD*

DISCURSO DE ABERTURA

**Rebeca Grynspan**, *Subsecretária Geral da ONU e Administradora Associada do PNUD*

## SESSÃO PLENÁRIA I

10h20–11h45 **DIÁLOGO SOBRE A IMPORTÂNCIA DO EVALYEAR**

Moderador: **Marco Segone**, *Vice-Presidente do EvalPartners*

EVALYEAR – QUE META SE ESPERA EM TERMOS DE CAPACIDADES NACIONAIS DE AVALIAÇÃO EM 2015?

Apresentador: **Asela Kalugampitiya** (*Sri Lanka*), *Secretaria do EvalYear em nome dos EvalPartners*

COMO PODEM GOVERNOS, PARLAMENTARES E VOPES TRABALHAREM JUNTOS PARA FORTALECER A DEMANDA E O USO DE AVALIAÇÃO?

Comentaristas (governo, parlamentares e VOPE)

**Dep. Kabir Hashim**, *Membro do Parlamento do Sri Lanka, Líder do Fórum Parlamentar do Sul da Ásia e membro do Grupo de Assessoria Internacional do EvalPartners*

**Velayuthan Sivagnanasothy**, *Secretário, Ministério das Indústrias Tradicionais e Pequenos Negócios, Sri Lanka*

**Mallika Samaranyake**, *Presidente do CoE/Sul da Ásia/Sri Lanka*

## SESSÃO PLENÁRIA II

11h45–12h30 **SOLUÇÕES INOVADORAS PARA OS DESAFIOS LIGADOS AO USO DE AVALIAÇÃO**

Moderador: **Juha Uitto**, *Escritório Independente de Avaliação do PNUD*

Palestra de abertura: **Paulo Jannuzzi**, *Secretário de Gestão de Avaliação e da Informação, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome*

## DEBATE DA PLENÁRIA – USO DE AVALIAÇÃO

16h50–18h00 **QUAIS SÃO ALGUMAS DAS SOLUÇÕES INOVADORAS PARA LIDAR COM OS DESAFIOS LIGADOS AO USO DE AVALIAÇÃO?**

Moderador: **Vijayalakshmi Vadivelu**, *Escritório Independente de Avaliação do PNUD*

Debatedores

**Thania de la Garza Navarrete** (México), *Diretora Geral de Avaliação, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)*

**Ivett Subero** (República Dominicana), *Diretora do Sistema de Monitoramento da ONU, Escritório de Cooperação Multilateral (DIGECOOM), Ministério da Economia*

**Ted Sitima-wina** (Malawi), *Secretário Permanente, Ministério do Planejamento Econômico e Desenvolvimento*

## Terça-feira, 1º de outubro

### SESSÃO PLENÁRIA III

9h30–10h30 SOLUÇÕES INOVADORAS PARA OS DESAFIOS LIGADOS À CREDIBILIDADE DA AVALIAÇÃO

Moderador: **Juha Uitto**, *Escritório Independente de Avaliação do PNUD*

Palestra de Abertura: **Maria Bustelo**, *Universidade Complutense de Madri (UCM)*

### DEBATE DA PLENÁRIA – CREDIBILIDADE DA AVALIAÇÃO

14h00–15h30 COMO ASSEGURAR/FORTALECER A CREDIBILIDADE DA AVALIAÇÃO?

Moderador: **Vijayalakshmi Vadivelu**, *Escritório Independente de Avaliação do PNUD*

Debatedores

**Martha McGuire** (Canadá), Representante do CES e Tesoureira do Conselho do IOCE

**JP van der Merwe** (África do Sul), *Diretor Geral Adjunto Substituto: Monitoramento e Avaliação*

**Clesencio Tizikara** (Gana), *Especialista em Monitoramento e Avaliação, Fórum para a Pesquisa Agrícola na África*

### SESSÃO PLENÁRIA IV

16h00–17h00 INOVAÇÕES EM AVALIAÇÃO

Moderadora: **Jennifer Colville**, *Bureau de Políticas de Desenvolvimento do PNUD*

Apresentadores

**Thomas Winderl**, *Inovações em Avaliação*

**Natalia Kosheleva**, *Vice-Presidente dos EvalPartners e Presidente do IOCE, Desafios da Inovação EvalPartners*

### SESSÃO PLENÁRIA V

17h00–18h00 COMO AS AVALIAÇÕES INFLUENCIARAM OS PROGRAMAS BRASILEIROS

Moderadora: **Paula Montagner**, *MDS/SAGI (Brasil)*

Debatedores

**Alexandro Rodrigues Pinto**, *Diretor Substituto de Avaliação/SAGI/MDS, Programa Bolsa Família*

**Cecília Ishikawa Lariú**, *Coordenadora de Avaliação de Impacto SAGI/MDS, Programa Cisterna*

**Luciana Sardinha**, *Coordenadora Geral de Avaliação da Demanda, Programa de Aquisição de Alimentos*

## Quarta-feira, 2 de outubro

### SESSÃO PLENÁRIA VI

- 9h30–10h30 SOLUÇÕES INOVADORAS PARA OS DESAFIOS LIGADOS À INDEPENDÊNCIA DA AVALIAÇÃO  
Moderadora: **Ximena Fernandez Ordone**, *Banco Mundial IEG*  
Palestra de abertura: **Hans Martin Boehmer**, *Gerente Sênior, IEGCS/Banco Mundial*

### DEBATE DA PLENÁRIA – INDEPENDÊNCIA DA AVALIAÇÃO

- 14h00–15h30 COMO ASSEGURAR A INDEPENDÊNCIA DA AVALIAÇÃO?  
Moderador/comentarista: **Juha Uitto**, *Escritório Independente de Avaliação do PNUD*  
Debatedores  
**Hans Martin Boehmer**, *Gerente Sênior, IEGCS/Banco Mundial*  
**Paulo Jannuzzi**, *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*  
**Maria Bustelo**, *Universidade Complutense de Madri (UCM)*

### O CAMINHO A SEGUIR E CONSIDERAÇÕES FINAIS

- 16h00–17h30 QUAIS SÃO OS COMPROMISSOS E AS AÇÕES ACORDADAS NESTA CONFERÊNCIA DO NEC EM RELAÇÃO À PROPOSTA DO EVALYEAR 2015?  
SUGESTÕES DE TEMAS PARA A PRÓXIMA CONFERÊNCIA  
INDICAÇÕES DE LOCAIS PARA A PRÓXIMA CONFERÊNCIA  
Moderadora: **Ana Soares**, *Escritório Independente de Avaliação do PNUD*  
CONSIDERAÇÕES FINAIS  
**Paulo Jannuzzi**, *Secretário de Avaliação e da Gestão de Informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.*  
**Indran A. Naidoo**, *Diretor, Escritório Independente de Avaliação do PNUD.*

## ANEXO 2: PARTICIPANTES

PARTICIPANTE	PAÍS	INSTITUIÇÃO	TÍTULO
Rangina Kargar	Afeganistão	Governo do Afeganistão	Membro do Parlamento
Hamed Sarwary		Diretoria Independente de Monitoramento e Avaliação para Governança Local	Diretor
Aulida Anamali	Albânia	Municipalidade de Shkodra	Especialista em Relações Internacionais
Federico Berardi	Argentina	Gabinete dos Ministros, Presidência da Nação	Subsecretário de Avaliação de Programas com Financiamento Externo
Norberto Perotti			Subsecretário de Avaliação do Orçamento Nacional
Pablo Rodriguez-Bilella		Força Tarefa de Gestão do Conhecimento do EvalPartners, Membro do Conselho Internacional da Associação de Avaliação do Desenvolvimento	Membro indicado do Grupo de Gestão do EvalPartners
Esteban Tapella		Rede Latino-americana de Avaliação, Monitoramento e Sistematização na América Latina e Caribe (ReLAC)	Representante da ReLAC, Conselho Internacional da Organização para Cooperação em Avaliação
Thomas Winderl	Áustria	winderl.net	Consultor de planejamento, monitoramento e avaliação
Patrick Mccaskie	Barbados	Ministério das Finanças e Assuntos Econômicos	Diretor de Pesquisa e Planejamento
Aristide Djidjoho	Benin	Escritório de Avaliação de Políticas Públicas, Gabinete do Primeiro Ministro	Coordenador
Jigmi Rinzin	Butão	Governo do Butão	Membro do Conselho Nacional
Sonam Tobgyal		Divisão de Avaliação e Pesquisa da Comissão Nacional da Felicidade	Pesquisador Sênior
Juan Carlos Lavayen	Bolívia	Ministério de Planejamento do Desenvolvimento	Chefe, Unidade de Transparência
Taiana Fortunato Araújo	Brasil	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO)/ Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Economista
Katia Cristina Bassichetto		Secretaria Municipal de Saúde	Coordenadora de Epidemiologia e Informação
Rafael de Souza Camelo		Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE)	Assessor Técnico, Comitê Executivo
Marcelo Trindade Pitta			Professor
Ana Maria Alves Carneiro Silva		Universidade de Campinas	Pesquisadora
Marcia Paterno Joppert		Rede Latino-americana de Avaliação, Monitoramento e Sistematização na América Latina e Caribe (ReLAC)	Representante da ReLAC, Conselho Internacional da Associação de Avaliação do Desenvolvimento
Elisabeth Castelo Branco		Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB)	Coordenadora de estudos pesquisa
Iracy Soares Ribeiro Maciel			Analista do Banco

PARTICIPANTE	PAÍS	INSTITUIÇÃO	TÍTULO
Welton Luiz Costa Rocha Filho	Brasil	Agência de Cooperação do Brasil, Ministério das Relações Exteriores	Oficial de Chancelaria
Netinho de Paula		Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial (SMPIR)	Secretário Municipal
Olímpio Antonio Brasil Cruz		Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MSD), Departamento de Avaliação	Assessor de Comunicação
Marco Natalino			Coordenador-Geral para a Avaliação de Impactos e Resultados
Bruno Cabral França			Funcionário da Secretaria
Cecilia Ishikawa Lariú			Departamento de Avaliação
Paulo Jannuzzi			Secretário de Gestão da Avaliação e da Informação
Alexandro Rodrigues Pinto			Chefe, Departamento de Avaliação
Marcelo Cabral			Diretor, Gestão e Monitoramento
Luciana Monteiro Sardinha			
Armando Simões			Gabinete do Secretário
Esther Leblanc			Secretaria de Relações Internacionais, São Paulo
Samir Funchal Oliveira		Agência de Cooperação do Brasil, Ministério das Relações Exteriores	Oficial de Chancelaria
Guilherme Pereira		Unidade de Avaliação da Eficácia, Divisão de Planejamento (BNDES)	Economista
Marianne Pinotti		Secretaria da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida, São Paulo	Secretária Municipal
Selma Maria Hayakawa C. Serpa		Tribunal de Contas da União	Auditora Federal, Departamento de Avaliação e Auditoria do Desempenho
Antonio Sergio Spagnuolo	Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+Centro), PNUD Brasil	Funcionário da Comunicação	
Claudia Valenzuela	Ernst & Young	Diretora, Governo e Setor Público	
Igr Saidi Kibeya	Burundi	Presidência da República do Burundi	Coordinator of the Bureau of Strategic Studies and Development
Theng Pagnathun	Camboja	Diretoria Geral de Planejamento, Ministério do Planejamento	Diretor Geral
Marie Gervais	Canadá	Sociedade de Avaliação de Programas do Quebec	Membro indicada do Grupo de Gestão do EvalPartners
Johann Lucas Jacob		Centro de Perícia em Pesquisa e Avaliação, Escola Nacional de Administração Pública	Coordenador
Martha Mcguire		Sociedade Canadense de Avaliação (CES)	Representante da Sociedade Canadense de Avaliação e Tesoureira do Conselho Internacional da Associação de Avaliação do Desenvolvimento
James Melanson		Seção de Política Estratégica e Desempenho, Departamento de Negócios Estrangeiros, Comércio e Desenvolvimento	Diretor de Avaliação do Desenvolvimento

PARTICIPANTE	PAÍS	INSTITUIÇÃO	TÍTULO
Anne Bramble	Banco Caribenho de Desenvolvimento	Escritório de Avaliação Independente, Banco Caribenho de Desenvolvimento	Chefe
Ignacio Irrazaval	Chile	Conselho Nacional de Educação Departamento de Ajuda a Países Estrangeiros, Ministério do Comércio	Presidente
Li Yaohui Li	China	Departamento de ajuda aos países estrangeiros, Ministério do Comércio	Diretor da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)
Victor Manuel Quintero	Colômbia	Rede Latino-americana de Avaliação, Monitoramento e Sistematização na América Latina e Caribe (ReLAC)	Vice-Coordenador
Florita Azofeifa	Costa Rica	Ministério do Planejamento Nacional e Política Econômica (MIDEPLAN)	Diretora do Departamento de Avaliação e Monitoramento
Sabrina Storm		Sociedade Alemã para a Cooperação Internacional (GIZ), Programa de Promoção da Capacidade de Avaliação na América Central (FOCEVAL)	Gerente de Programa
Rosaura Trigueros Elizondo		Ministério das Finanças Públicas e Planejamento Departamento Coordenação e Controle da Dívida Pública	Diretora
Marco Vinicio Espinal Martínez	República Dominicana	Monitoramento e Avaliação, Conselho Nacional de Competitividade	Assessor
Rosa Mena		Ministério da Educação	Diretora de Participação da Comunidade
Ivett Subero		Escritório de Cooperação Multilateral (DIGECOOM), Ministério da Economia	Diretora de Monitoramento do Sistema ONU
Doha Abdelhamid	Egito	Rede de Avaliadores do Oriente Médio e Norte da África (EvalMENA)	Representante do EvalMENA no Conselho Internacional da Associação de Avaliação do Desenvolvimento
Mahmoud el Said		Centro para Avaliação de Projeto e Análise Macroeconômica	Embaixador
Samuel Hernandez	El Salvador	Departamento de Estatística e Censos	Vice-Diretor
Susana Lobato		Governo de El Salvador	Secretariado Técnica da
Neha Karkara	EvalPartners	Força Tarefa do Ambiente Mais Favorável	Força Tarefa do Ambiente Mais Favorável
Pulkkinen Jyrki	Finlândia	Avaliação do Desenvolvimento, Escritório da Subsecretaria de Estado, Ministério dos Negócios Estrangeiros	Diretor
Riitta Oksanen		Avaliação do Desenvolvimento, Escritório da Subsecretaria de Estado, Ministério dos Negócios Estrangeiros	Assessora Sênior
David Akana	Fundo Mundial do Ambiente	Escritório de Avaliação	Consultor de Prazos Prorrogados
Baljit Wadhwa		Escritório de Avaliação	Funcionário Sênior de Avaliação
Charles Amoatey	Gana	Instituto para Gestão e Administração Pública de Gana	Consultor
Bruno Dery		Comissão de Planejamento e Desenvolvimento Nacional	Vice-Diretor
Clesensio Tizikara		Fórum para a Pesquisa Agrícola na África	Especialista em Monitoramento e Avaliação



PARTICIPANTE	PAÍS	INSTITUIÇÃO	TÍTULO
Fidel Arévalo	Guatemala	Ministério do Planejamento e Programação	Assessor do Ministro
Magdalena Ordóñez	Honduras	Comitê executivo, Rede Latino-americana de Avaliação, Monitoramento e Sistematização na América Latina e Caribe (ReLAC)	Presidente
Julio Raudales		Coordenação de Planejamento e Cooperação Externa (SEPLAN)	Ministro
Ratna Anjan Jena	Índia	Escritório de Avaliação de Programas, Comissão de Planejamento, Governo da Índia	Conselheira
Santosh Mehrotra		Instituto de Mão de Obra Aplicada, Comissão de Planejamento da Pesquisa	Diretor Geral
Arif Haryana	Indonésia	Diretoria de Avaliação e Desenvolvimento do Desempenho do Sistema de Relatórios, Conselho Nacional de Planejamento do Desenvolvimento/ BAPPENAS	Diretor
Barbara Rosenstein	Israel	Associação Israelense para Avaliação de Programas	Presidente
Shawn Grey	Jamaica	Gestão de Desempenho e Avaliação	Diretor
Samson Maseke Machuka	Quênia	Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Nacional	Diretor da Diretoria de Monitoramento e Avaliação
Jennifer Mutua		Associação Africana de Avaliação (AfrEA)	Representante junto ao Conselho Internacional da Associação de Avaliação do Desenvolvimento
Kubat Jumaliev	Quirguistão	Divisão de Administração Pública e Trabalho de Pessoal	Especialista
Ziad Moussa	Líbano	Rede de Avaliadores do Oriente Médio e Norte da África (EvalMENA)	Coordenador e membro indicado do Grupo de Gestão do EvalPartners
Jimmy Kawaye	Malawi	Programa de Accountability e Eficácia do Desenvolvimento, Ministério de Planejamento Econômico e Desenvolvimento	Coordenador de Programa
Winston Nyasulu		Seção de Monitoramento e Avaliação do Ministério das Finanças	Diretor Assistente de Orçamento
Shahrazat Binti Haji Ahmad	Malásia	Unidade de Coordenação da Implementação, Escritório de Avaliação, Gabinete do Primeiro Ministro	Diretora, Divisão de Resultados de Avaliação
Mohd Khidir			Vice-Diretor, Divisão de Avaliação
Azhan Bin Samat			Divisão de Serviços de Gestão
Cheikh Ould Abdallahi Ould Zeidane	Mauritânia	Ministério dos Negócios Econômicos e Desenvolvimento	Diretor de Políticas e Estratégias
Thania de la Garza Navarrete	México	Conselho Nacional de Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Social (CONEVAL)	Diretora Geral de Avaliação
Agustín Escobar			Especialista em Avaliação
Oyuntsetseg Khurts	Mongólia	Departamento de Monitoramento e Avaliação na Secretaria do Gabinete	Chefe da Auditoria Interna
Baasanjav Radnaabazar		Departamento de Monitoramento, Avaliação e Auditoria, Ministério do Desenvolvimento Econômico	Diretor
Mohamed Mouime	Marrocos	Divisão de Sistemas da Informação, Observatório Nacional do Desenvolvimento Humano	Diretor

PARTICIPANTE	PAÍS	INSTITUIÇÃO	TÍTULO
Albano Manjate	Moçambique	Diretoria Nacional de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Planejamento e Desenvolvimento	Vice-Diretor Nacional
Teertha Raj Dhakal	Nepal	Secretaria Singha Durbar	Secretário Conjunto, Comissão de Planejamento Nacional
Zakari Bonkano	Níger	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento do Planejamento Espacial e da Comunidade	Diretor de Avaliação
Zakari Lawal	Nigéria	Comissão do Planejamento Nacional, A Presidência, Departamento de Monitoramento e Avaliação	Diretor de Monitoramento e Avaliação
Qaiser Jamal, Mna	Paquistão	Governo do Paquistão	Membro do Parlamento
Arlyn Gonzalez	Panamá	Conselho Nacional para a Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Social	Diretora
Natalia Kosheleva	Rússia	Organização Internacional para a Cooperação em Avaliação	Presidente e Vice-Presidente, EvalPartners
Lyudmila Vladiko		Governo em Krasnoyarsk	
Sergey Vologodsky		Departamento de Gestão Estratégica, Programas do Estado e Projetos de Investimento, Ministério do Desenvolvimento Econômico	Vice-Chefe de Avaliação da Divisão de Projetos de Investimento
Jennifer Bisgard	África do Sul	Associação Africana de Avaliação (AfrEA)	Representante junto ao Conselho Internacional Organização para Cooperação em Avaliação
Christel Jacob		Departamento de Desempenho Monitoramento e Avaliação, A Presidência	Diretora de Avaliação e Unidade de Pesquisa
David Mkhwanazi		Desempenho, Monitoramento e Avaliação, A Presidência	Comissário de Serviço Público
Nompumelelo Madonda			Vice-Diretor
Lulama Sizani		Comissão do Serviço Público	Comissário de Serviço Público
Jakobus Vandermerwe			Vice-Diretor Geral Substituto, Monitoramento e Avaliação
Ahmed Vawda		Avaliação e Pesquisa, Departamento de Desenvolvimento, Monitoramento e Avaliação, A Presidência	Facilitador de Resultado/ Especialista
Maria Bustelo	Espanha	Universidade Complutense de Madrid (UCM)	Professora Associada de Ciência Política e Administração Pública

PARTICIPANTE	PAÍS	INSTITUIÇÃO	TÍTULO
Hashim Kabir	Sri Lanka	Governo do Sri Lanka	Membro do Parlamento
Asefa Kalugampitiya		Associação de Avaliação do Sri Lanka (SLEVA), Comunidade de Avaliadores do Sul da Ásia (CoE), IDEAS	Membro e um dos líderes do Fórum de Parlamentares do Sul da Ásia
Mallika Samaranyake		Comunidade de Avaliadores (CoE)	Presidente
Velayuthan Sivagnanasothy		Ministério das Indústrias Tradicionais e Desenvolvimento de Pequenos Negócios	Secretário
Beverley Best	Santa Lucia	Organização dos Estados do Leste do Caribe (OECS)	Chefe, Cooperação Funcional & Unidade de Gestão de Programas
Darrel Montrope		Gabinete do Primeiro Ministro	Secretário do Gabinete
Jacqueline Warso	Suriname	Ministério de Negócios Estrangeiros Suriname	Funcionária da ONU, Divisão de Cooperação e Desenvolvimento Internacional
Umed Davlatzod	Tadjiquistão	Ministério do Desenvolvimento Econômico e Comércio	Vice-Ministro
Theofrid T.L. Kikombele	Tanzânia	Comitê de Finanças e Economia da Secretaria do Gabinete, Escritório do Presidente, Assembleia do Estado	Secretário Assistente do Gabinete
Ada Ocampo	Tailândia	Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)	Conselheira de Avaliação
Dinesh Ragoon	Trinidad e Tobago	Unidade de Transformação Nacional, Ministério do Planejamento e Desenvolvimento Sustentável Escritório do Primeiro Ministro	Diretor de Programas
Albert K. Byamugisha	Uganda	Office of the Prime Minister	Comissário, Monitoramento e Avaliação
Rosetti Nabbumba Nayenga		Governo de Uganda	Ministra das Finanças, Planejamento e Desenvolvimento Econômico membro da Associação de Avaliação de Uganda
Tessie Tzavaras Catsambas	Estados Unidos da América	Associação Americana de Avaliação (AEA)	Representante no, e Secretária do Conselho da Organização Internacional para a Cooperação em Avaliação
Jody Fitzpatrick			Presidente
Beverly Parsons		Presidente Eleita e Diretora Executiva no InSites	
Jim Rugh		EvalPartners	Coordenador
Stephanie Shipman		Centro para Métodos de Avaliação e Questões, Escritório de Accountability do Governo	Diretora Assistente
Leopoldo Font	Uruguai		
Jerónimo Roca		Escritório de Planejamento e Orçamento, Presidente da República	Subdiretor de Monitoramento e Avaliação
Katongo S.M Chifwepa	Zâmbia	Implementação de Políticas, Monitoramento e Avaliação, Análise de Políticas e Coordenação, Escritório do Gabinete	Diretor

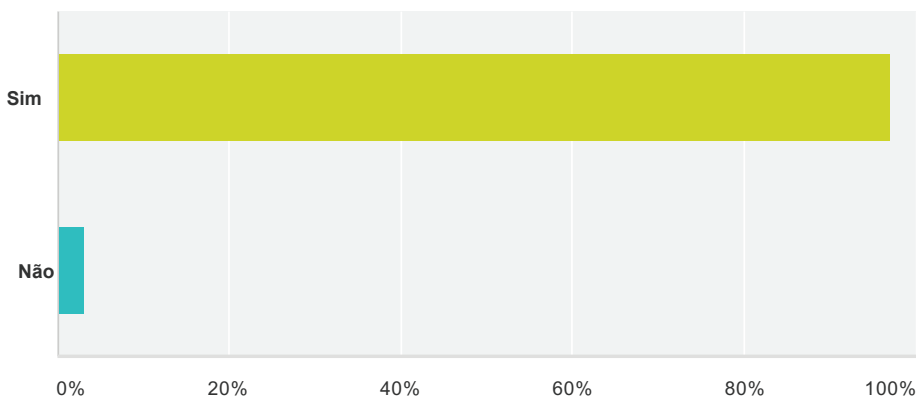
PARTICIPANTE	INSTITUIÇÃO	ESCRITÓRIO/ DEPARTAMENTO	TÍTULO
Jorge Chediek	PNUD	PNUD Brasil	Representante Residente
Maristela Marques Baioni			Representante Residente Assistente
Juliana Wenceslau			Funcionária de Monitoramento e Avaliação
Rebeca Grynspan		Escritório Executivo	Subsecretária Geral e Administradora Associada
Pedro Manuel Moreno			Assistente Especial da Administradora Associada e Especialista em Políticas
Indran Naidoo		Escritório Independente de Avaliação	Diretor
Juha Uitto			Vice-Diretor
Ana Rosa Soares			Especialista em Avaliação
Concepcion Cole			Associada de Programas
Ximena Rios			Gerente de Operações
Vijaya Vadivelu			Especialista em Avaliação
Xiaojun Grace Wang			Conhecimento, Inovação e Grupo de Capacidade, Bureau de Políticas de Desenvolvimento
Romolo Tassone		Consultor	
Diana Oya Sawyer		Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC)	Pesquisadora Sênior/ Coordenadora
Mariana Hoffman			Assessora de Comunicação
Francois-Corneille Kedowide		Centro de Serviço Regional, Adis Abeba	Conselheiro de Monitoramento e Avaliação
Inka Matilla	Centro de Serviço Regional, Panamá	Especialista em Monitoramento e Avaliação	
Romulo Paes de Sousa	Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+Centre)/PNUD	Coordenador	
Martin Barugahare	UN-HABITAT	Escritório do Diretor Executivo	Chefe, Unidade de Monitoramento e Avaliação
Marco Segone	UNICEF	Escritório de Avaliação	Especialista Sênior em Avaliação, Gestão Sistêmica; Vice-Presidente do EvalPartners
Dieudonne Mouafo	Voluntários das Nações Unidas	Unidade de Avaliação	Chefe
Laura Gonzalez	ONU Mulheres		Especialista em Avaliação Regional
Inga Sniukaite		Escritório de Avaliação	Vice-Chefe
Hans-Martin Boehmer	Banco Mundial	Grupo Independente de Avaliação	Gerente Sênior
Ximena Fernandez Ordone			Avaliadora membro da Secretaria dos Centros Regionais para Aprendizado sobre Avaliação e Resultados (CLEAR)
Cristina Galindez		Grupo Independente de Avaliação, Banco Mundial e Centros Regionais para Aprendizado sobre Avaliação e Resultados (CLEAR)	Coordenadora Administrativa
Nidhi Khattri			Principal Avaliadora e Chefe dos Centros Regionais para Aprendizado sobre Avaliação e Resultados (CLEAR)
Gabriela Pérez Yarahuan			Professora Visitante

## ANEXO 3: AVALIAÇÃO DA CONFERÊNCIA

Quase dois terços dos participantes consideraram a estrutura e a entrega da conferência proveitosas na realização dos objetivos da Conferência sobre Capacidades Nacionais de Avaliação. A maioria dos participantes também opinou que o método de entrega da conferência (fóruns de intercâmbio de soluções, apresentações plenárias e discussões plenárias) foi muito útil. Um grande número de participantes ficou muito satisfeito com a organização, o *design* e a implementação da conferência. Informações adicionais sobre a avaliação da conferência estão disponíveis em: <[nec2013.org/downloads/NEC-Survey-2013.pdf](http://nec2013.org/downloads/NEC-Survey-2013.pdf)>.

### P1 Você achou o engajamento proveitoso?

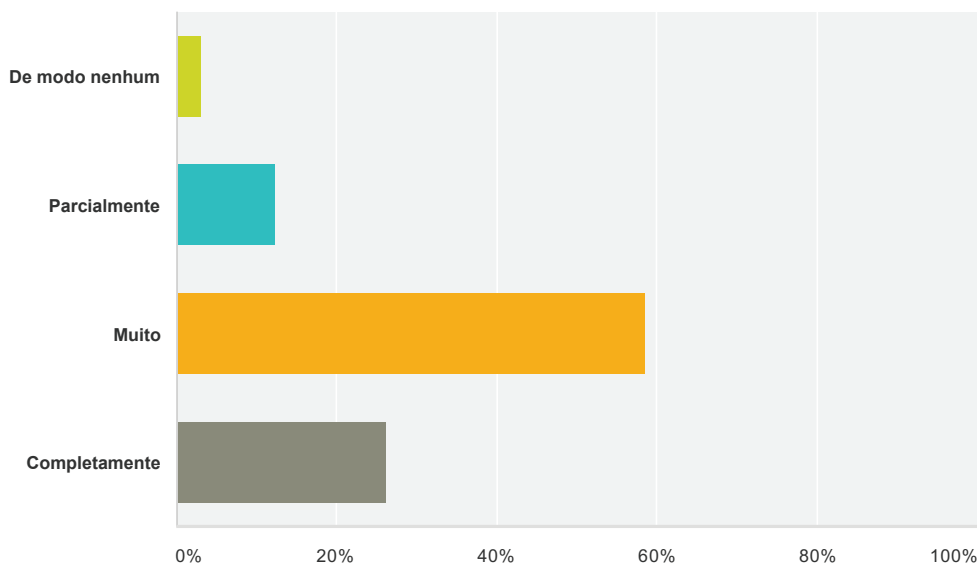
Responderam: 65 Não Responderam: 0



Escolhas de Respostas	Respostas
Sim	96.92% 63
Não	3.08% 2
<b>Total</b>	<b>65</b>

## P2 A maneira pela qual a conferência foi estruturada e entregue foi proveitosa na realização dos objetivos de Capacidades Nacionais de Avaliação?

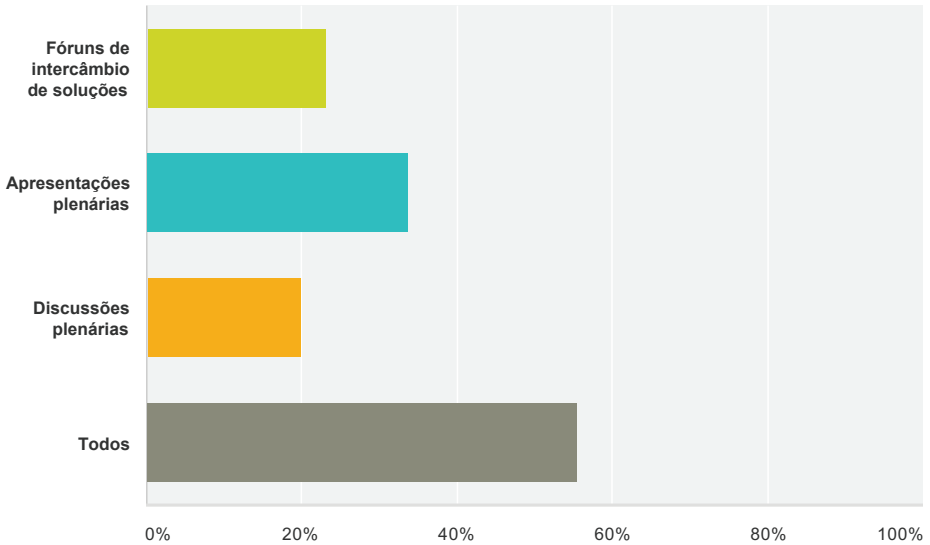
Responderam: 65 Não Responderam: 0



Escolhas de Respostas	Respostas
De modo nenhum	3.08% 2
Parcialmente	12.31% 8
Muito	58.46% 38
Completamente	26.15% 17
<b>Total</b>	<b>65</b>

### P3 O(s) método(s) de apresentação mais valioso(s) foi/foram (é possível múltiplas respostas).

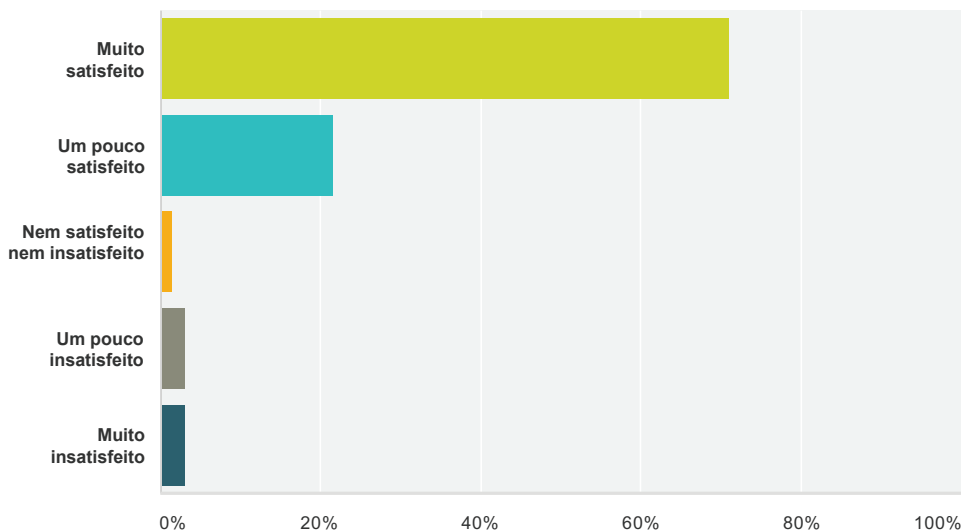
Responderam: 65 Não Responderam: 0



Escolhas de Respostas	Respostas	Quantidade
Fóruns de intercâmbio de soluções	23.08%	15
Apresentações plenárias	33.85%	22
Discussões plenárias	20%	13
Todos	55.38%	36
<b>Total de respostas: 65</b>		

### P4 Você considera que a conferência pode ser melhorada em termos de organização, design e implementação? Por favor, avalie sua satisfação geral com a conferência.

Responderam: 65 Não Responderam: 0



Escolhas de Respostas	Respostas	
Muito satisfeito	70.77%	46
Pouco satisfeito	21.54%	14
Nem satisfeito nem insatisfeito	1.54%	1
Pouco insatisfeito	3.08%	2
Muito insatisfeito	3.08%	2
<b>Total</b>		<b>65</b>



**ANEXO:  
O EVENTO EM FOTOS**



















- SANTASH MENDOTA - INDIA  
 jacqueba unites  
 SERRANIM
1. V. SIVAGNANA SOTHY - Gov. of Sri Lanka
  2. ENTENHO PEREIRA
  3. Malika R. Samaranayake - Sri Lanka - CECS
  4. Teertha Raj Dhakal - NEPAL
  5. BEVERLY BEST - CECS
  6. KIBEYA SAIDI - BURUNDI
  7. ALBERT BYAMUGI SHA - UGANDA
  8. SAMSON MACHUKA - KENYA
  9. MARCO ESPINAL DOMINICANO - RD
  10. ROSETTI NABBUMBA - UGANDA
  11. WINSTON NYASULU - MALAWI
  12. ARIF HARYANA - INDONESIA

















*Empoderando vidas.  
Fortalecendo nações.*

ISBN 978-92-1-126379-4

Escritório Independente de Avaliação  
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

220 East 42nd Street, New York, NY 10017, USA

Tel. (646) 781 4200, Fax (646) 781 4213

Internet: [www.undp.org/evaluation](http://www.undp.org/evaluation)



9 789211 263794