

AVALIAÇÃO DE PROCESSO OU DE IMPLEMENTAÇÃO

**Profa. Cristiane Kerches da Silva Leite
(cristianekerches@gmail.com)**

**Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas
Públicas II (ACH3546)**

Aula 11 – 29/10/2020

REFERÊNCIA BÁSICA

- DRAIBE, Sonia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA e CARVALHO (org.) Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.



TEMPO & POLÍTICAS PÚBLICAS

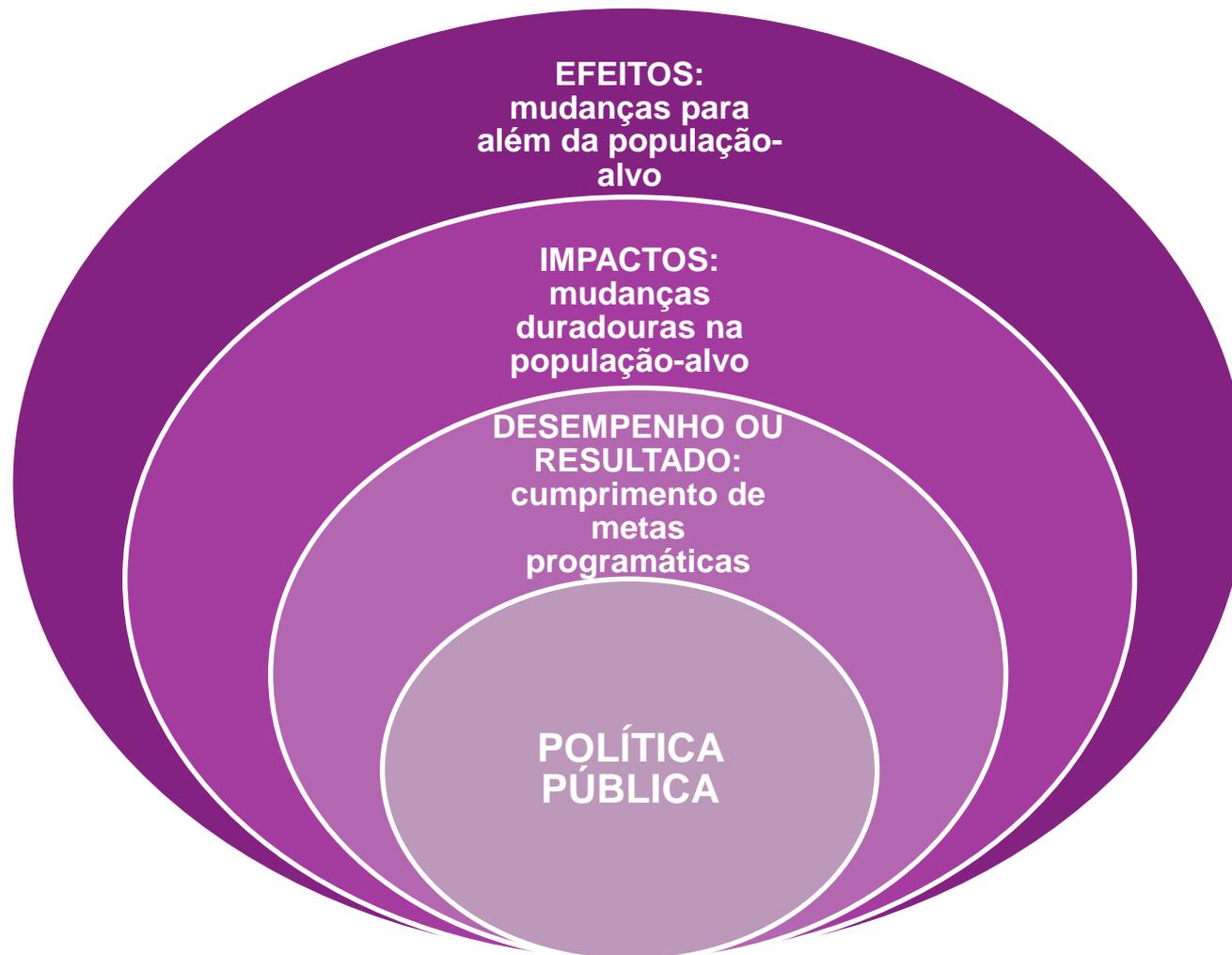
ANTES: realidade problema percebida pelos atores

DEPOIS: houve mudança na realidade problema? Qual magnitude? Resultados, impactos e efeitos

Política Pública em **AÇÃO:** motor de mudança (causa)



DIMENSÕES DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO PARA SONIA DRAIBE



DESEMPENHO OU RESULTADO

- Aferidos por meio de indicadores que medem **os graus, as quantidades e os níveis de qualidade com que as metas programáticas foram cumpridas**. Ex.:
 - Proporção de metas realizadas e de cumprimento do planejado;
 - Índices de cobertura da população-alvo.
- Nível de focalização do programa sobre os públicos-alvo.
- **EFICÁCIA**



EXEMPLO

Programas	<u>Desempenho ou Resultado em sentido estrito:</u> são os <u>produtos do programa</u>, previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de produção.
Vacinação antipólio	<ul style="list-style-type: none">• % de cumprimento das metas;• nº de vacinas aplicadas;• Cobertura (% da população-alvo vacinada).
Leite para crianças desnutridas	<ul style="list-style-type: none">• quantidade de litros de leite distribuída/mês;• Cobertura (% de crianças que receberam leite).
Merenda escolar	<ul style="list-style-type: none">• Cobertura (% de alunos que recebem a merenda);• Valores calóricos e protéicos ingeridos por aluno;• Quantidade de refeições/dia distribuídas.



IMPACTO

- Esses indicadores medem os **efeitos líquidos do programa – e somente do programa – sobre a população-alvo**. Medem as mudanças pretendidas ou os **resultados mais duradouros**, verificados no grupo-objetivo.
- Complexidade: comparação?
 - Se não se faz comparação, pode-se fazer **avaliação não experimental**.
 - confrontar população com ela mesma: é preciso de um baseline; **NÃO É POSSÍVEL EM PROGRAMAS CONTÍNUOS, ROTINEIROS E UNIVERSAIS**.
 - quanto menos experimental (não aleatório) pior é a qualidade do resultado.
 - **Método experimental**: grupo focalizado (tratamento) e grupo de controle, aleatoriamente selecionados e com atributos similares. Limites éticos.
 - **Método quase experimental**: um grupo opera como contrafactual ao programa; **suposição de aleatoriedade**.



EXEMPLO

Programas	Impactos: alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele são provocadas.
Vacinação antipólio	⌚ Taxa de incidência de poliomielite.
Leite para crianças desnutridas	⌚ Taxa de desnutrição infantil.
Merenda escolar	⌚ Perfil nutricional dos alunos.



EFEITOS

- Determinadas alterações – esperadas ou não – provocadas pelo programa e que, mais do que o próprio grupo-alvo focalizado, afetam as **instituições ou organizações participantes**, os agentes que implementam o programa ou o meio social em que este se realiza:
 - os agentes implementadores, a comunidade local e grupos particulares de interessados na sua execução (efeitos sociais);
 - as instituições governamentais e não-governamentais associadas à sua implementação (efeitos institucionais).
- Perguntas:
 - a implementação do programa logrou produzir, nas instituições envolvidas, alguma **aprendizagem institucional**?
 - produziu melhora de suas **capacidades institucionais**?
 - estimulou ou criou condições para a continuidade, ampliação ou multiplicação da experiência (sustentabilidade)?
 - As metodologias utilizadas puderam ou podem ser aproveitadas/transferidas para outras experiências?



EXEMPLO

Programas	Efeitos: outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou.
Vacinação antipólio	<ul style="list-style-type: none">⌚ Nível de informação em saúde da população;⌚ Graus de satisfação dos pais;⌚ Capacitação dos agentes para executar ações de campanha de vacinação.
Leite para crianças desnutridas	<ul style="list-style-type: none">⌚ Taxa de mortalidade infantil;⌚ Capacidade institucional em tecnologia de distribuição de alimentos.
Merenda escolar	<ul style="list-style-type: none">⌚ Desempenho escolar dos alunos.



AVALIAÇÃO DE PROCESSO

- Como estão funcionando o programa e os serviços prestados?
- Os usuários são administradores e executores do programa;
- **FOCO NO FLUXO DE DECISÕES DE SUJEITOS E ORGANIZAÇÕES;**
- O objeto é a aferição da **adequação entre meios e fins**, observando o **contexto organizacional, institucional, social, econômico e político** onde se desenvolve o programa;
- O objetivo é aferir a **eficiência e a eficácia** de um programa, além de produzir conhecimento dos aspectos operativos do programa:
- Dimensões:
 - o programa alcança, é acessível e conhecido pela população-alvo?
 - instrumentos e meios do programa são necessários, suficientes, adequados e eficazes para alcançar os objetivos?
 - as condições estruturais e funcionais são adequadas?
 - capacidade, competência e habilidade do pessoal.



AVALIAÇÃO DE PROCESSO

- Quais fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor forma possível?
- Em cada política ou programa há uma **estratégia de implementação**, constituída por decisões acerca da:
 - Dimensão temporal;
 - Atores estratégicos a serem mobilizados nos diferentes estágios;
 - Parcerias e Redes de Apoio.
 - LEMBRAM DA DISCUSSÃO SOBRE
RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS E
BNR?



DIMENSÃO TEMPORAL

- A estratégia será **incremental**, ou seja, um período suficientemente longo para que se construam, desde o interior do programa, as alianças ou coalizões de apoio capazes de vencer as resistências?
- ... Ou **estratégia de choque**, nas quais o grosso da implementação se faz de uma só vez e num momento único do tempo, supõem que ingredientes, tais como a surpresa, e medidas, tais como o insulamento burocrático dos que têm poder decisório, sejam capazes de vencer as resistências esperadas e inibir novas.



ATORES ESTRATÉGICOS A SEREM MOBILIZADOS NOS DIFERENTES ESTÁGIOS

- Quais são os atores (institucionais ou individuais) que sustentam o programa?
- Quais foram mobilizados especialmente para apoiar o programa?
- Quais atores cruciais foram esquecidos ou desprezados?
- Identificação de matrizes político-institucionais de cooperação ou conflito é decisiva para a localização de pontos de acordo e dos consensos mínimos, sendo indispensável às negociações e sustentabilidade dos programas.



PARCERIAS E REDES DE APOIO

- Atores externos; produtores ou consumidores da política: beneficiários diretos, atores relacionados ao financiamento ou vinculados a programas similares e competitivos.



CICLO DE VIDA DOS PROGRAMAS: UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE PROCESSOS

○ ATIVIDADES-MEIO

1) Sistema gerencial e decisório: interessa ao avaliador:

- a estrutura hierárquica do sistema gerencial;
- graus de centralização/descentralização;
- graus de autonomia ou dependência entre as partes;
- as características de gestão de tempo e a capacidade de implementar decisões de que dispõem os gerentes
- a autoridade é externa ou interna aos quadros do programa ou da política?



CICLO DE VIDA DOS PROGRAMAS: UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE PROCESSOS

2) Processos de divulgação e informação:

- avaliação da adequação dos meios de divulgação junto aos públicos internos e externos, bem como de informação qualificada (clara e suficiente) entre agentes implementadores e beneficiários.
- PERGUNTA: as informações básicas do programa – objetivos, operações, prazos, componentes - chegaram aos agentes executores e à população interessadas nas quantidades, qualidades e antecipação necessárias?



CICLO DE VIDA DOS PROGRAMAS: UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE PROCESSOS

3) Processos de seleção (de agentes implementadores e ou de beneficiários)

- quais sistemas e critérios de seleção foram utilizados?
- Eram adequados aos objetivos do programa?
- Considerou-se a competência e o mérito?
- Houve ampla divulgação dos processos seletivos?



CICLO DE VIDA DOS PROGRAMAS: UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE PROCESSOS

4) Processos de capacitação (de agentes e ou de beneficiários)

- Sistema de capacitação interno ou externo?
- Prazos, sistemas e conteúdos da capacitação foram adequados às atividades que deverão realizar?
- Os conteúdos relacionados às distintas atividades – gerenciais, didáticas, de supervisão ou monitoramento, de desenvolvimento social, etc. – foram adequadamente contemplados?
- Ao final, os implementadores se sentiram seguros?



CICLO DE VIDA DOS PROGRAMAS: UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE PROCESSOS

5) Processos internos de monitoramento e avaliação:

- é mais comum o monitoramento dos gerentes nos estágios iniciais; às vezes há avaliações internas que examinam registros administrativos e coletam opiniões de agentes implementadores; mais raras são as auditorias externas e as avaliações externas.
- Dada a forma de avaliação utilizada: o procedimento é regular?
- Seus conteúdos e métodos contribuíram para a melhora da implementação e para a efetividade do programa?
- Houve correções de processos e procedimentos a partir dos resultados?
- Os resultados foram sistematizados e socializados entre instituições e técnicos?



CICLO DE VIDA DOS PROGRAMAS: UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE PROCESSOS

6) Sistemas logísticos e operacionais

○ **ATIVIDADE-FIM**

- avalia o modo de implementar e operacionalizar a atividade-fim, antes que o programa se torne rotineiro;
- os recursos financeiros são suficientes para os objetivos propostos ou podem ser maximizados, em benefício dos objetivos e metas?
- Os recursos materiais – equipamentos, serviços... – são suficientes?

○ **CHEGAM AONDE DEVEM CHEGAR E NOS PRAZOS ADEQUADOS?**



SÍNTESE

- A mera avaliação de desempenho é muito limitada – diz sobre a realização, mas quase nada sobre sua efetividade ou qualidade;
 - Apenas registrar percentuais de metas físicas ou financeiras não significa avaliar um programa;
 - EFETIVA AVALIAÇÃO exige relacionar resultado de desempenho, processos (e medidas de eficiência e eficácia) com resultados e mudanças provocadas pelo programa na realidade sobre a qual incide.
- Os processos devem ser avaliados, para além de sua mera descrição.

