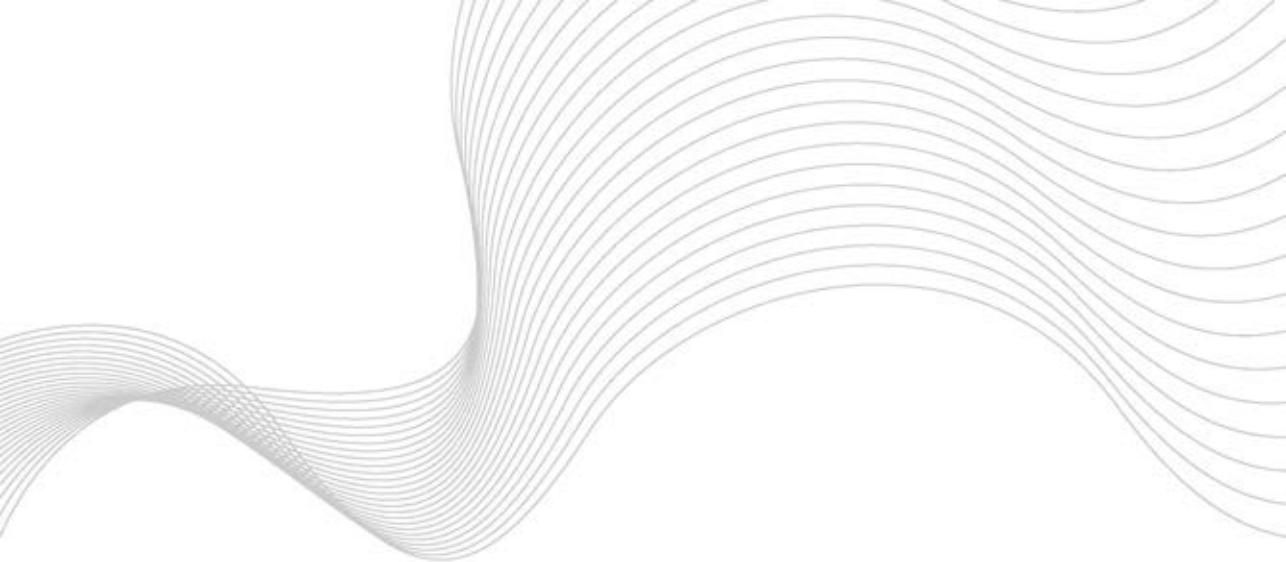




Diagnóstico dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil





Diagnóstico dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil



clear
avaliação
áfrica lusófona
e brasil



global
evaluation
initiative



EDITORIA
EESP/CLEAR

Copyright © 2025 FGV CLEAR

Direitos desta edição reservados à
FGV EDITORA
Rua Jornalista Orlando Dantas, 9
22231-010 | Rio de Janeiro, RJ | Brasil
Tel.: 21-3799-4427
editora@fgv.br | www.editora.fgv.br

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei nº 9.610/98).

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade do autor.

1^a edição: 2025

Preparação de originais: Ronald Polito
Projeto gráfico de miolo e diagramação: Abreu's System
Revisão: Michele Mitie Sudoh
Capa: Estúdio 513

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Diagnóstico dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil [recurso eletrônico] / FGV CLEAR. – Rio de Janeiro : FGV Editora, 2025.
1 recurso online (240 p.) : ePUB.

Dados eletrônicos.
ISBN: 978-65-5652-346-0

1. Políticas públicas – Brasil. 2. Administração pública – Brasil. I. Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil. II. Fundação Getúlio Vargas.

CDD – 353

Elaborada por Márcia Nunes Bacha – CRB-7/4403

Sobre o FGV CLEAR

Fundado em 2015, o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil (FGV CLEAR) está sediado na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EESP) e é associado ao Centro de Estudos em Microeconomia Aplicada (C-Micro). Nossa missão é fortalecer a gestão pública informada por evidência e contribuir para aprimorar práticas de monitoramento e avaliação no Brasil, Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

O FGV CLEAR é um dos seis centros regionais da Rede Clear, estabelecidos em instituições acadêmicas do Sul Global. A Rede Clear faz parte da Iniciativa Global de Avaliação (GEI), uma rede coordenada pelo Banco Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que busca atender à crescente demanda por decisões baseadas em evidências entre governos, doadores e financiadores de políticas e programas.

FGV CLEAR

Diretor
André Portela

Vice-Diretora
Lycia Lima

Gerente Executiva
Gabriela Lacerda

Gerente Institucional
Gustavo Nebó Garcia

Prefácio

O Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e Brasil da Fundação Getulio Vargas (FGV CLEAR) apresenta, neste estudo inédito, o estado atual da institucionalização de sistemas de avaliação em diversos entes federativos brasileiros.

A institucionalização da avaliação das políticas públicas é a presença efetiva de um conjunto consistente de estruturas organizacionais, normas, atores, procedimentos e práticas no governo para gerar e utilizar evidências robustas que informem a tomada de decisões.

Nos últimos 10 anos, o Brasil testemunhou avanços notáveis na consolidação da avaliação de políticas públicas. Estruturas institucionais foram organizadas, práticas de avaliação se tornaram mais bem planejadas e rigorosas e as capacidades em avaliação ampliaram-se.

A Emenda Constitucional n. 109/2021, que estabelece a obrigatoriedade da avaliação de políticas públicas, é um marco normativo que impulsiona ainda mais essa agenda. No entanto, o caminho para a institucionalização plena não é isento de desafios.

Questões políticas e técnico-institucionais frequentemente se impõem, exigindo recursos humanos e financeiros adequados, além de um compromisso político contínuo. A divulgação ampla e o uso estratégico dos resultados das avaliações são cruciais para informar gestores e cidadãos e levar a transformações na tomada de decisões governamentais.

Esta publicação visa oferecer ao público interessado um acesso fácil ao diagnóstico atual, contribuindo para o fortalecimento coletivo da institucionalização da avaliação de políticas públicas no país. Assim, o FGV CLEAR dá mais um passo importante em sua missão de promover uma cultura de tomada de decisão informada por evidências.

São Paulo, dezembro de 2024

André Portela Souza
Diretor

Lycia Lima
Vice-diretora

Agradecimentos

Muitas pessoas contribuíram para o desenvolvimento desta publicação, oferecendo apoio, orientação, coleta, análise dos dados e redação. Agradecemos a Gabriela Lacerda, pela idealização e coordenação geral dessa pesquisa, e a Lorena Mello e Figueiredo e Marília Rodrigues Firmiano pela coordenação técnica e por transformar ideias em palavras. Somos gratos, ainda, a Lorena Figueiredo e Victor Siqueira pelo trabalho de redação e edição.

Agradecemos também a Caio de Souza Castro e Luan Pires Pacienza pelo trabalho de revisão do material, bem como a Fernanda Oliveira Caires e Caires, Gabriel Goldfajn, Gustavo Costa, Júlia Klein, Michel Szklo e Marina Pupo Lafer pelo apoio técnico ao longo da jornada.

Por fim, o FGV CLEAR expressa seus agradecimentos a todas as pessoas do Poder Executivo e dos estados e municípios da federação que responderam ao questionário, participaram das entrevistas e compartilharam informações e reflexões sobre as experiências no campo da avaliação de políticas públicas.

Resumo executivo

Diagnóstico dos sistemas de avaliação de políticas públicas

Este diagnóstico oferece uma visão abrangente do processo de institucionalização da avaliação de políticas públicas no Brasil. A metodologia de pesquisa compreendeu a aplicação de questionários, entrevistas semiestruturadas, revisão da literatura acadêmica e análise de documentos e legislação. Foram objeto de investigação as instituições, leis, práticas e usos da avaliação do governo federal, dos 26 estados, do Distrito Federal e de 15 municípios, entre capitais e cidades com mais de 500 mil habitantes.

A avaliação é a prática de conduzir análises rigorosas sobre políticas públicas, com o objetivo de gerar conhecimento que sirva como insumo para seu aperfeiçoamento. O processo pelo qual a avaliação de políticas públicas se incorpora na rotina da gestão pública, de forma planejada, constitui a institucionalização. Nesse sentido, o objetivo da institucionalização é a criação e a consolidação de sistemas de avaliação, de forma sustentável.

A institucionalização, enquanto processo, requer o desenvolvimento de leis, estruturas, práticas avaliativas e competências técnicas e o uso dos resultados das avaliações. A legislação organiza processos e cria estruturas competentes, dando impulso para a efetivação de práticas avaliativas. As práticas avaliativas, por sua vez, constituem o centro nevrálgico do processo: sem realizar avaliações de políticas públicas, de pouco adianta ter um sistema formalmente planejado para tal. O desenvolvimento de competências e o uso dos achados das avaliações qualificam as práticas, tornando-as mais rigorosas e mais efetivas.

Uma década de avanços notáveis na institucionalização

Nos últimos 10 anos, houve avanços importantes na institucionalização da avaliação de políticas públicas no país. Por institucionalização da avaliação das políticas públicas se entende a existência de um conjunto consistente de

estruturas organizacionais, normas e procedimentos dentro do aparato estatal para a geração e uso de evidências robustas para informar a tomada de decisão de políticas públicas. Os seus principais elementos constitutivos são: legislação, estrutura responsável, práticas avaliativas, desenvolvimento de competências e uso de resultados.

O Brasil saiu de um estágio de baixa institucionalização para um cenário com mandato constitucional de avaliação e sistemas de avaliação efetivos a nível nacional e subnacional. Alguns estados e municípios estão em fase avançada de implementação de seus sistemas, enquanto tantos outros, além de se posicionarem de forma favorável à agenda, reconhecendo sua importância para a gestão pública, têm práticas com avaliação de programas.

O governo federal consolidou seu sistema de avaliação a nível central por meio da instituição do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e da realização de avaliações de programas de forma planejada e estruturada. Em 2021, a avaliação de políticas públicas foi integrada à Constituição, sendo estabelecida como um poder-dever da Administração Pública em todas as esferas de governo (artigo 36, § 17 e artigo 165, § 16). Com isso, o Brasil passou a figurar no rol de países com previsão constitucional de avaliação, ao lado de Alemanha, França, Suíça, Colômbia, Costa Rica e México, segundo pesquisa da OCDE.

O mandato constitucional e a experiência do governo federal serviram de motivação para muitos estados e municípios fortalecerem suas práticas avaliativas e até mesmo criarem sistemas de avaliação. Hoje, a maioria dos estados brasileiros e dos municípios da pesquisa possui alguma prática de avaliação, ainda que por vezes combinada com elementos de monitoramento, como no acompanhamento do Plano Plurianual. Muitos deles adotam também práticas de desenvolvimento de competências, ofertando treinamentos e assessorias em avaliação e publicando manuais e diretrizes para avaliação.

De forma notável, três estados possuem sistemas de avaliação efetivos: Ceará, Espírito Santo e Minas Gerais. Na esfera municipal, Niterói foi pioneiro ao criar um sistema que integra gestão de dados com práticas avaliativas. Em 2024, tanto o estado quanto o município de São Paulo criaram seus respectivos sistemas de avaliação, com foco na revisão da qualidade do gasto e na coordenação de políticas públicas. Os estados de Goiás, Maranhão e Bahia estão em fase de desenvolvimento dos seus respectivos sistemas de avaliação.

Em direção a novos avanços na institucionalização

O processo de institucionalização não é isento de dificuldades. A pesquisa revelou que os principais desafios para os gestores públicos brasileiros são a escassez de recursos humanos com capacidades avaliativas no setor público, a dificuldade de adotar estratégias transversais entre órgãos e setores, a falta de quadro legal robusto que assegure a realização de avaliações e a pouca qualidade dos dados disponíveis para tal.

Para que a avaliação continue a se desenvolver no Brasil, é fundamental contornar esses desafios. São necessários o aperfeiçoamento de competências técnicas e a ampliação das equipes dedicadas à avaliação. A criação de parcerias com instituições de pesquisa e atores da sociedade civil pode, ademais, contribuir para aumentar a capacidade em realizar avaliações. A melhoria dos dados sobre políticas públicas passa pelo investimento em sistemas eletrônicos de gestão da informação e aumento da transparência pública, mas também pela adoção de protocolos de compartilhamento de dados entre secretarias e órgãos públicos.

A evolução desses fatores contribuirá para que mais avaliações possam ser conduzidas, consolidando essa prática na gestão pública brasileira. Os resultados das avaliações, uma vez conhecidos, poderão ser apropriados para informar a tomada de decisão na gestão pública. Com isso, espera-se que as políticas públicas sejam aperfeiçoadas e avanços sejam observados na qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos.

Com mais avaliações sendo feitas, e mais avaliadores e gestores públicos se envolvendo nesse processo, progressivamente se fortalece a cultura de avaliação na administração pública brasileira. A cultura de avaliação envolve uma busca contínua por informações e evidências para aprimorar a gestão e a prestação de serviços e, nesse sentido, fornece as bases para uma institucionalização sustentável da avaliação.

Sumário

Lista de figuras, tabelas e quadros.....	17
Figuras.....	17
Tabelas	18
Quadros	18
1. Introdução.....	19
1.1 A importância da avaliação de políticas públicas	20
1.2 Avaliação de políticas públicas em centro de governo no Brasil.....	21
1.3 Institucionalização e sistemas de avaliação	23
1.4 Estrutura do diagnóstico	27
2. Metodologia.....	28
2.1 Etapas da pesquisa.....	29
2.2 Elementos dos sistemas de avaliação.....	35
2.2.1 Legislação.....	36
2.2.2 Estrutura institucional.....	36
2.2.3 Práticas de avaliação	37
2.2.4 Desenvolvimento de competências.....	38
2.2.5 Uso dos resultados das avaliações.....	39
2.3 Proposta de classificação	40
3. Classificação da institucionalização da avaliação	42
3.1 Previsão legal.....	42
3.2 Estrutura responsável.....	43
3.3 Práticas avaliativas	46
3.4 Desenvolvimento de competências avaliadoras	47
3.5 Uso dos resultados das avaliações.....	49
3.6 Níveis da institucionalização da avaliação	50
4. Sistemas de avaliação efetivos	53
4.1 Governo federal: o papel coordenador do CMAP	54
4.1.1 O CMAP em ação	57
4.1.2 Etapas da avaliação: das perguntas avaliativas ao uso das recomendações	59
4.2 Minas Gerais: planejamento e governança.....	60
4.3 Ceará: pesquisa científica a serviço da gestão pública	65
4.3.1 Avaliação de políticas de combate à pobreza.....	68
4.4 Espírito Santo: cultura de avaliação fortalecida.....	71
4.5 Niterói: produção de dados e gestão da informação.....	75
5. Sistemas de avaliação em desenvolvimento	80
5.1 Maranhão: estrutura de sistema definida.....	82
5.2 Bahia: avaliação integrada do PPA.....	84
5.3 Goiás: pesquisas avaliativas sob demanda	85
5.4 Estado de São Paulo: estruturação e qualificação da avaliação	89
5.5 Município de São Paulo: ciclos planejados de avaliação	91

6. Avaliação de instrumentos de planejamento	94
6.1 Fundamentos legais da avaliação em estados e municípios	96
6.2 Estrutura responsável pela avaliação.....	98
6.3 Avaliações periódicas de políticas públicas	100
6.4 Conexão entre instrumentos de planejamento e práticas de avaliação.....	103
6.4.1 Acompanhamento do Plano Plurianual: avaliação ou monitoramento?.....	104
6.4.2 O relatório de avaliação do Plano Plurianual	107
6.4.3 Planos estratégicos e planos de ação governamental.....	110
6.4.4 Ferramentas de avaliação na elaboração de Planos Plurianuais	111
6.5 Desenvolvimento de competências avaliadoras.....	112
6.6 Uso dos resultados das avaliações	116
7. Avaliação incipiente de políticas públicas.....	119
7.1 Sobre os elementos institucionais de avaliação	120
7.2 Avanços institucionais de apoio à avaliação.....	123
8. Desafios e prioridades da avaliação	125
8.1 Principais desafios para institucionalização da avaliação de políticas	125
8.1.1 Quadro Legal.....	126
8.1.2 Recursos Humanos	128
8.1.3 Estratégia transversal de governança	130
8.1.4 Qualidade das evidências	131
8.1.5 Uso dos resultados	132
8.1.6 Relevância do órgão central	134
8.1.7 Interesse político	135
8.1.8 Recursos Financeiros.....	135
8.1.9 Demanda por avaliações	136
8.2 Prioridades no desenvolvimento da agenda de avaliação	137
9. Conclusão.....	140
Referências.....	147
Apêndice 1 – Fichas sintéticas.....	165
Apêndice 2 – Modelo de questionário	224

Lista de figuras, tabelas e quadros

Figuras

Figura 1. Estágios de desenvolvimento de M&A	26
Figura 2. Etapas da metodologia	28
Figura 3. Mapa dos respondentes.....	31
Figura 4. Lotação dos respondentes	32
Figura 5. Elementos da institucionalização	34
Figura 6. Existência de previsão legal	43
Figura 7. Tipo de estrutura responsável	44
Figura 8. Estrutura responsável por avaliar políticas públicas	45
Figura 9. Práticas avaliativas.....	46
Figura 10. Desenvolvimento de competências	48
Figura 11. Modalidades de desenvolvimento de competências avaliadoras	48
Figura 12. Uso dos resultados das avaliações	49
Figura 13. Classificação em níveis por ente público.....	51
Figura 14. Sistemas de avaliação efetivos, por região	54
Figura 15. Dimensões do modelo de Gestão para Resultados do Ceará	66
Figura 16. Fluxo das avaliações <i>ex ante</i> de projetos do Fecop	68
Figura 17. Fluxo das avaliações executivas de projetos do Fecop.....	70
Figura 18. Estrutura da governança do sistema de avaliação do Espírito Santo	72
Figura 19. Sistemas de avaliação em desenvolvimento, por região.....	81
Figura 20. Estrutura do sistema de avaliação do Maranhão.....	82
Figura 21. Entes públicos com alguns elementos de avaliação, por região	94
Figura 22. Entes públicos com escassos elementos de avaliação, por região	119
Figura 23. Desafios na promoção da avaliação de políticas públicas	126
Figura 24. Percepção sobre prioridades da avaliação de políticas públicas	138

Tabelas

Tabela 1. Avaliações do CMAP por tema (2019-22)	58
Tabela 2. Ciclos avaliativos do Sapp-MG (2022/23).....	64
Tabela 3. Critérios de avaliação para seleção de projetos do Fecop	69

Quadros

Quadro 1. Conceitos fundamentais	20
Quadro 2. Sistemas de avaliação: centralizado, descentralizado e independente	25
Quadro 3. A avaliação de políticas públicas segundo a OCDE (2020).....	30
Quadro 4. Como os elementos da pesquisa foram definidos	35
Quadro 5. Níveis da institucionalização da avaliação.....	40
Quadro 6. A avaliação do Prouni pelo CMAP	59
Quadro 7. Governança do sistema de avaliação de Minas Gerais	62
Quadro 8. Políticas públicas avaliadas no sistema do Espírito Santo	73
Quadro 9. Governança do sistema de avaliação de Niterói.....	76
Quadro 10. Instrumentos do sistema de avaliação de Niterói.....	77
Quadro 11. Avaliações executivas no estado de São Paulo (2023).....	90
Quadro 12. A tríade orçamentária brasileira	95
Quadro 13. Avaliação Executiva Participativa do Compaz, em Recife	114
Quadro 14. Modalidades de desenvolvimento de competências avaliadoras	115
Quadro 15. Escassos elementos de avaliação.....	120
Quadro 16. Uso das avaliações em países da OCDE (2023).....	133

1. Introdução

A presente pesquisa traça um panorama abrangente do grau de institucionalização da avaliação de políticas públicas em nível nacional e subnacional no Brasil. Com base na aplicação de questionários, na realização de entrevistas com pessoas gestoras públicas de todo o país e no levantamento de legislação e documentos, formou-se uma visão geral da consolidação progressiva de sistemas de avaliação de políticas no Brasil, bem como de seus desafios e potencialidades. Pelo detalhamento metodológico e amplitude da amostra, trata-se de pesquisa inédita sobre o tema no Brasil.

Este estudo preenche, ainda, uma lacuna importante na literatura ao abordar a questão da institucionalização a nível subnacional de governo, um aspecto frequentemente negligenciado ou marginalmente considerado, mesmo na literatura internacional (Lamarque, 2023:162). Ao incluir essa dimensão, a pesquisa oferece uma compreensão das dinâmicas institucionais que ocorrem em contextos subnacionais, contribuindo para um debate mais abrangente e qualificado.

Este capítulo introdutório apresenta e discute os conceitos de avaliação de políticas públicas, de sistemas de avaliação e de institucionalização. A *avaliação* é a “determinação de valor, de forma sistemática e objetiva, de uma intervenção específica, esteja ela em andamento, finalizada ou em fase de planejamento, no que se refere ao seu desenho, implementação e resultados” (OECD, 2023) (quadro 1).

Já a *institucionalização* é o processo de tornar a avaliação de políticas públicas uma prática rotineira, planejada e estruturada na gestão pública. Compreende a atribuição de responsabilidades, respaldo legal, alocação de recursos financeiros, desenvolvimento de competências e condução, divulgação e promoção das avaliações. O objetivo principal da institucionalização é a criação e consolidação, de forma sustentável, de sistemas de avaliação. Por sua vez, um *sistema de avaliação* é um conjunto de práticas, atores e instrumentos que estruturam o planejamento, realização e divulgação de avaliações de políticas públicas.

Quadro 1

Conceitos fundamentais

Política pública: Termo que se refere a projetos, programas e políticas (Morra Imas e Rist, 2009).

- **Política:** Conjuntos de normas, diretrizes ou regras que orientam as decisões das organizações em determinada área.
- **Programa:** Conjunto de atividades ou projetos voltados à consecução de um objetivo comum.
- **Projeto:** Intervenção única implementada em uma ou mais localidades.

Uma política é materializada por meio de programas, os quais se subdividem em projetos.

Avaliação: “determinação de valor, de forma sistemática e objetiva, de uma intervenção específica, esteja ela em andamento, finalizada ou em fase de planejamento, no que se refere ao seu desenho, implementação e resultados” (OCDE, 2023).

Monitoramento: “processo contínuo que envolve coleta de dados sistemática e acompanhamento de indicadores específicos, com o objetivo de informar gestores e demais partes interessadas sobre os progressos realizados, os objetivos atingidos, os resultados não esperados, o uso dos recursos alocados e outras informações importantes” (OCDE, 2023).

A avaliação é específica e determinada no tempo, enquanto o monitoramento requer um esforço ininterrupto de acompanhamento do progresso de uma política.

Fontes: Morra Imas e Rist (2009); OCDE (2023).

1.1 A importância da avaliação de políticas públicas

A avaliação de políticas públicas é hoje uma prática de gestão bem consolidada, sendo considerada uma pedra angular da governança pública moderna (Jacob, 2024:283). A avaliação permite analisar se as políticas públicas estão atingindo seus objetivos e como podem ser mais bem desenhadas ou implementadas. Nesse sentido, a avaliação auxilia na adoção ou reformulação de políticas, garantindo que seus instrumentos e objetivos estejam bem alinhados. Assim, as conclusões das avaliações orientam a tomada de decisões e aprimoram a conexão entre formulação, implementação e resultados das políticas (OCDE, 2020a).

Ao ajudar a compreender os mecanismos e efeitos das políticas, a avaliação de políticas favorece o aprendizado. Blanca Lázaro (2015) ressalta, nesse sentido, o valor reflexivo da avaliação. Ao mesmo tempo, a avaliação tem o potencial de aprimorar a transparência da gestão pública, ao oferecer aos cidadãos informações sobre as ações do governo (OCDE, 2020a).

INTRODUÇÃO

Existem diversos tipos de avaliação de políticas públicas, divididas em *ex ante* e *ex post*. Avaliações *ex ante* ocorrem antes da implementação da política, na fase de identificação do problema público ou na formulação da política. Entre elas, destacam-se avaliações de diagnóstico e de desenho. Avaliações *ex post* são realizadas durante ou após a implementação, com o objetivo de verificar se a política está se desenvolvendo conforme o esperado, se atingiu os resultados e metas estabelecidos e se as mudanças observadas nos beneficiários foram causadas especificamente pela política avaliada, e não por outros fatores. Tipos de avaliações *ex post* incluem avaliações de implementação, de impacto, de resultados e de custo-benefício.

Assim, a avaliação pode ocorrer em diferentes estágios do ciclo de política pública, dependendo do que se deseja observar. Por exemplo, para avaliar os impactos de um programa já implementado, pode-se realizar uma avaliação *ex post* de impacto; já para desenvolver uma nova política, uma abordagem *ex ante* para identificar o problema social a ser combatido e avaliar o desenho proposto para a política seria mais adequada. Em qualquer caso, a avaliação de um programa ou um projeto é específica e pontual.

Já o monitoramento é um processo contínuo que ocorre durante a implementação da política pública e se propõe a acompanhar seu desempenho, fornecendo dados que servem de insumo para a realização de avaliações. Embora de grande relevância, o monitoramento não é o foco deste diagnóstico e será ocasionalmente mencionado devido à sua relação próxima com a avaliação.

1.2 Avaliação de políticas públicas em centro de governo no Brasil

Os três poderes da República desempenham papéis estratégicos no campo da avaliação de políticas públicas. O Poder Legislativo e o Poder Judiciário possuem um papel relevante tanto no controle do Poder Executivo quanto na avaliação de suas próprias iniciativas. As instituições de auditoria — no caso, os Tribunais de Contas — têm o mandato de apoiar o Poder Legislativo no controle externo das contas públicas (artigo 74 da Constituição). Nesse intuito, realizam auditorias operacionais de políticas públicas.

No entanto, o foco desta pesquisa reside no Poder Executivo, tradicionalmente responsável pela elaboração e implementação de políticas públicas, com destaque para os chamados “centros de governo”. A maioria dos estudos destaca o papel proeminente do Poder Executivo, notadamente do centro de governo, em promover a institucionalização da avaliação (Lamarque, 2023:162). Como comenta Daniele Lamarque:

Tendo a iniciativa principal de elaborar e implementar políticas, o governo [Poder Executivo] possui vários instrumentos para facilitar o desenvolvimento da avaliação. Ele pode estabelecer regulamentos ou diretrizes sobre avaliação, inserir cláusulas de avaliação em novos regulamentos, conduzir avaliações *ex ante*, desenvolver a medição de desempenho em documentos orçamentários, garantir a coordenação, ofertar treinamentos e introduzir sistemas de garantia de qualidade [Lamarque 2023:162].¹

O centro de governo pode ser definido sob uma perspectiva estrutural ou funcional (Cavalcante e Gomide, 2020). A definição estrutural refere-se às unidades que são parte formal do gabinete da chefia do Poder Executivo. Por outro lado, a definição funcional inclui unidades fora da estrutura do gabinete que desempenham funções típicas do centro de governo, como coordenação e monitoramento de políticas (Cavalcante e Gomide, 2020:5).

No contexto desta pesquisa, utilizamos a definição funcional, que considera o centro de governo como o conjunto de instituições e atores que dão suporte direto à chefia do Poder Executivo na condução e coordenação de suas agendas estratégicas, mesmo sem estar formalmente ligadas a ele (Cavalcante e Gomide, 2020). Essa definição permite maior elasticidade ao traçar um panorama da avaliação no Poder Executivo no Brasil.²

Os centros de governo são essenciais para alinhar a máquina governamental em torno de prioridades estratégicas (OCDE, 2022). A proximidade do processo avaliativo com o centro de governo é vista como um fator que permite a incorporação pragmática das decisões nas políticas públicas (Briceño, 2010; Martinaitis, Christenko e Kraučiūnienė, 2019).

¹ No original: “Having the primary initiative of designing and implementing policies, the government holds several instruments for facilitating the development of evaluation. It can lay down regulations or guidelines on evaluation, insert evaluation clauses in new regulations, issue *ex ante* assessments, develop performance measurement in budgetary documents, ensure coordination, develop training and introduce quality assessment systems”.

² Para uma análise detalhada do centro de governo a nível federal no Brasil, ver: OCDE (2022).

O foco da pesquisa reside, então, na necessidade de compreender como as práticas de avaliação se desenvolveram no Brasil, especialmente por meio da iniciativa de órgãos de planejamento, orçamento e gestão no Poder Executivo, que buscam avaliar suas próprias políticas e planos. Nesse sentido, selecionamos como respondentes da pesquisa aqueles lotados em Secretarias de Planejamento ou Finanças, ou nos Gabinetes dos chefes do Poder Executivo local, privilegiando a definição funcional de centro de governo.

Como a pesquisa se concentra na avaliação em centros de governo, as estruturas descentralizadas, nas quais cada secretaria avalia independentemente suas políticas, não serão aqui estudadas. A inclusão de outros órgãos e secretarias, bem como parcerias com setores da sociedade civil, universidades e organizações internacionais é, nada obstante, crucial para o desenvolvimento e a consolidação de sistemas de avaliação.³

1.3 Institucionalização e sistemas de avaliação

Para além de olhar para práticas de avaliação, esta pesquisa buscou compreender o estágio da institucionalização da avaliação dentro do poder público. A institucionalização pode ser definida como o conjunto de normas, instituições e instrumentos que levam à incorporação de determinadas práticas à forma usual de fazer política (Opas, 2023:4). No caso da avaliação, isso significa que *evidências são usadas de forma sistemática e transparente para gerar análises objetivas que por sua vez possam conduzir à melhoria das políticas públicas*.

Quando se fala em “institucionalizar”, mais do que se referir à periodicidade ou abrangência de uma atividade, leva-se em conta sua integração ao regime político-institucional existente. Por exemplo, quando um governo deseja avaliar o impacto de uma política educacional e a avaliação está institucionalizada, é possível realizá-la dentro da estrutura existente, contando com equipe qualificada, dados disponíveis e capacidade financeira. Este conjunto de fatores conforma o sistema de avaliação. Em alguns casos, inclusive, pode haver determinação legal prevendo a avaliação anual de políticas estratégicas, ou a obrigatoriedade de realização de avaliações *ex ante* de novas políticas que forem criadas, por exemplo.

³ Briceño (2010); Klier et al. (2022); Lamarque, 2023:166).

Nesse sentido, a conformação institucional da avaliação irá variar de um ente público para outro. A depender do contexto local, do interesse político e da capacidade técnica e financeira disponível, haverá regras, instituições e instrumentos diferentes para avaliar políticas públicas. Em um ente público, pode ser criada uma secretaria central dedicada à temática, enquanto em outro podem ser instituídas unidades especializadas em cada setor, tais como educação, saúde, transporte e assistência social. Os Planos de Avaliação, elementos comuns em sistemas de avaliação, podem ter critérios de seleção e rotinas diferentes. Em todo o caso, o importante é que o ente público conduza as avaliações como parte do seu fazer político habitual, isto é, não extraordinário, ainda que sempre de forma específica.

O processo de institucionalização progressiva culmina com a criação de sistemas de avaliação. Segundo definição de Steve Jacob, a institucionalização da avaliação é “o processo pelo qual sistemas de avaliação são criados, modificados ou até mesmo abolidos” (Jacob, 2023:188). A modificação de um sistema de avaliação abrange seu alargamento, ou ampliação dentro do governo, e seu aprofundamento, tornando-se mais rico em conteúdo (Jacob, 2023:188).⁴

A literatura sobre sistemas de avaliação tem se desenvolvido pelo menos desde a década de 1990, como evidenciam as pesquisas de autores como Boyle, Lemaire e Rist (1999). Para esses autores, um “regime de avaliação” se baseia na organização da capacidade de avaliação, na realização de avaliações e nos aspectos organizacionais e institucionais associados (Lázaro, 2015:16). Parece haver um consenso na literatura especializada de que *um sistema de avaliação existe quando as avaliações são realizadas por meio de estruturas permanentes, que canalizam a demanda por avaliações, fornecendo os dados necessários, e viabilizam o uso dos resultados das avaliações* (Lázaro, 2015:16).

Em sentido similar, Leeuw e Furubo (2008:159) afirmam que “faz sentido pensar em sistemas de avaliação” quando avaliações são viabilizadas por meio de “arranjos permanentes que buscam garantir, em antecipação, a oferta de informação avaliativa”, e não mais de forma *ad hoc*.⁵ Ian Goldman et al. (2023:317)

⁴ No original: “Therefore, the institutionalization of evaluation is the process by which evaluation systems are created, modified, or even abolished. The modification of evaluation systems encompasses the processes of widening across the state, and deepening by becoming richer in content”.

⁵ No original: “when evaluations are no longer commissioned and conducted on an ad hoc basis but through more permanent arrangements, which aim to guarantee, in advance, the supply of evaluative information, it is then wise to think in terms of evaluation systems”.

INTRODUÇÃO

definem sistemas de avaliação como “o conjunto de regras e processos que são conduzidos de forma sistemática para coordenar, desenvolver e usar avaliações”.⁶

Sistemas de avaliação podem ser classificados de diversas formas. A classificação proposta por Bertha Briceño (2010), bastante conhecida, faz referência ao órgão responsável por planejar e executar avaliações e sua posição relativa no governo. Segundo sua classificação, os sistemas de avaliação podem ser centralizados, descentralizados ou independentes. O quadro a seguir apresenta essas definições.

Quadro 2

Sistemas de avaliação: centralizado, descentralizado e independente

Bertha Briceño (2010) identifica três modelos de sistemas de avaliação, em relação à posição da estrutura competente para avaliação: centralizado, descentralizado e independente. O modelo centralizado é aquele em que há um órgão central no Executivo responsável por coordenar avaliações. Aproxima-se do conceito de “centro de governo”, que é o conjunto de órgãos do Poder Executivo que realizam a direção estratégica de suas atividades (OCDE, 2022).

No modelo centralizado, o centro de governo costuma coordenar avaliações com o intuito de se assegurar quanto à efetividade do gasto público. A criação de uma agência especializada em M&A no centro de governo pode levar a se desenvolver padrões mínimos de qualidade para avaliações, de se adotar uma metodologia comum e de manter uma equipe técnica especializada. Assim, geram-se processos de aprendizado, memória institucional e economias de escala. Um desafio relatado nesse tipo de modelo é que os avaliadores têm uma relação distante com os gestores, o que levaria à baixa aderência das propostas avaliativas (Briceño, 2010:3).

No modelo descentralizado, há diretorias ou superintendências especializadas na avaliação de políticas públicas dentro das secretarias ou ministérios finalísticos. O foco desse modelo é o aprimoramento das políticas, pois os órgãos estão avaliando suas próprias políticas. Por outro lado, há menor padronização no governo quanto às práticas de avaliação, o que dificulta a comparação e a partilha de informações. No governo federal brasileiro, há ministérios com larga tradição de avaliação, como é o caso da saúde e do desenvolvimento social. Essa tradição focalizada coexiste com o desenvolvimento mais recente de um sistema centralizado, coordenado pelo CMAP.

O modelo independente envolve a criação de um órgão autônomo, tal qual um conselho da sociedade civil ou instituto de pesquisa. A ênfase desse modelo reside na transparência, controle social e prestação de contas. Por outro lado, como o órgão que coordena a avaliação está fora do centro de governo, pode ter dificuldades em coletar informações e em influenciar a formulação ou revisão de políticas públicas. Um exemplo clássico desse modelo é o Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (Coneval), no México.

Fontes: Briceño (2010); OCDE (2022).

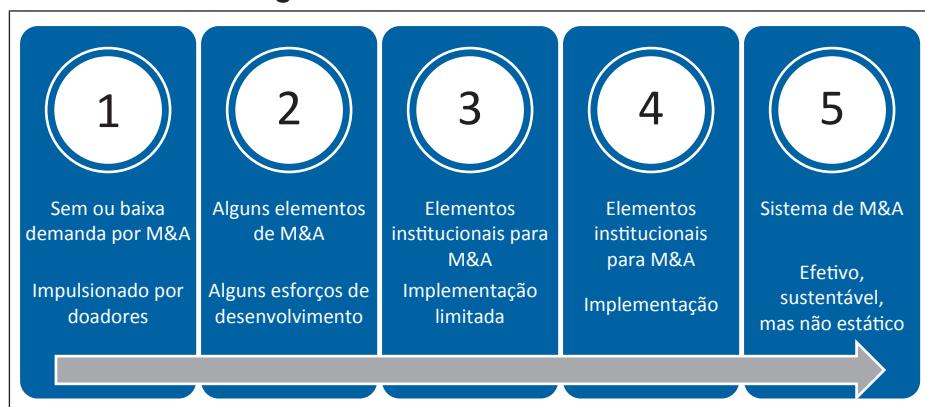
⁶ No original: “when we speak of an evaluation system, we refer to the set of rules and processes that are carried out in a systematic way to coordinate, develop and use evaluations”.

Na implementação de um sistema centralizado, as decisões e as atividades são concentradas em centro de governo, ou órgão central de avaliação. O sistema centralizado facilita a coordenação estratégica das atividades e a integração de políticas públicas transversais, garantindo que as avaliações sejam realizadas de maneira mais organizada e padronizada. Assim, a institucionalização tanto no sentido geral quanto no sentido específico de centro de governo refere-se a uma estrutura organizada e sistemática que visa melhorar a eficiência e a eficácia dos processos de avaliação e tomada de decisão.

Outras classificações buscam definir o grau de desenvolvimento de sistemas de avaliação, baseando-se em elementos como liderança política, ambiente institucional e capacidade técnica. Esse tipo de classificação funciona como uma escala que vai desde os sistemas com poucos elementos até sistemas de avaliação tidos como sustentáveis.

Robert Lahey (2015), avaliando o desenvolvimento de práticas de monitoramento e avaliação de políticas públicas nos países africanos Benin, Botsuana, Etiópia, Mauritânia e Senegal, elaborou uma classificação baseada no nível de maturidade do sistema (figura 1). A maturidade é definida pelos seguintes elementos: experiência em práticas de M&A; nível de comprometimento do governo com o sistema; sustentabilidade institucional; capacidade de implementação de estudos com alto rigor técnico; e participação na tomada de decisão.

Figura 1
Estágios de desenvolvimento de M&A



Fonte: Lahey (2015).

Essa classificação permite visualizar como a institucionalização do M&A avança em níveis, de forma progressiva, sendo o último deles um sistema efetivo e sustentável. Com isso, vemos que a ausência de um sistema de M&A não implica ausência de M&A, pois diversos elementos podem estar presentes, em diferentes estágios de maturação, possibilitando alguma prática avaliativa. A institucionalização da avaliação como uma escala progressiva que culmina em sistemas de avaliação é uma noção compartilhada por esta pesquisa, e que servirá de base para o desenvolvimento da classificação dos municípios, unidades da Federação e governo federal no Brasil.

1.4 Estrutura do diagnóstico

Este diagnóstico está organizado da seguinte forma: no próximo capítulo, será apresentada a metodologia da pesquisa, que se baseia em investigação publicada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2020. No capítulo 3, apresenta-se uma classificação inédita em níveis da institucionalização da avaliação, abrangendo o governo federal, estados e municípios brasileiros. Os capítulos 4 a 7 relatam, de forma detalhada, as experiências de construção de sistemas de avaliação e ampliação de práticas avaliativas no Brasil. O capítulo 8 traz desafios e prioridades para o avanço da agenda de avaliação de políticas públicas, conforme identificados pelas pessoas respondentes da pesquisa. O capítulo 9 apresenta uma síntese desse esforço de avançar na compreensão da institucionalidade da avaliação de políticas, apontando caminhos para seu fortalecimento no país.

2. Metodologia

O presente diagnóstico foi conduzido entre 2022 e 2023, com base em dados primários e secundários. Trata-se de uma pesquisa inédita sobre sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil, por sua abrangência nacional e nível de detalhamento. No total, integram a pesquisa a União, os 26 estados e o Distrito Federal, e 15 municípios, entre capitais e cidades com mais de 500 mil habitantes. Segundo o IBGE, aglomerados populacionais acima de 500 mil habitantes são grandes cidades, ou cidades de grande porte.

A metodologia foi organizada em cinco etapas: aplicação de questionário, entrevistas, consulta a leis e instrumentos de planejamento, elaboração de fichas de síntese por ente federado e categorização por níveis de institucionalização da avaliação. A institucionalização, como visto na introdução, é o processo progressivo de construção de sistemas de avaliação de políticas públicas.

Figura 2
Etapas da metodologia



Fonte: Elaboração própria.

Este capítulo detalha a metodologia da pesquisa, por etapas, e apresenta os elementos que compõem os níveis de institucionalização da avaliação. O apêndice 1 compila 43 fichas, organizadas por ente federado, as quais sintetizam informações acerca do nível de institucionalização da avaliação. Uma versão em branco do questionário aplicado se encontra no apêndice 2.

2.1 Etapas da pesquisa

A primeira etapa da pesquisa consistiu na elaboração e no envio de questionário a governos municipais, estaduais e federal do Brasil. Sua estruturação partiu das questões básicas sobre “Sistemas de Avaliação” da ferramenta de diagnóstico “Análise de Sistemas de Monitoramento e Avaliação” (Monitoring and Evaluation Systems Analysis — Mesa). Essa ferramenta, lançada em fevereiro de 2022, é fruto de troca de experiências entre os centros CLEAR e a Iniciativa Global de Avaliação (GEI, na sigla em inglês).

A partir das questões abertas do Mesa, usou-se a *Survey on policy evaluation* da OCDE (2018) como referência para elaboração do questionário (ver quadro seguinte). As questões foram traduzidas do inglês e adaptadas para melhor se adequar ao contexto brasileiro. Outra referência significativa foi o questionário do Índice Nacional de Capacidades em Avaliação (Ince), que considera sistemas nacionais de avaliação sob cinco dimensões: estrutura institucional, oferta, uso e qualidade das avaliações e existência de espaços multiagentes. Cabe destacar que tanto o questionário da OCDE quanto o Ince se dirigem ao nível nacional, resultando em pesquisas comparativas entre países, ao passo que o presente diagnóstico investiga os níveis nacional e subnacional no Brasil.

O questionário deste diagnóstico conta com 27 questões, entre abertas e de múltipla escolha, sobre uso, qualidade e institucionalização da avaliação (apêndice 2). As questões abrangem a existência de normas específicas sobre avaliação de políticas públicas, os setores competentes para sua realização, quais políticas são avaliadas, se há envolvimento de outros atores na produção de avaliações e o modo como os resultados são divulgados e usados pela Administração Pública. Ainda, a busca pela qualidade das avaliações e os principais desafios e as oportunidades da avaliação foram investigados.

Quadro 3

A avaliação de políticas públicas segundo a OCDE (2020)

A pesquisa *Improving governance with policy evaluation* explora a importância da avaliação de políticas públicas para uma governança sólida e eficiente. Realizada pela OCDE, ela se baseia em uma pesquisa abrangente que contemplou 42 países, entre eles o Brasil, analisando como a institucionalização, a qualidade e o uso dessas avaliações impactam a governança.

O estudo revela que a maioria dos países demonstra um forte compromisso com a avaliação de políticas, com muitos deles incluindo esse processo em suas constituições ou estabelecendo marcos legais específicos. Contudo, ainda existem desafios significativos, como a falta de estratégia coerente e integrada para a avaliação de políticas e a carência de recursos humanos qualificados.

Além dos marcos legais, aproximadamente metade dos países desenvolveu estruturas políticas que oferecem diretrizes e direções estratégicas para as avaliações. O papel crucial das instituições centrais, como ministérios das finanças e de reformas do setor público, no direcionamento estratégico das avaliações é destacado. O estudo também analisa como mecanismos de coordenação e a proximidade do órgão responsável pela avaliação ao poder de decisão política podem aumentar a eficácia das avaliações.

Por fim, a pesquisa enfatiza que a avaliação só pode ser eficaz se for de alta qualidade e se seus resultados forem utilizados de forma adequada. Mecanismos de controle de qualidade, como revisões por pares e treinamentos para avaliadores, são comuns em muitos países, mas o uso efetivo dos resultados das avaliações continua sendo um desafio.

Fonte: OCDE (2020a).

O questionário foi aplicado entre 2022 e 2023 a gestores públicos dos três níveis de governo. Para tanto, foi solicitada a colaboração de representantes da União, dos 26 estados e do Distrito Federal e de 52 municípios, sendo 26 capitais de estados e 26 cidades com mais de 500 mil habitantes no Censo do IBGE de 2010. As respostas foram submetidas no formato eletrônico, de forma anônima, isto é, sem identificação pessoal do respondente. Não obstante, foram registradas informações sobre o órgão de lotação e o ente federado.

Mais especificamente, os questionários foram enviados a representantes de Secretarias de Planejamento, Secretarias de Economia ou Fazenda, ou gabinetes de Governo, conforme identificação prévia da relevância da atuação do órgão público na temática de monitoramento e avaliação de políticas públicas. A lotação dessas pessoas em órgãos centrais de avaliação as coloca na posição de especialistas.

Essa etapa da coleta de dados retornou 42 questionários respondidos. O governo federal respondeu com informações do sistema nacional de avaliação coordenado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

(CMAP). Entre as unidades da Federação, 26 questionários foram respondidos, o que configura uma taxa de resposta de 96%. Considerando os municípios, a taxa de resposta foi de 30%. Isto é, 15 municípios responderam ao questionário, sendo 10 capitais.

Figura 3
Mapa dos respondentes

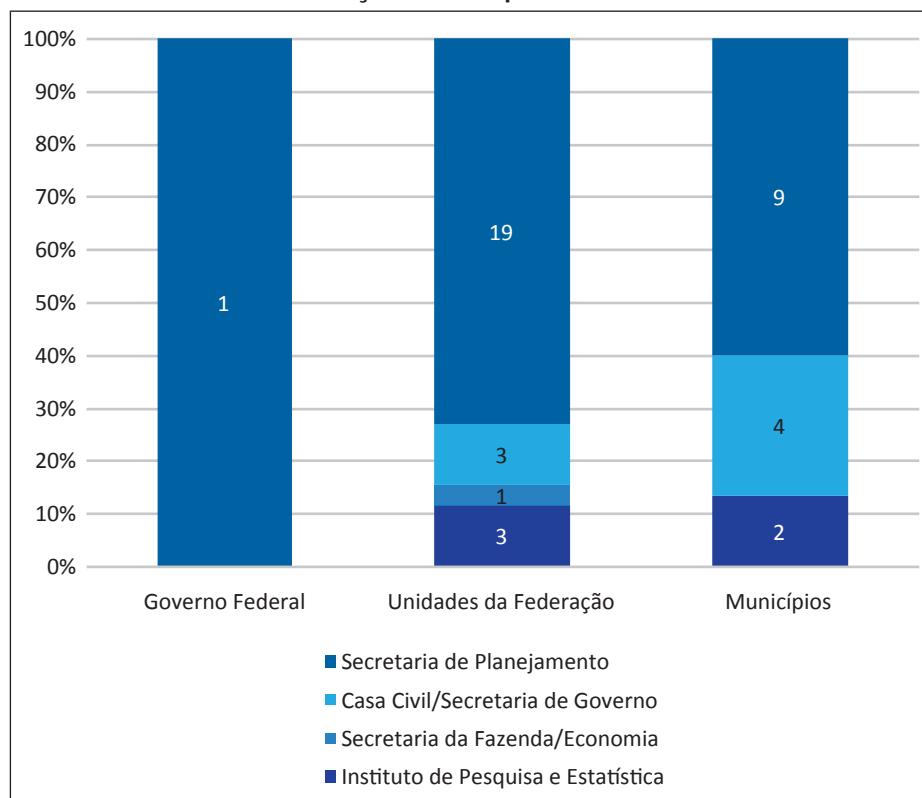


Fonte: Elaboração própria.

No que se refere à lotação das pessoas responsáveis pelas respostas, em 73% dos estados e 60% dos municípios, o vínculo era com a Secretaria de Planejamento ou similar. Em 27% dos estados e 11% dos municípios, o questionário foi preenchido por agente público lotado em gabinete do chefe do Poder Exe-

cutivo ou Casa Civil. Na minoria dos casos, os respondentes estavam lotados em secretarias de economia e em institutos de pesquisa e estatística, o que se justifica em razão de seu conhecimento prévio do tema de avaliação de políticas públicas. Em qualquer caso, a pessoa posicionada para responder o questionário o fez na condição de especialista na temática, por estar afiliada a órgão central de avaliação em ente público.

Figura 4
Lotação dos respondentes



Fonte: Elaboração própria, a partir da resposta de 42 questionários.

Nota: Tamanho das barras representa o percentual de respondentes em relação ao total de cada esfera de governo e o valor no centro das barras, o número de respondentes em cada categoria.

A principal vantagem de aplicar questionários com especialistas, como comentam os pesquisadores Steve Jacob, Sandra Speer e Jan-Eric Furubo (2015:9),

é de obter um julgamento qualificado sobre a temática, o qual advém da sua experiência profissional no setor específico e de seu conhecimento amplo do campo de M&A. Por outro lado, questões como assimetria de informação entre os respondentes e um certo grau de subjetividade no julgamento constituem pontos fracos desse método, como bem documentado na literatura acadêmica de ciência política (Jacob, Speer e Furubo, 2015:9). Por isso, para a construção dos níveis de institucionalização, as respostas dos questionários foram interpretadas à luz das entrevistas e trianguladas com a documentação disponível.

Após a aplicação dos questionários, a segunda etapa da pesquisa consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas com as pessoas especialistas que responderam ao questionário, para obter informações complementares, conforme necessidade e disponibilidade. No total, entre abril de 2023 e maio de 2024, foram entrevistadas respondentes de 13 estados e nove municípios. Essas pessoas serão mencionadas com referência ao estado ou município de lotação, sem alusão a nomes próprios ou aos órgãos em que estão alocadas, em respeito à anonimidade da pesquisa.

A terceira etapa da metodologia consistiu na pesquisa de informações sobre leis, estruturas e práticas de avaliação de políticas públicas em fontes secundárias, notadamente em legislação (leis, decretos, resoluções), relatórios e manuais dos diferentes níveis de governo. Também se recorreu à literatura acadêmica especializada e a relatórios de organizações internacionais sobre avaliação de políticas públicas, no Brasil e internacionalmente, incluindo diretrizes e boas práticas para fortalecimento da avaliação.

A partir dos dados coletados nos questionários, entrevistas, leis, documentos e literatura especializada, foram produzidas fichas que resumem os níveis da institucionalização da avaliação (apêndice 1).⁷ Cada ficha indica a estrutura, legislação, práticas de avaliação, desenvolvimento de competência e uso das avaliações no ente federado. Para o estado que não respondeu ao questionário, informações foram coletadas a partir de fontes secundárias.

⁷ O texto das fichas não foi validado pelos especialistas que responderam ao questionário.

Figura 5
Elementos da institucionalização



Fonte: Elaboração própria.

Por fim, a quinta etapa da metodologia diz respeito à construção de categorias de institucionalização da avaliação. A partir do conjunto de dados da pesquisa, foi desenvolvido um referencial de institucionalização com base em cinco elementos: legislação, estrutura institucional, práticas de avaliação, desenvolvimento de capacidades e uso das avaliações.

Como consequência, o governo federal, as unidades da Federação e os municípios foram categorizados em quatro níveis progressivos de institucionalização da avaliação de políticas públicas, a saber:

- ↓
- Escassos elementos de avaliação
 - Alguns elementos de avaliação
 - Sistema de avaliação em desenvolvimento
 - Sistema de avaliação efetivo

2.2 Elementos dos sistemas de avaliação

Os cinco elementos que compõem os sistemas de avaliação de políticas públicas, conforme mencionados anteriormente, são: legislação, estrutura institucional, práticas de avaliação, desenvolvimento de capacidades e uso das avaliações. Esta seção indica o que foi observado em cada elemento e com qual justificativa, por meio da análise das respostas do questionário, entrevista ou fontes secundárias, como leis e documentos.

Quadro 4
Como os elementos da pesquisa foram definidos

Elemento	Definição	Fonte
Legislação	Evidências de norma jurídica válida sobre avaliação referente à avaliação de políticas públicas ou do Plano Plurianual.	Pesquisa Documental, Entrevistas e Questionário
Estrutura Institucional	Evidências de estrutura institucional no Executivo com competência avaliativa, por nível de dedicação às avaliações.	Pesquisa Documental e Entrevistas
	Presença de agentes não governamentais no processo avaliativo, que não se limitam ao compartilhamento de informações.	Questionário
Práticas de Avaliação	Evidências de avaliações realizadas, por tipo e periodicidade.	Pesquisa Documental, Entrevistas e Questionário
	Evidências da adoção de práticas de garantia de qualidade das avaliações.	Questionário
Desenvolvimento de competências	Evidências de ações realizadas pelo ente para promover competências avaliadoras na equipe do órgão.	Questionário
	Existência de manuais ou guias publicados formalizando as práticas de avaliação.	Questionário e Pesquisa Documental
Uso das Avaliações	Indicação do uso dos resultados das avaliações na tomada de decisão.	Questionário e Entrevistas
	Existência de relatórios de avaliação publicados em canais públicos.	Questionário e Pesquisa Documental

Fonte: Elaboração própria.

2.2.1 Legislação

Este elemento refere-se à existência de base legal para a prática de avaliação de políticas públicas ou de instrumentos de planejamento em órgão central de avaliação. A base legal vigente pode incluir leis, decretos, portarias, instruções normativas ou outros atos normativos editados pelo Poder Executivo.

Foi observada a existência de norma jurídica válida de autoria do ente federado ou órgão a ele pertencente que preveja a realização de avaliações ou indicando a avaliação como competência específica de dado órgão. Não foi feita qualificação entre leis mais ou menos extensas, nem mais ou menos detalhadas, apenas a identificação de um poder-dever expresso da Administração Pública em avaliar suas políticas, programas ou projetos.

Pela experiência internacional comparada, sabe-se que a inclusão da avaliação de políticas públicas em legislação costuma representar um “ponto de virada” no processo de institucionalização (Jacob, 2023:197). No Brasil, de forma similar, a previsão legal indica que o ente público possui fundamento, estrutura e organização para conduzir avaliações. Ademais, no sistema jurídico brasileiro, a existência de previsão legal é determinante para que a Administração Pública possa agir.

2.2.2 Estrutura institucional

As estruturas responsáveis são as instituições ou órgãos públicos com competências relacionadas com a avaliação. Neste diagnóstico, como já explicitado, focou-se na estrutura institucional centralizada de avaliação de políticas públicas. Podem ser tanto aquelas responsáveis por planejar avaliações, por exemplo, definindo as políticas a serem avaliadas e um calendário de avaliações, bem como aquelas que executam as avaliações. Nesse sentido, pode haver mais de um órgão público com competências de avaliação em dado ente federativo.

Quanto a esse aspecto, foi buscada resposta no questionário e em documentação sobre o órgão público responsável por avaliações. Essa informação foi referendada pela existência de norma jurídica válida indicando a competência de órgão público que participa do centro de governo em realizar avaliações, ou pela experiência prática, por exemplo, por meio da autoria de relatório de avaliação publicado.

2.2.3 Práticas de avaliação

As práticas avaliativas são o centro nevrálgico de sistemas de avaliação em construção ou efetivos. Como destacam Ian Goldman et al. (2023:318), “com frequência se presume que, se vários componentes de um sistema de avaliação existem, então a avaliação foi institucionalizada. Entretanto, acima de tudo, o que importa é se avaliações estão sendo conduzidas e utilizadas”.⁸

Para verificar este elemento, observou-se se o ente federado publica relatórios de avaliação de políticas públicas (*ex ante* ou *ex post*) e/ou relatórios de avaliação do Plano Plurianual, de forma periódica. Por relatórios de avaliação entende-se um documento formal denominado como tal e que contém, pelo menos, o objeto, a metodologia e as conclusões de uma análise aprofundada de uma política pública ou instrumento de planejamento.

Cabe aqui uma observação sobre a polissemia do termo “avaliação”. Como bem notou a OCDE (2020a:10), esse termo “pode cobrir uma vasta gama de práticas”. Em pesquisa realizada com 42 países, a OCDE (2020a) constatou que 27 deles adotavam pelo menos uma definição de avaliação. Neste diagnóstico, observou-se que os entes públicos brasileiros usam o termo “avaliação” para se referir a práticas variadas dentro do espectro do Monitoramento e Avaliação (M&A). Assim, foram seguidas, na maior parte, as definições adotadas pelos entes, optando-se por melhor apresentar as diferenças entre elas ao longo do diagnóstico.

Em relação a relatórios de avaliação do PPA, a periodicidade de publicação varia, na maior parte das vezes, entre anual e bienal. O que contou para a pesquisa é que tenham sido publicados conforme a periodicidade legal estipulada. Se a lei prevê que o relatório de avaliação do PPA deve ser anual, observou-se se de fato o relatório foi publicado todos os anos, pelo menos nos últimos dois ciclos de planejamento governamental plurianual, incluindo o ciclo atual, ainda que incompleto. O mesmo raciocínio foi aplicado para relatórios bienais.

Ainda que o compartilhamento público dos relatórios de avaliação seja preferível, uma vez que gera um bem comum para a população e favorece a transparência e prestação de contas do governo, foram considerados relatórios

⁸ No original: “It is often presumed that if several elements of an evaluation system exist then evaluation has been institutionalized. However, above all, what matters is whether evaluations are being undertaken and the results used”.

disponíveis em canais públicos ou não. Nestes casos, os relatórios foram enviados à equipe da pesquisa pela pessoa respondente ao questionário.

A partir das respostas, observaram-se os seguintes casos:

- Entes federados que realizam avaliações periódicas do PPA e avaliações *ex ante* e *ex post* de políticas públicas, de forma estruturada;
- Entes federados que realizam avaliações periódicas do PPA e que possuem experiências pontuais com avaliações de políticas públicas;
- Entes federados para os quais não foi encontrada evidência de avaliações do PPA ou de políticas públicas até dezembro de 2023.

2.2.4 Desenvolvimento de competências

O desenvolvimento de competências avaliadoras é essencial para a institucionalização da avaliação de políticas públicas, pois garante a capacidade técnica necessária para conduzir avaliações rigorosas e informadas. A publicação de guias e manuais também qualifica a atuação pública de forma positiva, pois indica a existência de padrões, metodologias e orientações práticas que padronizam e elevam a qualidade das avaliações realizadas, facilitando a adoção de melhores práticas por profissionais e organizações.

Para compor este elemento, foram verificadas as respostas no questionário às perguntas sobre desenvolvimento de competências avaliadoras (múltipla escolha) e publicação de guias ou manuais de avaliação, e complementadas com entrevistas.

Por competências avaliadoras entendem-se os conhecimentos técnicos e de gestão necessários para planejamento e realização de avaliações, bem como para disseminação dos seus resultados. Para essa pergunta, entre as respostas possíveis constavam do questionário:

- Oferta de *treinamento* em avaliação para pessoas gestoras públicas, seja conduzido pelo próprio governo, por terceiros contratados para prestar tal serviço ou por instituições de ensino, custeado pelo governo.
- Estabelecimento ou apoio de uma *rede de avaliadores*, para fortalecimento de experiências, aperfeiçoamento de métodos avaliativos e disseminação de boas práticas.

- *Assessoria em avaliação* para orientar e capacitar pessoas gestoras públicas na estruturação e realização de avaliações.
- *Categoria de trabalho específica* para avaliadores no governo, com requisitos claros de qualificação e habilidades exigidos, ou com plano de carreira.
- *Revisão por pares* de planos e desenhos de avaliação, a qual pode ser interna ou externa ao governo, por meio da qual os planos e desenhos de avaliação são revisados e aperfeiçoados.
- *Painéis consultivos* ou comitês de direção para avaliações, que são órgãos técnicos que elaboram diretrizes e orientações técnicas para os gestores públicos realizarem avaliações, de modo a promover maior padronização e qualidade das avaliações.

2.2.5 Uso dos resultados das avaliações

O uso dos achados das avaliações refere-se à incorporação das conclusões e recomendações das avaliações no ciclo das políticas públicas. Na gestão pública informada por evidências, os achados das avaliações servem de subsídio para revisão das políticas avaliadas e, eventualmente, para elaboração de novas políticas. Entende-se que um sistema de avaliação é mais avançado quando há utilização das evidências produzidas (Briceño, 2010; Martinaitis Martinaitis, Christenko e Kraučiūnienė, 2019).

O uso dos resultados pode abranger práticas variadas. Um primeiro nível de uso seria a disseminação dos resultados dentro da Administração Pública. De fato, as pessoas gestoras públicas terem conhecimento das conclusões das avaliações é o primeiro passo para que possam usá-las no fazer da política pública. Conhecidas as conclusões e recomendações, caberia à Administração Pública dar seguimento a elas, por exemplo, revisando a forma de seleção de beneficiários de dada política pública ou alterando seu modelo de gestão. Isso corresponderia a um segundo nível de uso. Um terceiro nível de uso seria, por sua vez, a utilização dos dados e conclusões pelo órgão central para informar decisões alocativas de recursos entre programas.

A principal fonte de dados deste elemento é o questionário. Foram contabilizadas as respostas positivas às perguntas sobre promoção do uso dos resultados das avaliações no governo e sobre publicação de relatórios de avaliação em sites do governo. Para alguns casos, a informação foi completada em entrevistas semiestruturadas.

2.3 Proposta de classificação

Este diagnóstico apresenta uma proposta de classificação para institucionalização da avaliação de políticas públicas que leva em consideração os instrumentos e as práticas observadas no governo federal, unidades da Federação e municípios brasileiros. A classificação foi desenvolvida a partir do referencial teórico e dos elementos escolhidos, e categorizada com base nas respostas aos questionários e nos dados coletados em entrevistas, legislação e documentos públicos (seção 2.1).

A classificação resulta em quatro níveis de institucionalização, em função da presença ou ausência dos cinco elementos que a compõem. Os níveis de institucionalização são os seguintes: elementos escassos de avaliação, alguns elementos de avaliação, sistemas de avaliação em desenvolvimento e sistemas de avaliação efetivos (ver quadro a seguir).

Quadro 5
Níveis da institucionalização da avaliação

Nível/Elemento	Legislação	Estrutura Institucional	Práticas de Avaliação	Desenvolvimento de Capacidades	Uso das Avaliações
Elementos escassos de avaliação	Previsão legal genérica na maioria dos casos	Estrutura específica na maioria dos casos	Não observadas	Em alguns casos	Sem evidência
Alguns elementos de avaliação	Previsão legal genérica	Estrutura específica	Práticas estruturadas de avaliação do PPA; demais práticas de forma esporádica	Em alguns casos	Em alguns casos
Sistemas de avaliação em desenvolvimento	Lei criadora de sistema de avaliação	Estrutura específica	Práticas estruturadas de avaliação do PPA; ampliação das demais práticas prevista no sistema	Em alguns casos	Em alguns casos
Sistemas de avaliação efetivos	Lei criadora de sistema de avaliação	Comitê de avaliação ou similar em funcionamento	Práticas estruturadas de avaliação do PPA e de políticas públicas	Capacitação presente	Uso presente

Fonte: Elaboração própria.

Os entes subnacionais com sistemas de avaliação efetivos são aqueles em que os cinco elementos estão presentes de forma desenvolvida e estruturada. O uso das avaliações é observado, ainda que não de forma estruturada. Os sistemas de avaliação em desenvolvimento encontram-se em estágio de consolidação de práticas avaliativas *ex ante* e *ex post* e de fortalecimento da governança da avaliação. Naqueles entes federados classificados como possuindo “alguns elementos de avaliação”, as práticas avaliativas recorrentes são focadas na avaliação de instrumentos de planejamento, como planos estratégicos e Planos Plurianuais (PPA). Nos estados e municípios com elementos escassos de avaliação, em sentido contrário, não foram identificadas práticas de avaliação de políticas ou de instrumentos de planejamento, mas há, na maioria dos casos, legislação e estrutura previstas para tanto.

Os próximos capítulos apresentam de forma detalhada os resultados da pesquisa, sendo organizados a partir dos diferentes elementos que compõem os sistemas de avaliação e por nível de classificação de sistema de avaliação, em ordem decrescente.

3. Classificação da institucionalização da avaliação

Este capítulo apresenta uma visão geral dos resultados da pesquisa, a partir dos diferentes elementos que compõem os sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil: previsão legal, estrutura institucional, práticas de avaliação, desenvolvimento de competências e uso das avaliações.

Os elementos se relacionam de forma constitutiva e positiva com a institucionalização da avaliação de políticas públicas. Quanto mais elementos o ente subnacional tiver, e quanto maior for sua qualidade, ou nível de maturidade, mais avançado será o nível de institucionalização da avaliação.

Assim, nos estados e municípios classificados como possuindo “escassos elementos” de avaliação, a avaliação de políticas públicas está menos estruturada. Nos estados e municípios com todos os elementos presentes, a avaliação se encontra num nível mais avançado de institucionalização. As subseções seguintes explicitam melhor os conceitos por trás de cada elemento.

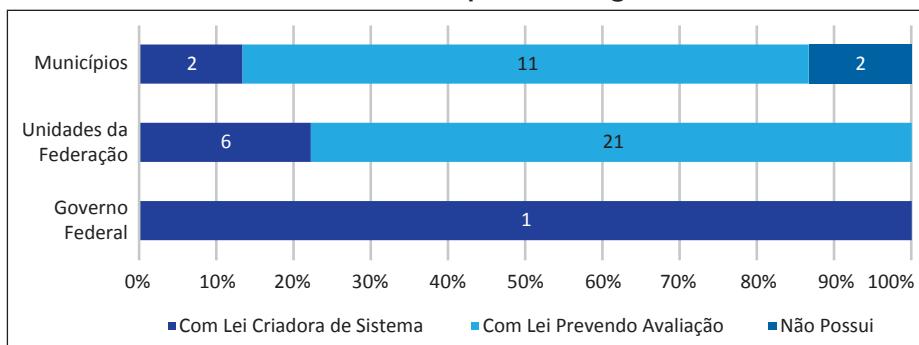
3.1 Previsão legal

Em 41 dos 43 entes federados da pesquisa, há legislação — lei, decreto ou outro ato normativo — versando sobre avaliação de políticas públicas ou instrumentos de planejamento. Apenas nos municípios de João Pessoa e Joinville não foi encontrada previsão legal sobre o tema.

A previsão legal pode ser mais ou menos robusta. Em muitos entes subnacionais, a referência legal se resume a artigo de lei ou decreto mencionando a necessidade de se avaliar programas dos Planos Plurianuais (PPA), constante das próprias leis dos PPAs. Já em entes públicos com sistemas de avaliação em desenvolvimento ou efetivos, essa legislação costuma ser mais robusta: ao instituir a avaliação como prática sistemática, a lei ou decreto prevê prazos, competências e práticas avaliativas. Nesse sentido, a previsão legal é instrumental na criação de sistemas de avaliação.

CLASSIFICAÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO

Figura 6
Existência de previsão legal



Fonte: Elaboração própria.

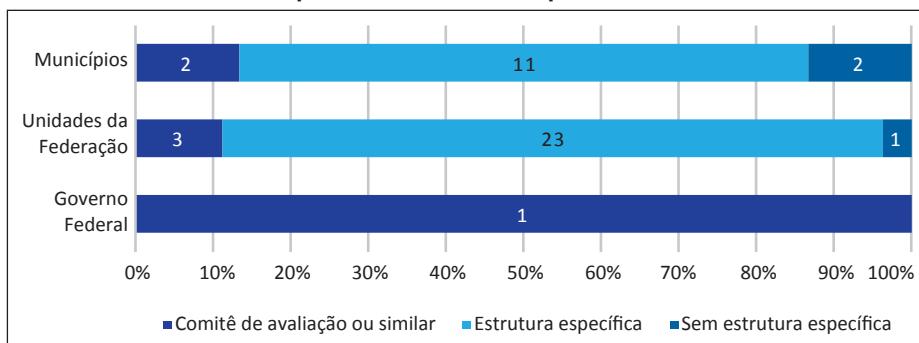
Nota: O tamanho das barras representa o percentual de respondentes em relação ao total de cada esfera de governo e o valor no centro das barras, o número de respondente em cada categoria.

Como exemplos de sistemas de avaliação instituídos por lei, podemos citar a Lei nº 10.744/2017 do estado do Espírito Santo, que cria o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (Simapp), e o Decreto nº 14.250/2021 do município de Niterói, no Rio de Janeiro, que cria o Sistema de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas de Niterói (Simagi). Essas legislações definem os objetivos dos sistemas de avaliação, alocam competências e estabelecem instrumentos para práticas de avaliação.

3.2 Estrutura responsável

A estrutura responsável pela avaliação pode ser um comitê de avaliação ou outro órgão colegiado, geralmente criado para a finalidade específica de planejar e coordenar avaliações, ou uma estrutura específica em órgão já existente do governo, como Secretaria de Planejamento ou Secretaria da Fazenda. Os municípios de São Paulo e Niterói possuem comitê de avaliação ou similar, e os estados do Ceará, Espírito Santo e Minas Gerais também. Em poucos casos, não há estrutura específica, notadamente nos municípios de João Pessoa e Joinville e no estado de Sergipe.

Figura 7
Figura 7
Tipo de estrutura responsável



Fonte: Elaboração própria.

Nota: O tamanho das barras representa o percentual de respondentes em relação ao total de cada esfera de governo e o valor no centro das barras, o número de respondente em cada categoria.

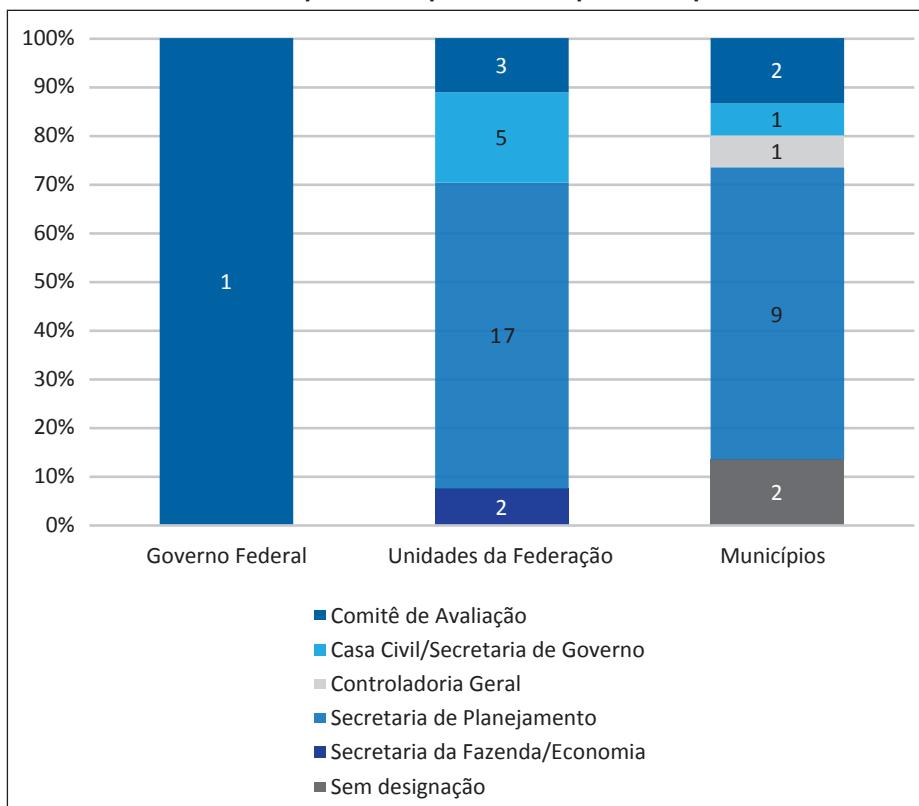
A Secretaria de Planejamento é responsável por avaliar políticas públicas em 17 das 27 unidades da Federação e em nove dos 15 municípios. Em Santa Catarina, o órgão responsável é a Secretaria da Fazenda. No Amazonas, são competentes a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação e a Secretaria da Fazenda. No município de Londrina, o ente responsável por coordenar a avaliação é a Controladoria Geral, a partir de insumos fornecidos pelos órgãos setoriais, advindos de seus processos de acompanhamento. Em outros entes, trata-se da Casa Civil ou de Secretaria de Governo. São, em qualquer desses casos, hierarquias próximas ao centro de governo, conducentes ao desenvolvimento de sistemas de avaliação do tipo centralizado.

Em entes públicos dotados de sistemas de avaliação, o arranjo de governança tende a envolver múltiplos atores, organizados em torno de um comitê ou comissão de avaliação criado para esse fim. Desse modo, a competência é atribuída ao comitê de avaliação ou similar, enquanto órgão colegiado com representantes de diversas instituições e órgãos públicos.

Em Minas Gerais, por exemplo, há dois comitês: o Comitê Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cemap), e o Comitê Executivo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Comex). O Cemap é a instância máxima do sistema, com função deliberativa, que requisita e valida avaliações. O Comex estabelece o fluxo das ações e executa ou acompanha as avaliações.

CLASSIFICAÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO

Figura 8
Estrutura responsável por avaliar políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

Nota: O tamanho das barras representa o percentual de respondentes em relação ao total de cada esfera de governo e o valor no centro das barras, o número de respondente em cada categoria.

A composição desses comitês varia conforme o caso, mas costuma envolver secretarias de planejamento, de economia ou administração fazendária, instituições de ensino e pesquisa e representantes do gabinete da chefia do Poder Executivo. No município de São Paulo, por exemplo, está previsto que a Comissão de Avaliação de Políticas Públicas será composta de representantes da Secretaria da Gestão Municipal, da Secretaria da Fazenda e do Gabinete de Prefeito, pelo menos (artigo 25 do Decreto Municipal nº 63.336/2024).

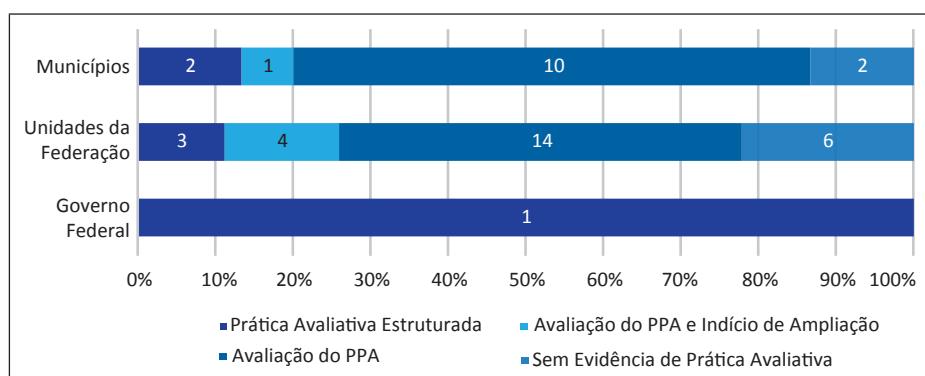
Para os municípios de João Pessoa e Joinville, não se tem informação de qual seria a secretaria competente, nem se está prevista tal alocação de respon-

sabilidade. Como nesses entes tampouco se observaram práticas de avaliação, a atribuição de competências seria, nesses casos, um indício eminentemente formal da institucionalização da avaliação.

3.3 Práticas avaliativas

As práticas avaliativas referem-se a avaliações de políticas públicas ou a avaliações de instrumentos de planejamento, como planos estratégicos e Planos Plurianuais (PPA). Em 35 dos 43 entes federados da pesquisa constataram-se práticas de avaliação, em graus diversos de maturação. Apenas em seis estados e dois municípios não foram observadas práticas avaliativas.

Figura 9
Práticas avaliativas



Fonte: Elaboração própria.

Nota: O tamanho das barras representa o percentual de respondentes em relação ao total de cada esfera de governo e o valor no centro das barras, o número de respondente em cada categoria.

Avaliações do PPA referem-se a avaliações da execução de programas constantes de planos estratégicos de governo ou de Planos Plurianuais. Como será mais bem desenvolvido no capítulo 6, a avaliação de planos acompanha seu grau de execução físico-orçamentária, bem como o progresso de metas de governo preestabelecidas. Indicadores de processo, produto e resultado podem ser usados para se mensurar o progresso nas metas de governo. Há diversas metodologias de avaliação de instrumentos de planejamento entre os respondentes da pesquisa, sendo esta prática mais disseminada a nível subnacional no Brasil.

A prática avaliativa estruturada é aquela que se dá de forma planejada, sistemática e recorrente na gestão pública. Normalmente, está presente nos casos com sistemas de avaliação efetivos. O município de Recife é único no sentido de realizar tal prática no bojo de um núcleo especializado em avaliação e ciência de dados na Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital, mas sem contar, por outro lado, com a estrutura de governança ampliada de um sistema de avaliação.

Os quatro estados e o município com avaliação do PPA e indício de ampliação são aqueles para os quais a prática principal de avaliação é de acompanhamento do PPA, mas que contam com legislação e estrutura administrativa que favorece a ampliação da avaliação para práticas avaliativas estruturadas. São exemplos os estados do Maranhão e São Paulo.

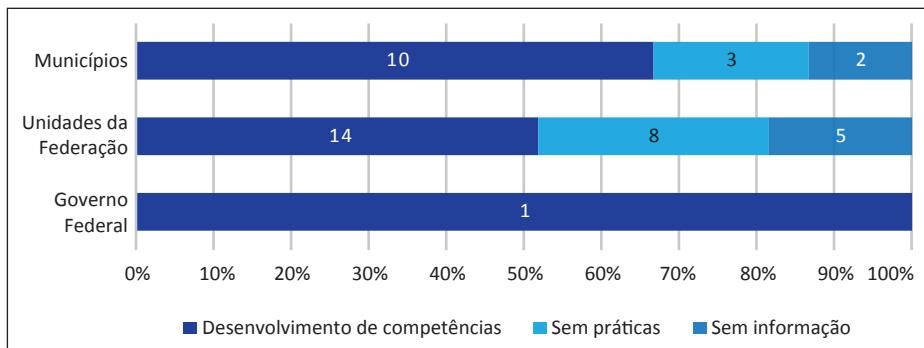
Por fim, nota-se que a existência de previsão legal não é garantia de realização de avaliações. Nos estados do Acre, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins, há previsão legal de avaliação dos programas dos Planos Plurianuais, mas não foram identificadas avaliações implementadas. Em sentido diverso, observam-se práticas pontuais de avaliação de políticas públicas sem que tenha sido necessário lei ou decreto específico para tanto, como no Rio Grande do Sul. A obrigação da avaliação pode derivar de outras fontes legais, a exemplo de contratos de financiamento.

3.4 Desenvolvimento de competências avaliadoras

Entre os 42 entes da pesquisa, 25 afirmaram possuir práticas de desenvolvimento de competências avaliadoras. O governo federal, 14 unidades da Federação (estados e DF) e 10 municípios responderam no questionário adotar uma ou mais práticas nesse sentido.

A prática mais comum é a oferta de treinamentos. De fato, treinamentos, entre cursos, seminários e certificados, são fundamentais para que os gestores públicos se apropriem da temática da avaliação de políticas públicas. A revisão por pares tem sido buscada por alguns estados, como Ceará e Espírito Santo, para promoção de maior imparcialidade e rigor das avaliações. Redes de avaliadores e painéis consultivos ou comitês de direção são relativamente incomuns. Essas e outras práticas serão mais bem discutidas ao longo da pesquisa, mas a figura a seguir permite uma visão geral de quais modalidades são adotadas nos entes públicos.

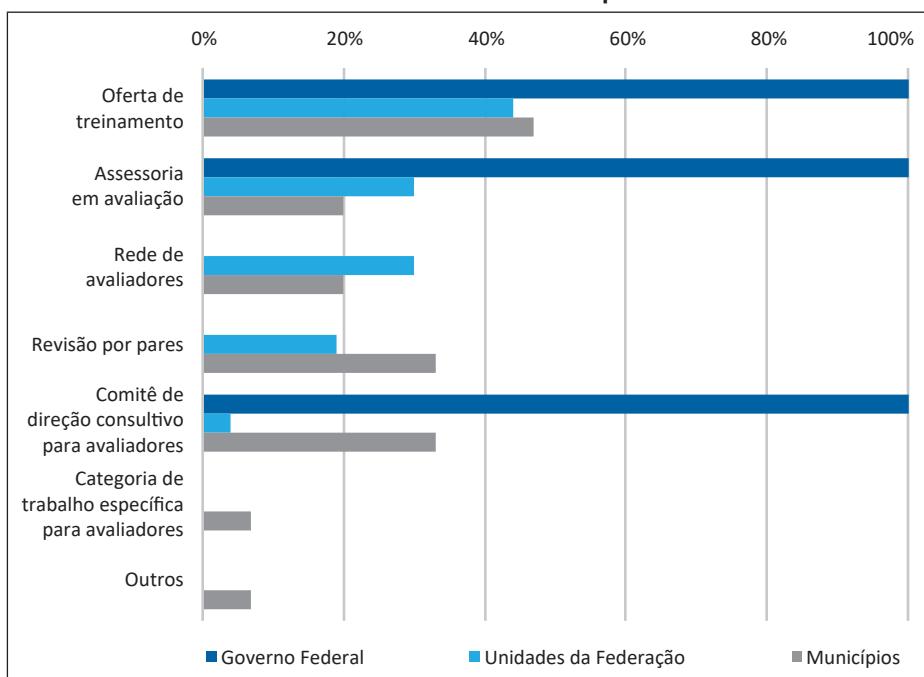
Figura 10
Desenvolvimento de competências



Fonte: Elaboração própria.

Nota: O tamanho das barras representa o percentual de respondentes em relação ao total de cada esfera de governo e o valor no centro das barras, o número de respondentes em cada categoria.

Figura 11
Modalidades de desenvolvimento de competências avaliadoras

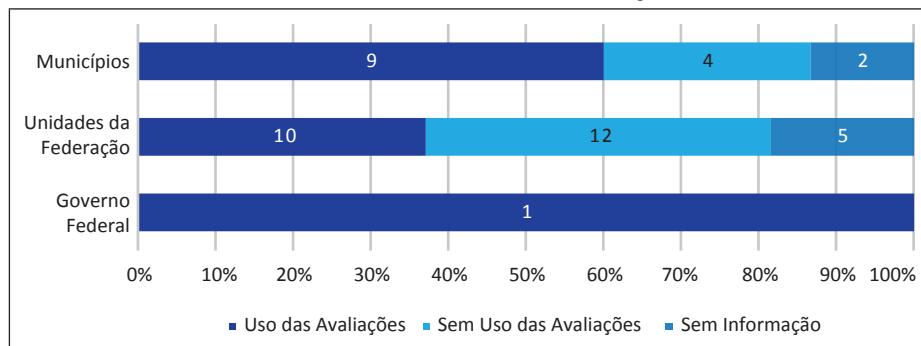


Fonte: Elaboração própria.

3.5 Uso dos resultados das avaliações

Entre os entes públicos da pesquisa, 20 relataram fazer uso dos achados das avaliações. Entre as respostas afirmativas, foi comentado que os resultados são disseminados em reuniões realizadas entre os gestores públicos e na cúpula de governo. Tendo-se conhecimento das conclusões das avaliações, estas podem servir de insumo para qualificar a decisão pública. Também foi reportado que os achados das avaliações são usados na revisão de programas do Plano Plurianual.

Figura 12
Uso dos resultados das avaliações



Fonte: Elaboração própria.

Nota: O tamanho das barras representa o percentual de respondentes em relação ao total de cada esfera de governo e o valor no centro das barras, o número de respondente em cada categoria.

Todavia, não se tem evidência de quantas ou quais políticas públicas foram efetivamente revisadas ou substituídas em função dos achados de avaliações. Ademais, mecanismos sistemáticos para acompanhar o grau de implementação de recomendações nos governos ainda têm adoção restrita. Um desses mecanismos é o Plano de Ação, por meio do qual o órgão setorial responsável pela política avaliada se compromete a adotar ações estratégicas dentro de um certo cronograma a fim de cumprir com as recomendações previstas.

3.6 Níveis da institucionalização da avaliação

Com base nos elementos apresentados anteriormente, esta seção apresenta os níveis de institucionalização da avaliação para o governo federal, estados e municípios da pesquisa.

O Governo Federal, os estados do Ceará, Espírito Santo e Minas Gerais e o município de Niterói possuem sistemas de avaliação efetivos, nos quais os cinco elementos da institucionalização estão presentes, em alguma medida. Os estados de Goiás, Bahia, Maranhão e São Paulo e o município de São Paulo apresentam indícios de ampliação de suas práticas, de modo a incorporar avaliações planejadas e estruturadas de políticas públicas. Assim, classificam-se como sistemas de avaliação em desenvolvimento.

A maioria dos estados e municípios da pesquisa adota práticas de avaliação de instrumentos de planejamento em secretarias de planejamento ou similares, fundamentadas em legislação correspondente. Estes compõem o grupo com alguns elementos de avaliação, em que por vezes são feitas avaliações de políticas públicas, de forma pontual. Pela ausência de indícios de avaliações de políticas de forma recorrente e planejada ou de governança em estruturação que permita a realização de tais avaliações, não se pode dizer que há sistemas de avaliação em desenvolvimento nesses entes federados.

É notável que no Brasil, onde os sistemas de avaliação têm tido desenvolvimento recente, a partir dos anos de 2010, a avaliação seja muito incipiente numa minoria dos entes públicos. De fato, somente em seis estados e dois municípios da pesquisa não se observaram práticas avaliativas, apesar de possuírem legislação e estrutura referente à avaliação. São aqueles categorizados como estados e municípios com escassos elementos de avaliação.

A existência e a qualidade dos diferentes elementos da classificação apontam para níveis variados de institucionalização. À medida que os governos aprimoram suas práticas de avaliação, desenvolvem sistemas de avaliação, mais ou menos eficazes. Sistemas existem quando práticas, atores e instrumentos operam uma governança formal e estruturada. Apenas com elementos de legislação e estrutura, não há como se falar na existência de um sistema propriamente dito. A implementação de práticas avaliativas, nesse sentido, é o elemento mais definidor da classificação, pois é a que revela o que está sendo executado.

Figura 13
Classificação em níveis por ente público



Fonte: Elaboração própria.

Assim, os elementos de maior relevo para identificar e acompanhar o avanço da institucionalização da avaliação são as práticas avaliativas implementadas e o tipo de estrutura dedicada para avaliação. Até porque, com exceção dos municípios de João Pessoa e Joinville, todos os respondentes da pesquisa possuem alguma previsão legal sobre avaliação. Já o desenvolvimento de competências e o uso dos resultados das avaliações são elementos qualificadores que demonstram maior avanço nas práticas, indicando maior preparo e qualificação, de modo a fortalecer a gestão baseada em evidências.

As práticas atualmente observadas nos governos brasileiros são mais bem compreendidas dentro de um conceito polissêmico de avaliação, podendo abranger diversos tipos, com ênfases distintas. A avaliação de políticas públicas, como ocorre nos sistemas de avaliação efetivos, é uma prática que tem avançado no país nos últimos anos. Não obstante, a avaliação do Plano Plurianual é a prática mais amplamente adotada. Como será discutido no capítulo 6, a avaliação do PPA não é uma avaliação aprofundada de uma política pública específica, mas sim um acompanhamento geral da execução dos programas de governo. Ao mesmo tempo, não se limita a um monitoramento, pois gera análises que levam à revisão e adaptação de programas, permitindo identificar gargalos de implementação. Portanto, o termo avaliação será mobilizado de forma ampla, de modo a abarcar a diversidade de práticas institucionais observadas.

Os capítulos seguintes apresentam com mais detalhes as experiências com avaliação de políticas públicas nos três níveis de governo, seguindo os níveis de institucionalização dos sistemas de avaliação.

4. Sistemas de avaliação efetivos

Este capítulo apresenta os sistemas de avaliação efetivos do governo federal, dos estados do Ceará, Espírito Santo e Minas Gerais e do município de Niterói. Nesse nível, há previsão legal sobre avaliação, estrutura institucional dedicada para realizar avaliações em órgão central de governo, avaliações *ex ante* e *ex post* recorrentes de políticas públicas e indícios variáveis de uso dos resultados das avaliações, pautados pelo diálogo com tomadores de decisões e presença de práticas de desenvolvimento de competências avaliadoras.

Em comum, esses entes públicos realizaram avanços notáveis no desenvolvimento de sistemas de avaliação de políticas públicas. Em menos de 10 anos, saíram de um estágio inicial com baixa institucionalização da avaliação para a construção de sistemas robustos, dotados de regimes de governança estruturada e avaliações planejadas e recorrentes. Este capítulo detalha esses avanços e o modo de operacionalização dos diferentes sistemas.

O Espírito Santo e o Ceará foram pioneiros nessa missão, tendo criado as bases de seus sistemas de M&A em 2017, enquanto os outros sistemas se estruturaram nos últimos cinco anos. Em 2016, foi criado o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) do governo federal, transformado em Conselho em 2019, o qual foi seguido pelo sistema de M&A de Minas Gerais de 2021, assim como o de Niterói. Avanços e novidades ainda são observados na legislação, estrutura e prática desses sistemas, o que demonstra sua adaptabilidade e constante atualização diante dos desafios.

O esforço de construção desses sistemas revela a importância de uma cultura avaliativa, na qual a avaliação é vista como uma oportunidade de aprendizado e aperfeiçoamento das políticas públicas. O Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais tem como diretrizes *accountability*, cultura avaliativa e valor público. No CMAP, têm sido fortalecidos mecanismos de aproximação entre a equipe responsável pela avaliação e os gestores públicos. No capítulo 8, serão abordados com maior profundidade os desafios e oportunidades para fortalecimento dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil.

Figura 14
Sistemas de avaliação efetivos, por região



Fonte: Elaboração própria.

4.1 Governo federal: o papel coordenador do CMAP

O sistema de avaliação efetivo do governo federal, conduzido em centro de governo e com caráter estratégico, é coordenado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). O CMAP conta com uma governança que envolve o Ministério do Planejamento e Orçamento, na coordenação; a Casa Civil da Presidência da República; a Controladoria-Geral da União (CGU); o Ministério da Fazenda; e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (artigo 5º do Decreto nº 11.558/2023).

Além do CMAP, há outros órgãos envolvidos no sistema de avaliação do governo federal. O Comitê Interministerial de Governança (CIG), composto pelos ministros da Casa Civil, Economia e Controladoria-Geral da União,

emite diretrizes e recomendações à administração pública federal para garantir a coerência e a coordenação das políticas públicas (artigos 7º-A e 13-A do Decreto nº 9.203/2017). No sistema de avaliação federal, o CIG desempenha uma função orientadora e estruturante, de garantia de qualidade. Para tanto, faz recomendações ao CMAP, como foi o caso das recomendações para criação de Agenda de Trabalho Anual e para publicação de Relatório Anual de Atividades (Brasil, 2022a).

Institutos de pesquisa e escolas de governo, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apoiam o desenvolvimento das atividades de avaliação e de pesquisa no CMAP (artigo 9º, § 3º do Decreto nº 11.558/2023). Os presidentes do Ipea e da Enap, ou seus respectivos suplentes, participam das reuniões do CMAP, mas sem direito a voto (artigo 5º, § 4º do Decreto nº 11.558/2023). Os próprios Ministérios setoriais também participam da execução de avaliações, bem como a CGU.

As origens do sistema de M&A no governo federal datam de 2015, quando se formulou proposta de criação do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Revisão da Despesa Pública. Nesse mesmo ano, foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento dos Gastos Públicos, o GTAG (Miranda et al., 2021:37). Em 2016, foi criado o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, que realizou avaliações de políticas estratégicas para o governo, tais como as do Benefício de Prestação Continuada e da Aposentadoria por Invalidez.⁹

A pesquisadora Patrícia Oliveira, em dissertação sobre a atuação do CMAP entre 2016 e 2017, comenta que, “até a instituição do CMAP, não havia uma política de monitoramento e avaliação das políticas públicas federais formalizada” (Oliveira, 2019:41). Foram feitos, nada obstante, esforços anteriores para acompanhar políticas públicas tidas como prioritárias para o governo, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Oliveira, 2019:41).

Em 2019, esse Comitê de M&A foi substituído pelo Conselho de M&A, também de acrônimo CMAP. O CMAP é uma instância de natureza consultiva que avalia políticas públicas pré-selecionadas, acompanha a implementação das

⁹ Sobre a atuação do Comitê CMAP entre 2016 e 2017, ver: Oliveira (2019). Sobre um histórico da criação do CMAP, ver: Miranda et al. (2021).

propostas de aprimoramento das políticas avaliadas e monitora a implementação de políticas públicas, com o objetivo de garantir a efetividade do gasto público (artigo 3º do Decreto nº 11.558/2023).

O CMAP é responsável por avaliar políticas públicas selecionadas anualmente a partir dos programas finalísticos do PPA, conforme determina a Lei do Plano Plurianual 2024-2027 (artigo 17, § 1º da Lei nº 14.802/2024). Nos termos da lei, a avaliação é definida como o “processo sistemático, integrado e institucionalizado da análise dos programas finalísticos e seus atributos, das agendas transversais e das prioridades do governo federal (artigo 17 da Lei nº 14.802/2024). Veja-se:

Art. 17. A avaliação do PPA 2024-2027 constitui processo sistemático, integrado e institucionalizado de análise dos programas finalísticos e seus atributos, das agendas transversais e das prioridades do Governo federal, com o objetivo de aprimorar as políticas públicas e a qualidade do gasto público.

§ 1º A avaliação a que se refere o caput será realizada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas — CMAP, e também poderá ser realizada pelo órgão central de planejamento e orçamento e pelos órgãos setoriais, em articulação com o CMAP, na forma estabelecida em ato do Poder Executivo federal.

§ 2º As avaliações realizadas no âmbito do CMAP incluirão políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, selecionadas anualmente a partir dos programas a que se refere o Anexo III.

§ 3º A escolha das políticas que constarão da lista anual de avaliações ocorrerá de acordo com critérios de materialidade, criticidade e relevância.

[...]

§ 6º O Poder Executivo federal apresentará anualmente à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, até 30 de setembro de cada exercício, o relatório de avaliação de políticas públicas, com os resultados e as recomendações das avaliações produzidas no âmbito do CMAP, enfatizando os impactos de gênero e raça/etnia, quando possível.

O relatório de avaliação de políticas públicas, com os resultados e as recomendações das avaliações produzidas no âmbito do CMAP, é apresentado ao Congresso Nacional (artigo 17, § 6º da Lei nº 14.802/2024). O PPA 2000-2003 inaugurou essa obrigação legal, que desde então tem sido replicada na legislação federal sobre o tema.

Para desenvolver capacidades avaliativas, o CMAP promove formações em análises de dados, uso de evidências na tomada de decisão, diagnósticos de problemas e instrumentos de avaliação por meio de treinamento interno e assessorias externas, além de acompanhar painéis e comitês de especialistas.

O governo federal também age como multiplicador de capacidades avaliativas por meio da publicação de manuais de avaliação de políticas públicas aprovados pelo CIG, notadamente o Guia Prático de Avaliação *ex ante* e o Guia Prático de Avaliação *ex post* (Brasil, 2018a; 2018b). Esses guias são importantes para divulgação dos instrumentos de avaliação entre gestores e tomadores de decisão nos três poderes, em todos os níveis federativos. Além disso, o CMAP disponibiliza ferramentas para preparação das pesquisas avaliativas como modelos e orientações de relatórios avaliativos e *checklists* de recomendações (Brasil, 2023c).

4.1.1 O CMAP em ação

O CMAP possui dois comitês, que são responsáveis por coordenar e realizar avaliações: o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS) e o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG). Os Comitês são compostos por membros da Casa Civil da Presidência da República; da Controladoria-Geral da União; do Ministério da Fazenda; do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; e do Ministério do Planejamento e Orçamento (artigo 10 do Decreto nº 11.558/2023).

Cabe ao CMAP, por meio de seus comitês, selecionar as políticas a serem avaliadas e definir o cronograma, os procedimentos, os critérios e os referenciais para sua análise (artigo 4º, II do Decreto nº 11.558/2023). O CMAP tem uma Secretaria-Executiva, que é responsável pela coordenação dos esforços dos comitês e pela segura utilização dos dados em todas as etapas das avaliações.

A Secretaria-Executiva do CMAP é exercida pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento (SMA/MPO) (artigo 7º do Decreto nº 11.558/2023). No exercício desta função, cabe à SMA coordenar a avaliação das políticas públicas e dos programas governamentais, em articulação com os órgãos gestores do CMAP (artigo 33, I do Decreto nº 11.353/2023). Ademais, compete à SMA implementar e coordenar avaliações executivas e avaliações em profundidade,

com o intuito de propor medidas para o aperfeiçoamento das políticas públicas consideradas prioritárias (artigo 33, IV do Decreto nº 11.353/2023).

As políticas são selecionadas utilizando os critérios de criticidade, materialidade e relevância. Nos termos da Resolução CMAP nº 7, de 29 de abril de 2024, o critério de criticidade observa a “variação da disponibilidade de recursos públicos entre exercícios”; o de materialidade, “o volume total de recursos públicos”; e o de relevância, a “inclusão em prioridades declaradas em agendas transversais formalizadas no Plano Plurianual” (artigo 2º). Cada critério adotará um indicador específico, e a combinação dos três critérios formará um indicador composto, denominado “indicador CMAP” (artigo 3º da Resolução CMAP nº 07/2024).

Entre 2019 e 2022, o CMAP realizou 60 avaliações em cinco ciclos avaliativos, entre avaliações de desenho, resultados, impacto, executiva e de governança. A tabela 1 sintetiza a quantidade de avaliações realizadas de acordo com a área de política pública. Entre as avaliações realizadas pelo CMAP (quadro 6), pode-se citar a avaliação de desenho e de resultados do Programa Universidade para Todos (Prouni) realizada no Ciclo 2022.

Tabela 1
Avaliações do CMAP por tema (2019-22)

Área	Total
Saúde	10
Assistência Social e Previdência	8
Educação	8
Trabalho	5
Demais áreas	5
Infraestrutura e Transporte	4
Agricultura	4
Comunicação, Ciência, Tecnologia e Inovação	4
Indústria, Comércio e Empreendedorismo	3
Energia	3
Defesa, Justiça e Segurança Pública	2
Habitação e Saneamento	2
Não publicadas/concluídas	2
Total	60

Fonte: Brasil (2024c).

Quadro 6

A avaliação do Prouni pelo CMAP

No Ciclo 2022, o CMAP realizou a avaliação de desenho e de resultados do Programa Universidade para Todos (Prouni). A Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) supervisionou o processo, a Controladoria-Geral da União (CGU) teve o papel de coordenação e execução, e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) também atuou como executora. O processo de avaliação envolveu uma análise detalhada do desenho do PROUNI, facilitada pelo FGV EESP CLEAR, proporcionada pela parceria entre a Enap e o MPO.

O Prouni foi criado em 2005 com o objetivo de reduzir a desigualdade de acesso à educação superior, oferecendo bolsas de estudo em instituições de ensino superior (IES) privadas para os estudantes de nível de renda per capita familiar até três salários-mínimos. Atualmente, são ofertadas bolsas de estudos correspondentes a 50% e 100% das mensalidades para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica.

A análise *ex ante* indicou que o programa é bem-sucedido em atender as expectativas legais e oferecer um grande volume de bolsas. Todavia, a revisão do desenho do programa foi sugerida para flexibilizar o modelo de oferta e aumentar a eficiência e a eficácia do Prouni, alinhando-o melhor às necessidades do público-alvo e às metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

A análise de resultados destacou o desempenho acadêmico superior dos bolsistas e sua maior empregabilidade. No entanto, a avaliação também identificou desafios significativos, como a falta de articulação entre os riscos e o desempenho das IES, e a necessidade de indicadores mais robustos para mensurar os impactos do programa. A heterogeneidade regional na ocupação de bolsas e a oferta insuficiente de vagas por algumas mantenedoras foram outros pontos críticos levantados.

Dessa forma, a avaliação do Prouni evidencia a importância de aprimorar a política, especialmente em termos de sua capacidade de alcançar e beneficiar os estudantes mais vulneráveis. As recomendações incluem uma maior focalização na concessão de bolsas integrais, o aprimoramento da gestão das vagas e a implementação de indicadores para avaliação mais precisa do desempenho das IES participantes, garantindo assim que o programa continue a ser uma ferramenta eficaz para reduzir as desigualdades no acesso ao ensino superior no Brasil.

Fonte: Brasil (2022b).

4.1.2 Etapas da avaliação: das perguntas avaliativas ao uso das recomendações

As avaliações seguem as etapas de pré-avaliação, execução, aprovação e divulgação. Na pré-avaliação, são selecionadas as políticas e definidas as perguntas avaliativas utilizando os critérios mencionados na seção anterior. Na execução, a avaliação é efetivamente conduzida pelos técnicos responsáveis, que podem ser de órgãos diferentes. Como produtos da avaliação, são gerados um relatório

de avaliação e outro de recomendações. Os relatórios são então aprovados pelo CMAP, o que corresponde à etapa de aprovação. Em termos de divulgação, tem-se que os relatórios são publicados em canais públicos, como o site do CMAP, bem como enviados para o Congresso Nacional. Os relatórios e as recomendações das avaliações são monitorados pela Controladoria-Geral da União. Além da divulgação, é essencial que os achados das avaliações sejam socializados entre os órgãos setoriais responsáveis pela política avaliada e que estes busquem implementar as recomendações feitas.

Para tal efeito, o Decreto nº 11.558/2023 incluiu entre os objetivos do CMAP o acompanhamento da implementação das propostas de aprimoramento das políticas públicas avaliadas. Trata-se de adição ao escopo do órgão em relação ao decreto anterior, de 2019, que apenas contemplava a avaliação e o monitoramento (artigo 4º). Para cumprir essa função, o CMAP solicita que as pessoas responsáveis pela política avaliada elaborem um Plano de Ação em resposta às recomendações das avaliações.

O Plano de Ação deve incluir ações, responsáveis, entregas e prazos para a implementação das recomendações, conforme regulamentado pela Resolução CMAP nº 2, de 13 de novembro de 2020. Após a recepção e aprovação do Plano de Ação, o monitoramento de sua execução é realizado pela Controladoria-Geral da União (CGU), que gerencia o sistema informatizado de monitoramento, e pela Casa Civil, que interage com *stakeholders* para possíveis propostas de alteração da política pública. O acompanhamento próximo da implementação desses Planos de Ação é uma estratégia crucial para o CMAP, visando promover o uso efetivo dos achados das avaliações e superar o gargalo que a falta de implementação representa no processo avaliativo.

4.2 Minas Gerais: planejamento e governança

O Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (Sapp-MG) foi criado em 2021 por meio do Decreto Estadual. As prioridades do Sapp-MG são contribuir para a melhoria da qualidade do gasto público e a produção de políticas públicas baseadas em evidências (artigo 1º do Decreto nº 48.298/2021). Suas atividades são desenvolvidas por intermédio de um Plano Anual de Monitoramento e Avaliação, em que se definem as

políticas a serem avaliadas, os prazos e os objetivos de avaliação. A formulação, execução e monitoramento de cada Plano Anual expressa um Ciclo Avaliativo. Ao final de cada ciclo, é publicado um Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público, em que se apresentam os principais resultados e recomendações oriundas do processo avaliativo.

O Decreto do Sapp-MG é uma legislação de referência para sistemas de avaliação no Brasil. Além da previsão de avaliação e indicação de uma estrutura com competência pelo M&A, o decreto estabelece um ciclo bem definido de atividades, define um sistema de governança e aloca as responsabilidades de cada ator dentro do Ciclo Avaliativo. Dessa forma, as atividades de M&A são coordenadas a partir do centro de governo de modo estratégico, e não se pulverizam entre os múltiplos programas e secretarias finalísticas.

Mais especificamente, a estrutura de governança do Sapp-MG é constituída pelo Comitê Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cemap), pelo Comitê Executivo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Comex) e por Núcleos Setoriais de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

O Cemap e o Comex são compostos por representantes de órgãos do estado com funções de planejamento, auditoria e pesquisa científica. São eles a Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), a Controladoria-Geral do Estado (CGE), a Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (Fapemig)¹⁰ e a Fundação João Pinheiro. Os Núcleos Setoriais, como o nome já indica, são formados por representantes gerentes de programas e de políticas públicas das secretarias finalísticas.

A Fundação João Pinheiro, uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Seplag, participa da coordenação do sistema e se encarrega de elaborar avaliações. Sua atuação no Sapp-MG se coaduna com sua competência institucional de realizar estudos técnico-científicos e projetos de pesquisa aplicada, prestar assessoria técnica a instituições públicas e privadas, apoiar e fomentar a pesquisa, e formar e capacitar recursos humanos.

¹⁰ A Fapemig é a agência de indução e fomento à pesquisa e à inovação científica e tecnológica do estado de Minas Gerais, a quem compete apoiar projetos de natureza científica, tecnológica e de inovação, de instituições ou de pesquisadores individuais.

Quadro 7
Governança do sistema de avaliação de Minas Gerais

Órgão	Funções	Membros
Comitê Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cemap)	Instância máxima com função deliberativa; demanda e valida avaliações executadas.	Secretaria-Geral
		Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag)
		Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig)
		Fundação João Pinheiro (FJP)
		Controladoria-Geral do Estado (CGE)
Comitê Executivo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Comex)	Estabelece o fluxo das ações; acompanha e executa avaliações.	Núcleo Setorial de Monitoramento e Avaliação (opcional)
		Controladoria-Geral do Estado (CGE)
		Fundação João Pinheiro (FJP)
		Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag)
Núcleos Setoriais de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas	Colaboram com as avaliações; demandam e recebem capacitações; e atuam como multiplicadores.	Servidores públicos (assessores estratégicos; superintendentes ou diretores de planejamento e orçamento; gerentes de projetos, de programas e de políticas públicas)
		Técnicos de observatórios de políticas públicas

Fonte: Elaboração própria a partir de Minas Gerais (2021a).

As atividades desses núcleos e comitês se organizam da seguinte forma: os Núcleos Setoriais de M&A sugerem projetos para serem avaliados no próximo ciclo de avaliações, e o Comitê Executivo e seus grupos de trabalho identificam quais políticas são passíveis de serem avaliadas, do ponto de vista técnico e estratégico. As políticas identificadas como efetivamente avaliáveis são apresentadas ao Cemap, que avalia e vota as prioridades de avaliação, com base no orçamento e na capacidade técnica disponíveis.¹¹

O estado de Minas Gerais tem buscado desenvolver uma governança mais participativa do sistema. Para integrar especialistas externos, foram criados comitês de especialistas de políticas públicas setoriais, a exemplo do Comitê de Educação. Para maior envolvimento dos beneficiários das políticas no processo avaliativo, organizam-se sessões participativas de desenho das avaliações. Além disso, os resultados das avaliações são divulgados de forma ampla e acessível.

¹¹ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado de Minas Gerais em 14 de dezembro de 2023.

Para dar um exemplo, em avaliação de uma política de reciclagem, a Fundação João Pinheiro organizou reuniões iniciais com os beneficiários para compartilhar informações sobre o processo avaliativo e construir perguntas avaliativas de forma conjunta. Ao concluir a avaliação, os resultados foram publicados em linguagem acessível e não técnica, impressos e enviados tanto para os beneficiários quanto para as associações de catadores de material reciclável. Essa medida buscou garantir que os beneficiários estivessem mais bem informados dos resultados da avaliação, promovendo assim uma melhor prestação de contas das atividades do governo.¹²

Em termos de práticas avaliativas, em cada ciclo anual são selecionadas políticas para avaliação, que pode ser de desenho (*ex ante* e *ex post*), de implementação, de resultados, de impacto ou executiva. Após a seleção de programas para o Ciclo Avaliativo, as perguntas avaliativas e a metodologia de avaliação são definidas. Os ciclos também incluem atividades de capacitação e assessoria.

A realização das atividades de M&A demanda um alto nível de capacidade técnica. Desde sua criação, o Sapp-MG visa preencher essa lacuna, por meio da oferta de treinamentos e estabelecimento de uma rede de contato profissional entre avaliadores. Também fornece assessorias em avaliação para gestores de secretarias finalísticas, para que ganhem maior familiaridade com a agenda de M&A. Além disso, a publicação de manuais e guias técnicos de ferramentas essenciais para a avaliação, como o *Guia prático da metodologia do marco lógico* (Minas Gerais, 2021b) e a *Avaliação de políticas públicas: por onde começar?: um guia prático para elaboração do Mapa de Processos e Resultados e Mapa de Indicadores* (Minas Gerais, 2022a), dão maior transparência e reproduzibilidade às práticas empregadas pela equipe de avaliação.

A aplicação da metodologia do *Guia de mapa de processos e resultados* tem sido priorizada em todas as políticas avaliadas em Minas Gerais. Essa abordagem permite construir uma linha causal clara e sintética do funcionamento do programa, assegurando que insumos, processos e produtos estejam alinhados com a produção de resultados e impactos (Minas Gerais, 2022a). Além disso, a adoção do guia contribui para o desenvolvimento de uma cultura avaliativa que atenda às demandas de políticas públicas, começando pela construção do desenho e dos objetivos dessas políticas.¹³

¹² Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado de Minas Gerais em 14 de dezembro de 2023.

¹³ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado de Minas Gerais em 14 de dezembro de 2023.

Tabela 2
Ciclos avaliativos do Sapp-MG (2022/23)

Tipo de avaliação	Quantidade por tipo	Programa	Objetivo
Desenho ex ante	1	Selo Prevenção (2022)	Fortalecimento de políticas municipais para redução e prevenção à criminalidade e às violências locais
Desenho ex post	1	Fica Vivo! (2022)	Prevenção e redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens de 12 a 24 anos
Implementação e Desenho	1	Monitoramento eletrônico (tornozeleira) (2023)	Difundir o uso do monitoramento eletrônico como pena alternativa e garantir a correta utilização
Implementação	3	Projeto Trilhas de Futuro (2022)	Cursos técnicos de formação profissional de forma gratuita
		Projeto SOMAR (2023)	Melhorar a qualidade do ensino com modelo de gestão descentralizada das escolas
		Valora Minas (2023)	Vinculação de repasses para unidades territoriais de saúde a resultados assistenciais e valor entregue à população
Resultados	5	Programa Bolsa Reciclagem (2022)	Reintrodução de materiais recicláveis em processos produtivos
		Rede Cuidar (2022)	Aprimorar a rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social
		Programa Alimenta Brasil (2023)	Promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar
		Seed — Ecossistema de Empreendedorismo e Startups (2023)	Desenvolvimento do ecossistema de startups para multiplicar empreendedores
		Ensino médio em tempo integral (2023)	Oferta de ensino médio em tempo integral, na modalidade regular ou profissional
Impacto	3	Programa Minas Amiga do Investidor (2022)	Melhorar o ambiente de negócios do estado
		Minas Comunica II (2022)	Garantir telefonia móvel a distritos dos municípios mineiros
		Somos Todos Água (2022)	Ampliar a segurança hídrica no estado
Executiva	2	Promoção de Concessões e Parcerias (2023)	Investimentos em infraestrutura e disponibilização de serviços e utilidades públicas por meio de parcerias sustentáveis e eficientes
		Enfrentamento à Violência contra a Mulher (2023)	Reducir a violência contra a mulher no estado
Monitoramento	1	Sistema de monitoramento dos ODS em Minas Gerais (2022)	Definir estratégias integradas para o desenvolvimento sustentável
Assessoria e Capacitação	2	Assessoramento ao Ciclo de revisão do PPAG 2023 + ODS (2022/23)	Colaborar para o aprimoramento do processo de planejamento governamental
		Assessoramento para avaliações externas do Trilhas de futuro (2023)	Ofertar curso técnico aos estudantes e egressos do ensino médio

Fonte: Elaboração própria a partir dos Planos Anuais de Monitoramento e Avaliação de 2022 e de 2023 (Minas Gerais, 2022b; 2023).

O acompanhamento da implementação das recomendações é um processo em desenvolvimento nas secretarias finalísticas e entre as equipes de avaliação. Esforços para monitorar o uso das recomendações de forma mais sistemática estão sendo discutidos entre a Fundação João Pinheiro e a Corregedoria-Geral do Estado.¹⁴ A médio prazo, espera-se que o monitoramento forneça dados e insumos para subsidiar novos estudos *ex post*, como avaliações de impacto e de custo-benefício.

Para facilitar o uso das avaliações na tomada de decisões, têm sido produzidas sínteses de uma página dos relatórios, que comunicam de maneira eficaz, especialmente com agentes públicos em cargos de direção.

Além disso, algumas avaliações são publicadas pela Fundação João Pinheiro como estudos de caso. Um exemplo é a avaliação de resultados do Programa Rede Cuidar, que oferece recursos financeiros e apoio técnico a organizações da sociedade civil que prestam serviços de acolhimento institucional (Minas Gerais, 2023). Dessa avaliação, foi produzida uma cartilha que apresenta o perfil das unidades atendidas, as perspectivas de uso dos recursos do programa, as dificuldades enfrentadas e as boas práticas identificadas durante sua execução. Também foram feitas recomendações às instituições executoras da política, visando o fortalecimento do trabalho em rede e a maior participação em conselhos municipais, conferências e outros espaços de circulação de informações.

4.3 Ceará: pesquisa científica a serviço da gestão pública

O Ceará adota o modelo de Gestão para Resultados, com vistas a uma maior efetividade, eficiência e eficácia na gestão pública (Decreto nº 32.216/2017). O modelo se articula a partir de quatro dimensões de operacionalização, sendo as atividades de monitoramento e avaliação sistemáticos uma delas (artigo 3º do Decreto nº 32.216/2017).

¹⁴ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado de Minas Gerais em 14 de dezembro de 2023.

Figura 15
Dimensões do modelo de Gestão para Resultados do Ceará



Fonte: Elaboração própria a partir de Ceará (2020:7).

O macroprocesso de avaliação é constituído por dois processos: avaliação estratégica do desempenho estadual e avaliação *ex post* de projetos. Ambos estão sob liderança do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), vinculado à Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag). A avaliação estratégica de desempenho estadual tem o objetivo de mensurar os processos e resultados em áreas estratégicas da gestão e planejamento, como o PPA e agendas setoriais. A atividade de avaliação *ex post* é realizada após a implementação de projetos, com o intuito de avaliar seus resultados, impactos e custo-benefício.

Em termos de governança e estrutura, o governador do estado é responsável pela tomada de decisão e direcionamento, e o Ipece executa e implementa as

atividades avaliativas. Também fazem parte do sistema o Conselho de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (Cogerf), o Conselho Gestor de Parcerias Público-privadas (CGPPP), a Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), a Controladoria-Geral do Estado (CGE) e as Unidades Setoriais de Planejamento (USPs), que participam conforme suas áreas de atuação.

O Ipece, em parceria com a Seplag, é responsável pela avaliação bienal do PPA. Trata-se de análise de variáveis macroeconômicas, avaliação do desempenho, avaliação dos programas de secretarias finalísticas e demonstrativos da execução orçamentária, acompanhados por uma mensagem do governo contendo análise de conjuntura dos resultados.

A integração com instituições de ensino superior públicas é uma característica central do sistema de avaliação do Ceará, sendo essencial para o seu bom funcionamento. Parte dos pesquisadores e avaliadores do Ipece é composta de pesquisadores de universidades públicas, mobilizados pelo Programa Cientista-Chefe, que os integra à gestão pública para desenvolver pesquisas de interesse público. Essa colaboração aprimora processos administrativos estaduais e fortalece a pesquisa científica.¹⁵ Além disso, treinamentos periódicos são oferecidos para ampliar as capacidades metodológicas do corpo de avaliadores e pesquisadores.

As pesquisas avaliativas do Ipece são publicadas e disponibilizadas ao público em seus *sites* e nas páginas do governo. Algumas são também divulgadas em periódicos de referência, nos quais a revisão por pares funciona como mecanismo de garantia de qualidade e contribui para o avanço da pesquisa sobre políticas públicas no Ceará.

O Ipece promove o desenvolvimento de uma rede de profissionais de avaliação, mapeando especialistas e facilitando o diálogo com gestores públicos interessados em ampliar as atividades de M&A. Essa expansão visa fortalecer a geração e o compartilhamento de dados de monitoramento entre gestores.

Os resultados das avaliações são utilizados pela administração estadual para embasar decisões de alocação de recursos. Como será detalhado na subseção a seguir, as avaliações *ex ante* dos projetos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza orientam a seleção dos projetos a serem financiados. Nesse sentido, o uso dos resultados das avaliações está presente. Por outro lado, as recomendações das avaliações nem sempre são seguidas pelos órgãos implementadores, apesar de a

¹⁵ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado do Ceará em 13 de dezembro de 2023.

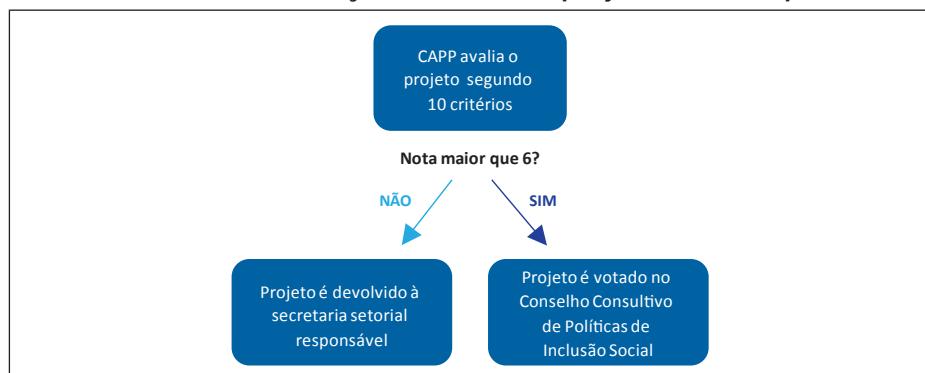
exigência de avaliação de desenho *ex ante* ter sido criada com esse propósito.¹⁶ Não há um mecanismo estruturado para monitorar a adesão às recomendações, resultando em uma aplicação variável dos resultados.

4.3.1 Avaliação de políticas de combate à pobreza

As atividades de avaliação de políticas públicas estão centralizadas no Ipece, mais especificamente no Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP). As atribuições do CAPP incluem a disseminação das práticas de avaliação, assistência técnica para secretarias, publicação dos resultados, capacitação dos gestores, realização de avaliações e estudos *ex post*, e capacitação dos avaliadores (Portaria nº 13/2018 do Ipece).

No exercício das suas atribuições, o CAPP realiza avaliações *ex ante* dos projetos que pleiteiam financiamento junto ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop). O Fecop, instituído em 2003 e regulamentado em 2009, é um Fundo Especial de Gestão, de natureza contábil, com a finalidade de viabilizar acesso a níveis dignos de subsistência para a população pobre e extremamente pobre do estado do Ceará. Os projetos a serem financiados devem estar alinhados à missão e aos objetivos estruturantes do fundo e atender a critérios específicos de desenho e gestão.

Figura 16
Fluxo das avaliações *ex ante* de projetos do Fecop



Fonte: Elaboração própria.

¹⁶ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado do Ceará em 13 de dezembro de 2023.

A avaliação do CAPP é obrigatória e deve ser realizada todos os anos, mesmo em se tratando de pedidos de renovação de apoio financeiro. O resultado das avaliações subsidia a tomada de decisão quanto aos projetos que receberão ou continuarão a receber o financiamento do Fecop (Decreto nº 33.320/2019). Essa decisão é tomada no âmbito do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social (CCPIS). São submetidos à aprovação do CCPIS somente os projetos que receberem nota igual ou maior a 6 pontos, e a cada um dos 10 critérios é atribuído 0 ou 1 ponto (tabela 3).

Tabela 3
Critérios de avaliação para seleção de projetos do Fecop

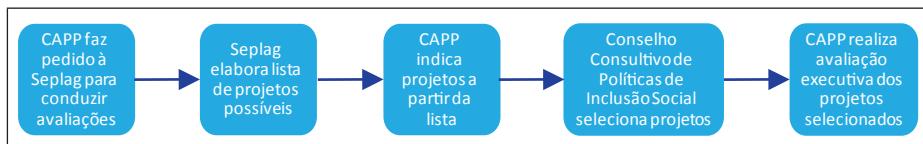
Componente Avaliativo	Item	Pontuação
Desenho	Coerência entre o problema apresentado, a solução proposta e os resultados esperados;	1
	Público-alvo e beneficiários coerentes com a proposta;	1
	Atividades/produtos/resultados alinhados à solução proposta;	1
	Coerência entre os indicadores e os resultados esperados;	1
	Estratégia de monitoramento dos resultados definida;	1
	Proposta de avaliação de impacto fundamentada;	1
Gestão	Projeto executado em parceria com municípios e/ou comunidade local, com definição das responsabilidades dos diferentes atores envolvidos;	1
	Projeto envolve articulação intersetorial com definição das responsabilidades de cada setorial envolvida;	1
	Compatibilidade com prioridades das políticas de governo;	1
	Articulação com programas sociais de combate à pobreza do governo federal.	1
Pontuação total		10

Fonte: Decreto nº 33.320/2019.

Além das avaliações de desenho, o CAPP já realizou avaliações de impacto, como a do Programa AvanCE. Esse programa, que havia sido objeto de avaliação executiva em ciclo anterior, fornece auxílio financeiro para universitários em situação de vulnerabilidade econômica que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas da rede estadual do Ceará e ingressaram no ensino superior entre os anos de 2018 e 2019.

Ademais, o CAPP possui diversas experiências de avaliações executivas de projetos em setores variados, tais como educação, produção rural e segurança alimentar. Entre 2019 e 2022, o CAPP realizou avaliações executivas de 15 projetos do Fecop (França, 2022). As solicitações para realizar avaliações executivas são encaminhadas pelo CAPP à Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza (CPCOP) da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag).

Figura 17
Fluxo das avaliações executivas de projetos do Fecop



Fonte: Elaboração própria.

As avaliações executivas são realizadas por meio de questionários enviados às equipes gestoras dos projetos. São avaliados quase 30 aspectos, distribuídos em cinco eixos temáticos: i) propósito e concepção, sobre a formulação, a estratégia e o desenho do projeto; ii) planejamento, sobre a definição de ações, responsáveis e prazos; iii) execução e gestão, relacionado à execução física e financeira do projeto; iv) monitoramento e avaliação de resultados; v) percepção dos beneficiários.

Para garantir a qualidade das avaliações, o corpo de avaliadores do sistema cearense, formado significativamente por pesquisadores universitários, realiza revisões por pares. A revisão interna consiste na garantia de qualidade dos relatórios de avaliação, realizada por pesquisadores especialistas do instituto. A revisão externa se refere à submissão de artigos científicos com os resultados das pesquisas avaliativas para jornais e revistas acadêmicos.¹⁷

O CAPP/Ipece publica trabalhos técnicos e estudos sobre a implementação de ferramentas de avaliação em casos de referência, como a série de publicações “Nota Técnicas”. Seu objetivo é a divulgação e o compartilhamento de conhecimento sobre técnicas e metodologias que podem ser aplicadas em trabalhos posteriores. Por exemplo, a Nota Técnica nº 01/2021 traz experiências nacionais e internacionais de avaliação executiva.

¹⁷ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado do Ceará em 13 de dezembro de 2023.

Entre os desafios do sistema está a implementação de recomendações, isto é, o uso dos achados das avaliações.¹⁸ Esse desafio — comum, aliás, às experiências de avaliação de políticas já implementadas no Brasil — agrava-se pela exigência de renovação anual dos recursos do Fecop, o que resulta em uma demanda por celeridade no processo avaliativo. Para contornar essa dificuldade operacional, o Ipece tem realizado mais avaliações executivas, que são feitas em um período mais curto. Ademais, nas avaliações de desenho, tem recomendado a inclusão de mecanismos de monitoramento e avaliação. A expectativa do Centro é viabilizar a realização de avaliações de impacto a partir dos dados e insumos produzidos nas avaliações de desenho e executivas.

4.4 Espírito Santo: cultura de avaliação fortalecida

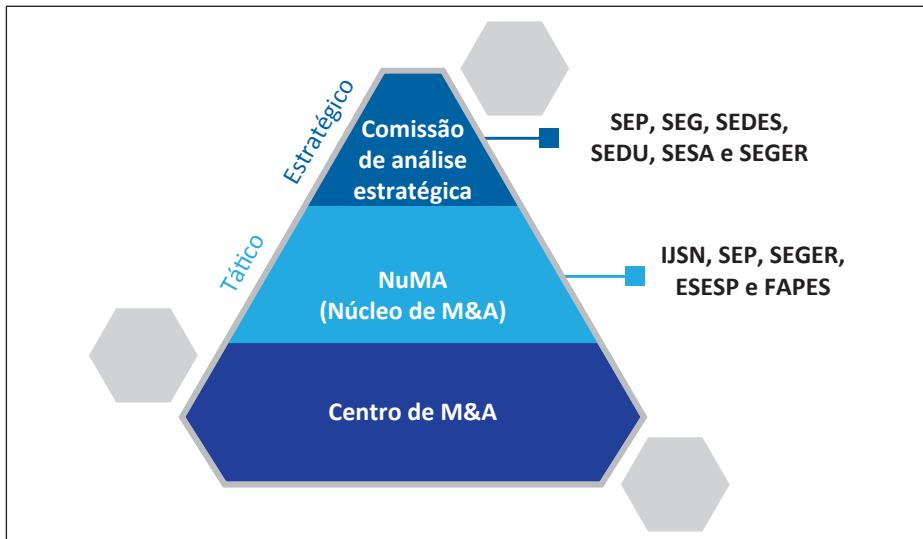
O Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (Simapp) foi criado em 2017, de forma pioneira no Brasil. O Simapp tem a missão de melhorar a qualidade do gasto público, auxiliar na execução das políticas públicas estaduais e institucionalizar a avaliação e monitoramento no ciclo orçamentário (artigo 1º da Lei nº 10.744/2017). O Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação é publicado nos primeiros meses de cada ano, definindo quais políticas serão avaliadas e monitoradas.

A estrutura de governança do Simapp envolve três conjuntos de atores: a Comissão de Análise Estratégica, o Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (NuMA) e o Centro de M&A. A figura 18 sintetiza essa estrutura.

A Comissão de Análise Estratégica é responsável pela seleção das políticas públicas para monitoramento e avaliação no ciclo anual subsequente. Ela é composta por representantes das secretarias de Economia e Planejamento, de Governo, Desenvolvimento, Educação, Saúde e Gestão e Recursos Humanos.

¹⁸ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado do Ceará em 13 de dezembro de 2023.

Figura 18
Estrutura da governança do sistema de avaliação do Espírito Santo



Fonte: Espírito Santo (2023).

O Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (NuMA) planeja as avaliações e dissemina cultura de avaliação. O NuMA é formado pelo Centro de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CM&A) do IJSN e por representantes das Secretarias de Economia e Planejamento e de Gestão e Recursos Humanos, da Escola de Serviço Público do Espírito Santo (Esesp) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (Fapes).

O Centro de M&A coordena e executa as avaliações estabelecidas no Plano M&A anual, sob a responsabilidade do IJSN. O Centro congrega pesquisadores do IJSN e agentes públicos dos órgãos finalísticos.

As atividades do sistema ocorrem em ciclos anuais desde 2018 e abrangem estudos de monitoramento e avaliações *ex ante* e *ex post*, em temas como transferência de renda, educação, saúde, meio ambiente, fundos de fomento a atividades culturais, segurança pública, combate à violência contra a mulher e programas de reintegração de presos e egressos à sociedade. A seguir, são apresentados alguns dos estudos e avaliações conduzidos pelo Simapp.

Quadro 8
Políticas públicas avaliadas no sistema do Espírito Santo

Decreto	Política pública	Área de resultado	Órgão executor finalístico	Metodologia	Situação do projeto
Decreto nº 420R/2018 e Decreto nº 4639R/2020	Escola em Tempo Integral	Educação para o futuro	Sedu	Avaliação de Impacto	Concluído
	Ocupação Social	Desenvolvimento Social	SEDH	Monitoramento	Concluído
	Nossa Bolsa	Desenvolvimento Econômico	Fapes	Avaliação de Impacto	Concluído
	Programa Reflorestar	Meio Ambiente e Agricultura	Seama	Avaliação de Impacto	Em andamento
	Rede Cuidar	Saúde Integral	Sesa	Monitoramento	Concluído
	Bolsa Capixaba	Desenvolvimento Social e Direitos Humanos	Setades	Avaliação ex post	Concluído
	Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	Desenvolvimento Social	Sesp	Análise Executiva	Concluído
	Políticas de Reintegração do Preso e Egresso	Segurança, Justiça e Defesa Social	Sejus	Análise Executiva	Concluído
Decreto nº 4409R/2019 e Decreto nº 4639R/2020	Funcultura	Cultura, Turismo e Esporte	Secult	Análise Executiva	Concluído
Decreto nº 4852R/2021	Centro de Referência das Juventudes	Desenvolvimento Social e Direitos Humanos	SEDH	Monitoramento	Concluído
Decreto nº 5111R/2022	Companhias independentes da política militar	Segurança em Defesa da Vida	Sesp	Avaliação de Impacto	Em andamento
	Programa Capixaba de Mudanças Climáticas	Agricultura e Meio Ambiente	Seama	Análise Executiva	Em andamento
Decreto nº 5536R/2023	Rede Abraço	Proteção Social, Saúde e Direitos Humanos	SEDH	Análise Executiva	Em andamento

Fonte: Espírito Santo (s.d.).

O estado do Espírito Santo publica um Relatório Anual, que apresenta os avanços nas políticas públicas e as principais evidências e recomendações das avaliações. As informações desse relatório servem de insumo para a Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) na elaboração e revisão do orçamento anual. O relatório é também encaminhado aos órgãos responsáveis pela execução

das políticas, para que estabeleçam um cronograma de implementação das recomendações.

Desde meados de 2023, a seleção dos projetos para o Plano Estadual de M&A segue critérios técnicos rigorosos. Para que um projeto seja incluído no plano, ele deve ser aprovado por dois revisores *ad hoc* da Fapes. Além disso, a prestação de contas das avaliações passa por um processo de revisão cega, em que pareceristas anônimos avaliam as pesquisas, garantindo maior rigor e imparcialidade.¹⁹

O IJSN presta assistência técnica aos gestores setoriais na construção de indicadores de resultados que são incorporados ao PPA. Os programas do PPA são avaliados anualmente (artigo 7º da Lei Estadual nº 11.095/2020). A SEP coordena a elaboração do relatório anual de avaliação do PPA, que inclui informações sobre a execução dos programas, os indicadores de resultados e a execução financeira e física das ações (artigo 11 da Lei nº 11.095/2020).

Os gestores de políticas públicas frequentemente procuram o IJSN para solicitar avaliações de resultado ou impacto. Contudo, muitas vezes, as políticas não dispõem dos dados necessários para realizar tais avaliações. Diante disso, o IJSN percebeu a necessidade de atuar no planejamento e no desenho das políticas públicas, passando a oferecer assessoria em avaliações de desenho, construção de bancos de dados e articulação com gestores de políticas transversais.²⁰ Outro ponto de inflexão foi a ampliação da oferta de avaliações executivas, o que permitiu que mais políticas fossem avaliadas num mesmo período de tempo e que um maior número de gestores entrasse em contato com boas práticas de monitoramento e avaliação (M&A).

Para garantir a qualidade das avaliações, o IJSN adota um rigoroso processo de seleção de pesquisadores, exigindo pelo menos um mestrado acadêmico. Essa exigência assegura que os profissionais tenham experiência em conduzir e liderar pesquisas científicas.

Quanto ao fortalecimento de competências avaliativas, o IJSN estabelece parcerias com universidades e apoia capacitações em políticas públicas. Além disso, oferece bolsas de pesquisa para gestores interessados em práticas avaliativas, formando profissionais mais capacitados e que atuam como multiplicadores dessas práticas.

¹⁹ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado do Espírito Santo em 21 de dezembro de 2023.

²⁰ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado do Espírito Santo em 21 de dezembro de 2023.

O sistema capixaba conta ainda com cinco manuais sobre práticas avaliativas, elaborados em parceria com o FGV EESP CLEAR e a Fapes, abrangendo avaliações *ex ante*, *ex post*, executivas e monitoramento. Eses manuais são acompanhados de ferramentas para implementação de pesquisas avaliativas, como modelos para estimativas de custo, planos de monitoramento e avaliação, gestão de riscos e elaboração de marcos lógicos.

Desde 2023, o IJSN vem realizando entrevistas e aplicando questionários com gestores de políticas já avaliadas para acompanhar o uso dos resultados das avaliações. Com isso, já foi possível identificar recomendações acatadas, como no caso do programa Nossa Bolsa, que concede bolsas de graduação em instituições privadas para estudantes de baixa renda (IJSN, 2022). A avaliação de impacto do programa, publicada em 2022, recomendou a ampliação das vagas conforme os arranjos produtivos de cada microrregião, visando à permanência dos jovens em suas regiões e ao fortalecimento da economia local. Em resposta, a Fapes ajustou o edital do programa, ampliando as vagas de acordo com essas diretrizes.²¹ Esse é um dos primeiros esforços no Brasil para acompanhar de forma estruturada e sistemática a implementação das recomendações das avaliações.

4.5 Niterói: produção de dados e gestão da informação

O Sistema de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas (Simagi) do município de Niterói tem como objetivo “o fortalecimento e a institucionalização da cultura da gestão da informação e de avaliação das políticas públicas desenvolvidas em Niterói” (artigo 1º do Decreto nº 14.250/2021). O Simagi possui uma governança ampliada, formada por comitês e observatórios que envolvem várias secretarias municipais. O sistema conta com diversos instrumentos, entre plano de avaliação, pesquisa por domicílios, redes de cooperação técnica e fórum participativo.

O Simagi é gerido por um Comitê Gestor, com apoio de um Comitê Executivo (artigo 10 do Decreto nº 14.250/2021). O sistema conta com o envolvimento e a participação de toda a administração direta e indireta municipal, por meio dos Núcleos de Avaliação e Gestão da Informação e da Rede de Observatórios Municipal. Existe também uma rede de cooperação técnica, composta por

²¹ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado do Espírito Santo em 21 de dezembro de 2023.

parceiros externos, como universidades, institutos de pesquisa, organizações da sociedade civil e organismos internacionais de fomento, entre outros (artigos 31 e 32 do Decreto nº 14.250/2021).

A participação social está prevista por meio do Fórum Intersetorial de Avaliação de Políticas Públicas. O Fórum tem como competências discutir o Plano de Avaliação Bianual e os resultados das avaliações do Plano Estratégico Niterói Que Queremos 2033 e das demais avaliações realizadas no Sistema; e propor sugestões para aperfeiçoamento da política de avaliação de Niterói, em consonância com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e com o Plano Niterói Que Queremos (NQQ) (artigo 39 do Decreto nº 14.250/2021).

Quadro 9
Governança do sistema de avaliação de Niterói

Nome	Composição	Atribuição
Comitê Gestor	Chefe do Poder Executivo, secretários municipais e presidentes de autarquias.	Discutir e aprovar diretrizes de ação para o Sistema, os Planos Bianuais, o escopo da Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios e analisar anualmente o desempenho dos indicadores e das avaliações.
Comitê Executivo	Secretarias da Fazenda; Executiva; Urbanismo e Mobilidade; e Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão, além do Sistema de Gestão da Geoinformação e do Núcleo de Gestão Estratégica.	Elaborar o Plano de Avaliação Bianual, coordenar a implementação da política de monitoramento e avaliação e coordenar a execução do PMADNit.
Núcleos de Avaliação e Gestão da Informação (Nagi)	Servidores Públicos da administração direta e indireta.	Atuar como pontos focais para monitoramento de indicadores, avaliação e gestão de dados e realizar capacitações sobre avaliação e gestão da informação.
Rede de Observatórios de Niterói	Coordenada pelo Observatório de Indicadores do Município de Niterói (ObservaNit), e pelos Observatórios: de Segurança Pública; de Trabalho; e de Igualdade Racial.	Melhorar o fluxo na produção, circulação e divulgação de dados referentes aos temas abordados.
Rede de cooperação técnica	Parceiros externos, como institutos de pesquisa, universidades, organismos internacionais, OSCs e instituições ligadas aos executivos federal, estadual e municipal.	Atuar na colaboração técnica, revisão por pares e rede de especialistas.
Fórum Intersetorial de Avaliação de Políticas Públicas	Ferramenta de Participação e Comunicação Social.	Fomentar mobilização social para acompanhamento das políticas de avaliação do município.

Fonte: Decreto nº 14.250/2021.

Niterói apostou na coleta, processamento e compartilhamento de dados, de forma inédita no âmbito de administração pública municipal no Brasil. Entendendo que não é possível avaliar políticas públicas sem evidências de qualidade, o Simagi possui um forte componente de gestão da informação e de produção de dados. O DataNit é um Sistema Informatizado de Gestão de Dados de Políticas Públicas. A PMADNit é uma pesquisa socioeconômica por amostra de domicílios, com frequência quadrienal, que visa complementar os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Quadro 10
Instrumentos do sistema de avaliação de Niterói

Instrumento	Descrição	Função
Plano Bianual de Avaliação	Executado pelo Comitê Executivo com apoio dos Núcleos de Avaliação e Gestão da Informação (Nagi)	Indicar quais programas e ações são prioridades na agenda de avaliação do Simagi
Sistema Informatizado de Gestão de Dados de Políticas Públicas (DataNit)	Ferramenta de Gestão de Dados	Estruturar a estratégia de armazenamento, integração de dados e análise dos dados das políticas do município
Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios (PMADNit)	Ferramenta de Coleta de Dados Primários	Coletar dados e oferecer insumos técnicos para a tomada de decisão em política pública

Fonte: Decreto nº 14.250/2021.

Por ser um sistema cuja implementação se iniciou no ciclo de 2022, algumas de suas propostas se encontram em estágio de desenvolvimento. A PMADNit, por exemplo, foi desenvolvida ao longo de 2023. O Plano Bianual de Avaliação, por meio do qual a Prefeitura instituirá uma agenda de avaliação de políticas prioritárias, está em elaboração.

A Subsecretaria de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas (SSAGI) da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (Seplag), coordenadora do Comitê executivo do Simagi, realizou avaliações de processos e de resultados das políticas de enfrentamento da Covid-19. No âmbito de tais avaliações, projetos como “Gabinete de Crise” e auxílio financeiro para os cidadãos foram avaliados como eficazes para remediar os efeitos da pandemia (Niterói, 2022b).

Além da avaliação das políticas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, figuram também entre as avaliações já produzidas a da Frente Urban95 e a do Pacto Niterói contra a Violência. A avaliação da Frente Urban95, uma iniciativa em rede internacional, compreendeu análises de diagnóstico e de processo de políticas públicas ligadas ao bem-estar e qualidade de vida de crianças de zero a seis anos. Da avaliação resultou a construção de um plano de ação e de uma plataforma de gestão e monitoramento de indicadores. A política do Pacto Niterói Contra a Violência, que abrange programas de segurança pública, garantia de direitos à juventude, acolhimento e serviço social, urbanismo e diminuição da evasão escolar, foi avaliada quanto aos seus processos, resultados e sistemas. O relatório com dois volumes foi publicado em 2023.

A avaliação do PPA 2022-2025 ocorre, à semelhança de outros estados e municípios brasileiros, de forma anual, na forma de acompanhamento da execução dos programas. O objetivo da avaliação do PPA é acompanhar as políticas do município, gerando insumos para atividades de planejamento, incluindo a definição de objetivos e metas, além de servir de fonte para a elaboração dos Planos de Metas Anuais municipais, da LDO e da LOA.

O Simagi investe no desenvolvimento de competências avaliadoras por meio de formação com especialistas externos, de universidades e organizações internacionais, e do estabelecimento de uma rede de avaliadores. Os Nagis conduzem capacitações para os gestores a partir de trilhas obrigatórias de formação previstas no Plano Municipal de Capacitação da Seplag, e atuam na construção de instrumentos consultivos como o Fórum Intersetorial de Avaliação de Políticas Públicas.

São publicados manuais e guias de avaliação. O *Guia de avaliação de políticas públicas* discute diferentes conceitos e abordagens relacionados com a implementação e a avaliação de políticas públicas, bem como a experiência de Niterói com M&A (Niterói, 2022b). Nele também são apresentados mapa dos conceitos, indicadores e instituições importantes para subsidiar o trabalho de avaliação. O relatório de *Diretrizes para gestão da informação* (Niterói, 2022a) descreve os processos de coleta, armazenamento, atualização e manutenção das ferramentas de dados e tecnologia da informação utilizados pelo Simagi.

O Simagi apresenta os resultados das avaliações aos gestores públicos responsáveis, ao comitê gestor e ao Fórum Intersetorial de Avaliação, para discutir

SISTEMAS DE AVALIAÇÃO EFETIVOS

gargalos e estabelecer cursos de ação. Trata-se de processo aberto à sociedade civil, notadamente no âmbito do Fórum Intersetorial de Avaliação. Além desses espaços de diálogo, não há evidências de acompanhamento sistemático das recomendações produzidas nas avaliações.

5. Sistemas de avaliação em desenvolvimento

Sistemas de avaliação em desenvolvimento foram observados nos estados da Bahia, Goiás, Maranhão e São Paulo e no município de São Paulo. Esses entes públicos possuem legislação que versa sobre avaliação de políticas públicas e prevê estrutura dedicada para tal, em vias de implementação.

Entre os sistemas em desenvolvimento, o caso do Maranhão se destaca por prever em lei um regime de governança ampliado. A Rede de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Maranhão (Rede MAPP/MA) e a Comissão de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Estaduais (CMAPE), quando operantes, serão os órgãos responsáveis pela coordenação e execução das avaliações. As secretarias finalísticas deverão desempenhar papel significativo no monitoramento de indicadores e repasse de informações.

Nos demais casos, as estruturas responsáveis pela avaliação estão operantes e estão localizadas na secretaria de planejamento ou equivalente, enquanto órgão central de avaliação. Em Goiás, o órgão competente é o Instituto Mauro Borges, ligado à Secretaria-Geral de Governo. Na Bahia, trata-se da Diretoria de Avaliação da Superintendência de Gestão Estratégica da Secretaria do Planejamento. Esses órgãos, sem possuir competência exclusiva de avaliação de políticas públicas *ex ante* e *ex post*, exercem um conjunto de funções ligadas ao planejamento, monitoramento e avaliação.

Os entes públicos com sistemas em desenvolvimento conduzem práticas de avaliação do PPA e estudos avaliativos *ex ante* e *ex post* de forma pontual, porém recorrente. Quando demandados, prestam assessoria técnica às secretarias finalísticas, realizando avaliações de diagnóstico e de desenho, ou apoiando na construção de indicadores e planos de avaliação. Nesses casos, há indício de ampliação para avaliações planejadas, com o objetivo de apoiar a tomada de decisão e qualificar o orçamento público.

Há práticas variadas para desenvolvimento de competências avaliadoras. Goiás, Bahia e Maranhão participaram de ou ofereceram capacitações sobre os tipos de avaliação *ex ante* e *ex post*. Ademais, oferecem treinamentos e assessorias para o desenvolvimento de diagnósticos de problemas e planos de avaliação.

O estado e o município de São Paulo estão consolidando os primeiros passos no desenvolvimento de competências.

O uso dos resultados das avaliações pelos gestores públicos é observado de modo não sistemático, servindo de insumo para tomada de decisão, aperfeiçoamento de programas e revisão do planejamento orçamentário, assim como ocorre nos estados e municípios com alguns elementos de avaliação.

Os sistemas de avaliação em desenvolvimento distinguem-se dos sistemas efetivos na medida em que não contam com estrutura operante dedicada a planejar e executar avaliação de políticas públicas ou ainda não realizam avaliações de forma estruturada e recorrente. Por outro lado, diferentemente dos demais estados e municípios da pesquisa, os estados da Bahia, Maranhão, Goiás e São Paulo e o município de São Paulo possuem legislação e práticas voltadas à implementação da avaliação de políticas públicas. Assim, o sistema de avaliação está em vias de consolidação nesses entes federativos. Nas seções a seguir, são detalhados os elementos dos diferentes sistemas de avaliação em desenvolvimento.

Figura 19
Sistemas de avaliação em desenvolvimento, por região



Fonte: Elaboração própria.

5.1 Maranhão: estrutura de sistema definida

A Lei nº 11.630/2021 institui o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do estado. A Rede de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Maranhão (Rede MAPP/MA) e a Comissão de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Estaduais (CMAPE) atuarão em ciclos anuais de avaliação, com o objetivo de qualificar o gasto público e a gestão das políticas públicas. As atribuições e o modo de funcionamento de cada componente do sistema serão objeto de regulamentação ulterior (artigo 6º da Lei nº 11.630/2021).

A estrutura prevista em lei inclui, além da Rede de M&A e da Comissão de M&A, assessorias de planejamento e órgãos setoriais. A Comissão de M&A será responsável pela implementação do sistema, o que inclui a realização de atividades de avaliação, integração com os processos das demais secretarias e publicação de relatórios anuais. As assessorias de planejamento (Asplans) atuarão em nível tático, conduzindo as atividades definidas pela Comissão de M&A. As secretarias e órgãos setoriais atuam em nível operacional na gestão dos programas, coleta e análise de dados. A estrutura está resumida na figura a seguir.

Figura 20
Estrutura do sistema de avaliação do Maranhão



Fonte: Maranhão (2020:33).

A *Metodologia de monitoramento e avaliação de políticas públicas do estado do Maranhão* prevê a realização de avaliações de desenho, sintética, de gestão e de impacto (Maranhão, 2020).

As avaliações sintéticas são avaliações anuais do desempenho dos programas do PPA e já são conduzidas de forma periódica pelo estado desde 2006. A partir do exercício de 2020, a metodologia foi atualizada para avaliação sintética. Nela, são avaliados todos os programas e ações do PPA, mensurando sua execução física e financeira. A Secretaria de Planejamento e Orçamento (Seplan) coordena sua elaboração, a partir de dados de monitoramento dos programas fornecidos pelos órgãos setoriais (Maranhão, 2020:57). Assemelha-se à avaliação do PPA que os demais estados e municípios da pesquisa conduzem (capítulo 6).

Avaliações de gestão, desenho ou impacto ainda não foram conduzidas. A metodologia prevê que avaliações de gestão serão realizadas para os programas finalísticos do PPA, isto é, aqueles que prevejam entrega de produtos ou serviços para a população maranhense (Maranhão, 2020:59). Seu objetivo é fornecer uma visão abrangente da execução do programa, de forma rápida e a baixo custo. A avaliação será realizada por dupla de avaliadores da Seplan, sendo um técnico de monitoramento e avaliação e um técnico responsável pelo acompanhamento do órgão setorial (Maranhão, 2020:56).

As avaliações de desenho buscarão responder se o desenho do programa é o mais adequado para mitigar o problema em questão. Seu foco estará nas etapas de diagnóstico do problema e desenho do programa no ciclo da política pública. Serão realizadas por uma dupla de avaliadores da Seplan, de forma similar à avaliação de gestão (Maranhão, 2020:56). O desenho do programa deverá ser considerado adequado aos seus objetivos; do contrário, terá que ser revisto pela secretaria responsável e reappreciado pela Seplan.

Já as avaliações de impacto terão como objetivo verificar se o programa está gerando os efeitos previstos (Maranhão, 2020:64). Vistas como avaliações que requerem “alto investimento técnico e temporal”, demandarão seleção e treinamento de avaliadores oriundos de universidades, de institutos de pesquisa e estatística e de secretarias selecionadas (Maranhão, 2020:64). Quando criada, a Comissão de M&A será responsável por selecionar programas estratégicos entre aqueles que tenham sido objeto de avaliação de gestão para realização de avaliação de impacto.

O estado do Maranhão, tem, portanto, lei criadora de sistema de M&A e metodologia para desenvolvimento de vários tipos de avaliação. Consoante determinação legal, o sistema de M&A entrará em operação quando for editado o decreto que regulamente sua composição, atribuindo responsabilidades e regras de funcionamento. Até agosto de 2024, esse decreto não havia sido editado. A metodologia prevê de forma suficientemente detalhada formas de conduzir avaliações de desenho, de gestão e de impacto, as quais ainda não foram executadas. A avaliação sintética, enquanto avaliação anual de desempenho dos programas e ações do PPA, é realizada anualmente pela Seplan, a partir dos dados de monitoramento fornecidos pelas secretarias e órgãos setoriais no sistema de gestão de informação.

5.2 Bahia: avaliação integrada do PPA

A Bahia possui um modelo de avaliação integrada do PPA, pautado pela colaboração intersetorial e por uma visão sistêmica de setores e territórios. A colaboração se dá pelo envolvimento das secretarias setoriais nos processos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do PPA. A visão sistêmica se consubstancia pelo fato de que o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035, o Programa de Governo Participativo (PGP) e os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS) servem de insumo nesse processo.

A elaboração, o monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA são coordenados pela Secretaria do Planejamento (Seplan). Na elaboração do PPA, a Secretaria realiza um processo de escuta social junto a colegiados e conselhos territoriais, permitindo assim que demandas de populações de diferentes regiões do estado sejam refletidas no PPA (Bahia, s.d.).

A avaliação, especificamente, fica sob a responsabilidade da Superintendência de Gestão e Avaliação da Seplan. A metodologia de avaliação anual do desempenho das metas do PPA se dá pela combinação de dois fatores: o grau de execução orçamentário-financeiro da meta ou programa, e o grau de eficiência, verificado pelo andamento das ações e atividades de um dado programa. O grau de execução orçamentário-financeiro corresponde à dimensão do “esforço”, enquanto o grau de eficiência se refere ao “resultado”. Essas duas dimensões, combinadas, geram o grau de desempenho de cada um dos compromissos do PPA.

Além do grau de desempenho, são construídos indicadores sintéticos de desempenho dos programas. Trata-se de uma medida construída por informação de múltiplas fontes, para acompanhar e sintetizar a performance e a evolução dos programas previstos. Ademais, há modelos de indicadores de resultados, processos, insumos e principalmente de produtos, organizando assim um conjunto de dados relativos às entregas dos projetos que fomentam análises qualitativas sobre o desenvolvimento das políticas.²² O acompanhamento dos indicadores dos programas do PPA é realizado de forma setorizada com cada secretaria finalística.

Esse conjunto de práticas avaliativas, com grau de desempenho, indicadores sintéticos e metodologias participativas, combinado ao modelo de governança integrada do PPA (Bahia, 2023:17), separa a Bahia dos estados e municípios com alguns elementos de avaliação, que dispõem exclusivamente de avaliações orçamentárias e de execução do PPA. De forma notável, o estado da Bahia possui manuais de processos para monitoramento e avaliação de desempenho da execução do PPA (Bahia, 2023:8). Por outro lado, não se observam práticas estruturadas e recorrentes de avaliação de políticas públicas, nem se pode falar em sistema de governança dedicado à avaliação de políticas, como ocorre nos sistemas efetivos.

5.3 Goiás: pesquisas avaliativas sob demanda

O Decreto nº 8.708/2016 institui a avaliação de políticas públicas no estado de Goiás, com as finalidades de aperfeiçoar políticas públicas e aprimorar a alocação de recursos, levando à melhoria dos serviços públicos e racionalização do gasto público. Veja-se o artigo 1º:

Art. 1º Fica instituída a Avaliação de Políticas Públicas no âmbito do Poder Executivo, com o objetivo de:

- I — promover o aperfeiçoamento das políticas públicas, programas e ações do governo, em prol do alcance de melhores resultados nos serviços prestados ao cidadão;
- II — aprimorar a alocação de recursos e a racionalização do gasto público.

²² Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado da Bahia em 21 de novembro de 2023.

O Decreto nº 8.708/2016 cria o Comitê de Monitoramento e Avaliação no âmbito do Poder Executivo, com a finalidade de coordenar a avaliação de políticas públicas no estado. Foi indicada a composição do Comitê (artigo 3º) e previsto que suas atividades “não substituem as atividades de monitoramento e avaliação desenvolvidas pelos demais órgãos e entidades do Poder Executivo” (artigo 9º do Decreto nº 8.708/2016).

Apesar de o aludido Decreto instituir o Comitê de M&A como uma estrutura dedicada para atividades avaliativas em centro do governo, foi identificado por meio de entrevistas que o Comitê não veio a ser operacionalizado. A proposta mais recente feita no estado girava em torno da criação de um Conselho de Avaliação de Políticas Públicas no bojo da governança do PPA, mas que não chegou a ser aprovada.²³

Atualmente, as práticas avaliativas estão concentradas no Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB). O IMB é um instituto de pesquisa e estatísticas especializado nas áreas de economia, geoprocessamento, geografia e ciências sociais, o qual é ligado à Secretaria-Geral de Governo (artigo 3º, II, “c” do Decreto Estadual nº 10.355/2023). O IMB possui as competências de “dar suporte técnico-científico às decisões estratégicas dos órgãos da administração estadual”; “monitorar a avaliação de políticas públicas”; e “avaliar a evolução da economia estadual e de seus municípios” (artigo 29, I, II e III do Decreto Estadual nº 10.355/2023).

No exercício de tais competências, o IMB conduz atividades de assessoria técnica e de dados, a partir da demanda das secretarias finalísticas. Especificamente, apoia na elaboração de diagnósticos, na construção e análise de indicadores e no desenho de políticas e programas.²⁴ Como a demanda por assessorias é alta e a equipe do IMB tem capital humano reduzido, o IMB seleciona os projetos mais estratégicos para atuar.

Ademais, o IMB tem a missão de auxiliar o Sistema Permanente de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas na avaliação de políticas públicas (artigo 9º, § 6º da Lei nº 20.755/2020). Este sistema foi instituído pelo artigo 30-A da Constituição Estadual de Goiás, inserido via Emenda Constitucional em dezembro de 2019.

²³ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado de Goiás em 28 de novembro de 2023.

²⁴ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado de Goiás em 28 de novembro de 2023.

O sistema permanente de M&A deve ser mantido de forma integrada pelos “Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”, sendo seu órgão central a Assembleia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas (artigo 30-A da Constituição). Veja-se:

Art. 30-A. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema permanente de monitoramento e avaliação de políticas públicas, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, na forma da lei, ao qual compete:

- I — avaliar a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das políticas públicas de responsabilidade estadual;
- II — fornecer subsídios técnicos para o monitoramento de políticas públicas vigentes e para a formulação e para a implementação de novas políticas públicas;
- III — observar o princípio da periodicidade;
- IV — disponibilizar informações, relatórios, dados e estudos relativos às políticas públicas para livre acesso de qualquer cidadão;
- V — ampliar a sistemática articulação entre os órgãos dos Poderes que desempenhem as atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas no âmbito do Estado de Goiás;
- VI — firmar parcerias com universidades, fundações, associações sem fins lucrativos, organizações não governamentais e outras instituições, visando:
 - a) conceder maior transparência aos dados de responsabilidade governamental;
 - b) dotar de maior qualidade as análises dos dados; e
 - c) agilizar e facilitar os trabalhos de monitoramento e de avaliação.

Parágrafo único. O órgão central do sistema permanente de monitoramento e avaliação de políticas públicas é a Assembleia Legislativa, que contará com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de cada Poder, e outros órgãos que possuam missões similares.

É interessante notar que o estado de Goiás, ao dispor que as políticas públicas devem ser avaliadas, tomou como referência o controle externo da Administração Pública. Como se sabe, o controle da Administração Pública pelo Poder Legislativo tem elementos de monitoramento e avaliação, mas não se confunde com essas práticas. O M&A de políticas públicas conduzido em órgão central de governo não tem como missão realizar auditorias fiscais nem aprovar contas

públicas. Trata-se de sistema voltado precipuamente ao aprendizado e ao aperfeiçoamento da gestão pública pela própria gestão pública.

Desde sua criação em 2019, não se tem indicação de como — ou se — esse sistema foi operacionalizado. Em artigo publicado em 2022, os pesquisadores Saulo Coelho, Eduardo Henrique Lolli e Caroline Bitencourt (2022:40) mencionam que “embora o regramento constitucional seja bastante assertivo em suas disposições, o caput do art. 30-A [...] exige a regulamentação por lei desse sistema, o que até o presente momento ainda não ocorreu”.

Uma prática adotada de forma recorrente no estado é a avaliação do PPA (artigo 8º da Lei nº 20.755/2020). O PPA deve ser avaliado anualmente pela Secretaria de Economia (Subsecretaria Central de Planejamento, Monitoramento e Avaliação) e pela Controladoria-Geral do Estado, em relação à execução financeira dos Programas, ao alcance das metas e ao acompanhamento dos indicadores (artigo 9º, § 4º da Lei nº 20.755/2020). As informações sobre execução física e financeira dos programas do PPA são compiladas num sistema de integrado de informações, denominado Siplam (artigo 9º da Lei nº 20.755/2020). As avaliações do PPA não são disponibilizadas para acompanhamento público.

Em resumo, o estado de Goiás dispõe de previsão legal e de estrutura dedicada para avaliação de políticas públicas. A estrutura resta, porém, sem efetividade, seja em relação ao Comitê de M&A, previsto em decreto desde 2016, mas não implementado, seja por intermédio do Sistema Permanente de M&A ao qual se refere a Constituição do estado desde 2019, cuja operacionalização está pendente de regulamentação ulterior. Há, nada obstante, práticas avaliativas: a avaliação anual do PPA é coordenada pela Subsecretaria de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Economia, e o Instituto Mauro Borges presta assessoria técnica em avaliação, principalmente do tipo *ex ante*.

O IMB enfrenta como desafios a baixa disponibilidade de dados e de capital humano. Quanto aos dados, os indicadores de programas do PPA 2024-2027 irão ser acompanhados, gerando dados de monitoramento que podem ser utilizados pelo IMB em futuras *avaliações ex post*. Assim, com os insumos gerados pelo monitoramento do PPA 2024-2027 e a atualização das competências do IMB em 2023, espera-se que o sistema de avaliação ora em desenvolvimento passe por maior consolidação nos anos subsequentes. À medida que a gestão pública informada por evidências ganha tração no estado, a avaliação será cada vez mais compreendida como ferramenta de aprendizado e aprimoramento de políticas públicas.

5.4 Estado de São Paulo: estruturação e qualificação da avaliação

Por meio do Decreto nº 68.538/2024, o estado de São Paulo instituiu o Sistema de Avaliação da Qualidade do Gasto, com o objetivo de integrar a avaliação de políticas públicas nos ciclos de planejamento e orçamento, aumentando a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas públicas estaduais. Além disso, visa melhorar a qualidade do gasto público por meio da realocação de recursos, revisar benefícios tributários vigentes e contribuir com a criação e reestruturação de programas. A implementação do sistema será disciplinada por meio de resolução (artigo 16 do Decreto nº 68. 538/2024). Por se tratar de sistema criado em vias de implementação, é classificado como sistema de avaliação em desenvolvimento.

No âmbito do Poder Executivo, o sistema compreende a Secretaria da Fazenda e Planejamento como órgão central, e as Secretarias de Estado e a Procuradoria-Geral do Estado como órgãos setoriais. A seleção das políticas públicas a serem avaliadas será feita pela Casa Civil em conjunto com a Secretaria da Fazenda e Planejamento, considerando critérios como a contribuição para o Plano Plurianual, relevância na agenda governamental, complexidade institucional, orçamento, planejamento de expansão, número de atendimentos ou beneficiados e impacto sobre outros programas (artigo 13 do Decreto nº 68. 538/2024).

A Secretaria da Fazenda e Planejamento é responsável por elaborar e publicar a agenda de avaliação, preparar planos de trabalho para as avaliações e validar os produtos delas resultantes. Também deve garantir a compatibilidade de recursos humanos e financeiros para realização das avaliações, compartilhar relatórios finais com os órgãos responsáveis pela execução das políticas avaliadas, propor reformulações de estratégias e programas, e operacionalizar instrumentos jurídicos de cooperação necessários.

Os órgãos setoriais do sistema têm a responsabilidade de participar da elaboração dos planos de trabalho, fornecer informações dentro dos prazos estabelecidos, elaborar planos de ação baseados nos resultados das avaliações e informar anualmente a Secretaria da Fazenda e Planejamento sobre avaliações realizadas internamente e futuras contratações.

A Controladoria-Geral do Estado pode acompanhar as avaliações e indicar serviços públicos para avaliação, baseando-se em achados de auditorias internas.

Apesar da institucionalização recente, o estado tem experiência prévia com avaliação de políticas públicas. Por meio de convênio com a Fundação Seade, que é um instituto de pesquisa e estatística vinculado ao governo estadual, entre 2013 e 2022 foram executadas 18 avaliações *ex post*, entre avaliações executivas, de impacto e de resultados. Os programas foram selecionados pela Secretaria da Fazenda, a contraparte do convênio, considerando as prioridades de governo elencadas no Programa de Metas, a disponibilidade de recursos e o público-alvo atendido pelas políticas. Em sua maioria, tratava-se de programas sociais nas áreas de emprego e renda, educação e assistência social. Não há práticas consolidadas de avaliação *ex ante*, exceto para o caso da política do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Educacional.²⁵

Em 2023, a equipe técnica da Diretoria de Avaliação de Políticas Públicas da Secretaria da Fazenda começou a conduzir avaliações executivas. O intuito era dinamizar o ciclo de avaliações e fornecer evidências para as secretarias setoriais de forma rápida. Seguindo a mesma lógica de seleção de políticas em função de prioridades de governo, recursos disponíveis e público-alvo, foram avaliados oito programas, a saber:

Quadro 11
Avaliações executivas no estado de São Paulo (2023)

Programa avaliado	Setor
Fábricas de Cultura	Cultura
Editais do Programa de Ação Cultural (ProAC)	Cultura
Assistência Farmacêutica	Saúde
Mais Santas Casas	Saúde
Bom Prato	Assistência Social
Viva Leite	Assistência Social
Bonificação por Resultados	Educação
Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual de S. Paulo (IAMSPE)	Gestão pública

Fonte: São Paulo (estado) (s.d.).

Quanto ao desenvolvimento de capacidades, o estado realiza capacitações e revisão por pares de desenhos ou planos de avaliação. As capacitações têm tido

²⁵ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado de São Paulo em 30 de abril de 2024.

efeitos positivos na preparação, execução e acompanhamento de instrumentos de planejamento. Avaliação realizada pela Fundação Seade, em parceria com a Coordenadoria de Planejamento, Gestão e Avaliação do Estado de São Paulo (CPGA-SPG/SP), concluiu que gestores que participaram das capacitações iniciais e das primeiras etapas do PPA 2016-2019 apresentaram maior discernimento para avaliar as etapas subsequentes do processo, além de demonstrarem maior familiaridade com as atividades de monitoramento e avaliação e mais afeição ao uso do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (SimPPA). Por outro lado, aqueles que não participaram das capacitações mostraram dificuldade em avaliar aspectos relacionados com o último PPA, o que ressalta a importância dessas capacitações para melhorar o entendimento e a execução do processo de M&A do PPA (São Paulo (estado), 2019:8).

Entre os desafios identificados, estão a complexidade e a lentidão na contratação de avaliações, bem como a dificuldade de acesso aos dados produzidos pelas secretarias finalísticas.²⁶ Além disso, a diversificação das avaliações para além da área social e a conscientização dos gestores setoriais sobre a importância da agenda são medidas que se espera implementar. No questionário, comentou-se que, embora não haja um acompanhamento sistemático do uso dos achados das avaliações, programas avaliados foram revisados com base nesses achados. Com a criação do sistema em maio de 2024, espera-se que esses desafios sejam superados, de modo a tornar a avaliação um processo contínuo e integrado à gestão pública.

5.5 Município de São Paulo: ciclos planejados de avaliação

O Decreto nº 63.336, de 10 de abril de 2024, cria o sistema de avaliação do município de São Paulo. As atividades avaliativas se organizam por ciclos, os quais incluem a elaboração de planos de avaliação, a realização de avaliações e a divulgação dos resultados (artigo 23 do Decreto nº 63.336/2024). Seu objetivo é melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas. Esse sistema é caracterizado como “em desenvolvimento”, pois ainda está em fase de implementação.

²⁶ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado de São Paulo em 30 de abril de 2024.

Os ciclos de avaliação possuem como instrumentos o Plano de Avaliação e os Relatórios de Avaliação. O Plano de Avaliação define critérios de seleção e estabelece quais políticas públicas serão avaliadas no quadriênio de uma gestão governamental. O Plano será atualizado e publicado anualmente com a lista das políticas a serem avaliadas, o tipo de avaliação e o cronograma de execução.

Podem ser realizadas avaliações do tipo executivas, de desenho, de resultados, de impacto, de custo-benefício, ou outras tipologias julgadas pertinentes. O artigo 31 do Decreto nº 63.366/2024 conceitua os diferentes tipos, ou tipologias de avaliação:

Art. 31. As tipologias a serem atribuídas a cada estudo avaliativo são:

- I — avaliação executiva: busca analisar o contexto e a situação da política pública, indicando desafios e sugerindo, quando necessário, avaliações de outros tipos;
- II — avaliação de desenho, processo ou implementação: avalia se a política enfrenta as causas críticas dos problemas, identificando se os elos entre os insumos, os processos e os produtos estão condizentes com o seu objetivo;
- III — avaliação de resultados: compara os resultados esperados com os efetivamente observados e traz aprofundamentos sobre o entendimento dos resultados alcançados;
- IV — avaliação de impactos: busca quantificar os efeitos direto e indireto da política;
- V — avaliação de custo-benefício ou custo-efetividade: estima o total de benefícios esperados de um programa em comparação aos custos totais esperados, ou compara o custo relativo de dois ou mais programas, ou alternativas de programa, para alcançar um mesmo resultado comum.
- VI — outras tipologias que a Comissão de Avaliação de Políticas Públicas julgar pertinentes.

Os Relatórios de Avaliação compilam os resultados dos estudos avaliativos, seguindo diretrizes de metodologia científica e utilizando dados disponíveis em transparência ativa ao público. Esses relatórios devem se integrar, quando possível, com os relatórios de acompanhamento da execução físico-financeira do PPA.

O decreto institui a Rede do Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico do Programa de Metas (Rede SMAE) e a Comissão de Avaliação de Políticas Públicas da Prefeitura. A Rede SMAE estabelece fluxos de dados e informações sobre o planejamento, implementação, monitoramento e avaliação

das políticas públicas relacionadas ao Programa de Metas (artigo 6º do Decreto nº 63.336/2024). A Comissão é responsável por supervisionar os ciclos de avaliação, aprovar o Plano de Avaliação e garantir que as avaliações sejam integradas aos instrumentos do Sistema Municipal de Planejamento.

A Secretaria do Governo Municipal (SGM), por intermédio de sua Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias, é responsável por coordenar e executar as atividades de monitoramento e avaliação do Programa de Metas. O Programa de Metas é um plano estratégico elaborado para cada gestão municipal, delineando ações prioritárias para os quatro anos de mandato (artigo 69-A da Lei Orgânica do Município). Ele apresenta objetivos estratégicos em um conjunto limitado de metas, indicadores de monitoramento e iniciativas para cada setor da administração.

Os dados e relatórios devem estar disponíveis em formatos acessíveis e de dados abertos para garantir a transparência e a participação pública. O Programa de Metas, seus balanços semestrais e relatórios anuais serão amplamente divulgados, por meios eletrônicos, impressos e audiovisuais, além do *Diário Oficial* (artigo 15 do Decreto nº 63.336/2024). Os relatórios de avaliações devem ser apresentados e discutidos em encontros anuais da Rede SMAE.

Quanto ao desenvolvimento de capacidades avaliadoras, não havia, à época da resposta do questionário, instrumentos especificamente desenvolvidos para tal. Tampouco se reportou ser feito uso dos resultados das avaliações.

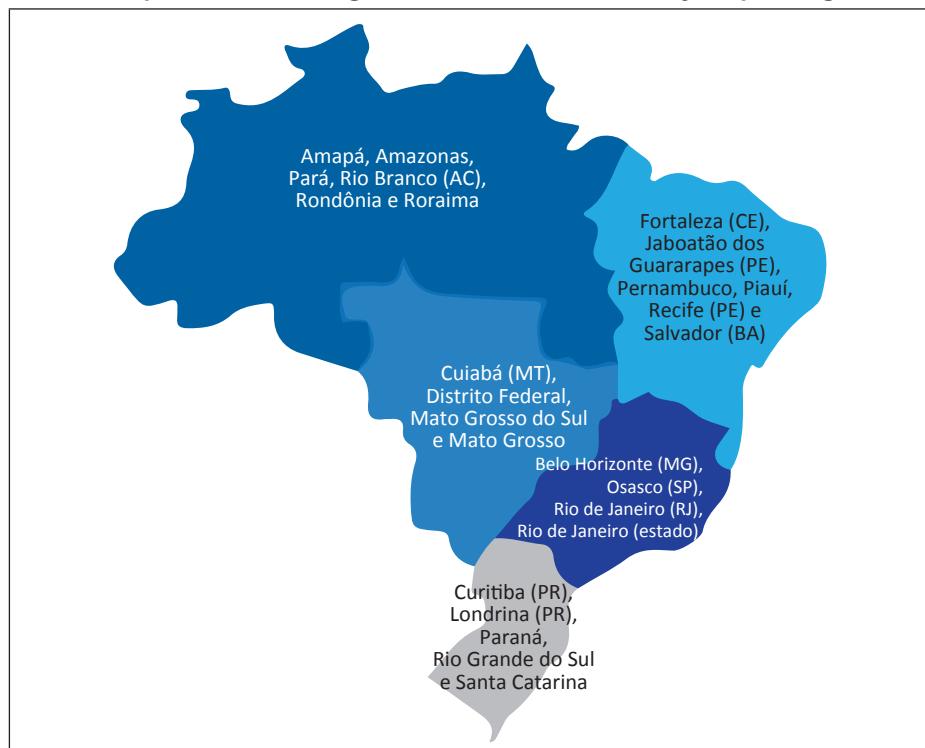
A criação do sistema de monitoramento e avaliação constitui um marco significativo na institucionalização da avaliação das políticas públicas no município de São Paulo. Os ciclos anuais de avaliação estruturaram o planejamento, realização e divulgação das avaliações. A criação da Rede SMAE e da Comissão de Avaliação de Políticas Públicas fornece uma estrutura robusta para promover a melhoria contínua das políticas públicas municipais.

6. Avaliação de instrumentos de planejamento

A maioria dos estados brasileiros, bem como a maior parte dos municípios respondentes da pesquisa, possui alguns elementos institucionais de avaliação de políticas públicas. São 14 estados e 11 municípios na categoria “alguns elementos institucionais de avaliação”, a mais ampla da classificação.

Nesses entes subnacionais, a principal prática de avaliação é a elaboração de relatórios de avaliação de instrumentos de planejamento, tais como Planos Plurianuais e Planos Estratégicos. Para tanto, possuem leis e decretos que disciplinam a frequência e o conteúdo mínimo da avaliação, bem como o órgão

Figura 21
Entes públicos com alguns elementos de avaliação, por região



Fonte: Elaboração própria.

competente para sua realização. Em geral, a competência recai sobre suas Secretarias de Planejamento. Ademais, metade desses estados e municípios possui práticas de desenvolvimento de capacidades avaliadoras. O uso dos achados das avaliações é eventual, sobretudo como insumo para revisão e aperfeiçoamento de políticas.

Nessa categoria, a prática mais bem estruturada de avaliação de políticas públicas é a de avaliação de instrumentos de planejamento. Instrumentos de planejamento são, basicamente, planos elaborados para guiar a ação estatal, com certo objetivo, em dado prazo: curto, médio ou longo. Planos estratégicos, estratégias de governo, planos de ação e planos de desenvolvimento são alguns nomes que esses instrumentos recebem. Entre os casos com alguns elementos de avaliação, o instrumento mais relevante é o Plano Plurianual (PPA), em que se definem diretrizes, objetivos e metas da administração pública para programas de duração continuada, com horizonte de quatro anos (ver quadro seguinte).

Quadro 12 **A tríade orçamentária brasileira**

O modelo orçamentário brasileiro é composto pela tríade Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (artigo 165 da Constituição de 1988). O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas do governo, incluindo as despesas de capital, pelos próximos quatro anos. As duas outras leis são anuais: na LDO se estabelecem as metas da administração e as diretrizes de política fiscal, e na LOA se fixam e se estimam as receitas para o exercício financeiro seguinte.

A articulação entre esses três instrumentos é fundamental para assegurar que os investimentos e programas de governo tenham um planejamento adequado e alinhado com a capacidade fiscal do Estado. A LDO atua como um elo entre o PPA e a LOA, orientando a elaboração desta última e garantindo que os objetivos de longo prazo definidos no PPA sejam refletidos nas prioridades orçamentárias anuais.

Além disso, a tríade orçamentária também desempenha um papel crucial na transparéncia e no controle social das finanças públicas, uma vez que cada uma dessas leis é submetida ao debate e à aprovação do Congresso Nacional, possibilitando à sociedade acompanhar as decisões sobre a alocação dos recursos públicos. Essa estrutura visa assegurar que as despesas sejam realizadas de forma planejada e controlada, contribuindo para a estabilidade econômica do país.

Fonte: Elaboração própria.

Como abordado nos capítulos anteriores, os entes com sistemas de avaliação lograram pautar esse tema na agenda pública e estruturar avaliações periódicas, *ex post* ou *ex ante*, de políticas públicas selecionadas. Na maior parte dos estados e municípios, contudo, avaliações de políticas públicas têm ocorrido,

na melhor das hipóteses, de forma esparsa e pontual. Por motivos que serão explicitados ao longo deste capítulo, quando os entes subnacionais implementam avaliações de políticas públicas previstas em suas legislações, estão principalmente a referir-se ao acompanhamento da execução de programas previstos em planos de governo.

Assim, o principal objetivo deste capítulo é explicitar do que se trata a avaliação de instrumentos de planejamento e detalhar como vem sendo feita nos diferentes estados e municípios brasileiros. A prática mais observada e que, portanto, tem mais relevo é a de produção de relatórios anuais da execução dos programas do Plano Plurianual. Em casos como os de Salvador, a avaliação é focada no planejamento estratégico, enquanto em Pernambuco é produzido um Relatório das Ações Governamentais (RAG). Práticas pontuais de avaliação *ex post* ou *ex ante* de programas específicos, como as observadas no Rio Grande do Sul e em Recife, também serão comentadas.

6.1 Fundamentos legais da avaliação em estados e municípios

Todos os estados e municípios com alguns elementos de avaliação possuem previsão legal sobre avaliação de instrumentos de planejamento. Na maior parte dos casos, essa previsão está contida na própria lei que institui, a cada quatro anos, o Plano Plurianual. Há variação em relação ao nível de detalhamento dessas leis, mas a maioria prevê que um relatório de avaliação deve ser produzido, normalmente com frequência anual, e indica a quem compete produzi-lo. É o que se observa nas leis dos estados do Amazonas, Distrito Federal e Piauí, e no município de Curitiba, entre outros. Para ilustrar, o artigo 7º da Lei Municipal nº 15.926/2021 de Curitiba, que institui o PPA 2022-2025, estabelece o seguinte:

Art. 7º O Poder Executivo encaminhará à Câmara Municipal, até o dia 15 de abril de cada exercício, relatório de avaliação dos resultados alcançados.

§ 1º O relatório anual de avaliação conterá a situação, por programa finalístico, dos objetivos, das metas e dos indicadores, e a respectiva justificação.

§ 2º Em até trinta dias após o encaminhamento do relatório anual, representante do Poder Executivo apresentará os resultados e as recomendações do referido relatório em audiência pública a ser realizada na Câmara Municipal.

Em outros casos, a avaliação é apenas mencionada como parte da gestão do PPA, juntamente com o monitoramento e a revisão. A revisão do PPA compreende ajustes anuais no orçamento e na descrição de programas, com fundamento na Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano subsequente. Já os detalhes sobre como se dá a avaliação são por vezes diferidos para regulamentação ulterior. Isto é, o modo de funcionamento da avaliação deve ser mais bem detalhado pela secretaria competente, normalmente a de planejamento, orçamento e gestão. Podem-se citar como exemplo as leis dos PPAs dos estados do Paraná, Roraima, Pará e Santa Catarina e do município de Cuiabá. A Lei do PPA 2020-2023 do Paraná dispõe o seguinte (Lei nº 20.077/2019):

Art. 13. A gestão do Plano Plurianual observará os princípios de eficiência e eficácia, compreendendo a implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos Programas, Indicadores, Iniciativas e Metas.

Art. 14. À Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes — SEPL cabe estabelecer normas, procedimentos e orientações para: gestão, monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023.

No município de Rio Branco, a Lei do PPA 2022-2025 prevê a criação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação. A Lei disciplina que o “Poder Executivo instituirá o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2022-2025” (artigo 11 da Lei Complementar nº 130/2021). O sistema será coordenado pela Secretaria Municipal de Planejamento, a quem compete “definir diretrizes e orientações técnicas para seu funcionamento” (artigo 11 da Lei Complementar nº 130/2021). Até agosto de 2024, não havia evidência de que esse sistema tenha sido criado.

As legislações costumam fazer referência à obrigação de envio do relatório de avaliação dos programas do PPA à Assembleia Legislativa ou Câmara de Vereadores local, por vezes com audiência pública para apresentação dos achados. Tal previsão está incluída nas leis de PPAs de vários estados — Amazonas, Distrito Federal, Mato Grosso e Pernambuco, para citar alguns. Em municípios como Belo Horizonte, Curitiba (ver citação direta anteriormente), Recife e Rio de Janeiro também existe tal previsão legal. A Lei nº 11.337, que institui o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2022-2025 de Belo Horizonte,

disciplina sobre a obrigação de enviar anualmente um relatório de programas e ações do PPAG à Câmara de Vereadores:

Art. 11 — Conforme disposto no inciso XI do art. 108 da LOMBH, o Poder Executivo enviará à Câmara Municipal, dentro de 60 (sessenta) dias da abertura da sessão legislativa ordinária, o relatório de avaliação dos programas e ações do exercício anterior, constantes no PPAG, abrangendo os principais resultados alcançados, a apuração dos indicadores e a execução das ações, para prestação de contas.

Por fim, cabe comentar que, entre os estados e municípios com alguns elementos de avaliação, se encontra previsão em lei sobre a realização de avaliações de políticas públicas. Em Santa Catarina, por exemplo, está previsto que a Secretaria de Planejamento avalie os impactos socioeconômicos das políticas públicas, além dos resultados da execução das metas do governo e do processo do planejamento estratégico (artigo 41-B da Lei Complementar nº 741/2019). Contudo, tais práticas por ora não são implementadas no estado.²⁷

Nas seções seguintes, os conteúdos dos relatórios de avaliação de instrumentos de planejamento e a fundamentação dessas previsões serão mais bem discutidos.

6.2 Estrutura responsável pela avaliação

A estrutura responsável é o órgão público competente para realização de avaliações e sua governança. Como se trata de avaliação de instrumentos de planejamento, sem outras práticas sistemáticas de avaliação, a estrutura responsável geralmente é a mesma do órgão competente para elaboração de tais planos. Por exemplo, se a Secretaria de Planejamento é responsável por elaborar o PPA, normalmente ela também é responsável por sua gestão, na qual se inclui a avaliação do PPA. Essa configuração pode ser observada em diversos entes públicos subnacionais, tais como Amazonas, Distrito Federal, Cuiabá e Rio Branco.

Dentro da estrutura de secretarias de planejamento, pode haver uma diretoria, coordenadoria ou departamento especialmente dedicado à avaliação de políticas ou planos. No estado do Rio de Janeiro, a competência recai sobre a

²⁷ Entrevista realizada por telefone com pessoa gestora pública do estado de Santa Catarina em 28 de julho de 2023.

Coordenadoria de Monitoramento e Avaliação da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) (Anexo Único do Decreto nº 48.064/2022).

O órgão dedicado à avaliação pode atuar sozinho ou em conjunto com outros. No município de Osasco, o Departamento de Acompanhamento e Avaliação de Resultados da Secretaria de Planejamento e Gestão compartilha atribuições com os Departamentos de Planejamento Estratégico; Planejamento Orçamentário; e Suporte ao Planejamento, além da Secretaria de Finanças, para fins de elaboração do relatório de avaliação do PPA.²⁸

De fato, em alguns entes federados, as competências estão repartidas entre essas duas grandes áreas: planejamento e gestão de um lado, e finanças e administração fazendária de outro. No município de Recife, o Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas e Ciência de Dados (NAPCD) da Secretaria Executiva de Planejamento (Seplan) é responsável pela avaliação de políticas públicas, enquanto a avaliação do Plano Plurianual recai sob a competência da Secretaria das Finanças.²⁹

Em alguns casos, há um instituto de pesquisa e estatística com competência para avaliação, que pode atuar autonomamente ou em colaboração com a secretaria de planejamento. Em Fortaleza, ocorre o segundo caso. Cabe ao Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor), em articulação com a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Sepog), a coordenação e a elaboração do relatório de avaliação do Plano Plurianual, consoante artigo 16 da Lei nº 11.188/2021, que institui o PPA 2022-2025.

Por fim, outro arranjo organizacional identificado é o de alocar um representante da secretaria de planejamento em cada uma das secretarias finalísticas, para troca de informações e acompanhamento das metas de governo. Esse gestor fica responsável pela interlocução entre a secretaria finalística e a secretaria-meio, no caso, a de planejamento. No Paraná, os gestores que atuam como braço da Secretaria de Planejamento coordenam os processos de elaboração e revisão do Plano Plurianual na secretaria finalística, bem como coletam informações sobre sua execução, as quais servem de subsídio para a avaliação.³⁰

²⁸ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do município de Osasco em 17 de julho de 2023.

²⁹ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do município de Recife em 19 de julho de 2023.

³⁰ Entrevista realizada por telefone com pessoa gestora pública do estado do Paraná em 13 de abril de 2023.

Mais do que executor de avaliações, o órgão competente pode atuar como articulador e apoiador das estratégias de governo. Algumas secretarias de planejamento constroem juntamente às secretarias finalísticas planos de ação para alcançar metas estratégicas e acompanham o andamento desses planos. Assim, no processo de coleta de informações sobre o *status* de execução de programas junto às secretarias finalísticas, acabam ajudando-as a identificar e resolver gar-galos de gestão. Esse papel das Secretarias de Planejamento pode ser observado nos municípios de Curitiba e Jaboatão dos Guararapes.³¹

Em Jaboatão dos Guararapes, município do estado de Pernambuco, essa prática faz parte do modelo de gestão por resultados. A Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento, Monitoramento e Avaliação é responsável por avaliar os resultados dos programas de quatro áreas definidas como estratégicas: saúde, educação, ordem pública e social.³² Para tanto, são utilizados indicadores de resultado e de processo. Entre os indicadores de resultado, a preferência é dada para índices nacionais, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). A partir daí, a Secretaria Executiva seleciona um grupo prioritário, entre as equipes das unidades que tiveram os piores resultados, para fazer um acompanhamento que inclui oferta de treinamentos, elaboração conjunta de planos de ação, compartilhamento de boas práticas e apoio para aperfeiçoamento de práticas de gestão.

6.3 Avaliações periódicas de políticas públicas

Entre os entes subnacionais que possuem alguns elementos institucionais de avaliação, foram relatadas práticas pontuais de avaliação de políticas públicas em três deles: os estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro e o município de Recife. As avaliações são realizadas de forma pontual, sem planejamento, estrutura dedicada ou governança institucionalizada, diferentemente do que se observa nos sistemas de avaliação efetivos ou em desenvolvimento.

³¹ Entrevistas realizadas com pessoas gestoras públicas dos municípios de Curitiba e Jaboatão dos Guararapes, nos dias 21 de julho e 4 de dezembro de 2023, por telefone e videoconferência, respectivamente.

³² Entrevista realizada por videoconferência com pessoas gestoras públicas do município de Jaboatão dos Guararapes em 4 de dezembro de 2023.

No Rio Grande do Sul, entre 2016 e 2019, foram conduzidas avaliações de impacto de cinco programas estaduais nas áreas de extensão produtiva e inovação, educação e inclusão socioeconômica (Rio Grande do Sul, s.d.). As avaliações foram produzidas inicialmente pelo Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e, em seguida, pela Divisão de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas, ambos do Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

Em 2019, foi publicada a avaliação de impacto do Projeto Extensão Produtiva e Inovação (Pepi) para o período entre 2011 e 2016 (Rio Grande do Sul, 2019b). O Pepi é uma iniciativa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul de assistência técnica e treinamento a empresas, e contou com apoio financeiro do Banco Mundial. A avaliação concluiu que o programa teve impacto positivo e significativo no nível de empregos, na massa salarial e na sobrevivência das empresas beneficiadas.

Em 2023, foi feita uma avaliação de impacto da política dos Centros de Juventude, parte do Programa de Oportunidades e Direitos, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Os Centros de Juventude, criados em 2015, oferecem atividades de desenvolvimento pessoal e profissional para jovens que tenham estado em conflito com a lei e que sejam residentes em bairros com alto nível de vulnerabilidade social. A avaliação versou sobre a taxa de reincidência de jovens em conflito com a lei, tendo concluído que a política dos Centros de Juventude teve impacto na diminuição da reincidência (Rio Grande do Sul, 2023).

A experiência do Rio Grande do Sul com avaliações de impacto aponta para algumas tendências interessantes. Em primeiro lugar, as avaliações foram realizadas sob demanda, em alguns casos interna, tratando-se de programas prioritários do governo, e em outros externa, em razão de compromissos assumidos com instituições financeiras internacionais.³³ Em especial, as condições dos financiamentos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento preveem a realização de avaliações dos projetos financiados. Em segundo lugar, essas avaliações foram conduzidas pela própria Secretaria de Planejamento. Ainda que haja desafios como o número reduzido de gestores

³³ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado do Rio Grande do Sul em 28 de agosto de 2023.

dedicados à avaliação, recursos financeiros limitados e escassa disponibilidade de dados, o governo do estado conseguiu, em mais de uma ocasião, mobilizar capacidade técnica para realizar avaliações de impacto.

O município de Recife tem experiência com avaliação de políticas públicas, de forma periódica. O Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas e Ciência de Dados (NAPCD) da Secretaria Executiva de Planejamento (Seplan) realiza avaliações executivas de diagnóstico e desenho de temas estratégicos. A seleção dos temas parte de demandas do gabinete do prefeito ou das próprias secretarias finalísticas. Já foram realizadas avaliações de diagnóstico e desenho de projetos de comércio popular, melhoria habitacional, segurança alimentar e assistência social para desabrigados por desastres naturais.³⁴ O NAPCD apoia na identificação do problema, no levantamento de dados, na definição do público-alvo e, de modo geral, no desenho da política, para direcionar a tomada de decisão.

O NAPCD também já esteve envolvido na avaliação de resultados de programas específicos, como a avaliação executiva participativa da Rede de Centros Comunitários da Paz (Compaz) realizada em 2022, com apoio do FGV EESP CLEAR. Para 2024, o NAPCD planeja executar sua primeira avaliação de impacto, de um programa para mulheres empreendedoras chamado “Tá com elas”.³⁵

A experiência do município de Recife diz muito sobre oferta e demanda avaliativas. No aspecto da demanda, o NAPCD tem recebido muitos pedidos de dentro do setor público para contribuir com a construção de políticas públicas setoriais. O formato da avaliação executiva permite ao NAPCD processar o alto volume de pedidos e fornecer insumos para melhorar o desenho de políticas, contribuindo assim para o avanço da agenda de políticas públicas informadas por evidências. Do lado da oferta, parcerias com organizações internacionais e centros de pesquisa para realização de avaliações, principalmente aquelas mais demoradas e complexas, permitem contornar limitações orçamentárias e técnicas que, aliás, são comuns a outros municípios brasileiros.

No estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de Planejamento conduziu avaliação de desenho de dois programas do PPA 2020-2023, um de segurança alimentar e

³⁴ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do município de Recife em 19 de julho de 2023.

³⁵ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do município de Recife em 19 de julho de 2023.

nutricional e outro de segurança pública.³⁶ As secretarias finalísticas responsáveis pelos programas foram envolvidas no processo, que culminou com a revisão dos programas.

Como consequência da avaliação, o programa de segurança pública foi revisado para o PPA 2024-2027, sob dois aspectos.³⁷ Primeiro, ao programa de segurança pública foi fundido outro programa existente, com consequente realocação de ações entre secretarias. Em segundo lugar, os indicadores do programa foram reformulados, passando-se a usar aqueles produzidos pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Assim, a avaliação de desenho realizada de modo experimental revelou-se uma ferramenta bastante útil no processo de revisão do PPA 2024-2027 do estado, dado que contribuiu para uma programação governamental mais coesa e para o aperfeiçoamento dos indicadores de programa.

Além do Rio Grande do Sul, Recife e estado do Rio de Janeiro, é possível que haja práticas pontuais de avaliação de políticas públicas em outros estados e municípios com alguns elementos de avaliação. Avaliações internas que não tenham sido publicadas, ou que não tenham sido mencionadas na ocasião das entrevistas realizadas com gestores, não foram, por consequência, observadas. Ademais, práticas de avaliações episódicas realizadas diretamente por secretarias finalísticas, sem passar pelo órgão central de avaliação, não foram investigadas.

6.4 Conexão entre instrumentos de planejamento e práticas de avaliação

Esta seção discute as práticas de avaliação de instrumento de planejamento, seja ele o Plano Plurianual ou outro instrumento formal de planejamento de médio prazo, como um plano estratégico de governo. No município de Salvador, faz-se referência à avaliação do Plano Estratégico, e no estado de Pernambuco, das metas prioritárias de governo. Além do relatório de avaliação das ações dos programas do PPA, que a maioria dos estados e municípios prepara, em alguns

³⁶ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado do Rio de Janeiro em 9 de agosto de 2023.

³⁷ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado do Rio de Janeiro em 9 de agosto de 2023.

deles também são feitas avaliações de desenho e de diagnóstico de programas do PPA, usando-se ferramentas avaliativas como Árvore do Problema e Teoria da Mudança, como será explicitado em seção adiante.

6.4.1 Acompanhamento do Plano Plurianual: avaliação ou monitoramento?

O Plano Plurianual é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que expressa o planejamento de médio prazo do governo. É tido como o principal instrumento formal de planejamento do país (Barcelos, 2012 apud Couto e Cardoso Júnior, 2020:10).

O fundamento da avaliação do PPA se encontra na Constituição de 1988, a qual prevê que as políticas públicas devem ser avaliadas e que a elaboração das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) deve levar em consideração os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas (artigos 37, § 16 e 165, § 16 da Constituição de 1988). Essas previsões foram incluídas por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 109/2021, da seguinte forma:

Art. 37. [...]

§ 16º Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Art. 165. [...]

§ 16º As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.

A EC nº 109/2021 representou avanço importante para a agenda de monitoramento e avaliação no país, ao trazer fundamento constitucional expresso nesse sentido. Por certo, a Constituição não limita a avaliação de políticas públicas às leis orçamentárias. O que diz esse artigo é que pode haver uma lei para determinar como vai se dar a avaliação — é a expressão “na forma da lei”. Enquanto essa lei não é editada, e considerando o conteúdo do artigo 165, § 16

da Constituição, citado anteriormente, uma forma de se atender à exigência legal de avaliação é avaliar as políticas previstas em instrumentos de planejamento, no caso, as leis orçamentárias.

Mesmo antes da previsão constitucional, a avaliação do PPA aparece em lei federal. O PPA 2000-2003 foi o primeiro a estabelecer que o PPA deve ser avaliado e que esse relatório, junto com a mensagem do governo, deve ser apresentado ao Poder Legislativo (Calmon e Gusso, 2002). O PPA 2000-2003 foi elaborado levando em conta as conclusões do Grupo de Trabalho Interministerial, que havia sido criado em 1997 para discutir a questão do orçamento e do planejamento federal (Couto e Cardoso Júnior, 2020). De acordo com o artigo 6º do PPA 2000-2003 do governo federal (Lei nº 9.989/2000):

Art. 6º O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de abril de cada exercício, relatório de avaliação do Plano Plurianual.

§ 1º O relatório conterá, no mínimo:

I — avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e observados;

II — demonstrativo, por programa e por ação, de forma regionalizada, da execução física e financeira do exercício anterior e a acumulada, distinguindo-se as fontes de recursos oriundas:

a) do orçamento fiscal e da seguridade social;

b) do orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e

c) das demais fontes;

III — demonstrativo, por programa e para cada indicador, do índice alcançado ao término do exercício anterior comparado com o índice final previsto;

IV — avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas físicas e da previsão de custos para cada ação, relacionando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias.

A previsão de avaliação do PPA constante do PPA 2000-2003 foi replicada pelo governo federal nos Planos subsequentes. Ademais, e de forma importante, o modelo federal inspirou os estados e municípios brasileiros a incluir, também em seus Planos Plurianuais, previsão similar de relatório de avaliação. Por certo,

não se tratava exatamente de obrigação legal nesse sentido, pelo menos não até a Emenda Constitucional nº 109/2021.

Desde 2020, o governo federal tem separado de forma mais clara monitoramento e avaliação no contexto dos seus Planos Plurianuais. A Lei do PPA 2020-2023 e a Lei do PPA 2024-2027 deixam claro que o relatório anual de acompanhamento do PPA é uma atividade de monitoramento, enquanto a avaliação, entendida como uma análise sistemática, integrada e institucionalizada de programas finalísticos, é atribuída ao CMAP. De acordo com a Lei do PPA 2024-2027:

Art. 16. O Poder Executivo federal apresentará anualmente à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, até 30 de setembro de cada exercício, *relatório anual de monitoramento* do PPA 2024-2027, com o resultado do processo de monitoramento, que conterá:

I — comportamento das variáveis macroeconômicas e do cenário fiscal que embasaram a elaboração do PPA 2024-2027, explicitando as eventuais discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;

II — acompanhamento da evolução das metas e dos indicadores-chave nacionais, previstos na dimensão estratégica;

III — desempenho, por programa finalístico, dos indicadores dos objetivos específicos e das entregas, indicando os pontos de atenção para o cumprimento do objetivo do programa;

IV — demonstrativo da execução orçamentária e financeira dos investimentos plurianuais; e

V — medidas institucionais e normativas implementadas no período.

Parágrafo único. O relatório anual previsto no caput e o painel com os indicadores-chave nacionais devem ficar disponíveis para a população em página específica do sítio eletrônico oficial.

Art. 17. A avaliação do PPA 2024-2027 constitui processo sistemático, integrado e institucionalizado de análise dos programas finalísticos e seus atributos, das agendas transversais e das prioridades do Governo federal, com o objetivo de aprimorar as políticas públicas e a qualidade do gasto público.

§ 1º A avaliação a que se refere o caput será realizada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas — CMAP, e também poderá ser realizada pelo órgão

central de planejamento e orçamento e pelos órgãos setoriais, em articulação com o CMAP, na forma estabelecida em ato do Poder Executivo federal.

§ 2º As avaliações realizadas no âmbito do CMAP incluirão políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, selecionadas anualmente a partir dos programas a que se refere o Anexo III.

§ 3º A escolha das políticas que constarão da lista anual de avaliações ocorrerá de acordo com critérios de materialidade, criticidade e relevância.

[...]

§ 6º O Poder Executivo federal apresentará anualmente à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, até 30 de setembro de cada exercício, o relatório de avaliação de políticas públicas, com os resultados e as recomendações das avaliações produzidas no âmbito do CMAP. (grifos nossos)

Nas leis dos PPAs dos estados e municípios brasileiros, essa distinção clara entre relatório anual de monitoramento do PPA e avaliação de programas finalísticos — que seria alinhada à literatura especializada na área conforme apresentado na introdução deste relatório — não foi, por ora, observada. Os entes subnacionais brasileiros poderiam ser mais precisos quanto a isso, inspirando-se no modelo federal, como aliás fizeram nos anos 2000 quando da inclusão de previsão de avaliação do PPA.

6.4.2 O relatório de avaliação do Plano Plurianual

O relatório de avaliação do Plano Plurianual, nos moldes adotados pelos estados e municípios brasileiros, é um relatório de acompanhamento da execução físico-financeira dos programas do PPA, com indicação do progresso obtido nas diretrizes e metas. Para fins deste diagnóstico, respeita-se a terminologia utilizada pelos entes públicos subnacionais, ao tratarem o acompanhamento do PPA como avaliação. Não obstante, como destacado na seção anterior, reconhece-se que esse acompanhamento mais se aproxima do monitoramento, por vezes contendo elementos avaliativos, a depender da metodologia e do nível de profundidade da análise. Ou, na formulação de Blanca Lázaro (2015), não se trataria de uma avaliação em seu conceito mais clássico, mas sim de prática mista de avaliação e monitoramento.

Na maioria dos estados e municípios da pesquisa, secretarias de planejamento elaboram o relatório de avaliação do PPA anualmente, muitas vezes em colaboração com secretarias de finanças. Há previsão nesse sentido nas leis de Alagoas, Pará, Recife e Belo Horizonte, para citar algumas. Encontra-se ainda previsão legal de que o relatório seja feito a cada dois anos, como no Piauí e em Fortaleza, ou a cada três meses, como no Amapá.

Em muitos entes subnacionais, os relatórios de avaliação do PPA são publicados nos *sites* oficiais de governo, mas não em todos. No Poder Legislativo, por vezes há uma audiência pública para comunicação dos resultados. É comum que os relatórios de avaliação dos PPAs integrem os anexos da LOA ou da LDO do ano seguinte, e sejam enviados como anexo das Prestações de Contas Anuais dos prefeitos ou governadores.

O conteúdo mínimo do relatório pode estar disciplinado em lei. Há diversos exemplos entre os estados e municípios com alguns elementos de avaliação. Geralmente, o conteúdo mínimo, a semelhança de como está previsto no PPA do governo federal, inclui: demonstrativo da execução física e financeira das ações dos programas; demonstrativo dos indicadores de cada programa; e avaliação, por programa, do alcance das metas físicas e evolução dos indicadores (Calmon e Gusso, 2002:16). Para ilustrar, na Lei do PPA 2022-2025 de Alagoas (Lei nº 8.231/2021), o conteúdo mínimo do relatório de avaliação do PPA está disposto da seguinte forma:

Art. 7º O Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo, anualmente, relatório de avaliação da execução do Plano Plurianual correspondente ao exercício financeiro anterior, demonstrando os seguintes aspectos:

- I — realização física e financeira das ações de cada programa no exercício financeiro anterior e no acumulado dos anos de abrangência do Plano Plurianual;
- II — índice de cumprimento das metas estabelecidas no âmbito de cada programa;
- III — desempenho do conjunto de programas de cada área de atuação do Governo em relação aos objetivos estabelecidos; e
- IV — evolução dos indicadores por programa previstos no Quadro 2 do Plano Plurianual.

De fato, o relatório de avaliação do PPA contém uma dimensão analítica, pois abrange o grau de execução das ações previstas por programa, com indicação de

avanço das metas. Também pode conter indicadores de processo, produto ou resultado. O importante é que haja alguma análise substancial, não só do gasto público (execução financeira), mas também da execução física dos programas, e que isso se reflita no acompanhamento das metas do PPA. Medidas corretivas devem ser indicadas, caso necessário, para que as metas sejam alcançadas.

O relatório de avaliação do PPA pode conter diferentes configurações, formas de visualização e níveis de sofisticação da análise. Em Belo Horizonte, são produzidos dois relatórios de avaliação do PPA.³⁸ Um, mais detalhado, é focado na execução físico-financeira das ações dos programas do PPA. Esse relatório serve de referência internamente na Prefeitura e de subsídio para a prestação de contas anual do prefeito. O segundo, mais sintético e analítico, contém os principais resultados alcançados e o progresso das metas e indicadores do PPA. Esse relatório é apresentado à população quando da realização de audiência pública na Câmara de Vereadores (artigo 108, XI da Lei Orgânica do Município).

Relatórios intermediários são, por vezes, produzidos para servir de apoio ao relatório anual de avaliação. As informações são coletadas e compiladas periodicamente, o que contribui para o bom andamento da avaliação anual. Relatórios quadrimestrais, trimestrais e até mesmo mensais reportam progresso nos indicadores e metas. Esses relatórios servem de subsídios para reuniões periódicas de comitês gestores ou de secretários de governo, como acontece em Pernambuco, no Modelo Integrado de Gestão Todos por Pernambuco.

No estado do Piauí, é feita uma avaliação semestral intermediária, de apoio à anual.³⁹ Trata-se da Análise Executiva de Resultados (AER), por meio da qual são avaliadas a execução físico-financeira e a trajetória dos indicadores de resultados de Projetos Estratégicos selecionados. A lista dos projetos que integrarão a avaliação é elaborada pela Secretaria de Planejamento e validada junto ao governador do estado (Piauí, 2020:104). O relatório da Análise Executiva de Resultados serve de subsídio para as reuniões de monitoramento estratégico da Carteira de Projetos Estratégicos, realizadas em janeiro e julho de cada ano (Piauí, 2020:104).

³⁸ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do município de Belo Horizonte em 13 de julho de 2023.

³⁹ Informação obtida por comunicação eletrônica com pessoa gestora pública do estado do Piauí em 15 de dezembro de 2023.

Por fim, cabe ressaltar que o PPA não é necessariamente o único objeto de avaliação entre o grupo de estados e municípios com alguns elementos de avaliação, embora seja o que tem mais relevo. Há outros processos avaliativos ocorrendo em paralelo, tais como avaliações de desenho, de resultado e de impacto de políticas selecionadas, como discutido em seção anterior (Seção “Avaliações periódicas de políticas públicas”).

6.4.3 Planos estratégicos e planos de ação governamental

Como visto, na maioria dos estados e municípios respondentes da pesquisa, há práticas de avaliação de instrumentos de planejamento. Nelas, o Plano Plurianual aparece como a principal referência, mas não é a única. Em Salvador, os programas que são objeto de acompanhamento constam do Plano Estratégico do município. Em Pernambuco, a referência para elaboração do relatório de avaliação é a ação governamental, de modo que se produz o Relatório de Ação de Governo (RAG).

Salvador tem uma tradição de planejamento estratégico que remonta à década de 1990.⁴⁰ No início de cada gestão municipal é elaborado um Plano Estratégico, que define os eixos estratégicos, metas e projetos do governo para os quatro anos seguintes. A execução dos projetos é acompanhada por meio de indicadores. A Diretoria de Planejamento Estratégico da Casa Civil coordena o processo de acompanhamento, por meio do qual se produzem relatórios mensais de execução e se organizam reuniões trimestrais com o prefeito. Não são produzidas avaliações de programas específicos.⁴¹

Quanto ao PPA, não há uma avaliação estruturada dos programas do Plano Estratégico de Salvador. É feito o acompanhamento da execução financeira dos programas, mas sem análise consolidada dos resultados.⁴² As metas do PPA são revisadas anualmente e a atualização das receitas e despesas é incorporada na

⁴⁰ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do município de Salvador em 22 de junho de 2023.

⁴¹ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do município de Salvador em 22 de junho de 2023.

⁴² Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do município de Salvador em 7 de dezembro de 2023. Trata-se de pessoa alocada em órgão diverso daquela entrevistada em 22 de junho de 2023.

Lei Orçamentária Anual do ano seguinte. A execução das metas físicas do PPA compõe o anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias e serve de subsídio para a prestação de contas anual do Prefeito.⁴³

O Poder Executivo do estado de Pernambuco produz anualmente o Relatório de Ação de Governo (RAG), indicando o grau de execução das metas prioritárias do governo. As metas prioritárias são definidas no bojo do Modelo Integrado de Gestão Todos por Pernambuco, e a cada meta prioritária corresponde uma subação no orçamento.⁴⁴ O RAG é um relatório descritivo da execução física e do custo total das metas prioritárias. Apesar de haver previsão legal de que o RAG consolide os resultados das prioridades definidas no Plano Plurianual, na prática sua referência são as metas prioritárias de governo.

Assim, os casos de Pernambuco e Salvador mostram que outros instrumentos de planejamento servem de objeto para práticas de avaliação. Não obstante, esses documentos não são totalmente apartados do Plano Plurianual. Em Pernambuco, por obrigação legal, a referência do RAG seriam as prioridades definidas no PPA.⁴⁵ Em Salvador, não há a mesma conexão entre Plano Estratégico e PPA, muito embora uma maior aproximação entre planejamento e orçamento fosse bem-vinda.⁴⁶

6.4.4 Ferramentas de avaliação na elaboração de Planos Plurianuais

Alguns estados usam ferramentas de avaliação para orientar a elaboração de novos PPAs. Podem-se citar como exemplos as experiências dos estados do Rio de Janeiro com avaliação de desenho (ver seção anterior) e Rio Grande do Sul e Paraná com avaliações de diagnóstico para construção dos PPAs do ciclo 2024-2027. Entre as ferramentas utilizadas, estão a Teoria da Mudança, o Marco Lógico e a Árvore do Problema.

⁴³ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do município de Salvador em 7 de dezembro de 2023. Trata-se de pessoa alocada em órgão diverso daquela entrevistada em 22 de junho de 2023.

⁴⁴ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado de Pernambuco em 8 de agosto de 2023.

⁴⁵ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado de Pernambuco em 8 de agosto de 2023.

⁴⁶ Entrevistas realizadas por videoconferência com pessoas gestoras públicas do município de Salvador em 22 de junho e 7 de dezembro de 2023.

No Paraná, utilizou-se a metodologia de Árvore do Problema para conduzir diagnósticos setoriais que subsidiaram a formulação ou revisão de programas do PPA 2024-2027 (Paraná, 2023:35). Os diagnósticos setoriais foram realizados pelas secretarias finalísticas, com apoio de gestor da Secretaria de Planejamento.⁴⁷ Essa metodologia foi definida por um Grupo de Trabalho composto de representantes de várias secretarias de governo, sob coordenação da Secretaria de Planejamento. O Grupo de Trabalho partiu dos eixos e diretrizes estratégicos orientadores do planejamento plurianual para o período 2024-27, definidos pelo governador (Decreto Estadual nº 1.071/2023). Esses esforços se concretizaram na publicação do Guia Conceitual do PPA 2024-2027 e do Guia de Elaboração do PPA 2024-2027, em 2023, disponíveis online (Paraná, 2023).

No Rio Grande do Sul, a metodologia de elaboração do PPA também incorpora ferramentas de avaliação, como Árvore do Problema e Teoria da Mudança.⁴⁸ Essa metodologia começou a ser usada em 2019, na elaboração do PPA 2020-2023, e foi mantida para o PPA de 2024-27. São feitas oficinas de construção de Árvores do Problema para identificação de “macroproblemas”, com suas causas e consequências. Em seguida, são desenhados os programas temáticos, com a elaboração de Teorias da Mudança. Cada ação programática do PPA busca enfrentar um macroproblema.

6.5 Desenvolvimento de competências avaliadoras

As práticas de desenvolvimento de competências avaliadoras no grupo de estados e municípios com alguns elementos de avaliação são variáveis. Dos 14 estados, sete relataram adotar tais práticas: Amapá; Amazonas; Mato Grosso; Rio de Janeiro; Rio Grande do Sul; Roraima; e Santa Catarina. Dos 11 municípios, nove disseram o mesmo — apenas Cuiabá e Fortaleza afirmaram não adotar práticas de desenvolvimento de competências avaliadoras.

O desenvolvimento de competências é crucial para o fortalecimento da avaliação, e as diversas experiências relatadas nesta seção indicam que a cultura

⁴⁷ Entrevista realizada por telefone com pessoa gestora pública do estado do Paraná em 13 de abril de 2023.

⁴⁸ Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado do Rio Grande do Sul em 28 de agosto de 2023.

de avaliação está em construção nos estados e municípios brasileiros. De modo geral, são oferecidos treinamentos e capacitações. Em poucos entes subnacionais existe uma carreira própria de avaliador, e poucos respondentes mencionam possuírem ou fazerem parte de redes de avaliadores.

Como a maioria dos gestores não tem familiaridade com a temática da avaliação, as capacitações pretendem preencher essa lacuna. Em Jaboatão dos Guararapes, por exemplo, as capacitações são oferecidas aos gestores de secretarias finalísticas para os aproximar da temática da avaliação, que é capitaneada pela Secretaria Executiva de Planejamento. O treinamento busca evidenciar a lógica de uma avaliação, destacando a necessidade de compartilhamento de dados e a importância de usar os resultados das avaliações como evidência para elaboração e revisão de políticas públicas.⁴⁹

Além disso, podem ser desenvolvidas práticas de capacitação no contexto de programas específicos. Em 2022, gestores de programa de conservação de florestas no Acre, que conta com financiamento internacional e envolve diversas secretarias do estado, participaram de um treinamento sobre Monitoramento, Avaliação e Aprendizado (Acre, 2022). Esse treinamento, conduzido pela Cooperação Técnica Alemã (GIZ), foi parte dos esforços para elaboração e implementação do plano de monitoramento e avaliação do programa (Acre, 2022).

Treinamentos gerais sobre planejamento, gestão pública e orçamento não foram contabilizados como práticas específicas de desenvolvimento de competências avaliadoras, apesar de contribuírem de maneira significativa para a melhoria dos recursos humanos em estados e municípios. Por exemplo, a Escola de Governo do Paraná oferece cursos de capacitação em planejamento governamental e elaboração do Plano Plurianual (Paraná, 2023:9).

A revisão por pares se refere ao processo pelo qual outra instituição, que não a responsável por elaborar o relatório de avaliação, revisa os documentos e a metodologia, como mecanismo de garantia de qualidade. A revisão pode ser interna ao governo ou externa, envolvendo parceiros tais como universidades e centros de pesquisa. A revisão pode levar à elaboração de uma nova versão do relatório, ou pode servir precipuamente para aprovação e liberação de recursos. Os estados de Amazonas, Mato Grosso e Roraima e os municípios de Curitiba, Salvador, Rio Branco, Rio de Janeiro e Recife relataram fazer uso dessa prática.

⁴⁹ Entrevista realizada por videoconferência com pessoas gestoras públicas do município de Jaboatão dos Guararapes em 4 de dezembro de 2023.

A assessoria em avaliação é uma prática pela qual outro ator guia o órgão executor da avaliação, fornecendo-lhe insumos teóricos e orientações práticas. Pode ocorrer internamente ao governo ou com o envolvimento de atores externos. O município de Recife, por exemplo, fez uma assessoria com o FGV EESP CLEAR para avaliação da política dos Centros Comunitários da Paz (Compaz) (ver quadro seguinte).

Quadro 13
Avaliação Executiva Participativa do Compaz, em Recife

A Avaliação Executiva Participativa do programa Centros Comunitários da Paz (Compaz), realizada em 2022, teve como objetivo fornecer subsídios para o aprimoramento e expansão da política pública implementada na cidade do Recife. O Compaz é um programa de prevenção à violência e promoção da cidadania, que busca fortalecer o tecido social em áreas vulneráveis por meio de equipamentos sociais que oferecem atividades educativas, culturais e esportivas.

O processo de avaliação contou com a participação de diversas instituições e atores, notadamente a Secretaria de Segurança Cidadã (Sesec) e o Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas (NAPCD) da Prefeitura de Recife e o Coletivo Massapê, que foi responsável pelo treinamento da equipe de coleta, composta por pessoas moradoras próximas às regiões do Compaz, trazendo o caráter de participação cidadã à avaliação. A avaliação também contou com a assessoria técnica do FGV EESP CLEAR.

A metodologia adotada incluiu a Teoria da Mudança, Árvore de Problemas e Árvore de Objetivos, permitindo uma análise detalhada das causas da violência e das ações necessárias para promover a paz e a igualdade na cidade. A avaliação abordou tanto aspectos quantitativos quanto qualitativos e investigou os efeitos da política na redução da violência, na melhoria da educação e na promoção da saúde nos territórios atendidos. Os resultados mostraram uma alta satisfação dos beneficiários com os serviços oferecidos, além de uma percepção positiva sobre os efeitos do programa na vida das comunidades.

A continuidade da política foi recomendada, o que fortaleceu a ampliação da rede Compaz para outras áreas vulneráveis da cidade. Recomendou-se o aumento da gama de atividades e serviços oferecidos, por meio da contratação de mais profissionais. Além disso, foram identificadas oportunidades para melhorar a comunicação com as comunidades atendidas e a acessibilidade dos centros para pessoas portadoras de deficiência.

Fonte: Recife (2023).

Quanto às demais práticas, quatro estados e dois municípios relataram possuir ou participar de redes de avaliadores. Em apenas um estado e em quatro municípios são usados painéis consultivos ou comitês de direção para avaliações. Uma categoria de trabalho específica para avaliadores foi relatada existir no município do Rio de Janeiro. Outras práticas não foram citadas. Veja-se, a esse respeito, o quadro a seguir.

Quadro 14
Modalidades de desenvolvimento de competências avaliadoras

Ente público	Oferta de treinamento	Rede de avaliadores	Assessoria em avaliação	Categoria de trabalho específica	Revisão por pares	Painel consultivo / comitê direção
Estados						
Amapá			X			X
Amazonas	X				X	
Mato Grosso	X		X		X	
Rio de Janeiro	X		X			
Rio Grande do Sul	X	X				
Roraima	X	X	X		X	
Santa Catarina	X	X	X			
Municípios						
Belo Horizonte	X	X				
Curitiba	X	X			X	
Jaboatão dos Guararapes	X					X
Londrina						X
Osasco			X			
Recife	X		X		X	X
Rio Branco	X				X	
Rio de Janeiro				X	X	X
Salvador					X	

Fonte: Elaboração própria.

Em conclusão, ainda há espaço para o desenvolvimento de competências avaliadoras entre os estados e municípios com alguns elementos de avaliação. Isso pode se dar tanto pela via dos treinamentos, aumentando sua frequência e trazendo conteúdos atuais, quanto por caminhos menos explorados até então, como o fortalecimento de redes de avaliadores e a criação de comitês de direção para avaliações.

6.6 Uso dos resultados das avaliações

O uso dos resultados das avaliações implica que as conclusões e recomendações das avaliações são usadas como insumo para revisão e aperfeiçoamento das políticas públicas. Conhecendo e se apropriando dos resultados das avaliações, pressupõe-se que os gestores públicos ajustarão as políticas em conformidade, tornando-as melhores (Jacob, 2024:188).

Entre os 14 estados e 11 municípios com alguns elementos de avaliação, seis estados (Amapá, Amazonas, Rio Branco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) e oito municípios (Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Jaboatão dos Guararapes, Londrina, Recife, Rio Branco e Salvador) relataram fazer uso dos resultados das avaliações para informar a tomada de decisão no ciclo da política pública.

De modo geral, os resultados da avaliação dos Planos Plurianuais e planos estratégicos são divulgados dentro do governo e servem de insumo para revisão de programas. A Casa Civil da Prefeitura de Salvador, por exemplo, revisa o Plano Estratégico com base nas avaliações realizadas, e prática similar ocorre no Planejamento Estratégico de Londrina, conforme respostas do questionário. No questionário de Belo Horizonte apontou-se que os Relatórios de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e os Relatórios de Execução Anual das Ações Governamentais são instrumentos de avaliação que fornecem subsídios para a elaboração e revisão de políticas públicas municipais.

Em alguns entes públicos, as conclusões das avaliações são apresentadas e discutidas em reuniões da alta cúpula do governo, fundamentando a tomada de decisão, como relatado no questionário ser o caso em Curitiba e no Amazonas.

Em outros estados, há reuniões mais amplas com gestores públicos de secretarias finalísticas para socialização dos resultados, divulgação de boas práticas e elaboração conjunta de planos de ação. Foi comentado no questionário do estado do Rio de Janeiro que os resultados de avaliações e relatos de experiências de políticas bem-sucedidas são compartilhados em encontros amplos entre gestores públicos, por meio dos quais se espera induzir processos de aperfeiçoamento da implementação das políticas públicas.

Planos de ação são compromissos internos dos governos, contendo medidas para aprimorar políticas públicas e, em alguns casos, um cronograma de execução. Em governos que utilizam sistemas eletrônicos de acompanhamento de

programas, os gargalos geralmente são identificados pela secretaria responsável diretamente no formulário de acompanhamento. Da mesma forma, as medidas propostas para resolvê-los podem ser listadas no sistema, com prazos definidos. O conjunto de problemas e soluções forma o plano de ação.

Em outro exemplo, o plano de ação pode ser registrado em ata de reunião entre a secretaria de planejamento — órgão central de avaliação — e a secretaria responsável pela execução. Nesse contexto, o plano representa o compromisso negociado entre as secretarias. Em qualquer caso, o plano de ação é elaborado internamente pelo Poder Executivo e raramente divulgado. Sua principal função é detalhar as medidas que serão adotadas para corrigir a ação estatal, consolidando o compromisso entre a secretaria de planejamento e a secretaria responsável pela implementação da política.

Os municípios de Jaboatão dos Guararapes e Recife e o estado de Santa Catarina estão entre aqueles que mencionaram nas respostas do questionário elaborar planos de ação para dar seguimento às conclusões das avaliações. Em Santa Catarina, os indicadores de governo, que possuem vínculo com as principais políticas públicas do estado, são acompanhados mensalmente. Caso a avaliação do indicador esteja abaixo do nível considerado adequado, os órgãos responsáveis pela política pública devem elaborar um plano de ação de melhoria, com o objetivo de tracionar o desempenho daquela política pública. Todo plano de ação é precedido de um diagnóstico multissetorial e seu acompanhamento é realizado concomitantemente ao acompanhamento da evolução do indicador.

Em Recife, um exemplo recente foi o plano de ação para implementação de melhorias na estrutura e nos serviços fornecidos pela Rede Compaz, a qual foi objeto de uma avaliação executiva participativa em 2022 (ver quadro 13). Comentou-se no questionário que o plano de ação foi desenvolvido em uma oficina de *design thinking* com gestores dos equipamentos da Rede Compaz, sob coordenação do Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas e Ciência de Dados (NAPCD).

Em Jaboatão dos Guararapes, a Secretaria Executiva de Planejamento avalia programas estratégicos e, com base em indicadores, elabora planos de ação em conjunto com equipes prioritárias para melhorar resultados e práticas de gestão, conforme relatado em seção anterior (ver “Estrutura responsável pela avaliação”).

Para concluir, em metade dos estados e municípios com alguns elementos de avaliação, os resultados servem de subsídio para a revisão de programas. Em

alguns casos, são elaborados planos de ação para garantir a implementação das mudanças propostas.

No entanto, ainda faltam mecanismos para verificar se as recomendações estão sendo seguidas e se as alterações nas políticas derivam diretamente dos achados das avaliações. O acompanhamento sistemático do uso das avaliações é um desafio que permeia os diferentes níveis de institucionalização da avaliação no Brasil, sendo também reconhecido internacionalmente como um obstáculo à sua efetividade (OCDE, 2024).

7. Avaliação incipiente de políticas públicas

A avaliação de políticas públicas encontra-se em estágio de escassa institucionalização em oito dos 42 estados e municípios da pesquisa. São seis estados — Acre, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins — e dois municípios — João Pessoa e Joinville. Este breve capítulo apresenta um resumo das experiências desses entes subnacionais.

Figura 22
Entes públicos com escassos elementos de avaliação, por região



Fonte: Elaboração própria.

Nesses entes subnacionais, há poucos elementos de institucionalização da avaliação. Os elementos de legislação e estrutura estão presentes na maioria dos casos, exceto em João Pessoa e Joinville. Por outro lado, não se observaram práticas avaliativas em nenhum dos oito casos. Por conseguinte, não há uso dos achados de avaliações. Práticas de desenvolvimento de competências avaliadoras estão presentes em dois dos estados, a saber, Paraíba e Rio Grande do Norte. Na seção seguinte, esses cinco elementos da institucionalização da avaliação serão mais bem comentados e comparados. Na segunda e última seção, avanços institucionais de apoio à avaliação serão discutidos.

Quadro 15
Escassos elementos de avaliação

Ente	Previsão legal	Estrutura específica	Prática de avaliações	Capacitação	Uso das avaliações
Acre	Lei do PPA 2020-2023	Seplag	Não	Não	Não
Alagoas	Lei do PPA 2022-2025	Seplag	Não	Não	Não
Paraíba	Lei do PPA 2020-2023	Seplag	Não	Sim	Não
Rio Grande do Norte	Lei do PPA 2020-2023	Seplan	Não	Sim	Não
Sergipe	Lei do PPA 2024-2027	Não indicada	Não	Não	Não
Tocantins	Lei do PPA 2020-2023	Seplan	Não	Não	Não
João Pessoa	Não	Não indicada	Não	Não	Não
Joinville	Não	Não indicada	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria a partir dos questionários e consulta à legislação vigente.

Nota: Para Joinville e João Pessoa, usaram-se como referência as respectivas Leis do PPA 2022-2025 e as respostas do questionário.

Nota: A sigla "Seplag" refere-se à Secretaria de Planejamento e Gestão, e "Seplan" à Secretaria de Planejamento. Pode haver variações no nome por estado, por exemplo, com menção ao Orçamento ou a Finanças.

7.1 Sobre os elementos institucionais de avaliação

Quando há previsão legal sobre avaliação nos estados e municípios com escassos elementos de avaliação, trata-se de avaliação do Plano Plurianual. Nos estados do Acre, Alagoas, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins, as leis dos Planos

Plurianuais (PPAs) mencionam que a gestão do PPA compreende a avaliação da programação governamental, bem como seu monitoramento e revisão. Para ilustrar, tal é o conteúdo da Lei do PPA 2020-2023 de Tocantins (Lei nº 3.621/2019):

Art. 8º — A gestão do PPA 2020-2023 consiste na implementação das ferramentas de execução, monitoramento e avaliação dos objetivos, indicadores, metas e valores globais, observando os princípios da publicidade, eficiência, impessoalidade, economicidade e efetividade.

No estado da Paraíba, a Lei do PPA 2020-2023 traz formulação diferente, ao conceituar avaliação. A avaliação do PPA consiste na “análise dos Programas Temáticos Setoriais através de sua execução orçamentária e financeira” (artigo 16 da Lei nº 11.626/2020). O objetivo da avaliação é fornecer “subsídios para ajustes que vierem a ser necessários” na implementação do PPA (artigo 16 da Lei nº 11.626/2020).

Portanto, quando há previsão legal nos estados com escassos elementos de avaliação, trata-se de referência genérica sobre avaliação do Plano Plurianual. Todavia, não se estabelece como seria realizada a avaliação, isto é, se seria produzido algum relatório, seu conteúdo e frequência. Em alguns casos, a lei menciona que as diretrizes, prazos e orientações para avaliação, monitoramento e revisão do PPA devem ser objeto de regulamentação ulterior pela Secretaria de Planejamento ou equivalente. Assim, difere-se a gestão do PPA, no que se inclui a avaliação, para regulamentação subsequente em decreto ou portaria. Veja-se, a esse respeito, a Lei do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Norte (Lei nº 10.695/2020):

Art. 7º A gestão do Plano Plurianual 2020-2023 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução de seus objetivos, sobretudo, para a garantia de acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis às políticas públicas, e busca o aperfeiçoamento:

- I — dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;
 - II — dos critérios de regionalização das políticas públicas; e
 - III — dos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2020-2023.
- Parágrafo único. Caberá à Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) definir as diretrizes, os prazos, e as orientações técnicas complementares para a gestão do PPA 2020-2023.

Nos estados desse grupo, a competência para avaliação do PPA recai sobre a Secretaria de Planejamento ou equivalente, exceto em Sergipe, para o qual não há referência. Sendo a secretaria de planejamento a responsável pela elaboração do PPA e demais leis orçamentárias, também fica com ela a competência para eventual avaliação, monitoramento e revisão do PPA.

Nos demais casos, que são os municípios de João Pessoa e Joinville, não foi encontrada previsão legal sobre avaliação de políticas públicas ou do PPA. Tampouco se tem informação de qual seria a secretaria competente, nem se está prevista tal alocação de competência (quadro 15). Foi usada como referência para consulta, além das respostas do questionário, a legislação do PPA vigente, que, em ambos os municípios, cobre o período de 2022-25.

Nos seis estados e dois municípios com escassos elementos de avaliação, não foram identificadas práticas de avaliação de políticas públicas ou de instrumentos de planejamento, como o PPA, com base em informações do questionário, entrevistas e dados disponíveis em sítios eletrônicos oficiais (ver capítulo 1). Isso significa que não se encontrou evidência de que, nos últimos dois ciclos do planejamento plurianual, o órgão central do governo tenha produzido e publicizado relatório de acompanhamento da execução físico-financeira dos programas e metas do PPA ou relatório de avaliação de política pública.⁵⁰

Por conseguinte, não havendo práticas de avaliação de políticas públicas ou do PPA no âmbito de centro de governo, as respostas quanto ao uso dos achados das avaliações na gestão pública também foram negativas. Por certo, sem avaliações não há resultados das avaliações, e não há como fazer uso de resultados que não foram produzidos.

Quanto ao desenvolvimento de competências avaliadoras, os estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte relataram possuir tais práticas. O estado da Paraíba respondeu que oferta treinamento em avaliação e submete planos de avaliação à revisão por pares. É possível que nesse aspecto se faça alusão a práticas de avaliação de políticas públicas desenvolvidas na Secretaria de Saúde, que são acompanhadas de elaboração de diretrizes e supervisão de calendário das avaliações, conforme mencionado no questionário. No Rio Grande de Norte,

⁵⁰ Relatórios de avaliação do PPA produzidos internamente, sem terem sido publicados nas páginas das secretarias ou portais da transparência, não foram contabilizados como prática avaliativa, por lhes faltarem o elemento da divulgação. Práticas de avaliação em secretarias finalísticas, tais como saúde e educação, não são objeto desta pesquisa e, portanto, tampouco foram consideradas.

estabeleceu-se ou apoia-se rede de avaliadores. Também foi comentado terem sido ofertadas formações sobre diagnóstico de problema para gestores públicos. Essas duas experiências apontam para a possível existência de trocas dentro do governo no que concerne a elaboração ou revisão de políticas públicas.

7.2 Avanços institucionais de apoio à avaliação

Os estados e municípios com escassos elementos de avaliação adotam ações preparatórias ou de apoio à avaliação. Ainda que adjacentes ao escopo desta pesquisa, merecem ser comentadas, pois indicam que tem havido esforços para avançar na avaliação de políticas públicas e que a importância da agenda de avaliação é, em alguma medida, reconhecida. São elas: o planejamento governamental, o monitoramento de políticas, com o desenvolvimento de indicadores, e a produção de dados e estudos, em parceria com instituições de pesquisa.

Na esfera do planejamento governamental, constata-se que esses estados e municípios têm buscado incluir a dimensão do monitoramento e da avaliação em seus planos. A Lei do PPA 2024-2027 de Sergipe, por exemplo, faz referência aos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA como parte da sua gestão, ao passo que a lei do PPA anterior não continha previsão nesse sentido (artigos 10 e 11 da Lei nº 9.371/2024). Não há por ora indicação de regulamentação ou evidência de práticas.

Outra dimensão importante é a de produção de estudos e coleta de dados para apoiar o ciclo de políticas públicas. Compartilha-se do pressuposto de que políticas públicas, quando baseadas em evidências, geram melhores resultados (OCDE, 2020b:12-13). No PPA 2024-2027 de Sergipe, um dos objetivos estratégicos da Secretaria de Estado da Casa Civil é justamente o de “produzir estudos e dados socioeconômicos sobre a realidade sergipana para apoiar a tomada de decisão, o processo de avaliação de políticas públicas e a gestão do planejamento territorial” (Anexo da Lei nº 9.371/2024, p. 82).

Ademais, esses entes subnacionais têm adotado ou buscado adotar práticas de monitoramento de políticas públicas. O monitoramento pode ser transversal, abrangendo objetivos estratégicos do governo como um todo, ou pode se referir a metas de áreas específicas, como saúde, educação e desenvolvimento sustentável. Enquanto atividade contínua de acompanhamento das ações go-

vernamentais, o monitoramento permite acompanhar o progresso de metas e objetivos. O monitoramento gera dados que servem de insumo para revisão de programas e futuras avaliações.

Nesse sentido, o estado de Tocantins criou em 2023 um sistema de monitoramento para aferição do desempenho da implementação e dos resultados de políticas públicas prioritárias (Decreto nº 6.620/2023). O “Monitoramento Estratégico de Obras, Programas e Projetos do Estado do Tocantins” é coordenado pelo Grupo Executivo de Governança, com o apoio do Grupo Técnico de Governança (Decreto nº 6.620/2023). O Grupo Executivo é composto por representantes da Casa Civil, da Chefia do Gabinete do Governador, da Secretaria de Planejamento e Orçamento, da Agência de Tecnologia da Informação e da Controladoria-Geral do Estado.

Para concluir, há oportunidades para os estados e municípios avançarem na avaliação de políticas públicas sem grandes gastos financeiros ou elevada capacidade técnica. Uma delas é a divulgação de bases de dados, estudos e relatórios. É possível que alguns desses entes subnacionais tenham práticas de avaliação, como um relatório anual de acompanhamento da execução de objetivos e metas do PPA, mas que esse relatório não seja publicizado. Outra oportunidade é a de criar ou fortalecer parcerias institucionais. O fato de a avaliação ser desenvolvida no governo não significa que esse seja o único ator que possa planejar, executar e divulgar avaliações. Pelo contrário, na perspectiva da governança ampliada, é desejável que outros atores se envolvam, tais como instituições de ensino superior, organizações não governamentais e institutos de pesquisa e estatística. Aproveitando o capital humano disponível nessas outras instituições, pode-se gerar dados, estudos e evidências.

Alguns estados e municípios, por certo, já têm iniciativas nesse sentido. O município de Joinville, por exemplo, firmou uma parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) para avaliação do impacto da pandemia da Covid-19 no aprendizado dos alunos das escolas públicas municipais (Joinville, 2022). Outra vantagem desse tipo de parceria é a de garantir maior independência na produção dos resultados das avaliações, afastando-as de eventuais interesses políticos que poderiam prevalecer dentro da gestão pública.

8. Desafios e prioridades da avaliação

O presente capítulo discute desafios para o desenvolvimento da institucionalização da avaliação e do estabelecimento de uma cultura avaliativa no Brasil e apresenta as prioridades dos estados e municípios da pesquisa em termos de motivações e agendas para fortalecer a avaliação de políticas. No capítulo seguinte, a conclusão, serão indicados caminhos possíveis para avanço da institucionalização da avaliação no Brasil, levando em conta os desafios e oportunidades ora comentados.

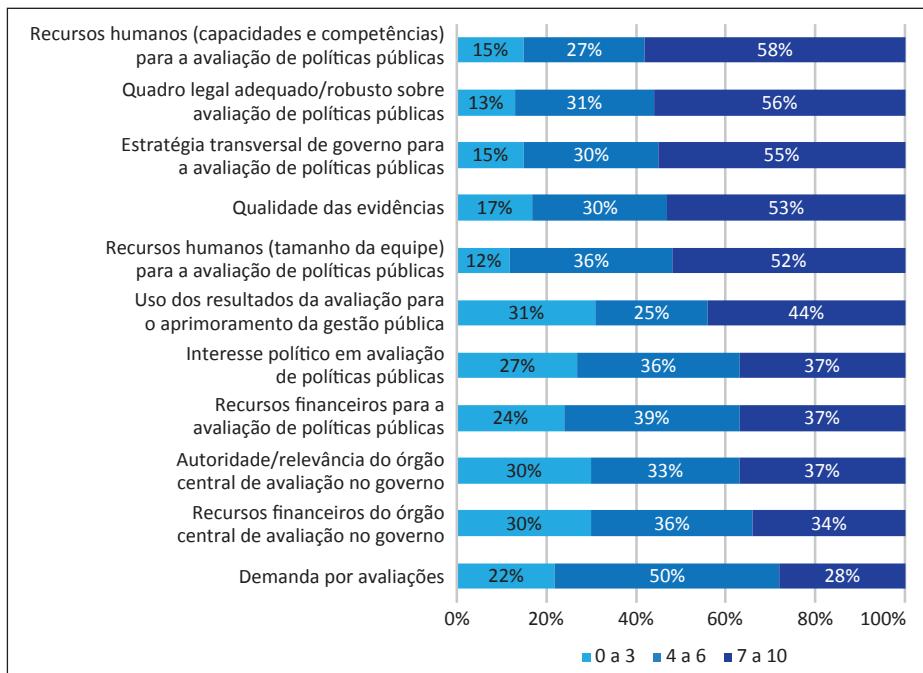
8.1 Principais desafios para institucionalização da avaliação de políticas

A pesquisa procurou compreender o grau da institucionalização das práticas avaliativas no Brasil e, a partir disso, mapear práticas exitosas e desafios. Foram apresentados aos gestores públicos respondentes do questionário um conjunto de 11 possíveis desafios para promoção da avaliação de políticas públicas (capítulo 2).

A figura seguinte consolida as percepções dos estados e municípios quanto ao grau de dificuldade de um dado desafio, numa escala de 0 a 10. Para melhor visualização, as respostas foram consolidadas em três faixas: pouca dificuldade, com respostas de 0 a 3; alguma dificuldade, com respostas entre 4 e 6; e muita dificuldade, com respostas entre 7 e 10. Essa organização em faixas de respostas permite melhor analisar as principais tendências de práticas, por meio da comparação dos resultados entre os diferentes níveis de institucionalização.

De maneira geral, os principais desafios identificados são recursos humanos, em termos de tamanho limitado das equipes e competências avaliativas; quadro legal robusto para avaliação; construção de estratégias transversais de governança; e qualidade das evidências. Esses achados trazem semelhanças com os resultados da pesquisa da OCDE em 42 países, por meio da qual se identificaram como principais desafios a limitada disponibilidade de recursos humanos com capacidades avaliativas, a ausência de estratégia de governança transversal e o uso limitado dos resultados (OCDE, 2020a).

Figura 23
Desafios na promoção da avaliação de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

Nota: 32 questionários são contabilizados, referentes aos casos que responderam à questão de forma completa.

Nas subseções a seguir, são discutidas as experiências na gestão de cada desafio.

8.1.1 Quadro Legal

Um quadro legal adequado ou robusto é aquele capaz de estruturar o sistema de avaliação. Diferentes aspectos de sistemas de avaliação podem estar abrangidos em lei, por exemplo, os conceitos de monitoramento e avaliação, os objetivos do sistema, sua estrutura, calendário, alocação de recursos (técnicos, humanos, financeiros), definição de processos para garantia de qualidade, promoção do uso e reforço das capacidades (BetterEvaluation, s.d.). A legislação pode ser relevante para os sistemas de M&A mesmo sem se referir explicitamente à M&A (BetterEvaluation, s.d.).

Todas as cidades e estados participantes da pesquisa possuem legislação referente às atividades de avaliação de políticas públicas, com exceção dos municípios de João Pessoa e Joinville. Pode se tratar de legislação dedicada apenas à M&A, ou de menção à avaliação em norma jurídica válida que verse sobre outro tema, como lei do PPA. De todo modo, nota-se que há respaldo legal para atuação da administração pública nessa seara.

Todavia, a construção de um quadro legal adequado ou robusto é o principal desafio para o desenvolvimento da avaliação, de acordo com o questionário. De fato, 56% dos respondentes da pesquisa indicaram ser esse um desafio importante, e essa percepção atravessa os diferentes níveis de institucionalização.

De forma pouco surpreendente, todos os estados e municípios com escassos elementos de avaliação responderam que a falta de quadro legal robusto é um desafio importante. Nesses entes subnacionais, a legislação sobre M&A faz menção à avaliação do PPA, mas não à avaliação de políticas públicas. Tampouco há menção legal a competências específicas de avaliação, mecanismos de seleção de políticas a serem avaliadas e periodicidade para tal.

É interessante notar que mesmo nos sistemas de avaliação efetivos a existência de quadro legal robusto foi considerada um desafio muito difícil, exceto pelo estado de Minas Gerais. Nesses casos, pode se tratar tanto de uma visão retrospectiva, no sentido de que o desafio foi muito difícil para o ente subnacional, porém superado, quanto por uma visão prospectiva, indicando que, mesmo quando há legislação e quando ela é suficiente para o sistema funcionar, esta pode não ser reputada como adequada pelos atores do sistema.

Os sistemas de avaliação em desenvolvimento ilustram bem esse desafio. Apesar de terem legislação criadora de sistema de M&A, o quadro legal por vezes não é suficientemente robusto e detalhado para levar à implementação do sistema. Podem faltar elementos sobre a composição, competências e modo de funcionamento dos órgãos gestores, como ocorre no caso do Maranhão. O sistema de M&A desse estado está previsto na Lei nº 11.630/2021, mas o decreto regulamentador de suas atividades não tinha sido, até agosto de 2024, editado. O artigo 6º dispõe o seguinte:

Art. 6º — Decreto do Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei, disciplinando, em especial, as competências e modo de funcionamento da Rede de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Maranhão (REDE

MAPP/MA) e da Comissão de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Estaduais (CMAPE).

Assim, no Maranhão há legislação sobre o sistema de M&A, mas o quadro legal não define as competências e o funcionamento dos seus órgãos gestores, de modo que sua operacionalização está pendente.

De forma geral, o quadro legal, mecanismo importante de acionamento da ação pública, é objeto de constante debate e consideração entre entes públicos dos diferentes níveis de institucionalização. Esse debate abrange tanto o processo de construção de leis e decretos para promoção das práticas avaliativas, para entes cujos sistemas não estão instituídos, quanto a necessidade de regulamentação subsequente à edição de lei criadora de sistema de avaliação.

8.1.2 Recursos Humanos

O segundo desafio identificado como de mais alta dificuldade entre os respondentes foi o de disponibilidade de recursos humanos, sejam estes ligados ao desenvolvimento de capacidades avaliativas ou ao tamanho das equipes. A escassez de gestores com capacidades avaliativas afeta a qualidade das evidências geradas pelas avaliações. Com resultados menos expressivos, as avaliações são menos utilizadas nas decisões de políticas, gerando, por sua vez, menor demanda avaliativa por parte de políticos e tomadores de decisão (OCDE, 2020a).

Na pesquisa, 58% dos respondentes consideraram a existência de competências avaliativas como de dificuldade elevada, como também o próprio tamanho das equipes responsáveis pela avaliação, com 52%. Gestores públicos entrevistados relataram que, com maior capacidade de atuação das equipes, um maior número de avaliações poderia ser conduzido, o que aumentaria o potencial de aprimorar os programas avaliados.⁵¹

Entre os sistemas de avaliação efetivos, como o do Espírito Santo, a disponibilidade de recursos humanos é um dos principais desafios, tendo consequências na capacidade dos órgãos em atender o volume de demanda por avaliação. As

⁵¹ Por exemplo, as pessoas gestoras públicas do estado do Ceará e de Goiás, entrevistadas por videoconferência em 13 de dezembro e 28 de novembro de 2023, respectivamente.

propostas do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) para solucionar esse problema têm envolvido a criação de vagas permanentes e a valorização da remuneração, por meio de bolsas da Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (Fapes), que podem ser acumuladas com a remuneração dos gestores públicos.

Entre as estruturas de avaliação em desenvolvimento, também há demanda reprimida por avaliações. No estado de Goiás, a equipe de avaliadores recebe demandas de avaliação e assessoria técnica por parte das secretarias finalísticas, mas prioriza aquelas com dados disponíveis ou aquelas com maior relevância política, devido ao tamanho reduzido da equipe.⁵² Em Niterói, em um sistema de avaliação efetivo implementado em 2021, também se enfrentam desafios em relação ao tamanho da equipe disponível para as atividades de avaliação, aos quais se atribuiu o grau de dificuldade máxima, 10 pontos, na promoção da avaliação.

Já em casos como o de Jaboatão dos Guararapes, município pernambucano com alguns elementos de avaliação, a prática para lidar com a baixa familiaridade dos gestores com as práticas avaliativas e com a equipe enxuta de avaliadores é o apoio operacional intensivo. A Secretaria Executiva de Planejamento oferece assistência técnica para unidades de gestão dos programas com indicadores de maior urgência de intervenção. Assim, a equipe da Secretaria Executiva de Planejamento trabalha de forma próxima com a equipe responsável pela implementação do programa para melhoria dos indicadores.

A profissionalização e o aprendizado da equipe técnica são demandas contínuas para a consolidação dos sistemas de avaliação. Por exemplo, a Fundação João Pinheiro desempenha um papel ativo e estratégico na formação de gestores e técnicos em Minas Gerais, consolidando a importância da profissionalização para a cultura avaliativa no setor público. O Instituto Jones dos Santos Neves, do governo do Espírito Santo, tem estruturado uma carreira de especialistas em M&A, reconhecidos e remunerados como tal. Em sistemas em desenvolvimento, como em Goiás e Maranhão, a equipe de avaliação ainda é pequena e passa por reestruturações, enquanto busca atender à demanda por avaliação advinda de secretarias finalísticas do Poder Executivo.

De fato, entre os entes subnacionais brasileiros, a demanda interna por avaliações é significativa. Como será discutido na seção 8.1.9, a demanda por

⁵² Entrevista realizada por videoconferência com pessoa gestora pública do estado de Goiás em 28 de novembro de 2023.

avaliações foi considerada o desafio com menor relevância de modo global pelos respondentes da pesquisa.

Assim, constata-se que as equipes são pequenas para o tamanho da demanda, e que precisam ser ampliadas e mais bem capacitadas para a implementação estruturada de avaliações. Nesse sentido, o caminho para enfrentar esse desafio passa por uma maior disponibilidade de recursos financeiros e pelo desenvolvimento de competências avaliativas. A disponibilidade de recursos financeiros é um desafio importante principalmente para os estados e municípios com escassos elementos de avaliação (seção 8.1.7).

8.1.3 Estratégia transversal de governança

A estratégia transversal de governança se refere aos mecanismos adotados pelos estados e municípios para integrarem atores de interesse, como as secretarias responsáveis pelos projetos, sociedade civil e avaliadores ou especialistas externos, na rotina instituída de avaliação. Esse desenho de governança, em que diferentes atores integram uma estrutura coordenada por atores ou órgãos posicionados estrategicamente no governo, distingue-se de abordagens nas quais a avaliação de políticas públicas é de responsabilidade exclusiva de secretarias finalísticas (OCDE, 2020a).

No questionário, 55% dos respondentes classificaram essa questão como um desafio de alta dificuldade. De fato, em entrevistas conduzidas com gestores públicos, a coordenação de atividades com as secretarias finalísticas foi relatada como uma das principais questões de governança. Em estados e municípios com menor nível de institucionalização, nos quais a legitimidade e a aceitação das práticas avaliativas que contribuem para maior consolidação da cultura de avaliação (Opas, 2023) não estão bem incorporadas, isso se revelou ainda mais proeminente.

Os gestores responsáveis pela avaliação se valem de algumas estratégias para aprimorar esses aspectos. Uma delas é a de dialogar sobre as vantagens da avaliação de políticas públicas junto aos gestores responsáveis e tomadores de decisão. Ademais, notam-se esforços para aproximar a avaliação de uma prática de aprimoramento da gestão pública, mais do que de fiscalização e controle. Com isso, busca-se que a avaliação sirva de instrumento de aprendizagem e melhoria do desempenho das políticas públicas.

A coordenação de atividades de construção de uma governança de amplo alcance costuma ser realizada pelas secretarias em centro de governo responsáveis pela avaliação, como as secretarias de planejamento, gestão, orçamento e economia. Por exemplo, em Pernambuco, a relação entre os gestores responsáveis pelo Relatório de Ação de Governo (RAG) e os gestores finalísticos é coordenada pela Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag). Nos estados com sistemas de avaliação, o comitê executivo do sistema de M&A geralmente exerce esse papel coordenador, como no caso de Minas Gerais.

8.1.4 Qualidade das evidências

A produção de evidências de qualidade é um desafio importante para 53% dos respondentes da pesquisa. Para avaliar os resultados e os impactos de políticas, antes de nada, é preciso que os dados acerca da sua implementação estejam disponíveis — atualizados, informatizados e compartilhados. Essa não é a realidade para todas as políticas e programas, mesmo nos estados e municípios com sistemas de gestão da informação mais avançados.

Na gestão pública, a produção de evidências enfrenta dificuldades em termos de recursos financeiros, disponibilidade de bases de dados eletrônicas e transparência. Muitas vezes, a produção de evidências avaliativas esbarra na ausência de dados de monitoramento, como indicadores de programa. Em outros casos, as secretarias cujos programas são avaliados produzem dados, mas não os repassam para a secretaria ou órgão responsável pela avaliação.

O desafio da produção de dados perpassa os diferentes níveis de institucionalização da avaliação. Tem-se que a qualidade das evidências não depende fundamentalmente de características dos sistemas de avaliação em si considerados. Trata-se, nesse sentido, de elemento anterior e exterior à avaliação: os dados que servirão de evidências para avaliações foram — ou teriam que ter sido — produzidos pelas secretarias setoriais ou institutos de pesquisa.

Nada obstante, a oferta avaliativa em si mesma pode servir de estímulo para os órgãos setoriais aprimorarem seus mecanismos de coleta, tratamento e sistematização de dados. Isto é, antecipando que suas políticas podem ser avaliadas, os órgãos setoriais passam a dar mais atenção à qualidade das evidências geradas em seus programas. Por exemplo, o monitoramento de um painel de indicadores

pode ser um primeiro passo para sistematizar evidências de qualidade para subsidiar avaliações. Esse processo envolve o fortalecimento da cultura avaliativa e da gestão baseada em evidências.

Além disso, avaliações, principalmente do tipo *ex ante*, podem servir de ínsumo para gerar evidências. Em entrevista, gestores públicos do Espírito Santo e do Ceará relataram que há uma expectativa inicial por parte das secretarias finalísticas de que avaliações de resultado ou de impacto sejam produzidas.⁵³ No entanto, diante da insuficiência de dados necessários para tal, pode ser necessário começar com avaliações de desenho, diagnóstico ou mesmo executivas. Essas avaliações permitem a definição de indicadores e a criação de mecanismos de coleta de dados, que serão fundamentais para gerar evidências sobre o programa e poderão ser utilizadas em avaliações *ex post* no futuro.

8.1.5 Uso dos resultados

O uso das avaliações pode se dar para diferentes finalidades, como para informar decisões alocativas, apoiar na formulação de novos programas ou subsidiar a revisão de programas existentes. Invariavelmente, passa pela apropriação do conteúdo dos relatórios de avaliação e pela adoção das recomendações neles feitas por parte dos gestores públicos responsáveis pelos programas avaliados.

Para a OCDE, o uso das avaliações é essencial para garantir que a avaliação de políticas públicas gere resultados práticos, isto é, tenha impactos (Salama e Picalarga, 2024). Em pesquisa conduzida em 2023, a OCDE notou que o uso das avaliações na formulação de políticas públicas continua a ser um desafio persistente nos seus países-membros (quadro 16). Notadamente, 23% dos países-membros adotam mecanismos de acompanhamento sistemático das avaliações.

No Brasil, o uso dos resultados das avaliações é um desafio de elevada dificuldade para 44% dos respondentes desta seção do questionário. Em entrevistas, gestores públicos relataram a ausência de mecanismos de acompanhamento das recomendações e de publicidade dos relatórios de avaliação.

⁵³ Entrevistas realizadas por videoconferência em 21 de dezembro e 13 de dezembro de 2023, respectivamente.

Quadro 16
Uso das avaliações em países da OCDE (2023)

A maioria dos países membros da OCDE utiliza avaliações em alguma medida, como para subsidiar a elaboração de programas governamentais ou planos estratégicos e para embasar decisões orçamentárias. No entanto, o uso de avaliações — e, de forma mais ampla, de evidências — na formulação de políticas ainda representa um desafio persistente. Em pesquisa conduzida em 2023 com 31 dos 38 países-membros, constatou-se que:

- 71% dos países utilizam resultados de avaliações para informar decisões orçamentárias;
- 68% incorporaram legalmente a avaliação no Poder Executivo;
- 65% adotaram diretrizes de alto nível sobre avaliação de políticas no Poder Executivo;
- 60% têm por padrão a publicização das avaliações;
- 40% utilizam metodologias de síntese de evidências;
- 23% utilizam mecanismos de acompanhamento sistemático das avaliações.

Segundo a OCDE, as avaliações ainda são frequentemente subutilizadas na tomada de decisões de alto nível, havendo uma lacuna persistente entre a oferta e a demanda de avaliações e evidências. Conciliar as necessidades imediatas por evidências dos tomadores de decisão e a natureza de médio a longo prazo das avaliações representa uma barreira importante para o uso.

Fonte: OCDE (2024).

A divulgação ampla e eficiente dos resultados das avaliações é um primeiro passo para promover seu uso. A forma de apresentação dos resultados das avaliações tem que ser mais propícia às necessidades dos usuários potenciais, devendo-se prestar consideração especial à clareza da linguagem, capacidade de síntese e publicização ampla (OCDE, 2024). Além da publicação online, que é fundamental, deve-se dar ao público mais amplo a oportunidade de compreender os conteúdos das avaliações, de modo que sessões informativas ou de divulgação poderiam ser previstas.

Uma maior articulação com os gestores públicos também se faz necessária para garantir que os resultados das avaliações sejam utilizados na tomada de decisões e na reformulação de políticas. Sínteses de informações dos programas podem incluir recomendações para sua melhoria e indicadores ou metas de progresso. Esse formato de informação sintética e executiva é estratégico para facilitar a tomada de decisão.

Para promoção do uso das avaliações, é preciso construir rotinas de acompanhamento da adoção de recomendações. É por meio desse acompanhamento sistemático que os governos podem aprimorar o processo de adoção das lições aprendidas nos estudos avaliativos. Mesmo entre os sistemas efetivos de

avaliação, capazes de conduzir agendas avaliativas de forma sistemática, tal acompanhamento não tem sido feito. O governo federal, recentemente, tem sinalizado o intuito de fortalecer esse aspecto: em 2023, foi incluída entre as competências do CMAP a de acompanhar a implementação das recomendações das avaliações.

8.1.6 Relevância do órgão central

A relevância do órgão central de avaliação no governo é um desafio na medida em que o órgão central de avaliação precisa promover a pauta, articular sua adoção com as secretarias finalísticas e, muitas vezes, mobilizar pessoal e obter dados que sirvam de insumo para tal. De fato, 36% dos entrevistados identificaram esse tema como de “muita dificuldade”. Entre os sistemas de avaliação em desenvolvimento e nos casos com alguns elementos de avaliação, a pauta ficou na média, figurando como de alta dificuldade para $\frac{1}{3}$ dos respondentes, relativamente aos demais desafios.

De forma interessante, 75% dos estados e municípios com sistemas efetivos de avaliação consideram a pauta como “muito difícil”, e a mesma proporção se mantém para os entes públicos com escassos elementos de institucionalização. A relevância sinalizada por esses dois grupos para o tema da autoridade do órgão de avaliação pode advir de demandas de diferentes ordens em relação a um mesmo órgão.

Nos sistemas efetivos, a autoridade do órgão avaliador passa pela consolidação da política de avaliação e pela legitimidade do órgão ante as secretarias finalísticas, com as quais necessita manter contato. De forma geral, a autoridade da estrutura avaliativa, aqui alinhada ao conceito de centralidade de Briceño (2010), promove a sustentabilidade e a boa performance do sistema de avaliação, seja por meio da promoção de governança junto aos demais órgãos, seja pelo acompanhamento dos resultados e da implementação das recomendações.

Nos entes públicos com escassos elementos de avaliação, que, por definição, possuem poucos ou nenhum dos recursos necessários para execução das práticas avaliativas, a ausência de autoridade de um órgão central avaliador é um entre os muitos obstáculos para conduzir uma política de avaliação de programas que seja capaz de se estabelecer e se sustentar.

8.1.7 Interesse político

O interesse político por parte de tomadores de decisão, representantes políticos e lideranças técnicas é essencial para o estabelecimento de sistemas de avaliação. Na literatura especializada, os agentes capazes de mobilizar capital político para que a avaliação figure com alta relevância na agenda pública são chamados de promotores da avaliação (*evaluation champions*, em inglês) (Rogers e Gullickson, 2018).

Na pesquisa, quando avaliado o quadro geral, 36% dos entrevistados identificaram a pauta de interesse político como de alta dificuldade.

Entre os sistemas de avaliação em desenvolvimento, por outro lado, a elevada dificuldade do tema é unânime. Esse padrão de resposta pode estar relacionado com o momento decisivo em que se encontram na construção dos seus sistemas de avaliação. A consolidação de legislações, como no caso do Maranhão, e o desenvolvimento das práticas avaliativas, como na Bahia e em Goiás, podem estar ligados à necessidade de encaminhamentos políticos.

8.1.8 Recursos Financeiros

Conduzir avaliações e manter uma estrutura de governança para tal finalidade são atividades com custo financeiro substancial (OCDE, 2020a). Nada obstante, a disponibilidade de recursos financeiros no órgão central de avaliação foi considerada um desafio de alta relevância por apenas 33% da amostra. Notadamente, nos sistemas de avaliação efetivos, esse percentual foi de 25% (faixa 7 a 10).

Essa distribuição das respostas permite inferir que nesses estados e municípios os recursos financeiros necessários estão relativamente disponíveis. Também é possível que os respondentes tenham considerado que, ainda que os recursos financeiros sejam insuficientes, obtê-los não é a questão de mais alta dificuldade, se comparada com os demais desafios.

Já nos estados e municípios com escassos elementos de avaliação, esse foi considerado um desafio prioritário para 75% da amostra. Nesse grupo, a fonte de recursos não está bem definida, ou, quando estabelecida, não alcança um nível adequado ou não possui sustentabilidade. De fato, a disponibilidade de recursos financeiros parece ser um dos maiores óbices para que estruturas e práticas sejam desenvolvidas.

8.1.9 Demanda por avaliações

A demanda por avaliações não é vista como de alta dificuldade por 72% dos respondentes da pesquisa. De fato, de acordo com os gestores públicos entrevistados, há uma demanda constante por estudos avaliativos, seja por parte de gestores finalísticos que conhecem as oportunidades da avaliação, seja por parte de agentes políticos e tomadores de decisão que buscam promover uma gestão pública informada por evidências e voltada a resultados.

A demanda por avaliações pode ser consequência de um interesse político mais elevado pela temática, no sentido de que a promoção da agenda avaliativa contribuiria para maior demanda por avaliações. Por outro lado, as entrevistas desta pesquisa nos revelam que os gestores públicos de secretarias finalísticas são grandes demandantes de avaliações, ao passo que estes pouco influenciam a definição de agendas políticas de alto nível.

Um aspecto importante é o alinhamento entre gestores e avaliadores sobre o que é possível demandar das avaliações, dadas a diversidade temática de programas e a qualidade de dados disponíveis. Esse alinhamento, além disso, inclui considerações sobre a temporalidade das avaliações. Por vezes, secretarias finalísticas demandam avaliações com prazo exíguo para sua realização, o que se justifica em razão da necessidade de tomar decisões políticas dentro de, por exemplo, um mesmo ciclo eleitoral. Não obstante, avaliações demandam tempo, ainda mais quando envolvem coleta e análise de dados primários.

A esse respeito, casos como os relatados pelo Ipece do Ceará são ilustrativos. Os programas financiados pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop) precisam ser avaliados anualmente para renovação do financiamento. Essa demanda por celeridade na produção de avaliações, se por um lado não inviabiliza o trabalho do Ipece, inegavelmente desvia foco e recursos da realização de estudos mais complexos e demorados, como os de avaliação de impacto e custo-benefício.

Com o objetivo de alinhar a demanda institucional por avaliações e a capacidade dos órgãos avaliadores, os estados e municípios podem adotar algumas estratégias. A elaboração de Plano de Avaliação é uma delas. Por meio do Plano de Avaliação, os entes subnacionais se organizam em relação a quais programas serão avaliados num dado ano. Em sistemas de avaliação efetivos como os de Minas Gerais e Espírito Santo, anualmente são selecionados programas com base na importância da política, interesse dos tomadores de decisão e disponi-

bilidade de dados. O Plano de Avaliação, publicado online e nos canais oficiais de informação, funciona também como um compromisso público do ente para com a agenda de avaliação, o que pode contribuir para o engajamento de atores externos ao governo, como instituições de ensino superior e sociedade civil.

8.2 Prioridades no desenvolvimento da agenda de avaliação

Além dos desafios, a pesquisa buscou compreender as prioridades de avaliação de políticas públicas em estados e municípios. Foi apresentado aos gestores públicos um conjunto de nove pautas para promoção da avaliação de políticas públicas, com base no questionário aplicado pela OCDE em 42 países (OCDE, 2020a) (capítulo 2). As respostas variam em uma escala de 0, nada relevante, a 10, totalmente relevante.

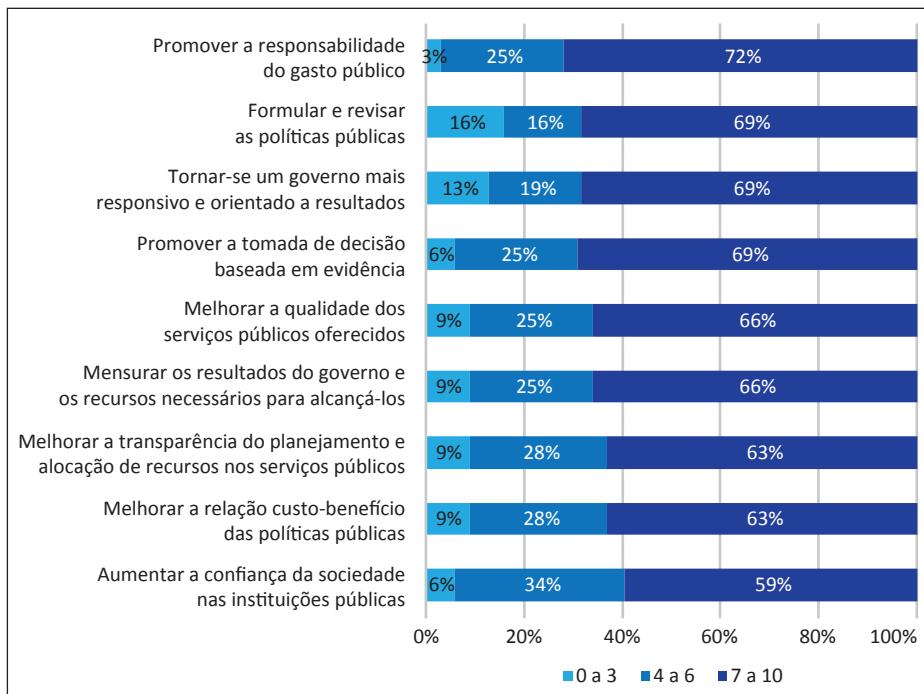
A figura seguinte consolida as respostas dos 32 casos que responderam à pergunta de forma integral. Assim como nos desafios, as respostas foram consolidadas em três faixas, segundo o grau de importância atribuído ao item, sendo de 0 a 3 para baixa importância, de 4 a 6 para alguma importância e de 7 a 10 para alta importância.

A maior parte das pautas obteve taxas de respostas superiores a 60% na faixa de 7 a 10, indicando sua alta relevância e demonstrando convergência entre elas. As diferentes pautas foram reputadas como importantes para a agenda de avaliação e, nesse sentido, para o aperfeiçoamento, a responsividade e a modernização da gestão pública. Os gestores públicos respondentes, em sua maioria de secretarias de planejamento e gestão, consideraram uma ampla variedade de pautas como prioritárias para a agenda de avaliação de políticas públicas, sem que houvesse prevalência notável de uma sobre a outra.

Isso aponta para a estabilidade na percepção de que a avaliação de políticas é fundamental para fornecer insumos estratégicos sobre resultados e custo-benefício de programas. A ausência de prevalência de prioridades específicas pode, por outro lado, indicar dificuldades em selecionar e priorizar agendas avaliativas, comprometendo sua institucionalização.

Entre os sistemas de avaliação efetivos, a promoção da tomada de decisão informada por evidências é a prioridade mais citada, tendo 80% dos respondentes a classificado como muito importante. Essa prioridade, quase unânime entre os

Figura 24
Percepção sobre prioridades da avaliação de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

Nota: 32 questionários são contabilizados, referentes aos casos que responderam à questão de forma completa.

sistemas, está alinhada com a agenda internacional de *evidence-informed policy-making* (EIPM), em inglês. Essa agenda internacional é um movimento global que visa integrar o uso de evidências científicas, dados, e análises rigorosas no processo de formulação de políticas públicas, programas e outras decisões governamentais e institucionais. Seu objetivo é garantir que decisões importantes sejam baseadas em informações verificáveis e bem fundamentadas, em vez de opiniões, pressões políticas ou interesses particulares. Esse alinhamento denota que os entes públicos brasileiros com sistemas de avaliação efetivos se valem de referências e conexões internacionais para definição de suas prioridades.

Os demais respondentes, quando analisados de forma conjunta, não demonstraram particular preferência pelas pautas. Todas as nove opções foram identificadas como de relevância ou alta relevância por pelo menos $\frac{2}{3}$ dos

respondentes. As diferentes pautas foram reputadas como importantes para a agenda de avaliação e, nesse sentido, para o aperfeiçoamento, a responsividade e a modernização da gestão pública.

A promoção da responsabilidade do gasto público, associada à mensuração de resultados e ao aprimoramento do custo-benefício das políticas, foi destacada, evidenciando a relação próxima entre a avaliação de políticas e o processo orçamentário, como na avaliação do PPA, que orienta decisões alocativas.

A divulgação dos resultados das avaliações, por sua vez, é vista como um importante instrumento de *accountability* e transparência, permitindo que a sociedade civil e cidadãos interessados se informem sobre o uso dos recursos públicos e o andamento das políticas.

Dessa forma, a agenda avaliativa pode ser fortalecida pelo alinhamento com agendas estratégicas, como as de gasto público responsável e de integridade, assegurando que as políticas avaliadas efetivamente promovam melhorias na vida dos cidadãos.

9. Conclusão

Esta pesquisa oferece uma contribuição pioneira ao examinar o processo de criação e consolidação de sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil, nos níveis municipal, estadual e federal. Esse processo, chamado de institucionalização, compreende a atribuição de responsabilidades, o estabelecimento de respaldo legal, a alocação de recursos financeiros, o desenvolvimento de competências e a condução, divulgação e promoção das avaliações. Ao lançar luz sobre esses aspectos, este estudo pretende contribuir para o avanço e fortalecimento da agenda de avaliação de políticas públicas no país.

Apesar de recente, esse processo tem sido bastante prolífico no Brasil. A partir dos anos 2010, o governo federal adotou medidas importantes para a institucionalização da avaliação de políticas públicas. Uma delas foi a criação, em 2016, do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), órgão responsável pela coordenação e gestão do sistema de M&A federal. Em 2021, a avaliação de políticas públicas como poder-dever da Administração Pública federal, estadual e municipal ganhou assento constitucional, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 109.

Paralelamente, os estados e municípios brasileiros foram progredindo na construção de sistemas de avaliação, ora de forma tímida, ora com avanços mais substanciais. Estados como Minas Gerais e Espírito Santo instituíram legalmente seus sistemas de M&A, alocando competências, aprovando Planos de Avaliação e efetivamente conduzindo avaliações *ex ante* e *ex post* de programas selecionados. O município de Niterói, com seu Sistema de Avaliação e Gestão da Informação, constitui experiência pioneira de institucionalização a nível municipal no Brasil, que, ademais, incorpora a dimensão da produção e gestão de dados, insumo essencial para práticas avaliativas. Em 2024, o estado de São Paulo criou seu Sistema de Revisão da Qualidade do Gasto, que tem um componente dedicado de avaliação, e o município de São Paulo estabeleceu também um sistema de avaliação, cuja coordenação e execução ficaram a cargo da recém-criada Comissão de Avaliação de Políticas Públicas.

Outros estados e municípios brasileiros, embora não tenham constituído sistemas de avaliação em centro de governo formalmente considerados como tal, tiveram avanços notáveis em elementos específicos do processo de institucionalização. O município de Recife, por exemplo, criou um Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas e Ciências de Dados, que produz rotineiramente avaliações executivas, de desenho e de diagnóstico de programas prioritários. O estado do Rio de Janeiro desenvolveu e aplica metodologia de avaliação de desenho de programas selecionados a partir do Plano Plurianual.

Muitos outros entes públicos consolidaram práticas de acompanhamento da execução física e financeira de programas do PPA. Praticamente todos os estados brasileiros e a maioria dos municípios da pesquisa elaboram relatórios anuais de avaliação do PPA e os encaminham ao Poder Legislativo local, para divulgação e eventualmente aprovação. Essa prática, embora não costumeiramente tratada como avaliação pela literatura especializada, encontra respaldo na história político-institucional da avaliação de políticas públicas no Brasil, que remonta ao PPA 2000-2003 do governo federal (Calmon e Gusso, 2002).

Assim como Blanca Lázaro (2015) observou para o caso do Chile, essa prática de avaliação do PPA se aproxima de uma tendência de integração da avaliação com o monitoramento. Segundo a autora, atividades mistas de monitoramento e avaliação (M&A) visam superar tanto as limitações do monitoramento estrito de programas, tais como falta de análise aprofundada e foco excessivo em processos, quanto das avaliações pontuais, com estudos específicos nem sempre adaptados aos curtos prazos da tomada de decisão (Lázaro, 2015).

Dessa forma, a avaliação vem sendo implementada em estados e municípios brasileiros também como um acompanhamento generalizado e executivo dos programas do PPA. Esses relatórios de avaliação do PPA fornecem uma “visão aérea” e estratégica dos programas. Entretanto, apesar de essa prática permitir a ampliação do escopo de programas analisados, ela também impõe um *trade-off* entre a capacidade de gerar evidências e a profundidade da análise.

O governo federal, por sua vez, tem buscado se afastar dessa histórica integração entre monitoramento e avaliação no âmbito dos Planos Plurianuais. Nos últimos anos, pelo menos desde a criação do CMAP, as leis do PPA mencionam de forma explícita que o relatório de acompanhamento do PPA é uma prática de monitoramento, ao passo que a avaliação, como forma aprofundada de análise sistemática de programas específicos, fica a cargo do CMAP.

De todo modo, essa diversidade de práticas e arranjos institucionais de avaliação nos entes públicos brasileiros leva a duas constatações importantes. A primeira é a de que o contexto importa. Realidades institucionais diversas, níveis de capacidade técnica heterogêneos e interesse político variável pela agenda de avaliação são todos fatores que influenciam as respostas institucionais. O arranjo do sistema de avaliação do Ceará, por exemplo, é único na sua colaboração intrínseca com instituições de ensino superior, a qual advém do legado político-institucional do estado de fortalecimento da educação pública.

A segunda é a de que o termo “avaliação” é polissêmico na sua aplicação. De fato, a avaliação de políticas públicas não é única: há diferentes tipos de estudos avaliativos, com variados objetivos e usos. Este diagnóstico deixa evidente que as práticas avaliativas implementadas nos entes subnacionais brasileiros são adaptadas às mais diversas necessidades e capacidades. Essa variedade de práticas, entre elas, avaliações *ex ante* e *ex post*, avaliações do Plano Plurianual e avaliações executivas, mesmo que impliquem alguma polissemia entre técnicas, são capazes de atender a demanda por evidência e cumprir requisitos legais para alcançar metas de transparência, planejamento e aperfeiçoamento das políticas públicas.

Assim, sobre o estado atual da institucionalização das práticas avaliativas nos estados e municípios brasileiros, é possível afirmar que sua evolução pode percorrer dois caminhos paralelos.

O primeiro caminho passa por deixar mais clara a diferença entre monitoramento e avaliação em seus quadros jurídicos e institucionais. O processo de acompanhamento do PPA, nos moldes como é feito atualmente, aproxima-se mais do conceito de monitoramento, e deve ser reconhecido como tal. O monitoramento gera evidências que servem de insumo para a avaliação. A avaliação do PPA viria a ocorrer de forma mais aprofundada e restrita em seu escopo a alguns programas.

O segundo envolve construir uma governança própria para avaliação de programas selecionados, que pode ser concertada com diretrizes estratégicas de governo ou mesmo do PPA. Há espaço para desenvolver avaliações de impacto, desenho, processo e resultados de programas que sejam relevantes para o governo, como as experiências do CMAP no governo federal e de sistemas estaduais de avaliação apontam. Ademais, há demanda por avaliação no Brasil. Como se demonstrou ao longo deste diagnóstico, as secretarias finalísticas demandam estudos avaliativos mais do que a oferta consegue prover. Nesse

CONCLUSÃO

aspecto, a institucionalização caminha para o desenvolvimento e o fortalecimento de sistemas de avaliação.

Esses dois movimentos se reforçam mutuamente, pois não há contradição entre seus objetivos; ao contrário, ambos buscam fortalecer a gestão pública informada por evidências. Todavia, não se pode esperar que os estados e municípios avancem no mesmo ritmo, nem de forma contínua. Como nos lembra Daniele Lamarque (2023:161), a avaliação se desenvolve desigual e lentamente.

Em que pesem fatores políticos e dificuldades intrínsecas, é necessário investir em aspectos fundamentais para que a avaliação no Brasil continue se aprimorando. Recursos financeiros, produção e gestão de dados, parcerias e colaboração, relação entre gestores e avaliadores e o desenvolvimento de uma cultura de avaliação figuram entre eles.

Sobre a sustentabilidade orçamentária dos sistemas de avaliação, estados e municípios utilizam estratégias variadas para viabilizar recursos financeiros para suas atividades. O orçamento do órgão coordenador do sistema deve ser capaz de manter um fluxo mínimo de práticas de avaliação e capacitação. Para além do financiamento dos estudos, os recursos também podem ser direcionados para formação de avaliadores, como no caso de Minas Gerais e Espírito Santo, em que as instituições responsáveis pela avaliação recebem recursos das fundações estaduais de amparo à pesquisa. Organizações financeiras internacionais também são fontes de financiamento de avaliações, principalmente de projetos por elas financiados, como se observou nos casos do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. A variedade de fontes de apoio para as atividades avaliativas possibilita a construção de parcerias estratégicas que contribuem para a sustentabilidade do sistema.

Outra atividade estratégica para a constituição de sistemas de avaliação é a de produção e gestão de dados. Por meio de um desenho de gestão de informações que alcance os programas e secretarias estratégicos, viabilize o acesso aos dados dos programas e atue na manutenção e atualização das informações, é possível conduzir estudos que respondam aos problemas de interesse público. Assim, a boa gestão de informações dentro do sistema serve de insumo para produção de avaliações. Quadros legais e institucionais como os de Niterói avançam de maneira significativa na institucionalização da gestão de dados, ao preverem um sistema amplo de governança da gestão da informação.

Modalidades diversas de fortalecimento de competências avaliadoras devem ser exploradas. A oferta de treinamento deve ocorrer com certa regularidade,

para atualização dos gestores já capacitados e capacitação de gestores recém-ingressados. Além disso, os estados e municípios podem investir mais em outras modalidades de desenvolvimento de competências, como o fortalecimento de redes de avaliadores e a criação de comitês de direção para avaliações. Uma categoria de trabalho específica pode contribuir substancialmente para maior especialização e valorização dos avaliadores. O exemplo do estado do Espírito Santo é interessante nesse sentido, pois existe uma carreira específica de avaliador dentro do Instituto Jones dos Santos Neves, com remuneração adicional por meio de bolsa de pesquisa.

Também se faz necessário comentar sobre a relação entre equipe gestora e equipe avaliadora, as duas pontas dos estudos avaliativos. De um lado, é desejável que pessoas gestoras viabilizem o acesso às informações dos programas, forneçam *insights* sobre o funcionamento das políticas e se comprometam a implementar as recomendações das avaliações. Do lado da avaliação, as pessoas responsáveis devem buscar manter um diálogo com a equipe de gestão para formulação conjunta das perguntas avaliativas, bem como das recomendações. Perguntas mais precisas e relevantes melhoram a qualidade dos estudos avaliativos, e recomendações construídas colaborativamente têm maior chance de serem implementadas.

Entre os avanços mais significativos para melhor configurar a relação entre estes públicos está a Resolução nº 2, de 13 de novembro de 2020, do CMAP. Essa resolução institui um processo de monitoramento da implementação das recomendações de avaliações. A Resolução nº 2/2020 estabelece que as recomendações devem respeitar critérios de razoabilidade e viabilidade, e orienta a elaboração de um plano de ação para adoção das recomendações e, por fim, um órgão mediador para realizar o monitoramento do plano.

O estabelecimento de parcerias e redes que apoiam a governança dos sistemas de avaliação é essencial para seu bom funcionamento. Parcerias podem ser firmadas para o financiamento de pesquisas, disponibilização e produção de dados, e assistência técnica, entre outros objetivos. Organizações internacionais, organizações da sociedade civil, secretarias finalísticas e órgãos de controle como controladorias estaduais ou municipais e os tribunais de contas são colaboradores possíveis, e até mesmo necessários, para fortalecer sistemas de avaliação (Salama e Picalarga, 2024:334).

CONCLUSÃO

Em conclusão, a última década trouxe avanços significativos na institucionalização da avaliação a nível nacional e subnacional no Brasil. O êxito dessa institucionalização depende de uma combinação de fatores políticos, técnicos, legais e econômicos. Entre eles, destaca-se a construção da cultura de avaliação, que envolve uma busca contínua por informações e evidências para aprimorar a gestão e a prestação de serviços (Mayne, 2009:6). Quando essa cultura é sólida, apoiada por parcerias estratégicas, profissionalização, financiamento adequado e transparência, há maior aceitação entre os gestores públicos e, consequentemente, a sustentabilidade dos sistemas de avaliação se torna uma realidade. O fortalecimento da cultura de avaliação é, portanto, um pilar essencial para o futuro das políticas públicas no Brasil.

Referências

ACRE. *Lei nº 3.589, de 19 de dezembro de 2019.* Dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado do Acre para o quadriênio 2020-2023. Disponível em: www.legis.ac.gov.br/detalhar/2567. Acesso em: 20 ago. 2024.

_____. Agência de Notícias do Acre. Programa REM/AC inicia implementação do Plano de Monitoramento, Avaliação e Aprendizados. *Agência de Notícias do Acre*, Rio Branco, 2022. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/programa-rem-ac-inicia-implementacao-do-plano-de-monitoramento-avaliacao-e-aprendizados/>. Acesso em: 15 ago. 2024.

ALAGOAS. *Lei nº 8.231, de 8 de janeiro de 2020.* Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2020-2023, nos termos do art. 176, § 1º da Constituição Estadual, e dá outras providências. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/1776/lei_no_8.231_de_7_de_janeiro_de_2020_pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

AMAPÁ. *Lei nº 2.474, de 07 de janeiro de 2020.* Institui o Plano Plurianual — PPA AP para o quadriênio 2020-2023 e dá outras providências. Disponível em: https://editor.apapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/CAL_89881fc9660768bdc71efbcd82c851b0.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

AMAZONAS. *Lei nº 5.055, de 27 de dezembro de 2019.* Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2020-2023. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/10754/5055.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2024.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução TCE nº 18, de 19 de junho de 2013.* Dispõe sobre a apresentação de contas anuais do Governador do Estado do Amazonas e dá outras providências. Disponível em: https://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-18_2013-sem-as-tabelas-anexas.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

BAHIA. *Lei nº 14.172, de 06 de novembro de 2019.* Institui o Plano Plurianual Participativo — PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023. Disponível em: www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/02PPA_2020-2023_

- Publicado-O_PPA_PARTICIPATIVO_2020_2023.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.
- _____. Secretaria do Planejamento. *A experiência do Poder Executivo do Estado da Bahia no monitoramento e avaliação do Plano Plurianual: avanços e possibilidades*. Apresentação no evento Diálogos de Monitoramento e Avaliação em Brasília, nov. 2023. 2023.
- _____. Secretaria do Planejamento. *Política territorial*. [s.d.]. Disponível em: www.seplan.ba.gov.br/politica-territorial/. Acesso em: 15 ago. 2024.
- BELO HORIZONTE. *Lei nº 11.337, de 30 de dezembro de 2021*. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental — PPAG — para o quadriênio 2022-2025. Disponível em: www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/11.337/2021. Acesso em: 22 ago. 2024.
- _____. *Lei orgânica do município de Belo Horizonte*. Disponível em: www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei-organica. Acesso em: 22 ago. 2024.
- BETTEREVALUATION. *Legislation and constitution that refer to M&E*. [s.d.]. Disponível em: www.betterevaluation.org/methods-approaches/methods/legislation-constitution-refer-me. Acesso em: 15 ago. 2024.
- BRASIL. *Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023a*. Dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11558.htm. Acesso em: 22 ago. 2024.
- _____. Decreto nº 11.558, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento e Orçamento e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 jan. 2023b. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11558.htm. Acesso em: 2 set. 2024.
- _____. *Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024a*. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm. Acesso em: 22 ago. 2024.
- _____. Casa Civil. *Recomendações e aprovações do Comitê Interministerial de Governança*. Brasília, 2022a. Disponível em: www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/copy_of_recomendacoes-e-aprovacoes-do-cig. Acesso em: 15 ago. 2024.

- _____. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. *Relatório de avaliação do Prouni*. 2022b. Disponível em: www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2022/avaliacoes-conduzidas-pelo-cmas/prouni_relatorio-de-avaliacao.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.
- _____. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. *Resolução CMAP nº 7, de 29 de abril de 2024b*. Aprova critérios e o processo de seleção de políticas públicas a serem avaliadas, de forma ex post, no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas — CMAP, observados os aspectos de materialidade, criticidade e relevância. Disponível em: www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/resolucoes/resolucoes-cmap/resolucao-cmap-nº-07-selecao-de-politicas.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.
- _____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*, Volume 1. Brasília: Ipea, 2018a. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>.
- _____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*, Volume 2. Brasília: Ipea, 2018b. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853>.
- _____. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Avaliação de políticas públicas concluídas no âmbito do CMAP — ordenadas por áreas*. Página atualizada em 6/9/2024c. Disponível em: www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/area. Acesso em: 21 out. 2024.
- _____. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Guias, manuais e ferramentas CMAP*. Publicado em 22 nov. 2022. Atualizado em 3 jan. 2023c. Disponível em: www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/guias-exemplos-e-manuais. Acesso em: 16 ago. 2024.
- BOYLE, Richard; LEMAIRE, Donald; RIST, Ray C. Introduction: building evaluation capacity. In: _____. _____. (Ed.). *Building effective evaluation capacity: lessons from practice*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1999. p. 1-19
- BRICEÑO, Bertha. Defining the type of M&E system: clients, intended uses, and actual utilization. *The World Bank PREMnotes*, n. 2, p. 1-10, set. 2010.

- CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOMIDE, Alexandre de Ávila. How does the governance of the executive branch operate in democratic Brazil? An analysis of the Center of Government. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 75, 2020. DOI: 10.1590/1678-987320287503.
- CALMON, Kátia Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. *Planejamento e Políticas públicas*, v. 25, p. 5-41, 2002.
- CEARÁ. Decreto nº 32.216, de 8 de maio de 2017. Regulamenta o modelo de Gestão para Resultados do Poder Executivo do Estado do Ceará, institui a Gestão de Projetos de Investimento Público do Governo do Estado do Ceará e dá outras providências. Disponível em: www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2017/08/Decreto_N_32.216_de_08.05.17.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.
- _____. Decreto nº 33.320, de 24 de outubro de 2019. Estabelece procedimentos para encaminhamentos de projetos à gerência executiva do FECOP — GEF e institui critérios para análise e avaliação de projetos, para fins de deliberação do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social e dá outras providências. Disponível em: www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/07/DECRETO_N33320_241019.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.
- _____. Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2020-2023. Disponível em: www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/07/Lei-do-PPA-atualizada.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.
- _____. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Avaliação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Ceará a partir do método de controles sintético generalizado. *Texto para Discussão CAPP 01*, jul. 2021a. Disponível em: www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2021/07/TD_CAPP_01_Avaliacao_FECOP_metodo_CSG.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.
- _____. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Avaliação dos Fundos Estaduais de Combate à Pobreza no Nordeste a partir do método de controle sintético. *Texto para Discussão CAPP 02*, jul. 2021b. Disponível em: www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2021/07/TD_CAPP_02_Avaliacao_FECP_Nordeste_metodo_CSG.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.

REFERÊNCIAS

- _____. IPECE. *Portaria nº 13/2018*. Constitui e designa o Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP) no âmbito do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e dá outras providências. Disponível em: www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/03/PORTARIA_N13_2018_Criacao_CAPP.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.
- _____. IPECE. Uma nota sobre a abordagem de avaliação executiva. *Nota Técnica CAPP nº 01*, jul. /2021c. Disponível em: www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2021/07/NOTA_TECNICA_CAPP_01.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.
- _____. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Guia metodológico da avaliação dos acordos de resultados*. Fortaleza, 2020. Disponível em: www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/12/Guia-de-Avaliacao-dos-Acordos-de-Resultados.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.
- COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em direito e políticas públicas. *Sequência Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-54, 2022. DOI: 10.5007/2177-7055.2022.e86761. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86761>. Acesso em: 21 ago. 2024.
- COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. *Texto para Discussão* 2549, Brasília, Ipea, 2020.
- CUIABÁ. *Lei nº 6.740, de 28 de dezembro de 2021*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o Quadriênio 2022-2025. Disponível em: <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L67402021.html>. Acesso em: 22 ago. 2024.
- CURITIBA. Lei nº 15.926, de 13 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2022-2025. *Diário Oficial Eletrônico*, Curitiba, supl. 1, n. 236, p. 1, 13 dez. 2021. Disponível em: www.curitiba.pr.leg.br/atividade-parlamentar/ciclo-orcamentario/plano-plurianual. Acesso: 22 ago. 2024.

DISTRITO FEDERAL. *Lei nº 6.490, de 29 de janeiro de 2020.* Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2020-2023. Disponível em: www.transparencia.df.gov.br/gerenciador/arquivos/1jyiu7l18eqg6.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

ESPÍRITO SANTO. *Lei nº 10.744, de 04 de outubro de 2017.* Institui o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Disponível em: www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI107442017.html?identificador=330033003200360032003A004C00. Acesso em: 22 ago. 2024.

_____. *Lei nº 11.095, 07 de janeiro de 2020.* Dispõe sobre o Plano Plurianual — PPA para o quadriênio 2020-2023 e dá outras providências. Disponível em: www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lei110952020.html. Acesso em: 22 ago. 2024.

_____. Instituto Jones dos Santos Neves. A cultura do M&A de políticas públicas no ES. In: SEMINÁRIO DIÁLOGOS DE MONITORAMENTO EM AVALIAÇÃO, nov. 2023, Brasília.

_____. Instituto Jones dos Santos Neves. *Estudos e Pesquisas SIMAPP.* [s.d.] Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/projetos-especiais-simapp-estudos-e-pesquisas>. Acesso em: 22 ago. 2024.

_____. Instituto Jones dos Santos Neves. *Guia para avaliar políticas públicas.* Vitória: IJSN, 2018. 4 v. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/projetos-especiais/simapp/guia-para-avaliar-e-monitorar-politicas-publicas>. Acesso em: 22 ago. 2024.

_____. Instituto Jones dos Santos Neves. *Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas — SIMAPP. Relatório anual / Ciclo 2021.* Vitória: IJSN, 2022. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/relatorios/Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Monitoramento%20e%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20-%20Ciclo%202021.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2024.

FORTALEZA. *Lei Ordinária nº 11.188, de 09 de novembro de 2021.* Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Governo do Município de Fortaleza para o quadriênio 2022-2025. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3892/text?#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20O%20PLANO%20PLURIANUAL,PARA%20O%20QUADRI%C3%8ANIO%202022%2D2025>. Acesso em: 22 ago. 2024.

REFERÊNCIAS

- FRANÇA, José Santos Mário de. Avaliações de políticas públicas do FECOP no CAPP: experiências e recomendações. In: ENCONTRO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL, I, 30 maio 2022, Fortaleza. Disponível em: www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/05/Apresentacao_CAPP_EventoCientistaChefe_30maio22.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.
- GLOBAL EVALUATION INITIATIVE (GEI). *Mesa guidance note: diagnostic tool for a monitoring and evaluation systems analysis*. 2022. Disponível em: www.globalevaluationinitiative.org/mesa. Acesso em: 21 out. 2024.
- GOIÁS. *Decreto nº 8.708, de 26 de julho 2016*. Institui a Avaliação das Políticas Públicas e cria o Comitê de Monitoramento e Avaliação no âmbito do Poder Executivo do Estado de Goiás. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/69294/pdf>. Acesso em: 22 ago. 2024.
- GOIÁS. *Lei nº 20.755, de 28 de janeiro de 2020*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/100977/pdf#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2020.755%2C%20DE%202028%20DE%20JANEIRO%20DE%202020.&text=%2D%20Estima%20a%20receita%20e%20fixa,para%20o%20exerc%C3%ADcio%20de%202021.&text=Estado%20de%20Goi%C3%A1s.&text=direta%2C%20indireta%20e%20empresas%20estatais%20dependentes%20para%20o%20exerc%C3%ADcio%20de%202021>. Acesso em: 22 ago. 2024
- GOLDMAN, Ian et al. The emergence of evaluation systems in low-and middle-income countries. In: VARONE, Frédérick et al. (Ed.). *Handbook of public policy evaluation*. Edward Elgar Publishing, 2023. p. 317-336.
- INCEVAL. *Ince: el índice*. S.d. Disponível em: <https://inceval.org/es/el-indice>. Acesso em: 21 out. 2024.
- JABOTÃO DOS GUARARAPES. *Lei nº 1.493, de 30 de novembro de 2021*. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município do Jaboatão dos Guararapes para o quadriênio 2022 a 2025. *Diário Oficial do Município*, Jaboatão dos Guararapes, n. 223, p. 1, 30 nov. 2021. Disponível em: <https://portaldatransparencia.jaboatao.pe.gov.br/wp-content/uploads/2023/05/LEI-No-1493-2021-PLANO-PLURIANUAL-PPA.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2024.
- JACOB, Steve. Navigating the challenges of policy evaluation. *Canadian Public Administration*, [s.l.], v. 67, n.2, p. 282-290, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/capa.12571>. Acesso em: 21 ago. 2024.

- _____. The institutionalization of evaluation around the globe: understanding the main drivers and effects over the past decades. In: VARONE, Frédérick et al. (Org.). *Handbook of public policy evaluation*. Edward Elgar Publishing, 2023. p. 187-205.
- _____; SPEER, Sandra; & FURUBO, Jan-Eric. The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, v. 21, n. 1, p. 6-31, 2015.
- JOINVILLE. *Joinville recebe resultado de estudo que mostra o impacto na aprendizagem durante a pandemia*. 21 fev. 2022. Disponível em: www.joinville.sc.gov.br/noticias/joinville-recebe-resultado-de-estudo-que-mostra-o-impacto-na-aprendizagem-durante-a-pandemia/. Acesso em: 21 out. 2024.
- KLIER, Sarah. D. et al. Grounding evaluation capacity development in systems theory. *Evaluation*, v. 28, n. 2, p. 231-251, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/13563890221088871>. Acesso em: 21 ago. 2024.
- LAHEY, Robert. *Devising an appropriate strategy for capacity building of a national monitoring and evaluation system*. Washington, DC: World Bank, 2015. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/812361468001150447/pdf/96638-WP-P124036-PUBLIC-Box391460B-ME-NMES-Strategy-v5.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2024.
- LAMARQUE, Daniele. Strengthening evaluation capacity in government: why institutionalisation matters and why it is not sufficient. *Evaluation*, v. 29, n. 2, p. 161-167, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/13563890231166981>. Acesso em: 15 ago. 2024.
- LÁZARO, Blanca. Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America. EUROSocial Programme. *Collection: Studies n. 15. State of the Art, Public Finance*. Madri, jul. 2015. Disponível em: http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1456851768-E_15_ENfin.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.
- LEEUW, Frans L.; FURUBO, Jan-Eric. Evaluation systems: what are they and why study them? *Evaluation*, v. 14, n. 2, p. 157-169, 2008. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/projetos-especiais-simapp-estudos-e-pesquisas>. Acesso em: 15 ago. 2024.
- LONDRINA. Lei nº 13.314, de 22 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Plano Plurianual — PPA 2022-2025 e dá outras providências. *Jornal Oficial*: Londrina, PR, ed. n. 4.519, fls. 1-227, 22 dez. 2021. Disponível em:

REFERÊNCIAS

- www1.cml.pr.gov.br/cml/site/leidentalhe.xhtml?leicodigo=LE133142021. Acesso em: 22 ago. 2024.
- _____. Lei nº 13.331, de 20 de dezembro de 2021. Institui a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Londrina. *Jornal Oficial*, Londrina, PR, ed. n. 4.513, fls. 1- 6, 20 dez. 2021. Disponível em: www.cml.pr.gov.br/cml/site/leidentalhe.jspx?leicodigo=LE133102021. Acesso em: 22 ago. 2024.
- MARANHÃO. *Lei nº 11.204, de 31 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023, e dá outras providências. Disponível em: [http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI_11204#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.204%2C%20DE%202021%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202021.,Maranh%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias](http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI_11204#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.204%2C%20DE%2031%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202019.,2023%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias). Acesso em: 15 ago. 2024.
- _____. Lei nº 11.630 de 21 de dezembro de 2021. Institui o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Maranhão. Disponível em: http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI_11630#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.630%2C%20DE%202021%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202021.,Maranh%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias. Acesso em: 15 ago. 2024.
- _____. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. *Metodologia de monitoramento e avaliação de políticas públicas do estado do Maranhão*. 1. versão. São Luís, 2020. Disponível em: www.seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/Metodologia-de-Monitoramento-e-Avalia%C3%A7%C3%A3o-de-Pol%C3%ADticas-P%C3%BCblicas-do-Estado-do-Maranh%C3%A3o-1%C2%ª-Vers%C3%A3o.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.
- MARTINAITIS, Žilvinas; CHRISTENKO, Aleksandr; KRAUČIŪNIENĖ, Lina. Evaluation systems: how do they frame, generate and use evidence? *Evaluation*, v. 25, n. 1, p. 46-61, 2019.
- MATO GROSSO. *Lei nº 11.549, de 27 de outubro de 2021*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras provisões. Disponível em: <https://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legislacaotribut.nsf/07fa81bed2760c6b84256710004d3940/e9bbd962e2a3b31b0425877d004a783b?OpenDocument>. Acesso em: 22 ago. 2024.
- MATO GROSSO DO SUL. *Lei nº 6.035, de 26 de dezembro de 2022*. Reorganiza a Estrutura Básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras provisões. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/>

appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/aafbaadf7516c7f3042589250074f4f0?OpenDocument&Highlight=2,6.035. Acesso em: 22 ago. 2024.

MAYNE, John. Building an evaluative culture: the key to effective evaluation and results management. *Canadian Journal of Program Evaluation*, v. 24, n. 2, p. 1-30, 2009.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 48.298, de 12 de novembro de 2021*a. Institui o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais. Disponível em: www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/48298/2021/#:~:text=Institui%20o%20Sistema%20Estadual%20de,Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20de%20Minas%20Gerais. Acesso em: 22 ago. 2024.

_____. *Lei nº 23.578, de 15 de janeiro de 2020*. Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2020-2023 — PPAG 2020-2023. Disponível em: www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/48298/2021/#:~:text=Institui%20o%20Sistema%20Estadual%20de,Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20de%20Minas%20Gerais. Acesso em: 22 ago. 2024.

_____. Fundação João Pinheiro. *Avaliação de políticas públicas: o caso do Programa Rede Cuidar*. Belo Horizonte: FJP, out. 2023. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1d9XC62ft-rtmtKMkUzICAOSNnN9eV-CL/view>. Acesso em: 22 ago. 2024.

_____. Fundação João Pinheiro. *Avaliação de políticas públicas: por onde começar?* Um guia prático para elaboração do Mapa de Processos e Resultados e Mapa de Indicadores. Belo Horizonte: FJP, 2022a. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/03.06_Guia-MaPR-Layout-Final.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

_____. Fundação João Pinheiro. *Avaliação de políticas públicas: por onde começar?* Um guia prático da metodologia do marco lógico. Belo Horizonte: FJP, 2021b. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/01.06_AvaliacaoDePoliticasPublicas_GuiaMarcoLogico_FJP.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. *Plano anual de monitoramento e avaliação do governo de Minas Gerais*. Ciclo 2022. Belo Horizonte: FJP, 2022b.

REFERÊNCIAS

- Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/26.04_PlanoAnual_MeA_Ciclo2022.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.
- MIRANDA, Pedro C. de et al. O CMAP e a institucionalização da avaliação de políticas públicas no governo federal. *Cadernos Aslegis*, v. 61, 2021. Disponível em: www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/outras-publicacoes/aslegis61avpp. Acesso em: 13 set. 2024.
- MORRA IMAS, Linda G.; RIST, Ray C. *The road to results: designing and conducting effective development evaluations*. Washington, DC: World Bank Publications, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/2699>. Acesso em: 13 set. 2024.
- NITERÓI. *Decreto nº 14.250, de 17 de dezembro de 2021*. Institui e organiza o Sistema de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas de Niterói, cria a Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios e dá outras providências. Disponível em: www.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/do/2021/12/Dez/17.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.
- _____. *Lei nº 3.677, de 23 de dezembro de 2021*. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município para o período de 2022-2025. Disponível em: www.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/do/2021/12/Dez/24.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.
- _____. *Pacto Niterói contra a violência*. 2023. v. 1. Disponível em: <https://observa.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/2023/11/2-PNCV-Volume-1-e-2-Para-download-e-leitura.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2024.
- _____. Secretaria de Planejamento. *Diretrizes para gestão da informação*. Niterói, 2022a. Disponível em: <http://seplag.niteroi.rj.gov.br/PDF%20DIGITAL%20-%20Diretrizes%20de%20Gestao%20da%20Informacao.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.
- _____. Secretaria de Planejamento. *Guia de avaliação de políticas públicas do Simagi*. Niterói, 2022b. Disponível em: <http://seplag.niteroi.rj.gov.br/PDF%20DIGITAL%20-%20Guia%20de%20Avaliacao%20de%20Politicas%20Publicas.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.
- _____. Secretaria de Planejamento e Gestão. O Sistema de Avaliação de Políticas Públicas de Niterói. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 13 set. 2023,

Vitória. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/Eventos/0.3%20-%20Jorge%20Luis%20Teles_SEPLAG.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). *Apoio para o uso rotineiro de evidências durante o processo de elaboração de políticas*. Lista de verificação da OMS. Washington, D.C.: Opas, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.37774/9789275727881>. Acesso em: 15 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Bridging the gap: linking evaluations with decision-making for enhanced impact. In: WEBINÁRIO “CELEBRATING THE OECD RECOMMENDATION ON PUBLIC POLICY EVALUATION: TWO YEARS IN HINDSIGHT”, Semana de Avaliação gLOCAL, 6 jun. 2024.

_____. *Centre of Government Review of Brazil*: toward an integrated and structured centre of government. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/33d996b2-en>. Acesso em: 15 ago. 2024.

_____. *Glossary of key terms in evaluation and results-based management for sustainable development*. 2. ed. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/632da462-en-fr-es>. Acesso em: 15 ago. 2024.

_____. *Improving governance with policy evaluation*: lessons from country experiences. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2020a. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>. Acesso em: 15 ago. 2024.

_____. *Survey on policy evaluation*. 2018.

_____. *Toolkit on citizen participation and how to evaluate open government reforms*. OECD Open Government Project. Paris: OECD Publishing, 2020b. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>. Acesso em: 15 ago. 2024.

Oliveira, Patricia Alvares de Azevedo. *O desafio da Coordenação Executiva pelo Centro de Governo*: a experiência do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) de 2016 a 2017. Dissertação (mestrado) — Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019.

OSASCO. *Lei nº 5.137, de 30 de setembro de 2021*. Dispõe sobre o Plano Pluriannual do Município de Osasco para o quadriênio compreendido entre 2022 e 2025. Disponível em: www.osasco.sp.leg.br/sancoes-de-leis. Acesso em: 22 ago. 2024.

- _____. *Lei Complementar nº 220, de 15 de dezembro de 2011.* Dispõe sobre a alteração e consolidação da estrutura da secretaria de finanças — SF, modifica suas competências e organiza o respectivo quadro de servidores. Osasco, SP: Prefeitura Municipal de Osasco, [2011]. Disponível em: www.osasco.sp.leg.br/sancoes-de-leis. Acesso em: 22 ago. 2024.
- _____. *Lei Complementar nº 389, de 30 de dezembro de 2020.* Disciplina e estabelece a arquitetura organizacional e administrativa da estrutura de pessoal da hierarquia superior da Administração Direta do Executivo Municipal de Osasco e constitui diretrizes gerais obrigatórias para as demais leis que tratarem do tema. Osasco, SP: Prefeitura Municipal de Osasco, [2020]. Disponível em: <https://transparencia.osasco.sp.gov.br/?cod=178>. Acesso em: 22 ago. 2024.
- PARÁ. *Lei nº 8.966, de 30 de dezembro de 2019.* Institui o Plano Plurianual do Estado do Pará, para o período 2020-2023. Disponível em: https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/lei_8.966_ppa.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.
- PARAÍBA. *Lei nº 11.626, de 14 de janeiro de 2020.* Institui o Plano Plurianual do Estado da Paraíba para o período 2020-2023. Disponível em: www.al.pb.leg.br/wp-content/uploads/2020/08/LEI-11.626_2020-PPA_2020_2023.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.
- PARANÁ. *Lei nº 20.077, de 18 de dezembro de 2019.* Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2020 a 2023 e dá outras providências. Disponível em: www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/PPA/Lei_PPA_n_20077_ano_2020_2023_Final.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.
- _____. Secretaria do Planejamento. *Guia de elaboração do Plano Plurianual do Paraná 2024-2027.* Curitiba, 2023. 2. Versão. Disponível em: www.planejamento.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2023-06/Guia_elaboracao_PPA_2024_2027%20%281%29_0.pdf. Acesso em: 21 ago. 2024.
- PERNAMBUCO. *Lei nº 16.770, de 23 de dezembro de 2019.* Dispõe, em cumprimento ao que preceitua o art. 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31 de 27 de junho de 2008, sobre o Plano Plurianual do Estado, para o período 2020-2023 e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=16770&complemento=0&ano=2019&tipo=&url=>. Acesso em: 22 ago. 2024.

_____. *Lei Complementar nº 141, de 3 de setembro de 2009.* Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Disponível em: [https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=141&complemento=0&ano=2009&tipo=&url=#:~:text=Tex to%20Anotado&text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20 141%2C%20DE,Executivo%20do%20Estado%20de%20Pernambuco](https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=141&complemento=0&ano=2009&tipo=&url=#:~:text=Texto%20Anotado&text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20141%2C%20DE,Executivo%20do%20Estado%20de%20Pernambuco). Acesso em: 22 ago. 2024.

PIAUÍ. *Lei nº 7.326, de 30 de dezembro de 2019.* Institui o Plano Plurianual — PPA — para o quadriênio 2020-2023. Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/4551>. Acesso em: 22 ago. 2024.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento. *Manual de gestão por resultados do governo do estado do Piauí:* macroprocessos de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação. Teresina, 2020. Disponível em: <http://antigo.seplan.pi.gov.br/mc.pdf>. Acesso em: 21 out. 2024.

RECIFE. *Lei nº 18.877, de 17 de dezembro de 2021.* Institui o Plano Plurianual do Município do Recife para o período de 2022 a 2025. Disponível em: https://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/Plano%20Plurianual%20de%202022%20at%C3%A9%202025_f66340c5c60742f00a602eb4ed45dbdd.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

RECIFE. Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas e Ciência de Dados. *Apresentação de achados e diretrizes da avaliação executiva do Compaz.* 2023. Disponível em: https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2023/08/00636_01_apresentacao-avaliacao-executiva-compaz-1.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

RIO BRANCO. *Lei Complementar nº 130, de 22 de dezembro de 2021.* Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município para o Quadriênio 2022-2025 e dá Outras Providências. Rio Branco, AC: Prefeitura Municipal de Rio Branco, [2021]. Disponível em: <http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/portal/wp-content/uploads/2010/05/LEI-COMPLEMENTAR-N%C2%BA-130-DE-22.12.2021-Plano-Plurianual-para-o-quadri%C3%A3o-2022-2025.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2024.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento. Portaria nº 006, de 06 de junho de 2022. O monitoramento, a avaliação e a revisão do Plano Plurianual — PPA 2022-2025 serão realizados em observância aos princípios e diretrizes contidos na Lei Complementar nº 130 de 22 de dezembro de 2021. *Diário Oficial do Município*, Rio Branco, AC, n. 13.300, 6 jun. 2022.

REFERÊNCIAS

- RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei nº 8.730, de 24 de janeiro de 2020.* Institui o Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro — PPA para o período de 2020-2023. Disponível em: [www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=53&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2M4YWEwOTAwMDI1Z-mVIZjYwMzI1NjRlYzAwNjBkZmZmLzQ5MzRlZDFhODE4ZjMzMzUwMzI1ODUwNDAwNzQ5OTJmP09wZW5Eb2N1bWVudA==#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20institui%20o,Poder%20Executivo%20%E2%80%93%20\(Anexo%20I\)%3B](http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=53&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2M4YWEwOTAwMDI1Z-mVIZjYwMzI1NjRlYzAwNjBkZmZmLzQ5MzRlZDFhODE4ZjMzMzUwMzI1ODUwNDAwNzQ5OTJmP09wZW5Eb2N1bWVudA==#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20institui%20o,Poder%20Executivo%20%E2%80%93%20(Anexo%20I)%3B). Acesso em: 22 ago. 2024.
- _____. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Resolução Seplag nº 108, de 25 de fevereiro de 2022.* Dispõe sobre as normas e procedimentos para o monitoramento do Plano Plurianual — Exercício 2022. Disponível em: [http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro2327.nsf/02ac6f279b568e24832566ec0018d-839/3695a10da576cbb2032589c0006cc44f/\\$FILE/7-07-relatorio-de-acoes-realizadas-dos-programas-finalisticos-do-ppa-pdf-3745588%20%5B03-04-2023%5D.pdf](http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro2327.nsf/02ac6f279b568e24832566ec0018d-839/3695a10da576cbb2032589c0006cc44f/$FILE/7-07-relatorio-de-acoes-realizadas-dos-programas-finalisticos-do-ppa-pdf-3745588%20%5B03-04-2023%5D.pdf). Acesso em: 22 ago. 2024.
- RIO DE JANEIRO (Município). *Lei nº 7.234, de 12 de janeiro de 2022.* Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022/2025. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/6ce0f11b761fedf0032587c800522e95?Open Document#FINAL>. Acesso em: 22 ago. 2024.
- RIO GRANDE DO NORTE. *Lei nº 10.842, de 20 de janeiro de 2021.* Dispõe sobre a Revisão Anual do Plano Plurianual do Estado para o Quadriênio 2020-2023 e dá outras providências. Disponível em: www.al.rn.leg.br/storage/legislacao/2021/m2uz21cld0h3x6bp2ofsp25pbivfke.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.
- RIO GRANDE DO SUL. *Lei nº 15.326, de 1 de outubro de 2019a.* Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023 e dá outras providências. Disponível em: www.al.rs.gov.br/legiscomp/detalhes.aspx?idNorma=1593&numNormaComp=15326&SiglaComp=LEI. Acesso em: 22 ago. 2024.
- _____. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. *Avaliação de políticas públicas.* S.d. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/relatorios-das-avaliacoes-de-politicas-publicas>. Acesso em: 21 out. 2024.
- _____. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. *Avaliação de impacto do Projeto Extensão Produtiva e Inovação: fase II.* Porto Alegre, 2019b. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201905/31153810->

-avaliacao-de-impacto-do-projeto-extensao-produtiva-e-inovacao-pepi-fase-ii.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

ROGERS, Alison; GULLICKSON, Amy. Evaluation champions: a literature review. *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, v. 14, n. 30, p. 46-63, 2018.

RONDÔNIA. *Lei Complementar nº 965, de 20 de dezembro de 2017*. Dispõe sobre a organização e estrutura do Poder Executivo do Estado de Rondônia e dá outras providências. Porto Velho, RO: Governadoria do Estado de Rondônia, [2017]. Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/norma/8225>. Acesso em: 22 ago. 2024.

RORAIMA. *Lei Ordinária nº 499, de 19 de julho de 2005*. Dispõe sobre a Reorganização Administrativa do Estado de Roraima e dá outras providências. Disponível em: https://sapl.al.rr.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2005/6/lei_no_499_de_19.07.05_-_reorganizacao_administrativa.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

_____. *Lei Ordinária nº 1.370, de 15 de janeiro de 2020*. Dispõe sobre o Plano Plurianual — PPA, para o quadriênio 2020-2023. Disponível em: <https://sapl.al.rr.leg.br/ta/1477/text?#:%text=O%20Plano%20Plurianual%202020%2D2023,%C2%BA>. Acesso em: 22 ago. 2024.

SALAMA, Claire; PICALARGA, Silvia. Promoting policy evaluation across government: the contribution of the OECD recommendation to public policy evaluation. *Evaluation*, p. 13563890241234699, 2024.

SALVADOR. Decreto nº 31.001, de 06 de maio de 2019. Aprova o Regimento da Casa Civil, na forma que indica. *Diário Oficial do Município*: normal, Salvador, BA, p. 6, 7 maio 2019.

SANTA CATARINA. *Lei nº 17.874, de 26 de dezembro de 2019*. Institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023 e estabelece outras providências. Disponível em: www.alesc.sc.gov.br/mural-legislativo/f34c57b6-dcb5-4a7f-ae67-adc98b0feded. Acesso em: 22 ago. 2024.

_____. *Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019*. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Governadoria do Estado de Santa Catarina, [2019]. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/741_2019_lei_complementar.html. Acesso em: 22 ago. 2024.

- SÃO PAULO (estado). *Decreto nº 66.017, de 15 de setembro de 2021*. Organiza a Secretaria de Orçamento e Gestão e dá providências correlatas. São Paulo, SP: Secretaria de Governo do Estado de São Paulo, 2021. Disponível em www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2021/decreto-66017-15.09.2021.html. Acesso em: 22 ago. 2024.
- _____. *Decreto nº 68.538, de 22 de maio de 2024*. Institui o Plano São Paulo na Direção Certa, que dispõe sobre diretrizes e ações a serem implementadas para modernização da Administração Pública estadual, expansão do investimento, eficiência do gasto público e redução de despesas correntes, e dá providências correlatas. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2024. Disponível em www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2024/decreto-68538-22.05.2024.html. Acesso em: 22 ago. 2024.
- _____. *Lei nº 17.262, de 09 de abril de 2020*. Institui o Plano Plurianual — PPA para o quadriênio 2020-2023. São Paulo, SP: Assessoria Técnica da Casa Civil, [2020]. Disponível em: http://planejamento.sp.gov.br/static/arquivos/ppa/Lei_17262_de_09_de_Abril_de_2020.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.
- _____. Fundação SEADE. *Avaliação do processo de elaboração do PPA*. Relatório final. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/planejamento/Documents/DAPP%20-%20Avaliacoes/2019.%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20Processo%20de%20Elabora%C3%A7%C3%A3o%20do%20PPA.pdf>. Acesso em: 21 out. 2024.
- _____. Secretaria da Fazenda e Planejamento. *Avaliação de políticas públicas*: ferramenta essencial para a governança eficaz. S.d. Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/planejamento/Paginas/avaliacoes_de_politicas_publicas.aspx. Acesso em: 21 out. 2024.
- SÃO PAULO (município). *Decreto nº 63.336, de 10 de abril de 2024*. Estabelece procedimentos para o monitoramento e a avaliação do Programa de Metas, previsto no artigo 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo; institui a Rede do Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico do Programa de Metas — Rede SMAE; institui os Ciclos de Avaliação de Políticas Públicas da Prefeitura Municipal de São Paulo e a Comissão de Avaliação de Políticas Públicas da Prefeitura Municipal de São Paulo, e confere outras providências. São Paulo, SP: Secretaria do Governo Municipal, 2021. Disponível em <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-63336-de-10-de-abril-de-2024>. Acesso em: 22 ago. 2024.

_____. Lei nº 17.729, de 29 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025. *Diário Oficial da Cidade*, p. 1, 29 dez. 2021. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17729-de-28-de-dezembro-de-2021/detalhe>. Acesso em: 22 ago. 2024.

_____. *Lei orgânica do município de São Paulo*. Disponível em: www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/LOM.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

SERGIPE. *Lei nº 9.137, de 12 de janeiro de 2024*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2024-2027, e dá outras providências. Disponível em: www.se.gov.br/anexos/uploads/download/filename_novo/8611/1e28017eaf3cd8b3e46631aa3f29f372.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

TOCANTINS. *Lei nº 3.621, de 18 de dezembro de 2019*. Institui o Plano Plurianual do Estado do Tocantins para o quadriênio 2020-2023. Disponível em: www.al.to.leg.br/arquivos/lei_3621-2019_62255.PDF. Acesso em: 22 ago. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. *Instrução Normativa nº 65, de 27 de maio de 2019*. Estabelece normas de organização e apresentação da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo e das peças complementares que constituirão o processo de Contas de Governo, para apreciação do Tribunal de Contas do Estado, mediante parecer prévio, nos termos dos arts. 49, I, da Constituição Estadual e 31, § 2º, 71, I, e 75 da Constituição Federal. Porto Velho: TCE-RO, 27 maio 2019. Disponível em: www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/InstNorm-65-2019.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

Apêndice 1 – Fichas sintéticas

Governo federal

Classificação: Sistema de avaliação efetivo

Legislação: A Lei nº 14.802/2024 (PPA 2024-2027) estabelece que a avaliação de políticas públicas é realizada pelo CMAP:

Art. 17. A avaliação do PPA 2024-2027 constitui processo sistemático, integrado e institucionalizado de análise dos programas finalísticos e seus atributos, das agendas transversais e das prioridades do Governo federal, com o objetivo de aprimorar as políticas públicas e a qualidade do gasto público.

§ 1º A avaliação a que se refere o caput será realizada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas — CMAP, e também poderá ser realizada pelo órgão central de planejamento e orçamento e pelos órgãos setoriais, em articulação com o CMAP, na forma estabelecida em ato do Poder Executivo federal.

§ 2º As avaliações realizadas no âmbito do CMAP incluirão políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, selecionadas anualmente a partir dos programas a que se refere o Anexo III.

§ 3º A escolha das políticas que constarão da lista anual de avaliações ocorrerá de acordo com critérios de materialidade, criticidade e relevância.

[...]

§ 6º O Poder Executivo federal apresentará anualmente à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, até 30 de setembro de cada exercício, o relatório de avaliação de políticas públicas, com os resultados e as recomendações das avaliações produzidas no âmbito do CMAP, enfatizando os impactos de gênero e raça/etnia, quando possível.

Estrutura responsável: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) (Decreto nº 11.558/2023).

Práticas de avaliação: O CMAP, em articulação com o órgão central de planejamento e com os órgãos setoriais, avalia políticas públicas selecionadas a partir de programas finalísticos do PPA. O relatório de avaliação de políticas públicas deve ser enviado ao Congresso Nacional.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio da oferta de treinamento, assessorias em avaliação, estabelecimento de painel consultivo ou comitê de direção para avaliações e de estabelecimento e/ou apoio de rede de avaliadores.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, por meio do encaminhamento do relatório anual de avaliação de políticas públicas ao Congresso Nacional e por meio da elaboração de Planos de Ação pelos órgãos setoriais, detalhando medidas para implementação das recomendações.

Acre

Classificação: Escassos elementos de avaliação

Legislação: A Lei nº 3.589/2019 (PPA 2020-2023) prevê que a gestão do PPA 2022-2025 compreende a avaliação da programação governamental, bem como seu monitoramento e revisão:

Art. 11. A gestão do PPA consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas, diretrizes e objetivos, e busca o aperfeiçoamento dos mecanismos de gerenciamento dos recursos e da implementação das políticas públicas. Parágrafo único. A gestão do PPA 2020-2023 observará os princípios da publicidade, eficiência, impessoalidade, economicidade e efetividade e compreenderá a execução, o monitoramento, a avaliação e a revisão dos programas, objetivos, produtos, indicadores, metas e valores globais.

Art. 13. Compete à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão — SEPLAG coordenar o processo de monitoramento dos programas do Poder Executivo, definindo fluxos e mecanismos com a participação dos demais órgãos do executivo estadual. Parágrafo único. As atividades de monitoramento e avaliação poderão fazer uso de indicadores complementares aos publicados neste Plano, sendo que estes não estão vinculados ao cumprimento de metas.

Estrutura responsável: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão — Seplag (artigo 13 da Lei nº 3.589/2019).

Práticas de avaliação: Não foram observadas.

Desenvolvimento de competências: Não há.

Uso dos resultados das avaliações: Não há.

Alagoas

Classificação: Escassos elementos de avaliação

Legislação: A Lei nº 8.231/2022 prevê que a gestão do PPA 2022-2025 compreende a avaliação da programação governamental, bem como seu monitoramento e revisão:

Art. 5º A gestão do Plano Plurianual observará os princípios da transparência, eficiência, eficácia e efetividade e compreenderá a implementação, monitoramento, avaliação e revisão da programação governamental.

Parágrafo único. O Poder Executivo manterá sistema de informações gerenciais e de planejamento para apoio à gestão do Plano Plurianual, com característica de sistema estruturador de governo.

O artigo 7º da Lei nº 8.231/2021 (PPA 2022-2025) disciplina sobre a obrigação de elaborar relatório anual de avaliação da execução do Plano Plurianual (PPA), abrangendo a realização física e financeira das ações dos programas; o índice de cumprimento das metas dos programas; o desempenho por área de atuação em relação aos objetivos estabelecidos; e a evolução dos indicadores por programa. Trata-se de um acompanhamento do desempenho das ações do PPA. O relatório deve ser enviado ao Poder Legislativo, da seguinte forma:

Art. 7º O Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo, anualmente, relatório de avaliação da execução do Plano Plurianual correspondente ao exercício financeiro anterior, demonstrando os seguintes aspectos:

- I — realização física e financeira das ações de cada programa no exercício financeiro anterior e no acumulado dos anos de abrangência do Plano Plurianual;
- II — índice de cumprimento das metas estabelecidas no âmbito de cada programa;
- III — desempenho do conjunto de programas de cada área de atuação do Governo em relação aos objetivos estabelecidos; e
- IV — evolução dos indicadores por programa previstos no Quadro 2 do Plano Plurianual.

Práticas de avaliação: Não foram observadas.

Desenvolvimento de competências: Sem informação.

Uso dos resultados das avaliações: Sem informação.

Amapá

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: O artigo 6º da Lei nº 2.474/2020 prevê a elaboração de relatório de avaliação do PPA:

Art. 6º O Poder Executivo, para compatibilizar as alterações promovidas pelas Leis Orçamentárias Anuais e suas alterações, bem como mudanças econômicas e sociais, fica autorizado a:

[...]

Parágrafo único. O Plano deverá ser revisto até o final de setembro do segundo ano de sua execução, mediante projeto de lei, a ser encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado. O acompanhamento de Programas e Ações (Atividades ou Projetos) é obrigatório, por meio do auxílio de Gerentes de Programas e de Ações, nomeados por ato dos Gestores dos Órgãos de Governo, para tal fim. A SEPLAN publicará em sua página eletrônica, o Relatório de Avaliação Trimestral do Plano Plurianual — PPA, até o décimo dia útil, subsequente ao término do trimestre. A criação de novo programa e ação (Atividade ou projeto), após janeiro de 2020, será de iniciativa do Órgão solicitante, mediante expediente endereçado à SEPLAN, a qual procederá a avaliação por meio das coordenadorias competentes.

Estrutura responsável: Secretaria de Estado de Planejamento (Seplan).

Práticas de avaliação: Está previsto o acompanhamento de programas e ações do Plano Plurianual, por meio da publicação de relatório trimestral de avaliação (artigo 6º, § único da Lei nº 2.474/2020). Contudo, não foram publicados relatórios trimestrais do PPA 2020-2023. Foi publicado um relatório de avaliação da execução do PPA para os anos de 2020 a 2022.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio de assessoria em avaliação e do estabelecimento de painel consultivo ou comitê de direção para avaliações.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, segundo o estado, como insumo para tomada de decisão.

Amazonas

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: O artigo 11 da Lei nº 5.055/2019 (PPA 2020-2023) disciplina sobre a obrigação de elaborar relatório de programas e ações do PPA e enviar anualmente um ao Poder Legislativo:

Art. 11. O Plano Plurianual e seus programas serão anualmente avaliados.

§ 1º O Poder Executivo enviará à Assembleia Legislativa, até 31 de março de 2021, 2022, 2023 e 2024, relatório de avaliação do Plano Plurianual que conterá:

I — avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e observados;

II — demonstrativo, por programa e por ação, de forma regionalizada, da execução física e financeira do exercício anterior e a acumulada, distinguindo-se as fontes de recursos oriundas:

a) do orçamento fiscal e da seguridade social;

b) do orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e

c) das demais fontes;

III — demonstrativo, por programa e para cada indicador, do índice alcançado ao término do exercício anterior, comparado com o índice final previsto ao final do quadriênio;

IV — avaliação do alcance dos indicadores de cada programa.

De acordo com a Resolução nº 18, de 19 de junho de 2013, do Tribunal de Contas do Estado, integram a Prestação de Contas Anual do Governador os seguintes documentos:

Art. 4º A Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo Estadual conterá os seguintes documentos:

IX — demonstrativo consolidando metas e resultados do Relatório de Gestão de cada unidade governamental, destacando os resultados obtidos comparativamente com outros Estados (indicadores sociais);

X — relatório de metas físicas dos projetos/atividades do Governo, concluídos e em andamento, contendo data de início, data de conclusão (se for o caso), percentual de realização física, e orçamento autorizado, executado e pago;

Estrutura responsável: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (Sedecti) e Secretaria da Fazenda (Sefaz).

Práticas de avaliação: O Poder Executivo elabora relatório anual de avaliação do Plano Plurianual (PPA), abrangendo a execução física e financeira do ano anterior e a acumulada; o índice de cumprimento das metas dos programas; e a avaliação dos indicadores por programa. Trata-se de um acompanhamento do desempenho das ações do PPA.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio da oferta de treinamento e da revisão por pares de planos/desenhos de avaliação.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, segundo o estado, como insumo para tomada de decisão.

Bahia

Classificação: Sistema de avaliação em desenvolvimento

Legislação: O Relatório da Execução do PPA 2020-2023, produzido anualmente, é enviado ao Poder Legislativo 90 dias depois do envio do Relatório de Prestação de Contas Anual. Conforme artigo 9º da Lei nº 14.172/2019 (Lei do PPA 2020-2023):

Art. 9º — O Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo:

I — como anexo do Relatório de Prestação de Contas Anual, Relatório da Execução do PPA 2020-2023, demonstrando o acumulado da execução da ação governamental no seu período de vigência;

II — no prazo de até 90 (noventa) dias do encaminhamento do Relatório de Prestação de Contas Anual, disponibilizado no sítio eletrônico da Secretaria do Planejamento, o Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, considerando a evolução da ação governamental no seu período de vigência.

Estrutura responsável: Superintendência de Gestão e Avaliação da Secretaria do Planejamento.

Práticas de avaliação: Anualmente edita-se Relatório da Execução do Plano Plurianual (PPA). Trata-se de acompanhamento do desempenho dos programas do PPA, a partir de indicadores e metas. A metodologia de avaliação do grau de desempenho se dá pela combinação de dois fatores: o grau de execução orçamentário-financeiro e o grau de eficiência. Esse conjunto de práticas avaliativas, com grau de desempenho, indicadores sintéticos e metodologias participativas, combinado ao modelo de governança integrada do PPA, enquadra o estado como sistema de avaliação em desenvolvimento.

Desenvolvimento de competências: Não há.

Uso dos resultados das avaliações: Não há.

Ceará

Classificação: Sistema de avaliação efetivo

Legislação: Nos termos do Decreto nº 32.216/2017, o monitoramento e a avaliação são uma das quatro dimensões estruturantes da Gestão para Resultados (artigo 3º, II). A avaliação constitui-se de avaliação estratégica de desempenho e avaliação *ex post* de projetos. Veja-se:

Art. 24. O Macroprocesso de Avaliação constante no Ciclo de Gestão Estratégica da GpR-CE é constituído dos seguintes processos:

- I — Avaliação Estratégica do Desempenho Estadual; e
- II — Avaliação *ex post* de projetos.

Parágrafo único. Os processos deste artigo terão periodicidade plurianual.

O artigo 15 da Lei nº 17.160/2019 (PPA 2020-2023) prevê a elaboração de relatório do PPA:

Art. 15 O Poder Executivo realizará avaliações bienais do Plano, disponibilizando seus resultados para consulta ampla dos órgãos de controle e da sociedade.

§ 1º O Relatório de Avaliação de que trata o caput conterá análise de eficiência, eficácia e efetividade no âmbito da implementação do Plano, contendo, no mínimo:
I — avaliação do comportamento e evolução das variáveis macroeconômicas que fundamentaram a elaboração do Plano;

II — avaliação do desempenho da Base Estratégica, tendo como referência a análise do comportamento dos indicadores estratégicos e temáticos em relação às expectativas de desempenho prospectadas;

III — avaliação dos programas finalísticos, considerando o cumprimento das metas dos indicadores programáticos e das entregas das iniciativas que contribuíram para o alcance dos resultados;

IV — demonstrativo da execução orçamentária acumulada, conforme os períodos de que trata o caput deste artigo, de forma regionalizada, por Eixo, Tema e Programa Finalístico; e

V — de avaliação da sociedade acerca da implementação das políticas públicas expressa no Plano.

§ 2º O Relatório de Avaliação de que trata o caput deste artigo deverá ser encaminhado para a Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, para acompanhamento dos resultados das avaliações bienais do Plano Plurianual.

Estrutura responsável: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece) e Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag).

Práticas de avaliação: O Macroprocesso de Avaliação compreende avaliações *ex post* e avaliações estratégicas (artigo 24 do Decreto nº 32.316/2017). A Avaliação Estratégica do Desempenho Estadual se baseia na aferição do desempenho de indicadores e metas de resultados de programas selecionados do PPA e de políticas públicas (artigo 25 do Decreto nº 32.316/2017). A avaliação *ex post* pode ser simplificada, em que se compararam orçamento, cronograma e especificações técnicas planejadas com as executadas, ou aprofundada, a qual deve considerar também os resultados e impactos (artigo 34, § 1º do Decreto nº 32.316/2017). A cada dois anos, é elaborado o Relatório de Avaliação do PPA, contendo o desempenho das variáveis macroeconômicas da Base Estratégica e dos programas finalísticos e o demonstrativo da execução orçamentária (artigo 15 da Lei nº 17.160/2019).

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio da oferta de treinamento, assessorias em avaliação e revisão por pares de planos/desenhos de avaliação.

Uso dos resultados das avaliações: Os resultados das avaliações servem de subsídio para tomada de decisão.

Distrito Federal

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: Nos termos da Lei nº 6.490/2020 (PPA 2020-2023), a avaliação do PPA consiste na “análise das políticas públicas desenhadas nos Programas Temáticos ou nos Objetivos, a partir dos seus respectivos Atributos”, a fim de subsidiar ajustes no desenho e implementação (artigo 11). Pela mesma lei, o Relatório Anual de Avaliação do PPA contém os seguintes elementos:

Art. 14. O Poder Executivo encaminhará à Câmara Legislativa do Distrito Federal, até o dia 30 de junho de cada ano, o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2020-2023 referente ao exercício imediatamente anterior, o qual conterá:

- I — situação do Plano por programa temático e respectivas metas;
- II — execução financeira dos programas;
- III — correlação dos resultados obtidos com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável — ODS.

Parágrafo único. O Relatório Anual de Avaliação do PPA 2020-2023 será apresentado em reunião pública na Câmara Legislativa do Distrito Federal, na primeira quinzena do mês de agosto subsequente à entrega do relatório, em agenda específica para esse fim, como forma de prestação de contas do Poder Executivo à população.

Estrutura responsável: Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração.

Práticas de avaliação: O Relatório Anual de Avaliação do PPA expressa a situação do Plano por programa temático e respectivas metas; execução financeira dos programas; e correlação dos resultados obtidos com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). O relatório deve ser enviado ao Poder Legislativo e apresentado em reunião pública. Trata-se de acompanhamento da execução do PPA.

Desenvolvimento de competências: Não há.

Uso dos resultados das avaliações: Não há.

Espírito Santo

Classificação: Sistema de avaliação efetivo

Legislação: A Lei Estadual nº 10.744/2017 cria o Sistema de Monitoramento e Avaliação:

Art. 1º Fica instituído o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo, no âmbito do Poder Executivo Estadual, com o objetivo de:

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

A avaliação, vista como uma das etapas do planejamento estatal, consiste em

exame sistemático e objetivo de projeto, de programa ou de política, finalizado ou em curso, que contemple seu desempenho, implementação e resultados, tendo em vista a determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos, melhorando o gasto público, a qualidade da gestão, e o controle social sobre a efetividade da ação do Estado [artigo 2º, III da Lei nº 10.744/2017].

A Lei nº 11.095/2020 (PPA 2020-2023) prevê a elaboração anual de Relatório de Avaliação do PPA e subsequente envio ao Poder Legislativo estadual. Consoante artigo 11:

Art. 11. O Poder Executivo, por meio da SEP, enviará ao Poder Legislativo, até o dia 30 de abril de cada exercício financeiro, relatório de avaliação do PPA 2020-2023, que conterá:

- I — Demonstrativo da execução dos programas do plano, a última apuração dos indicadores de resultados, a execução financeira das ações e a execução física dos seus produtos; e

- II — Demonstrativo das alterações ocorridas conforme autorização contida no art. 10.

Estrutura responsável: Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) (coordenação do Sistema de M&A), Comissão de Análise Estratégica do Sistema de M&A

(seleção das políticas a serem avaliadas) e Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Sistema de M&A (execução das avaliações). A avaliação do PPA é realizada pela Secretaria de Economia e Planejamento.

Práticas de avaliação: Por meio do Sistema de M&A, o Poder Executivo realiza avaliações *ex ante* (desenho), *ex post* (desenho ou resultado) e executivas de políticas públicas selecionadas anualmente, constantes do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação (artigos 7º e 8º da Lei nº 10.744/2017). As avaliações executivas são realizadas com base em “dados secundários e registros administrativos”, a fim de “averiguar se a performance da política é satisfatória ou se é necessário realizar uma avaliação mais aprofundada” (artigo 7º, I da Lei nº 10.744/2017).

Os Programas do PPA são anualmente avaliados, de modo a atender as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 7º da Lei nº 11.095/2020). O Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023 deve ser enviado até 30 de abril de cada ano ao Poder Legislativo, contendo demonstrativo da execução física e financeira dos programas e ações do plano e a última apuração dos indicadores de resultados (artigo 11 da Lei nº 11.095/2020).

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio da oferta de treinamentos, estabelecimento e/ou apoio de rede de avaliadores, revisão por pares de planos/desenhos de avaliação e estabelecimento de painel consultivo ou comitê de direção para avaliações.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, como subsídio para tomada de decisão.

Goiás

Classificação: Sistema de avaliação em desenvolvimento

Legislação: O Decreto nº 8.708/2016 instituiu a avaliação de políticas públicas no estado:

Art. 1º Fica instituída a Avaliação de Políticas Públicas no âmbito do Poder Executivo, com o objetivo de:

I — promover o aperfeiçoamento das políticas públicas, programas e ações do governo, em prol do alcance de melhores resultados nos serviços prestados ao cidadão; II — aprimorar a alocação de recursos e a racionalização do gasto público.

Parágrafo único. A avaliação de que trata este Decreto consiste na análise das políticas públicas e dos programas com os respectivos atributos, resultados esperados e alcançados, examinando a cadeia de resultados, os processos, os fatores contextuais e a causalidade, a fim de entender os alcances ou a ausência deles.

A gestão do PPA-2020-2023 compreende “a execução, o monitoramento e a avaliação e a revisão dos Programas, objetivos, produtos, indicadores, metas e valores globais” (artigo 8º da Lei nº 20.755/2020). Nos termos do artigo 9º, caput §§ 3º e 4º, a avaliação anual do PPA engloba a execução financeira dos programas e acompanhamento das metas e indicadores:

Art. 9º O Poder Executivo manterá sistema integrado de informações para apoio à gestão do Plano, que será atualizado permanentemente e abrangerá a execução financeira dos Programas, o alcance das metas e o acompanhamento dos indicadores.

[...]

§ 3º O Plano Plurianual e os seus Programas serão avaliados anualmente pela Secretaria de Estado da Economia e pela Controladoria-Geral do Estado, observados os princípios da eficiência, eficácia e efetividade.

§ 4º O Sistema de Planejamento e Monitoramento das Ações Governamentais — SIPLAM —, responsável pela formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, constitui-se no principal instrumento de informações qualitativas e quantitativas sobre a programação e execução física e financeira dos Programas do Plano Plurianual, sendo de uso obrigatório por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

Práticas de avaliação: O Instituto Mauro Borges apoia secretarias finalísticas na elaboração de diagnósticos, na construção e análise de indicadores e no desenho de políticas. Dada a alta demanda, o IMB seleciona de forma estratégica os projetos a assessorar.

O Plano Plurianual é avaliado anualmente pela Secretaria de Economia e pela Controladoria-Geral do Estado, em relação à execução financeira dos Programas, ao alcance das metas e ao acompanhamento dos indicadores (artigo 9º, § 4º da Lei nº 20.755/2020).

Estrutura responsável: Instituto Mauro Borges da Secretaria de Governo (avaliação de políticas públicas) e Secretaria de Economia e Controladoria-Geral do Estado (avaliação do PPA).

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio da oferta de treinamentos e assessorias em avaliação.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, os estudos publicados alimentam discussões internas e servem de subsídio para tomada de decisão.

Maranhão

Classificação: Sistema de avaliação em desenvolvimento

Legislação: A Lei nº 11.630/2021 cria o sistema de Monitoramento e Avaliação do estado, com “foco na Gestão Orientada para Resultados (GpR) e na análise baseada em evidências”.

Art. 1º — Fica instituído o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Estado do Maranhão, com foco na Gestão Orientada para Resultados (GpR) e na análise baseada em evidências, estruturado a partir do documento “Metodologia de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Maranhão” e suas atualizações.

[...]

Art. 6º — Decreto do Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei, disciplinando, em especial, as competências e modo de funcionamento da Rede de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Maranhão (REDE MAPP/MA) e da Comissão de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Estaduais (CMAPE).

Nos termos da Lei nº 11.204/2019 (Lei do PPA 2020-2023), o Poder Executivo deve definir a metodologia para a avaliação do PPA (artigo 10) e elaborar relatório anual de avaliação, que deve ser enviado à Assembleia Legislativa do estado (artigo 12). Veja-se:

Art. 10. O Poder Executivo, sob a coordenação da SEPLAN, definirá as orientações técnicas e a metodologia para o monitoramento e a avaliação do Plano Plurianual até o dia 30 de maio de 2020.

§ 1º As orientações técnicas e a metodologia dispostas no caput deverão ser elaboradas com os seguintes objetivos:

I — aprimorar as políticas públicas;

II — melhorar a qualidade do gasto público;

III — subsidiar a definição dos tetos orçamentários contidos nas Leis Orçamentárias Anuais;

IV — subsidiar a revisão do Plano Plurianual.

§ 2º As atividades de monitoramento e avaliação poderão fazer uso de indicadores complementares aos publicados neste Plano.

[...]

Art. 12. As Avaliações do Plano ocorrerão anualmente.

Parágrafo único. O Poder Executivo enviará à Assembleia Legislativa do Estado até o dia 15 de maio de cada ano o relatório de avaliação do Plano Plurianual referente à execução dos exercícios anteriores.

Estrutura responsável: A Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento é responsável pela avaliação do PPA (artigo 10 da Lei nº 11.204/2019). As estruturas responsáveis pela avaliação de políticas públicas não tiveram suas competências e modo de funcionamento definidos, pendente a edição de decreto regulamentador (artigo 6º da Lei nº 11.630/2021).

Práticas de avaliação: Elaboração de relatório anual de avaliação do PPA. Demais práticas não foram observadas, embora previstas na *Metodologia de monitoramento e avaliação de políticas públicas do estado do Maranhão* (Maranhão, 2020), notadamente, avaliação de desenho; avaliação sintética; avaliação de gestão; e avaliação de impacto.

Desenvolvimento de competências: Não há.

Uso dos resultados das avaliações: Não há.

Mato Grosso

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: O artigo 40 da Lei nº 11.549/2021, que estabelece as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária de 2022, prevê a elaboração do Relatório de Ação Governamental (RAG). O RAG avalia os resultados dos programas do orçamento, contemplando sua execução física e financeira, o desempenho dos indicadores e eventualmente a análise dos resultados pelo gestor responsável.

Veja-se:

Art. 40 Em cumprimento ao art. 4º, inciso I, alínea “e”, da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos será apresentada pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público Estadual e pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, por meio do Relatório de Ação Governamental — RAG.

§ 1º O RAG apresentará uma avaliação do desempenho dos programas e suas respectivas ações (projetos, atividades ou operações especiais), conforme planejados no Plano Plurianual — PPA 2020-2023 e operacionalizados anualmente por meio das Leis Orçamentárias Anuais — LOAs e seus respectivos Planos de Trabalho Anuais — PTAs, devendo contemplar os seguintes resultados em relação a cada programa:

I — o desempenho de seus indicadores;

II — a previsão e a execução orçamentária do programa;

III — a previsão e a execução física e orçamentária de cada ação que integra o programa;

IV — a análise dos resultados feita pelo Gestor do Programa, em relação aos programas não padronizados.

§ 2º Cada Poder citado no caput deste artigo, além do Ministério Público Estadual e do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, elaborará o relatório de avaliação de resultados referente aos programas sob sua responsabilidade e fará seu encaminhamento conforme previsto no § 4º.

§ 3º O relatório de avaliação de resultados, mencionado no caput deste artigo, respeitando o § 1º e seus incisos, no caso do Poder Executivo, abrangerá também os programas sob a responsabilidade da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso e comporá a Prestação de Contas de Governo, competindo à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão — SEPLAG a coordenação centralizada deste processo dentro

do Poder Executivo, bem como a definição das normas, cronograma e ferramentas para elaboração e consolidação dos resultados mencionados.

§ 4º Os relatórios de avaliação de resultados serão encaminhados à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso em até 60 (sessenta) dias da abertura da sessão legislativa.

Estrutura responsável: Secretaria de Planejamento e Gestão.

Práticas de avaliação: Anualmente é elaborado o Relatório de Ação Governamental (RAG). A metodologia de elaboração do RAG está descrita na Instrução Normativa nº 09/2022 da Seplag. Trata-se de acompanhamento do desempenho de programas e ações orçamentárias do PPA. Os relatórios das avaliações devem ser encaminhados à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso em até 60 dias da abertura da sessão legislativa (artigo 40, § 4º da Lei nº 11.549/2021).

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio de oferta de treinamentos, assessorias em avaliação e da revisão por pares de planos/desenhos de avaliação.

Uso dos resultados das avaliações: Não há.

Mato Grosso do Sul

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: Segundo a Lei nº 6.035/2022, que reorganiza a Estrutura Básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul:

Art. 12. À Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica, compete:

[...]

§ 7º À Secretaria-Executiva de Gestão Estratégica e Municipalismo, subordinada à Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica, compete:

[...]

IV — a avaliação e o monitoramento da ação governamental e dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual, em especial o acompanhamento das metas e programas prioritários definidos pelo Governador;

Estrutura responsável: Secretaria-Executiva de Gestão Estratégica e Municipalismo da Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica (artigo 12, § 7º da Lei nº 6.035/2022).

Práticas de avaliação: O acompanhamento das metas e programas prioritários definidos pelo Governador se dá por meio da elaboração de relatórios anuais da execução do PPA.

Desenvolvimento de competências: Não há.

Uso dos resultados das avaliações: Não há.

Minas Gerais

Classificação: Sistema de avaliação efetivo

Legislação: O Decreto nº 48.298/2021, que cria o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (Sapp-MG), dispõe sobre a estrutura, os instrumentos de planejamento e a governança do sistema. A saber:

Art. 1º — Fica instituído o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais — Sapp-MG que tem por objetivo qualificar o processo de formulação, de monitoramento e de avaliação das políticas públicas do Estado, contribuindo para a melhoria da qualidade do gasto público e para a produção de políticas públicas baseadas em evidências.

Nos termos da Lei nº 23.578/2020, a gestão do PPAG 2020-2023 inclui “a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão” dos seus programas e ações (artigo 5º). O artigo 9º dispõe que cabe à Seplag a coordenação do M&A do PPAG, e o artigo 12 estabelece a obrigatoriedade de realização de relatório anual de avaliação dos resultados dos programas do PPAG. Veja-se:

Art. 9º — A coordenação do monitoramento e da avaliação do PPAG 2020-2023 será exercida pela Seplag, à qual compete definir diretrizes e orientações técnicas para a operacionalização do monitoramento e da avaliação do PPAG 2020-2023.

[...]

Art. 12 — O Poder Executivo, por intermédio da Seplag, enviará ao Poder Legislativo, até o dia 15 de junho de cada exercício financeiro, relatório anual de avaliação do PPAG 2020-2023, com o objetivo de aferir e analisar os resultados alcançados em cada programa de governo.

Estrutura responsável: Sapp-MG: Comitê Estadual de M&A de Políticas Públicas — Cemap; Comitê Executivo de M&A de Políticas Públicas — Comex; Núcleos Setoriais de M&A de Políticas Públicas (artigo 4º do Decreto nº 48.298/2021); PPAG: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão — Seplag (artigo 9º da Lei nº 23578/2020).

Práticas de avaliação: O Plano Anual de Monitoramento e Avaliação define quais programas serão avaliados, por qual tipo de avaliação, com quais perguntas avaliativas, os recursos necessários e a estrutura responsável pela avaliação. A cada ano, são selecionados 7-10 programas para avaliação, que pode ser de desenho, de implementação, de resultados e/ou de impacto, ou uma avaliação executiva. O órgão executor da avaliação pode ser a Fundação João Pinheiro, a Controladoria-Geral do Estado ou a própria secretaria finalística responsável pelo programa.

Minas Gerais também acompanha o desempenho das ações e projetos do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), por meio do Relatório Anual de Avaliação do PPAG (artigo 12 da Lei nº 23.578/2020).

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio da oferta de treinamento, assessoria em avaliação e desenvolvimento e/ou apoio de rede de avaliadores.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, como subsídio para tomada de decisão.

Pará⁵⁴

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: Os artigos 9º e 10 da Lei nº 8.966/2019 disciplinam que os programas do PPA 2020-2023 serão avaliados anualmente, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e conforme definido em diretrizes da Secretaria de Estado de Planejamento e Administração:

Art. 9º Os programas do Plurianual 2020-2023, serão anualmente avaliados, conforme definido no art. 4º, inciso I, alínea “e” da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 10. Compete à Secretaria de Estado de Planejamento e Administração coordenar o processo de avaliação anual dos programas do Poder Executivo, definindo diretrizes, orientações técnicas, fluxos e mecanismos com a participação dos demais órgãos.

§ 1º Os órgãos e unidades orçamentárias do Poder Executivo responsáveis por programas deverão manter atualizadas, durante cada exercício financeiro, na forma estabelecida pela Secretaria de Estado de Planejamento e Administração, as informações referentes à execução física das ações dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade e à execução física e financeira das demais ações constantes dos programas sob sua responsabilidade.

Estrutura responsável: Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (artigo 10 da Lei nº 8.966/2019).

Práticas de avaliação: Relatórios anuais de avaliação dos programas do PPA são elaborados e disponibilizados no site da Seplad.

Desenvolvimento de competências: Sem informação.

Uso dos resultados das avaliações: Sem informação.

⁵⁴ As informações desta ficha foram coletadas de dados secundários disponíveis publicamente.

Paraíba

Classificação: Escassos elementos de avaliação

Legislação: A Lei do PPA 2020-2023 menciona que a avaliação integra a gestão do PPA e consiste na análise da execução orçamentária e financeira dos seus Programas Temáticos Setoriais (artigos 13 e 16 da Lei nº 11.626/2020). Veja-se:

Art. 13. A gestão do PPA 2020-2023 observará os princípios de publicidade, eficiência, imparcialidade, economicidade e efetividade, e compreenderá implementação, monitoramento, avaliação e revisão do Plano.

[...]

Art. 16. A avaliação do PPA 2020-2023 consiste na análise dos Programas Temáticos Setoriais através de sua execução orçamentária e financeira, de forma a fornecer subsídios para ajustes que vierem a se fazer necessário [sic] em sua implementação.

Estrutura responsável: Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Práticas de avaliação: Não foram observadas.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio da oferta de treinamento e da revisão por pares de planos/desenhos de avaliação.

Uso dos resultados das avaliações: Não há.

Paraná

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: A gestão do PPA inclui a “implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos Programas, Indicadores, Iniciativas e Metas” (artigo 13 da Lei nº 20.077/2019). Cabe à Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes (SEPL) definir “normas, procedimentos e orientações para gestão, monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023” (artigo 14 da Lei nº 20.077/2019). Veja-se:

Art. 13. A gestão do Plano Plurianual observará os princípios de eficiência e eficácia, compreendendo a implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos Programas, Indicadores, Iniciativas e Metas.

Art. 14. À Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes — SEPL cabe estabelecer normas, procedimentos e orientações para: gestão, monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023.

Estrutura responsável: Coordenação de Monitoramento e Avaliação (CMA) da Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes (SEPL).

Práticas de avaliação: No fim de cada ano, é produzido o Relatório de Acompanhamento do Plano Plurianual, em que os resultados dos programas são analisados por meio dos indicadores de programa e metas de iniciativa. Ocasionalmente, são realizadas avaliações de programas específicos, como no caso da Avaliação de Impacto do Programa Família Paranaense/Nossa Gente Paraná, publicada em 2022.

Desenvolvimento de competências: Não há.

Uso dos resultados das avaliações: Não há.

Pernambuco

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: A Lei Complementar nº 141/2009, que dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, estabelece que o RAG consolida o conteúdo dos Relatórios de Gestão Social, que por sua vez contêm a avaliação dos resultados da ação do governo em relação aos objetivos estratégicos do Plano Plurianual. Veja-se:

Art. 17. Fica instituído o Relatório de Gestão Social, a ser publicado nos mesmos prazos do Relatório de Gestão Fiscal, estabelecido pela Lei Complementar Federal nº 101/2000, contendo a avaliação quadrimestral dos resultados da ação do governo em análise qualitativa e quantitativa das áreas de atuação ou objetivos estratégicos descritos no Plano Plurianual.

[...]

§3º — O conteúdo dos relatórios estabelecidos no caput deste artigo será consolidado anualmente no Relatório da Ação do Governo, apresentado na Mensagem do Governador no início da Sessão Legislativa.

O artigo 5º da Lei nº 16.770/2019 (PPA-2020-2023) prevê que o Relatório Anual de Ação de Governo deve ser apresentado à Assembleia Legislativa do Estado no início da sessão anual:

Art. 5º O Poder Executivo apresentará à Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, por ocasião da abertura de cada sessão legislativa, Relatório Anual de Ação de Governo, do exercício anterior, apresentando os resultados obtidos e ações alcançadas, segundo a estratégia de Governo.

Estrutura responsável: Secretaria Executiva de Gestão Estratégica da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional.

Práticas de avaliação: O Relatório de Ação de Governo (RAG) contém os resultados das ações do governo, conforme as metas prioritárias. O Estado adota entre 300-400 metas prioritárias por gestão. Embora a previsão legal faça alusão aos objetivos estratégicos do PPA, na prática a referência são as metas prioritárias. O RAG consolida os Relatórios de Gestão Social, quadrimestrais,

APÊNDICE 1 – FICHAS SINTÉTICAS

e é apresentado à Assembleia Legislativa do Estado no início da sessão legislativa anual.

Desenvolvimento de competências: Sem informação.

Uso dos resultados das avaliações: Sem informação.

Piauí

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: De acordo com a Lei nº 7.326/2019 (PPA-2020-2023), o Poder Executivo deve produzir um Relatório de Avaliação do PPA a cada dois anos. Veja-se:

Art. 17. O Poder Executivo realizará avaliações bienais do Plano, com a utilização do sistema de execução orçamentária e financeira — SIAFE/PI, disponibilizando seus resultados para consulta ampla dos órgãos de controle e da sociedade.

Parágrafo único. O Relatório de Avaliação de que trata o caput deste artigo contemplará:

- I — a avaliação do Resultado dos Programas, tendo como base seus indicadores;
- II — a avaliação dos principais Programas Temáticos, considerando o cumprimento das metas físicas dos Produtos das Ações Orçamentárias que contribuíram para o alcance dos resultados alcançados; e
- III — o demonstrativo da execução orçamentária anual, de forma territorializada, por Desafio Estratégico e Programas Temáticos.

Estrutura responsável: Superintendência de Orçamento e Planejamento e Superintendência de Monitoramento Estratégico da Secretaria de Estado do Planejamento.

Práticas de avaliação: O *Manual de gestão por resultados do governo do Piauí* (2020) prevê a sistemática de monitoramento e avaliação no estado. A cada dois anos, é elaborado Relatório de Avaliação do PPA, contendo a avaliação do resultado dos programas, de cumprimento das metas fiscais dos principais programas temáticos e o demonstrativo da execução orçamentária. De forma intermediária, são produzidas Análises Executivas de Resultados (AER) de áreas estratégicas por meio de indicadores de resultado e impacto.

Desenvolvimento de competências: Sem informação.

Uso dos resultados das avaliações: Sem informação.

Rio de Janeiro (estado)

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: De acordo com os artigos 10 e 11 da Lei nº 8.730/2020 (PPA 2020-2023), o Poder Executivo deve avaliar a execução física e financeira dos programas do PPA. Veja-se:

Art. 10 — A execução dos programas e ações do PPA 2020-2023 será avaliada por meio do acompanhamento físico e financeiro dos produtos e do monitoramento dos indicadores da programação.

Parágrafo Único — Os processos mencionados no caput deste artigo ocorrerão em consonância com o modelo de gestão descentralizada, por meio da Rede de Planejamento.

Art. 11 — O monitoramento e a avaliação da execução dos programas do PPA 2020-2023 serão realizados em conjunto com as unidades do Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (SPO).

§ 1º — O acompanhamento físico e financeiro será realizado na forma de relatórios anuais da execução dos programas.

O conteúdo do Relatório de Execução Anual do PPA está disciplinado na Resolução Seplag nº 108 de 25 de fevereiro de 2022. Veja-se:

Art. 6º — O Relatório de Execução Anual do PPA será composto por:

I — Relatório Analítico elaborado pelas UPs, com informações sobre a programação realizada no exercício e sobre o acompanhamento dos indicadores de resultado das ações, conforme orientação específica a ser divulgada pela SUBPLO/SEPLAG;

II — Anexo emitido pelo SIPLAG, consolidando a realização física dos produtos e orçamentária das ações dos programas acumulada no exercício de 2022;

III — Anexo com o acompanhamento dos resultados a partir da mensuração dos indicadores de resultado da programação.

Parágrafo Único — O anexo mencionado no inciso II fará parte da prestação de contas do governo.

Estrutura responsável: Coordenadoria de Monitoramento e Avaliação da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) (Anexo Único do Decreto nº 48.064/2022).

Práticas de avaliação: O Relatório de Execução Anual do PPA é composto de relatórios de acompanhamento da execução física e financeira dos programas e de mensuração dos resultados a partir de indicadores. O Relatório integra a Prestação de Contas do Executivo. No processo de elaboração do PPA 2024-2027, foram feitas avaliações de desenho de dois programas prioritários nas áreas de segurança alimentar e nutricional e segurança pública.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio da oferta de treinamentos e assessorias em avaliação.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, segundo o estado, boas práticas são difundidas, e os resultados são usados para induzir processos de aperfeiçoamento das políticas públicas.

Rio Grande do Norte

Classificação: Escassos elementos de avaliação

Legislação: A gestão do PPA inclui o aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão (artigo 7º da Lei nº 10.695/2020). Cabe à Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplan) definir as diretrizes, os prazos e as orientações técnicas complementares para a gestão do PPA 2020-2023 (artigo 7º, parágrafo único da Lei nº 10.695/2020). Na íntegra:

Art. 7º A gestão do Plano Plurianual 2020-2023 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução de seus objetivos, sobretudo, para a garantia de acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis às políticas públicas, e busca o aperfeiçoamento:

- I — dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;
 - II — dos critérios de regionalização das políticas públicas; e
 - III — dos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2020-2023.
- Parágrafo único. Caberá à Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) definir as diretrizes, os prazos, e as orientações técnicas complementares para a gestão do PPA 2020-2023.

Estrutura responsável: Coordenadoria de Planejamento, Acompanhamento e Controle da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplan).

Práticas de avaliação: Não foram observadas.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio do estabelecimento e/ou apoio de uma rede de avaliadores.

Uso dos resultados das avaliações: Não há.

Rio Grande do Sul

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: O artigo 10 da Lei nº 15.326/2019 (PPA 2020/2023) dispõe o seguinte sobre o acompanhamento da execução dos programas do PPA:

Art. 10. O acompanhamento da execução dos programas do PPA será feito com base no desempenho dos indicadores, no que couber, e da realização das metas físicas e financeiras, cujas informações serão apuradas periodicamente e terão a finalidade de medir os resultados alcançados.

§ 1º O acompanhamento da execução dos programas do PPA será feito sob a coordenação da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, conforme o Decreto nº 54.536, de 25 de março de 2019, que institui a Rede de Planejamento e Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul.

§ 2º O relatório de acompanhamento da execução dos programas do PPA, de que trata o “caput” deste artigo, será enviado pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa do Estado concomitantemente com o projeto de lei das diretrizes orçamentárias.

§ 3º O relatório mencionado no § 2º também deverá atender ao disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 10.336/94, atualizada pela Lei Complementar nº 11.180/98.

Estrutura responsável: Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

Práticas de avaliação: É realizado um relatório da execução dos programas do Plano Plurianual, contendo o desempenho dos indicadores e da realização das metas físicas e financeiras. O relatório é enviado anualmente ao Poder Legislativo, com o projeto de LDO. Entre 2016 e 2019, foram conduzidas avaliações de impacto de cinco programas estaduais nas áreas de extensão produtiva e inovação, educação e inclusão socioeconômica.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio da oferta de treinamento e do estabelecimento e/ou apoio de uma rede de avaliadores.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, como subsídio para revisão de leis orçamentárias.

Rondônia

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: A Instrução Normativa nº 65/2019 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia dispõe que a avaliação do cumprimento das metas do PPA deve integrar as Contas do Governador:

Art. 6º O Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno acerca da execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165, da Constituição Federal, que acompanha as Contas do Chefe do Poder Executivo, deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

[...]

II — avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, por meio da execução dos programas de governo, inclusive as despesas de capital executadas para o cumprimento das metas;

Estrutura responsável: Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (Sepog) (Lei Complementar nº 965/2017).

Práticas de avaliação: É produzido relatório de avaliação do cumprimento das metas do Plano Plurianual. Esse relatório integra o Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, que acompanha a Prestação de Contas Anual do Governador, a ser enviada ao Tribunal de Contas do Estado (artigo 6º da Instrução Normativa nº 65/2019 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia).

Desenvolvimento de competências: Não há.

Uso dos resultados das avaliações: Não há.

Roraima

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: O artigo 11 da Lei nº 1.370/2020 (PPA 2020-2023) dispõe que os programas e metas do PPA serão avaliados anualmente pela Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento e que o relatório será enviado ao Poder Legislativo:

Art. 11. O Plano Plurianual será anualmente avaliado.

§ 1º O Poder Executivo enviará à Assembleia Legislativa, até o dia 15 de abril de cada exercício, relatório de avaliação dos programas e metas estabelecidos no Plano Plurianual.

§ 2º A avaliação do Plano Plurianual referida no caput deste artigo, será coordenada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento, que expedirá normas e instruções sobre tal processo.

Estrutura responsável: Coordenação Geral de Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento (artigo 28 da Lei nº 499/2005).

Práticas de avaliação: É produzido relatório de avaliação anual do PPA, a partir de informações coletadas pelas secretarias finalísticas. Trata-se de acompanhamento da execução das metas físicas das ações do PPA.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio da oferta de treinamento, assessorias em avaliação, revisão por pares de planos/desenhos de avaliação e estabelecimento e/ou apoio de rede de avaliadores.

Uso dos resultados das avaliações: Não há.

Santa Catarina

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: A gestão do PPA compreende o monitoramento, a avaliação e a revisão de programas (artigo 5º da Lei nº 17.874/2019). Os programas do PPA vinculam-se aos objetivos estratégicos do governo, com indicadores de avaliação e acompanhamento (artigo 5º, § 1º da Lei nº 17.874/2019). Nos termos da Lei nº 17.874/2019 (PPA 2020-2023):

Art. 5º A gestão do PPA 2020-2023 observará os princípios da eficiência, eficácia e efetividade e compreenderá a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão de programas.

§ 1º Os programas e as subações do PPA 2020-2023 vincular-se-ão aos objetivos estratégicos de governo, com os respectivos indicadores de avaliação e acompanhamento, com vistas a orientar a atuação da Administração Pública Estadual do Poder Executivo.

§ 2º É de responsabilidade dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual do Poder Executivo a proposição, a execução e o acompanhamento dos programas e das subações que compõem o PPA 2020-2023.

Estrutura responsável: Diretoria de Planejamento Orçamentário da Secretaria da Fazenda (artigo 36 da Lei Complementar nº 741/2019).

Práticas de avaliação: A Secretaria da Fazenda prepara, como anexo da Prestação de Contas Anual do governo, um relatório de avaliação do PPA. Trata-se de acompanhamento da execução física e financeira dos programas do PPA.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio da oferta de treinamento, assessorias em avaliação e estabelecimento e/ou apoio de rede de avaliadores.

Uso dos resultados das avaliações: Os resultados das avaliações dos indicadores de governo orientam a elaboração de planos de ação de melhoria de políticas públicas. O estado comentou no questionário que “todo plano de ação é precedido de um diagnóstico multisectorial e seu acompanhamento é realizado concomitantemente com o acompanhamento da evolução do indicador”.

São Paulo (estado)

Classificação: Sistema de avaliação em desenvolvimento

Legislação: O Decreto nº 68.538/2024 institui o Sistema de Avaliação da Qualidade do Gasto, com o objetivo de institucionalizar a atividade de avaliação de políticas públicas nos ciclos de planejamento e orçamento do estado, a saber:

Artigo 12 — Fica instituído o Sistema de Avaliação da Qualidade do Gasto, com o objetivo de:

I — institucionalizar e integrar a atividade de avaliação de políticas públicas nos ciclos de planejamento e orçamento;

II — aumentar a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas públicas estaduais;

III — promover o incremento na qualidade do gasto público, mediante realocação de recursos;

IV — revisar e avaliar, sob a perspectiva de metas, indicadores e objetivos, os benefícios tributários vigentes;

V — contribuir com as atividades de criação e reestruturação de programas.

Parágrafo único — O Sistema de Avaliação previsto no “caput” deste artigo compreende, no âmbito do Poder Executivo, os seguintes órgãos:

1. Secretaria da Fazenda e Planejamento, como órgão central;

2. Secretarias de Estado e Procuradoria Geral do Estado, como órgãos setoriais.

Os programas finalísticos do PPA são objeto prioritário de atividades de avaliação, de acordo com o artigo 17 da Lei Complementar nº 17.262/2020 (PPA 2020-2023):

Artigo 17 — Com vistas a viabilizar o alcance dos objetivos constantes do PPA 2020-2023, as atividades de monitoramento e avaliação deste Plano visam a aprimorar as práticas da gestão orientada para resultados, ao uso racional dos recursos públicos e a outorgar maior efetividade às políticas públicas.

§ 1º — Os Programas Finalísticos serão objeto prioritário das atividades de monitoramento e avaliação.

§ 2º — As atividades de monitoramento da execução e avaliação dos programas do PPA 2020-2023:

1 — seguirão os princípios da metodologia do Orçamento por Resultados;

2 — poderão fazer uso de indicadores complementares aos publicados neste Plano, sendo que estes não estão vinculados ao cumprimento de metas.

Estrutura responsável: Secretaria da Fazenda e Planejamento (avaliação de políticas públicas e avaliação do PPA) e Casa Civil (seleção de políticas a serem avaliadas).

Práticas de avaliação: A Secretaria da Fazenda e Planejamento e a Casa Civil selecionam as políticas a serem avaliadas, e a Secretaria da Fazenda e Planejamento coordena a execução das avaliações. A Secretaria da Fazenda e Planejamento avalia os programas finalísticos do PPA, segundo os princípios da metodologia do Orçamento por Resultados (artigos 36 e 39 do Decreto nº 66.017/2021 e artigo 17 da Lei Complementar nº 17.262/2020).

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio da revisão por pares de planos/desenhos de avaliação.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, como insumo para orientar a tomada de decisão acerca da revisão de programas avaliados.

Sergipe

Classificação: Escassos elementos de avaliação

Legislação: A Lei do PPA 2024-2027 menciona que “a gestão do Plano Pluri-anual deve observar os princípios de eficiência, eficácia e efetividade e compreender a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão de programas” (artigo 10 da Lei nº 9.137/2024).

Estrutura responsável: Secretaria de Estado da Casa Civil.

Práticas de avaliação: Não foram observadas.

Desenvolvimento de competências: Não há.

Uso dos resultados das avaliações: Não há.

Tocantins

Classificação: Escassos elementos de avaliação

Legislação: O sistema de gestão do PPA compreende a execução, o monitoramento e a avaliação dos seus “objetivos, indicadores, metas e valores globais” (artigo 8º da Lei nº 3.621/2019). A avaliação, bem como o monitoramento, visa contribuir para a gestão orientada para resultados, o uso racional e qualitativo dos recursos e efetividade das políticas públicas (artigo 9º da Lei nº 3.621/2019). A avaliação deve se concentrar nas ações prioritárias do PPA, as quais estão listadas no Anexo IV da Lei nº 3.621/2019 (PPA 2020-2023). Nos termos da Lei:

Art. 8º — A gestão do PPA 2020-2023 consiste na implementação das ferramentas de execução, monitoramento e avaliação dos objetivos, indicadores, metas e valores globais, observando os princípios da publicidade, eficiência, impessoalidade, economicidade e efetividade.

Art. 9º — Com a finalidade de viabilizar o alcance dos objetivos constantes do PPA 2020-2023, as atividades de monitoramento e avaliação visam aprimorar as práticas da gestão orientada para resultados, e propor o uso racional e qualitativo dos recursos e efetividade das políticas públicas.

Art. 10. As ações especificadas no Anexo IV desta Lei serão objeto prioritário das atividades de execução, monitoramento e avaliação.

Práticas de avaliação: Não foram observadas.

Desenvolvimento de competências: Sem informação.

Uso dos resultados das avaliações: Sem informação.

Belo Horizonte

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: O artigo 11 da Lei nº 11.337/2022 (PPAG 2022-2025), assim como o artigo 108, XI da Lei Orgânica do Município, disciplina sobre a obrigação de elaborar e enviar anualmente um relatório de avaliação de programas e ações do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) à Câmara de Vereadores:

Art. 11 — Conforme disposto no inciso XI do art. 108 da LOMBH, o Poder Executivo enviará à Câmara Municipal, dentro de 60 (sessenta) dias da abertura da sessão legislativa ordinária, o relatório de avaliação dos programas e ações do exercício anterior, constantes no PPAG, abrangendo os principais resultados alcançados, a apuração dos indicadores e a execução das ações, para prestação de contas.

Estrutura responsável: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SMPOG).

Práticas de avaliação: O relatório anual de avaliação do PPAG abrange os principais resultados alcançados, os indicadores e a execução das ações. Trata-se de um acompanhamento do desempenho das ações do PPAG. O relatório é enviado à Câmara Municipal de Vereadores e apresentado em audiência pública.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio da oferta de treinamento e do estabelecimento e/ou apoio de rede de avaliadores.

Uso dos resultados das avaliações: Sim. Segundo resposta fornecida no questionário, os relatórios publicados e divulgados na página eletrônica oficial da Prefeitura são “instrumentos de avaliação e estimativas que retroalimentam a elaboração de políticas públicas, fornecendo subsídios importantes de avaliação de impacto, resultados, eficiência, eficácia e efetividade de políticas públicas municipais”.

Cuiabá

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: O artigo 13 da Lei nº 6.740/2021 (PPA 2022-2025) disciplina que a gestão do PPA compreende, entre outras atividades, a de avaliação:

Art. 13 A gestão do PPA 2022-2025 observará os princípios da publicidade, eficiência, impessoalidade, economicidade e efetividade e compreenderá a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do Plano.

§ 1º Caberá à Secretaria Municipal de Planejamento definir os prazos, as diretrizes e as orientações técnicas complementares para a gestão do PPA 2022-2025.

Estrutura responsável: Secretaria de Planejamento.

Práticas de avaliação: A Lei do PPA 2022-2025 dispõe que a avaliação faz parte da gestão do PPA e que a Secretaria de Planejamento definirá diretrizes e orientações complementares para tal (artigo 13 da Lei nº 6.740/2021). Embora não se tenha conhecimento de que tais diretrizes ou orientações tenham sido editadas, foram observadas práticas de avaliação da execução financeira do PPA, disponíveis no Portal da Transparência.

Desenvolvimento de competências: Sem informação.

Uso dos resultados das avaliações: Sem informação.

Curitiba

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: O artigo 7º da Lei nº 15.926/2021 (PPA 2022-2025) disciplina sobre a obrigação de enviar relatório de avaliação dos resultados alcançados no ano:

Art. 7º O Poder Executivo encaminhará à Câmara Municipal, até o dia 15 de abril de cada exercício, relatório de avaliação dos resultados alcançados.

§ 1º O relatório anual de avaliação conterá a situação, por programa finalístico, dos objetivos, das metas e dos indicadores, e a respectiva justificação.

§ 2º Em até trinta dias após o encaminhamento do relatório anual, representante do Poder Executivo apresentará os resultados e as recomendações do referido relatório em audiência pública a ser realizada na Câmara Municipal.

Estrutura responsável: Diretoria de Planejamento, Pesquisa e Inovação do Instituto Municipal de Administração Pública.

Práticas de avaliação: É produzido relatório anual de avaliação dos resultados da execução do Plano Plurianual (PPA). Trata-se de acompanhamento do desempenho das ações do PPA.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio da oferta de treinamento, do estabelecimento e/ou apoio de rede de avaliadores e da revisão por pares de planos/desenhos de avaliação.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, segundo resposta do questionário, “em reuniões de colegiado de secretários e/ou em redesenhos de entregas e metas previstas”.

Fortaleza

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: A avaliação do PPA é um dos instrumentos da sua gestão (artigo 13 da Lei nº 11.188/2021). O artigo 16 da Lei nº 11.188/2021 (PPA 2022-2025) disciplina sobre a obrigação de enviar relatório de avaliação dos resultados alcançados nos dois anos anteriores à Câmara de Vereadores:

Art. 16. O Poder Executivo municipal enviará à Câmara de Vereadores, até os dias 30 de abril de 2024 e 30 de abril de 2026, relatório de avaliação do Plano Plurianual relativo, respectivamente, aos biênios 2022-2023 e 2024-2025.

§ 1º Caberá ao Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor), em articulação com a Sepog, a coordenação e a elaboração do relatório de avaliação do Plano Plurianual correspondente aos biênios definidos no caput desse artigo.

§ 2º O relatório a que se refere o caput deste artigo conterá, no mínimo:

I — avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicando, se for o caso, as razões das diferenças verificadas entre os valores previstos e os observados;

II — demonstrativo, por programa, da execução física e financeira do exercício anterior e da acumulada;

III — acompanhamento da evolução dos indicadores de resultados;

IV — avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador, do cumprimento das metas físicas e da previsão de custos para cada ação, relacionando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias.

Estrutura responsável: Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor) e Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Sepog).

Práticas de avaliação: Publica-se relatório de avaliação dos resultados da execução do Plano Plurianual (PPA). Trata-se de um acompanhamento bienal do desempenho das ações do PPA.

Desenvolvimento de competências: Não há.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, consoante resposta do questionário, por meio do desenvolvimento de plataformas de gestão e visualização de dados.

Jaboatão dos Guararapes

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: A Lei do PPA 2022-2025 prevê que os resultados dos Programas Finalísticos do PPA devem ser avaliados por meio da mensuração de Indicadores de Programas (artigo 1º, § 2º da Lei nº 1.493/2021).

Estrutura responsável: Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento, Monitoramento e Avaliação da Secretaria Municipal de Planejamento e Fazenda.

Práticas de avaliação: Seguindo o modelo de Gestão por Resultados enunciado no Anexo 1 da Lei nº 1.493/2021, são avaliados quatro programas finalísticos, nas áreas de educação, saúde, ordem pública e assistência social, por meio da mensuração de indicadores finalísticos, de resultado e de processo. A Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento, Monitoramento e Avaliação discute os achados das avaliações com as secretarias finalísticas e orienta na elaboração e execução de planos de ação.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio da oferta de treinamento e do estabelecimento de painel consultivo ou comitê de direção para avaliações.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, segundo resposta do questionário, por meio da “construção de apresentações e realização de reuniões com painéis de indicadores avaliativos com destaque para os achados mais relevantes que devem ser desdobrados em planos de ação”.

João Pessoa

Classificação: Escassos elementos de avaliação

Legislação: Não há.

Estrutura responsável: Sem designação.

Práticas de avaliação: Não foram observadas.

Desenvolvimento de competências: Não há.

Uso dos resultados das avaliações: Não há.

Joinville

Classificação: Escassos elementos de avaliação

Legislação: Não há.

Estrutura responsável: Sem designação.

Práticas de avaliação: Não foram observadas.

Desenvolvimento de competências: Sem informação.

Uso dos resultados das avaliações: Sem informação.

Londrina

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: Entre as diretrizes da “Política de Governança Pública e *Compliance*” do município consta “monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas públicas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas” (artigo 4º, III da Lei 13.331/2021).

Os artigos 13 e 14 da Lei nº 13.314/2021 (PPA 2022-2025) dispõem sobre o conceito de avaliação e preveem que cada secretaria finalística deverá realizar avaliação anual dos seus programas, sob coordenação da Controladoria-Geral do Município, veja-se:

Art. 13. A avaliação do PPA 2022-2025 consiste na análise das políticas públicas e dos Programas, fornecendo subsídios para eventuais ajustes em sua formulação e implementação.

Art. 14. A avaliação anual do PPA 2022-2025 será realizada por cada Órgão responsável pelos seus respectivos Programas, sob a coordenação da Controladoria-Geral do Município.

Estrutura responsável: Controladoria-Geral do Município (coordenação) e secretarias finalísticas (execução da avaliação).

Práticas de avaliação: As secretarias finalísticas devem avaliar anualmente a execução dos programas do Plano Plurianual sob sua responsabilidade. Trata-se de acompanhamento afeito à Prestação de Contas Anual, que é coordenada pela Controladoria-Geral do Município.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio do estabelecimento de painel consultivo ou comitê de direção para avaliações.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, segundo resposta do questionário, por meio da “elaboração de Planejamento Estratégico e implementação de política de governança pública”.

Niterói

Classificação: Sistema de avaliação efetivo

Legislação: O Decreto nº 14.520/2021 institui o Sistema de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas de Niterói (Simagi). Veja-se:

Art. 1º Fica instituído o Sistema de Avaliação e Gestão da Informação de Políticas Públicas de Niterói — SIMAGI, que tem como objetivo o fortalecimento e a institucionalização da cultura da gestão da informação e de avaliação das políticas públicas desenvolvidas em Niterói.

[...]

Art. 9º — O Sistema é composto pelo Comitê Gestor, Comitê Executivo, pelo Plano Bianual de Avaliação, pelos órgãos da administração direta e indireta, pela Pesquisa Municipal por Amostra de Domicílios — PMADNit, pelo ObservaNit, pela Rede de Observatórios, pela Rede de Cooperação Técnica, pelo DATANit e pelo Fórum Intersetorial.

A Lei nº 3.677/2021 prevê o Monitoramento e Avaliação do PPA 2022-2025 (artigo 11, II), da seguinte forma:

Art. 12 — O PPA 2022-2025 será acompanhado e monitorado sistematicamente, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão — SEPLAG, para averiguação de seu desempenho ao longo de sua vigência, considerando:

I — a execução orçamentária e financeira;

II — o atingimento das metas físicas;

III — o comportamento dos Indicadores de Resultado dos Programas; e

IV — o comportamento dos Indicadores de Impacto das Áreas de Resultado.

Parágrafo único. Caberá à SEPLAG definir os prazos, as diretrizes e as orientações técnicas para o monitoramento dos Programas Finalísticos e das Áreas de Resultado sob responsabilidade do Poder Executivo Municipal junto aos órgãos e entidades.

Estrutura responsável: O Comitê Gestor e o Comitê Executivo são responsáveis pela gestão do Simagi (artigo 10 do Decreto nº 14.520/2021). A com-

petência para avaliação do PPA é da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (Seplag).

Práticas de avaliação: O Plano B bianual de Avaliação define os programas a serem avaliados no âmbito do Simagi (artigo 18 do Decreto nº 14.520/2021). O Relatório de Monitoramento do PPA é produzido anualmente, com o objetivo de demonstrar o desempenho das áreas de resultado, programas finalísticos e ações orçamentárias previstos no PPA.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio de oferta de treinamento, assessorias em avaliação, estabelecimento e/ou apoio de rede de avaliadores e painel consultivo ou comitê de direção para avaliações.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, segundo o município, a partir da apresentação dos resultados das avaliações junto aos gestores públicos envolvidos e em fóruns públicos.

Osasco

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: Segundo o artigo 5º, § 3º da Lei nº 5.137/2021 (PPA 2022-2025), cabe ao Poder Executivo disponibilizar a cada ano no *site* da Prefeitura o Relatório de Avaliação do PPA:

Art. 5º [...]

§ 3º O Poder Executivo, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão, disponibilizará anualmente no site da Prefeitura os Relatórios de Avaliação do Plano Plurianual 2022/2025 e divulgará em diversos formatos de mídia e, se necessário, o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo projeto de lei de revisão do plano até o dia 31 de agosto de cada ano, tendo por base as informações dos citados Relatórios.

Estrutura responsável: Secretaria de Planejamento e Gestão (Departamento de Planejamento Estratégico; Departamento de Planejamento Orçamentário; Departamento de Suporte ao Planejamento; e Departamento de Acompanhamento e Avaliação de Resultados) (Lei Complementar nº 389/2020) e Secretaria de Finanças (Lei Complementar nº 220/2011).

Práticas de avaliação: O Poder Executivo deve elaborar Relatório de Avaliação do Plano Plurianual a cada ano (artigo 5º, § 3º da Lei nº 5.137/2021). O Relatório integra a Prestação de Contas Anual do Prefeito e faz parte do Anexo da Lei Orçamentária Anual do ano seguinte. O Relatório não é disponibilizado no *site* da Prefeitura.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio de assessorias em avaliação.

Uso dos resultados das avaliações: Não há.

Recife

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: Segundo o artigo 17 da Lei do PPA 2022-2025 (Lei nº 18.877/2021), o relatório de avaliação da execução do PPA deve ser elaborado anualmente e apresentado à Câmara de Vereadores. Nos seguintes termos:

Art. 17. O Poder Executivo apresentará à Câmara Municipal do Recife, por ocasião da abertura de cada sessão legislativa, relatório do exercício anterior, contendo a avaliação do cumprimento das metas e consecução dos objetivos previstos no Plano Plurianual.

Parágrafo único. O primeiro relatório deverá ser apresentado por ocasião da abertura da sessão legislativa de 2023.

Estrutura responsável: O Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas e Ciência de Dados (NAPCD) da Secretaria Executiva de Planejamento (Seplan) é responsável pela avaliação de programas ou projetos. A Secretaria das Finanças é responsável pela avaliação do PPA.

Práticas de avaliação: O NAPCD realiza avaliações executivas de projetos estratégicos da Prefeitura. Um exemplo é a avaliação executiva participativa da Rede Compaz realizada em 2022. Ademais, o Poder Executivo deve apresentar anualmente à Câmara Municipal relatório contendo a avaliação do cumprimento das metas e consecução dos objetivos previstos no Plano Plurianual.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio de oferta de treinamento, de assessorias em avaliação, da revisão por pares de planos/desenhos de avaliação e do estabelecimento de painel consultivo ou comitê de direção para avaliações.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, por meio da comunicação dos resultados às secretarias finalísticas e da elaboração de planos de ação para implementação de melhorias na política avaliada.

Rio Branco

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: A Portaria nº 6/2022 da Seplan prevê que “o monitoramento, a avaliação e a revisão do Plano Plurianual — PPA 2022-2025 serão realizados em observância aos princípios e diretrizes contidos na Lei Complementar nº 130 de 22 de dezembro de 2021” (artigo 1º). Segundo o artigo 11 da Lei Complementar nº 130/2021 (PPA 2022-2025):

Art. 11. O Poder Executivo instituirá o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2022-2025, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento, competindo-lhe definir diretrizes e orientações técnicas para seu funcionamento.

O acompanhamento das ações do PPA está previsto no artigo 12 da Lei Complementar nº 130/2021 e nos artigos 4º e 5º da Portaria nº 6/2022 da Seplan. Quanto a estes, veja-se:

Art. 4º Para subsidiar a elaboração de relatórios de monitoramento e avaliação e procedimentos de prestação de contas, os formulários constantes nos Anexos I e III deste Decreto deverão ser encaminhados quadrimensalmente e o Anexo II, anualmente à SEPLAN.

Art. 5º Compete à SEPLAN:

- I. Coordenar os processos e consolidar as informações de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2022-2025 em articulação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal;
- II. Disponibilizar metodologia, prestar orientação e apoio técnico para o monitoramento e a avaliação do PPA 2022-2025;

Estrutura responsável: Secretaria Municipal de Planejamento (Seplan).

Práticas de avaliação: Cada secretaria deve enviar à Secretaria de Planejamento o demonstrativo quadrimensal da execução física e financeira e o monitoramento anual dos indicadores das ações que lhe são atribuídas no PPA 2022-2025 (artigo 4º da Portaria nº 6/2022 da Seplan). A Seplan consolida as informações em relatório anual de avaliação do PPA, que subsidia subsequente prestação de

APÊNDICE 1 – FICHAS SINTÉTICAS

contas. A criação de Sistema de M&A do PPA 2022-2025, prevista no artigo 11 da LC nº 130/2021, não se efetivou.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio do estabelecimento de painel consultivo ou comitê de direção para avaliações e da revisão por pares de planos/desenhos de avaliação.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, consoante resposta do questionário, como subsídio para a gestão municipal.

Rio de Janeiro (município)

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: O artigo 5º da Lei do PPA 2022-2025 (Lei nº 7.234/2022) prevê a elaboração anual de relatório de avaliação do PPA e seu envio à Câmara dos Vereadores:

Art. 5º O Poder Executivo enviará à Câmara Municipal do Rio de Janeiro, até o dia 15 de abril de cada exercício, relatório de acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual, que conterá:

I — demonstrativo por programa das informações físicas e financeiras previstas nesta Lei e suas modificações e dos índices de referência, dos índices alcançados ao término do exercício anterior e dos índices esperados, por indicador;

II — demonstrativo da execução física das metas das ações constantes desta Lei, ao término do exercício anterior;

III — demonstrativo do desempenho das iniciativas estratégicas e das metas alcançadas ao término do exercício anterior por Tema Transversal.

Estrutura responsável: Subsecretaria de Planejamento e Acompanhamento de Resultados da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento.

Práticas de avaliação: O Poder Executivo elabora relatório anual de acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual (artigo 5º da Lei nº 7.234/2022). São produzidos: Relatório de Execução Física e Financeira e Demonstrativo do Desempenho das Iniciativas Estratégicas e Metas por Tema Transversal. O relatório de avaliação do PPA é enviado à Câmara dos Vereadores até o dia 15 de abril de cada ano.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio de oferta de treinamento e da revisão por pares de planos/desenhos de avaliação.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, consoante resposta do questionário, como subsídio para a gestão municipal.

Salvador

Classificação: Alguns elementos de avaliação

Legislação: O artigo 6º do Decreto nº 31.001/2019, que aprova o regimento da Casa Civil, lista as competências da Diretoria de Planejamento Estratégico, as quais incluem monitorar a implementação dos programas, projetos e ações do Plano Estratégico, bem como a de avaliar o seu cumprimento:

Art. 6º À Diretoria de Planejamento Estratégico que formula políticas e diretrizes nas áreas de Planejamento Estratégico da Gestão Municipal, bem como monitora os resultados, compete:

I — coordenar a elaboração do Plano Estratégico da Gestão Municipal, em consonância com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador — PDDU e demais peças de planejamento da Administração Municipal;

II — articular-se com a área responsável para que as peças do Planejamento Orçamentário reflitam a estratégia traçada;

III — dar apoio à implementação do Plano Estratégico da Gestão Municipal, junto aos Órgãos e Entidades da Administração Pública Municipal;

IV — acompanhar e monitorar a implementação dos programas, projetos e ações constantes do Plano Estratégico da Gestão Municipal;

V — acompanhar e avaliar o cumprimento das metas e resultados do Plano Estratégico Municipal, alcançados pelos Órgãos e Entidades da Administração Pública Municipal.

Estrutura responsável: Diretoria de Planejamento Estratégico da Casa Civil.

Práticas de avaliação: A Casa Civil acompanha a execução das metas e projetos do Plano Estratégico 2021-2024, por meio de indicadores. A execução física-financeira das ações do PPA também é acompanhada, e o relatório de avaliação do PPA figura como anexo da Lei Orçamentária Anual do ano subsequente. Não há mecanismos de vinculação entre o PPA e o Plano Estratégico. Não há publicação de relatórios.

Desenvolvimento de competências: Sim, por meio da revisão por pares de planos/desenhos de avaliação.

Uso dos resultados das avaliações: Sim, consoante resposta do questionário, como subsídio para elaboração do Plano Estratégico.

São Paulo (município)

Classificação: Sistema de avaliação em desenvolvimento

Legislação: O Decreto nº 63.336/2024 institui a sistemática de avaliação no município. Notadamente, estabelece procedimentos para o monitoramento e a avaliação do Programa de Metas (artigo 69-A da Lei Orgânica do Município) e institui a Rede do Sistema de Monitoramento e Acompanhamento Estratégico do Programa de Metas, os Ciclos de Avaliação de Políticas Públicas e a Comissão de Avaliação de Políticas Públicas.

O artigo 6º da Lei nº 17.729/2021 prevê a avaliação física e financeira dos programas do PPA 2022-2025, nos seguintes termos:

Art. 6º A avaliação física e financeira dos programas é inerente às responsabilidades do órgão responsável e objetivará:

- I — aferir o resultado com base nas metas fixadas;
- II — subsidiar a alocação dos recursos.

§ 1º A Secretaria Municipal da Fazenda disponibilizará anualmente relatórios de acompanhamento da execução física e financeira dos programas estabelecidos por esta Lei, inclusive quanto à regionalização dos gastos públicos elencada por órgão e entidade da Administração Municipal, por meio do Portal do Orçamento Público, além do Portal da Transparência e do Portal de Dados Abertos da Prefeitura de São Paulo.

§ 2º A Secretaria Municipal da Fazenda estabelecerá as normas para o acompanhamento da execução física e financeira dos programas estabelecidos por esta Lei, inclusive quanto aos prazos e meios de fornecimento de dados e informações pelos Grupos de Planejamento de que trata o art. 8º desta Lei.

Estrutura responsável: A Coordenadoria de Avaliação e Gestão da Informação da Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias da Secretaria do Governo Municipal (SGM /Sepep/Cagi) é responsável pela elaboração do Plano de Avaliação e pela execução das avaliações, sujeitos à aprovação da Comissão de Avaliação de Políticas Públicas (artigos 26 e 28 do Decreto nº 63.336/2024). O acompanhamento do Programa de Metas é feito pela Coordenadoria de Planejamento da mesma Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias (SGM/Sepep/CP). A competência para avaliação do PPA é da Secretaria Municipal da Fazenda (artigo 6º da Lei nº 17.729/2021).

Práticas de avaliação: As seguintes tipologias estão previstas no sistema de avaliação: avaliação executiva, de desenho, de resultados, de impactos, e de custo-benefício, sem prejuízo de outras que a Comissão de Avaliação de Políticas Públicas venha a estabelecer (artigo 31 do Decreto nº 63.336/2024). É elaborado relatório anual da execução física e financeira dos programas do PPA 2022-2025. Relatórios de Execução Anual e Balanços Semestrais do Programa de Metas são produzidos e devem ser amplamente divulgados (artigo 69-A da LOM e artigo 15 do Decreto nº 63.336/2024).

Desenvolvimento de competências: Não há.

Uso dos resultados das avaliações: Não há.

Apêndice 2 – Modelo de questionário

Pesquisa sobre a institucionalidade da avaliação no setor público

O presente questionário é parte integrante da pesquisa sobre a “Institucionalidade da avaliação no setor público”, organizada pelo Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil — FGV EESP CLEAR.

Esse instrumento visa coletar dados para desenvolver uma compreensão abrangente do grau de institucionalização e o uso da avaliação na formulação de políticas públicas e na tomada de decisão em nível nacional e subnacional (estados e municípios) nos territórios de atuação do FGV EESP CLEAR.

O questionário deverá ser respondido por gestor(a) responsável pelo planejamento e/ou coordenação das práticas de avaliação no governo, no órgão central responsável por avaliação. Nos municípios, distritos, províncias, estados ou países onde tal instituição centralizada não exista, deverá ser preenchido gestor(a) ou assessor(a) lotado(a) no Gabinete da autoridade central do Poder Executivo ou da autoridade responsável pelo Ministério/Secretaria do Planejamento/Finanças/Economia, responsável por — e/ou dotado(a) de conhecimento de — iniciativas de avaliação de políticas públicas no governo. Os resultados da pesquisa serão anonimizados e seus nomes não serão utilizados para nenhum fim.

Durante o processo de análise dos dados, o FGV EESP CLEAR LAB poderá entrar em contato com a pessoa indicada como respondente do questionário, para porventura solicitar documentos de apoio ou para coletar exemplos de boas práticas, para melhor compreender o contexto avaliativo do setor público em questão. Além disso, as evidências coletadas possibilitarão ao FGV EESP CLEAR LAB uma visão sistêmica da prática da avaliação nesses governos, ensejando potencialmente futuras propostas específicas de apoio na temática.

Caso surjam dúvidas quanto à pessoa a preencher o questionário, outras dificuldades no preenchimento ou pontos para esclarecimento, por favor escreva para clear.fgv@fgv.br.

Para fins desta pesquisa, o termo política pública será usado para se referir de maneira geral a projetos, programas e políticas, apesar de serem conceitos

diferentes. Projetos são intervenções únicas implementadas em um ou mais localidades, programas são um conjunto de atividades ou projetos relacionados que são implementados para contribuir para um objetivo comum, e políticas são conjuntos de normas, diretrizes ou regras que orientam as decisões das organizações em determinada área, que podem ser materializadas por meio de diversos programas.ⁱ Define-se avaliação como “processo de determinação de valor, de forma sistemática e objetiva, de uma atividade, um programa ou uma política específica, esteja ela em andamento, já finalizada ou ainda em fase de planejamento”.ⁱⁱ O monitoramento, por sua vez, não é objeto dessa pesquisa. Todavia, define-se o mesmo como “processo contínuo e sistemático de coleta de dados e acompanhamento de indicadores específicos, que tem como objetivo informar os gestores e as demais partes interessadas sobre os progressos realizados, os objetivos atingidos e o uso dos recursos alocados”.ⁱⁱⁱ

Além das definições mencionadas, torna-se relevante desvincular o termo da avaliação de outras ferramentas de gestão pública. O questionário, portanto, não versa sobre ferramentas tais como a gestão de desempenho, definida como “processo pelo qual um setor envolve seus funcionários, como indivíduos e membros de um grupo, na melhoria da eficácia organizacional”, aferição de metas de planos anuais e plurianuais de governo, bem como revisão de gastos e auditorias.

Este questionário foi formulado com base no *Survey on policy evaluation* (OCDE, 2018), desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).^{iv}

ⁱ MORRA IMAS, L. G.; RIST, R. C. *The road to results: designing and conducting effective development evaluations*. Washington, DC: World Bank, 2009. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2699>.

ⁱⁱ OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. Development Assistance Committee. Working Party on Aid Evaluation. *Glossary of key terms in evaluation and results-based management*. 2002. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/development/evaluation-and-aid-effectiveness-no-6-glossary-of-key-terms-in-evaluation-and-results-based-management-in-english-french-and-spanish_9789264034921-en-fr#page1.

ⁱⁱⁱ Ibid.

^{iv} Esta tradução não foi criada pela OCDE e não deve ser considerada uma tradução oficial da OCDE. A OCDE não será responsável por qualquer conteúdo ou erro nesta tradução.

Informações básicas sobre o(a) respondente

País:

Órgão/Departamento/Divisão: _____

Secretaria/Ministério: _____

Governo:

- Central/Nacional/Federal.
- Estadual. Se sim, informar Estado: _____
- Distrital/Municipal. Se sim, informar Distrito/Município e Estado:

Funcionário/Servidor(a) público(a) de carreira (ingresso via concurso público)?

- Sim
- Não

Há quanto tempo trabalha no setor público? _____ ano(s) e _____ mes(es)

Há quanto tempo trabalha com temas relacionados a avaliação no setor público? _____ ano(s) e _____ mes(es)

Endereço de e-mail: _____

Informações de contato para demais respondentes (se houver):

Nome: _____ E-mail: _____

As perguntas deste questionário aplicam-se à avaliação de políticas realizada pela possível “autoridade central em avaliação” do poder executivo (doravante chamada de “governo”). Não se concentra, portanto, em arranjos ou práticas específicas de avaliação em nível setorial (ministérios, secretarias), de outros poderes (legislativo, judiciário), ou administração indireta (agências, fundações e empresas públicas), salvo quando indicado o contrário.

1.1. Definição

1. Existe uma definição formal sobre a “política de avaliação” no Governo?
 - a) Sim, uma definição aplicável para todo o governo
 - b) Sim, mas existem várias definições
 - c) Não
 - d) Não sei

1b. Se a ou b para Q1, forneça a(s) definição(ões) e a referência ao(s) documento(s) relevante(s):

1.2. Regimento legal e normativo

2. Existe um regimento legal e normativo que oriente a avaliação de políticas públicas em nível central no governo?
 Sim
 Não
3. Se sim à Q2, de que forma a avaliação de políticas públicas em nível central no governo está legalmente incorporada? (Marque todos os que se aplicam):
 Constituição (aplicado a Governo Central/Nacional/Federal). Por favor indicar referência ao(s) artigos _____
 Legislação primária (leis e equivalentes). Por favor forneça as referências à legislação: _____
 Legislação secundária/subordinada (decretos, portarias, resoluções e equivalentes). Por favor forneça as referências à legislação: _____
 Outros. Por favor especificar: _____
4. Se sim à Q2, além do guarda-chuva legal, seu governo desenvolveu uma estrutura institucional para definir quais políticas do governo serão avaliadas?
 Sim
 Não

5. Que temas o(s) documento(s) mencionado(s) na Q3 são abordados sobre a avaliação de políticas em nível central no governo? (Marque todos os que se aplicam)
 - Objetivos ou resultados esperados da política de avaliação
 - Áreas temáticas ou programas cobertos pela política de avaliação
 - Responsabilidades das instituições governamentais em relação à avaliação de políticas
 - Exigência para que as instituições governamentais realizem avaliações regulares de suas políticas
 - Padrões de conduta ética
 - Requisitos relacionados aos padrões de qualidade das avaliações
 - Requisitos relacionados ao envolvimento das partes interessadas
 - Requisitos relacionados ao relatório de avaliação
 - Requisitos relacionados ao uso dos resultados da avaliação na formulação de políticas
 - Outros elementos, especifique: _____
 - Nenhum dos acima
6. Quais políticas públicas são avaliadas?
 - Todas as políticas públicas são avaliadas durante um ciclo de avaliação
 - Políticas públicas definidas como prioritárias no programa de governo
 - Políticas públicas definidas como prioridades do governo em um planejamento plurianual ou equivalente
 - Políticas públicas resultantes de compromissos internacionais, bilaterais ou multilaterais
 - Políticas públicas que disponham dos maiores orçamentos
 - Políticas públicas que possuam requisitos formais para serem avaliadas (cláusulas de avaliação em lei etc.)
 - Políticas públicas definidas por uma unidade central que supervisiona as avaliações em todo o governo.
 - Políticas públicas indicadas por instituições governamentais a serem avaliadas
 - Outro. Por favor especifique:
 - Não há critérios de seleção para determinar quais políticas públicas devem ser avaliadas.

1.3. Principais atores, atribuições e capacidades

7. Quais das seguintes instituições do poder executivo têm competências relacionadas à avaliação de políticas públicas em todo o governo? (Marque todas que se aplicam)

- Assessoria ligada ao Gabinete da autoridade máxima do Executivo (Presidente, Governador, Primeiro-Ministro, Prefeito)
- Ministério/Secretaria de Planejamento, ou equivalente
- Ministério/Secretaria da Economia, ou equivalente
- Ministério/Secretaria das Finanças/Fazenda, ou equivalente
- Outra (por favor descrever): _____
- As competências para avaliação de políticas não são explicitamente atribuídas a instituições específicas

8. Por favor forneça o(s) nome(s) da(s) unidade(s) específica(s) dentro da(s) instituição(ões) com mandato relacionado à avaliação de políticas públicas em todo o governo (exemplo: Direção de Avaliação de Políticas etc.)

9. Por favor, liste as atribuições para cada uma destas instituições indicadas na Q7 relacionadas à avaliação de políticas públicas em nível central do governo (Marque todas que se aplicam. Adicione mais campos para mais instituições se for necessário):

Instituição: _____

- Definição e atualização da política de avaliação
- Desenvolvimento de diretrizes para avaliação de políticas públicas
- Fornecimento de incentivos para a realização de avaliações de políticas públicas
- Realização de avaliações de políticas públicas
- Exigência às instituições governamentais para a realização de avaliações de políticas públicas específicas
- Definição de diretrizes e regimentos para a contratação de avaliações
- Desenvolvimento de capacidades, habilidades, competências de avaliadores
- Desenvolvimento de padrões de conduta ética

- Garantia dos padrões de qualidade das avaliações
- Promoção do envolvimento das partes interessadas nas avaliações
- Supervisão do calendário das avaliações
- Promoção do uso dos resultados da avaliação na formulação de políticas públicas
- Gestão e difusão de conhecimento e fornecimento de uma plataforma para intercâmbio de experiências
- Acompanhamento dos relatórios de avaliação
- Outros elementos, especifique: _____

Instituição: _____

- Definição e atualização da política de avaliação
- Desenvolvimento de diretrizes para avaliação de políticas públicas
- Fornecimento de incentivos para a realização de avaliações de políticas públicas
- Realização de avaliações de políticas públicas
- Exigência às instituições governamentais para a realização de avaliações de políticas públicas específicas
- Definição de diretrizes e regimentos para a contratação de avaliações
- Desenvolvimento de capacidades, habilidades, competências de avaliadores
- Desenvolvimento de padrões de conduta ética
- Garantia dos padrões de qualidade das avaliações
- Promoção do envolvimento das partes interessadas nas avaliações
- Supervisão do calendário das avaliações
- Promoção do uso dos resultados da avaliação na formulação de políticas públicas
- Gestão e difusão de conhecimento e fornecimento de uma plataforma para intercâmbio de experiências
- Acompanhamento dos relatórios de avaliação
- Outros elementos, especifique: _____

Instituição: _____

- Definição e atualização da política de avaliação
- Desenvolvimento de diretrizes para avaliação de políticas públicas

- Fornecimento de incentivos para a realização de avaliações de políticas públicas
 - Realização de avaliações de políticas públicas
 - Exigência às instituições governamentais para a realização de avaliações de políticas públicas específicas
 - Definição de diretrizes e regimentos para a contratação de avaliações
 - Desenvolvimento de capacidades, habilidades, competências de avaliadores
 - Desenvolvimento de padrões de conduta ética
 - Garantia dos padrões de qualidade das avaliações
 - Promoção do envolvimento das partes interessadas nas avaliações
 - Supervisão do calendário das avaliações
 - Promoção do uso dos resultados da avaliação na formulação de políticas públicas
 - Gestão e difusão de conhecimento e fornecimento de uma plataforma para intercâmbio de experiências
 - Acompanhamento dos relatórios de avaliação
 - Outros elementos, especifique: _____
10. O governo tem unidades de avaliação de políticas públicas em nível setorial?
- Sim, em todos os ministérios/secretarias/departamentos setoriais
 - Sim, porém, somente em alguns ministérios/secretarias/departamentos setoriais
 - Não
11. Quais das seguintes instituições para além do poder executivo têm competências em avaliação de políticas públicas em nível central (Marque todas as que se aplicam)?
- Tribunal de Contas
 - Poder Legislativo: Assembleia/Câmara/Congresso
 - Corregedoria
 - Nenhum
 - Outra. Por favor, especifique:

12. Por favor, indique o nome da(s) instituição(ões) específica(s) para além do poder executivo que tenham competências em avaliação de políticas públicas em nível central:
-

13. São envolvidos atores não governamentais na avaliação de políticas públicas?

- Sim
- Não

14. Se sim à Q13, quais atores são envolvidos na avaliação de políticas públicas e de que forma? (Marque todas as opções que se apliquem)

	Cidadão(s)	Organizações da Sociedade Civil	Instituições de ensino e pesquisa	Organizações do setor privado	Organizações internacionais	Outras, por favor especificar:
Escolha de temas/programas para avaliar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Planejamento das avaliações	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Execução das avaliações	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fornecimento de dados relevantes à avaliação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Discussão dos resultados da avaliação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comunicação dos resultados da avaliação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Garantia do uso dos achados da avaliação em políticas públicas no futuro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outros, por favor especificar..	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15. Caso tenha experiências exitosas no engajamento de *stakeholders*, forneça um breve resumo da abordagem e/ou link para o relatório de avaliação relevante (Ex: reuniões públicas, consulta individual, consultas online, grupos focais, canais de mídia social etc.) _____

1.4. Guias e publicações

16. Existem guias e/ou publicações desenvolvidas pelo governo e disponíveis para apoiar a implementação da avaliação de políticas públicas em todo o governo?
- Sim
 Não

17. Se sim para Q16, forneça as seguintes informações sobre o(s) documento(s) relevante(s):

	Título	Data de publicação e última atualização	Nome da instituição organizadora	Web-link (se não disponível, por favor enviar arquivo para clear.fgv@fgv.br)
Guia sobre avaliação, a				
Guia sobre avaliação, b				
Guia sobre avaliação, c				
...				

18. Se sim para a Q16, os guias contêm orientações específicas relacionadas a: (marque todas as opções **aplicáveis**)
- Conceitos introdutórios sobre avaliação de políticas públicas
 Planejamento de uma avaliação
 Métodos de avaliação
 Definição de diretrizes e regimentos para a contratação de avaliações
 Estabelecimento de um calendário para avaliação de políticas
 Coleta e análise de dados
 Padrões de qualidade das avaliações
 Independência das avaliações
 Conduta ética das avaliações
 Engajamento das partes interessadas no processo de avaliação
 Desenvolvimento de relatórios de resultados das avaliações
 Uso das evidências da avaliação
 Outro
 Nenhuma das acima

1.5. Qualidade das avaliações

19. O governo adota práticas para garantir a qualidade das avaliações?

- Sim
- Não

20. Se sim à Q19, de que forma?

- Cumprimento das disposições expressas na política de avaliação/regimento legal
- Estabelecimento de requisitos de qualificação e competência para avaliadores
- Revisão por pares (interno/externo) de avaliações
- Avaliações sistemáticas e meta-avaliações
- Outro (por favor, especifique): _____

21. Se sim à Q19, por favor forneça mais informações sobre as práticas de garantia de qualidade das avaliações:

22. De que forma o governo apoia o desenvolvimento de competências avaliativas? (Marque as opções que se apliquem)

- Oferecimento de treinamento interno ou externo em avaliação
- Estabelecimento e/ou apoio de uma rede de avaliadores
- Assessoria em avaliação
- Uma categoria de trabalho específica para avaliadores no governo com requisitos claros de qualificação e habilidades e/ou plano de carreira
- Revisão por pares (interna/externa) de planos/desenhos de avaliação
- Painel(s) consultivo(s)/comitê(s) de direção para avaliações
- Outro (por favor, especifique): _____
- Não há suporte específico disponível

23. Quais temas já foram abordados em formações relacionadas à avaliação, oferecidas para funcionários do governo?

- Diferença entre monitoramento/monitoria/seguimento e avaliação
- Diagnóstico de problema

- Formulação de uma política pública
- Avaliação de desenho
- Avaliação de implementação
- Avaliação de resultados
- Avaliação de impacto
- Métodos de coleta de dados
- Análise de dados (fundamentos)
- Análise de dados (utilizando software de análise)
- Desenvolvimento de plano de avaliação
- Desenvolvimento de perguntas avaliativas
- Como coordenar uma avaliação
- Como encomendar uma avaliação
- Uso de evidências para a tomada de decisão
- Não foram, todavia, abordados temas relacionados a avaliação em formações a funcionários do governo

1.6. Uso de avaliações

24. O governo promove o uso dos achados das avaliações de políticas públicas?

- Sim
- Não

25. Se sim à Q24, por favor forneça mais informações, exemplos concretos e referências:

26. Os resultados das avaliações são:

- Todos disponíveis publicamente em site/plataforma oficial e centralizada do governo
- Disponíveis publicamente mediante solicitação
- Disponibilizados publicamente no site/plataforma correspondente a cada avaliação
- Disponíveis internamente para todo o governo

- Disponíveis internamente apenas para um número restrito e selecionado de pessoas
- Outro. Por favor, especifique: _____

1.7. Objetivos e desafios

27. Quais os principais objetivos do governo na avaliação de suas políticas públicas?

	Objetivo menos importante			↔	Neutro	↔			Objetivo prioritário
Mensurar os resultados do governo e os recursos necessários para alcançá-los	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
Promover a tomada de decisão baseada em evidência	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
Promover a responsabilidade do gasto público	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
Melhorar a relação custo-benefício das políticas públicas	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
Tornar-se um governo mais responsável e orientado a resultados	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
Melhorar a qualidade dos serviços públicos oferecidos	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
Melhorar a transparéncia do planejamento e alocação de recursos nos serviços públicos	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
Aumentar a confiança da sociedade nas instituições públicas	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
Formular e revisar as políticas públicas	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
Outros, por favor especificar: _____	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨

APÊNDICE 2 – MODELO DE QUESTIONÁRIO

28. Quais são os desafios atuais do governo para promover a avaliação de políticas públicas?

	Desafio ocasional					↔	Neutro	↔			Desafio principal
	①	②	③	④	⑤						
Quadro legal adequado/robusto sobre avaliação de políticas públicas	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	
Autoridade/relevância do órgão central de avaliação no governo	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	
Recursos financeiros do órgão central de avaliação no governo	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	
Recursos financeiros para a avaliação de políticas públicas	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	
Recursos humanos (tamanho da equipe) para a avaliação de políticas públicas	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	
Recursos humanos (capacidades e competências) para a avaliação de políticas públicas	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	
Estratégia transversal de governo para a avaliação de políticas públicas	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	
Uso dos resultados da avaliação para o aprimoramento da gestão pública	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	
Qualidade das evidências	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	
Interesse político em avaliação de políticas públicas	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	
Demandas por avaliações											
Outros, por favor especificar:	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	

