

# Avaliação e monitoramento

Ana Paula Karruz

**DCP131 – Avaliação de Políticas Públicas A**  
12, 24 e 26 de março de 2025

## **BIBLIOGRAFIA BÁSICA:**

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016. pp. 41-49; 13-19.

## **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR:**

BRASIL – Casa Civil da Presidência, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post** (v. 2). Brasília: IPEA, 2018. pp. 299-305. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853>

OLIVEIRA, Lilian Ribeiro de; PASSADOR, Claudia Souza. **Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas**. Cadernos EBAPE.BR, v. 17, n. 2, 2019, p. 324-337. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395169657>

# Agenda

- **Conceito de avaliação**
- **Consolidação do campo da avaliação: avanços, disfunções e o fetiche da avaliação de impacto**
- **Avaliação e monitoramento**
- **Critérios para avaliação**

# É preciso reconceituar o termo “avaliação”

Pluralidade de definições



Profusão terminológica

Exemplos:

Avaliação como componente integrante da **análise de políticas públicas**

Avaliação como instrumento de **sistemas de monitoramento** de programas governamentais

Avaliação como um tipo particular de **investigação empírica** acerca de programas e projetos sociais (e.g., experimental e quase-experimental)

Exemplos:

- Avaliação *ex ante*
- Avaliação *ex post*
- Avaliação formativa
- Avaliação somativa
- Avaliação de desenho
- Avaliação de custo-benefício
- Avaliação de custo-efetividade
- Meta-avaliação
- Pesquisa de avaliação

- Cada uma das definições remete a uma finalidade diferente
- É preciso reconceituar o termo “avaliação” em torno de seus elementos essenciais

# Jannuzzi (2016) propõe uma definição abrangente de avaliação

“Assim, em uma definição pragmática e aplicada, avaliação refere-se ao esforço analítico de **produzir informação e conhecimento para desenho, implementação e validação de programas e projetos sociais**, por meio de abordagens metodológicas **interdisciplinares** da pesquisa social, com a finalidade de **aprimorar a gestão** das intervenções, seja no cumprimento dos seus objetivos (**eficácia**), nos seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (**efetividade**), seja nos custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (**eficiência**). Dessa maneira, configuram-se como avaliação as pesquisas para **dimensionamento e entendimento dos determinantes** de problemas sociais, para **dimensionamento e caracterização de públicos-alvo** de possíveis programas, para **investigar as dificuldades** de desenvolvimento de determinadas atividades previstas na implementação de um programa, assim como os **resultados, efeitos mais abrangentes e custos** destes.” (p. 46)

# Delimitando o campo semântico: o que (não) é avaliação

*Avaliação...*

*...não é:*



- Exclusivamente **investigação de cunho acadêmico**, com métodos validados cientificamente para analisar diferentes aspectos sobre um programa (e.g., uma avaliação baseada em amostra de conveniência pode ser útil)

**2750**

**USO DE EVIDÊNCIAS  
PELA BUROCRACIA DIRIGENTE  
DO NÍVEL FEDERAL**

**PEDRO LUCAS DE MOURA PALOTTI  
NATÁLIA MASSACO KOGA  
BRUNO GONTYJO DO COUTO  
MARICILENE ISAIRA BAIA DO NASCIMENTO  
RAFAEL DA SILVA LINS**



**Palotti et al. (2022)**

Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11103>

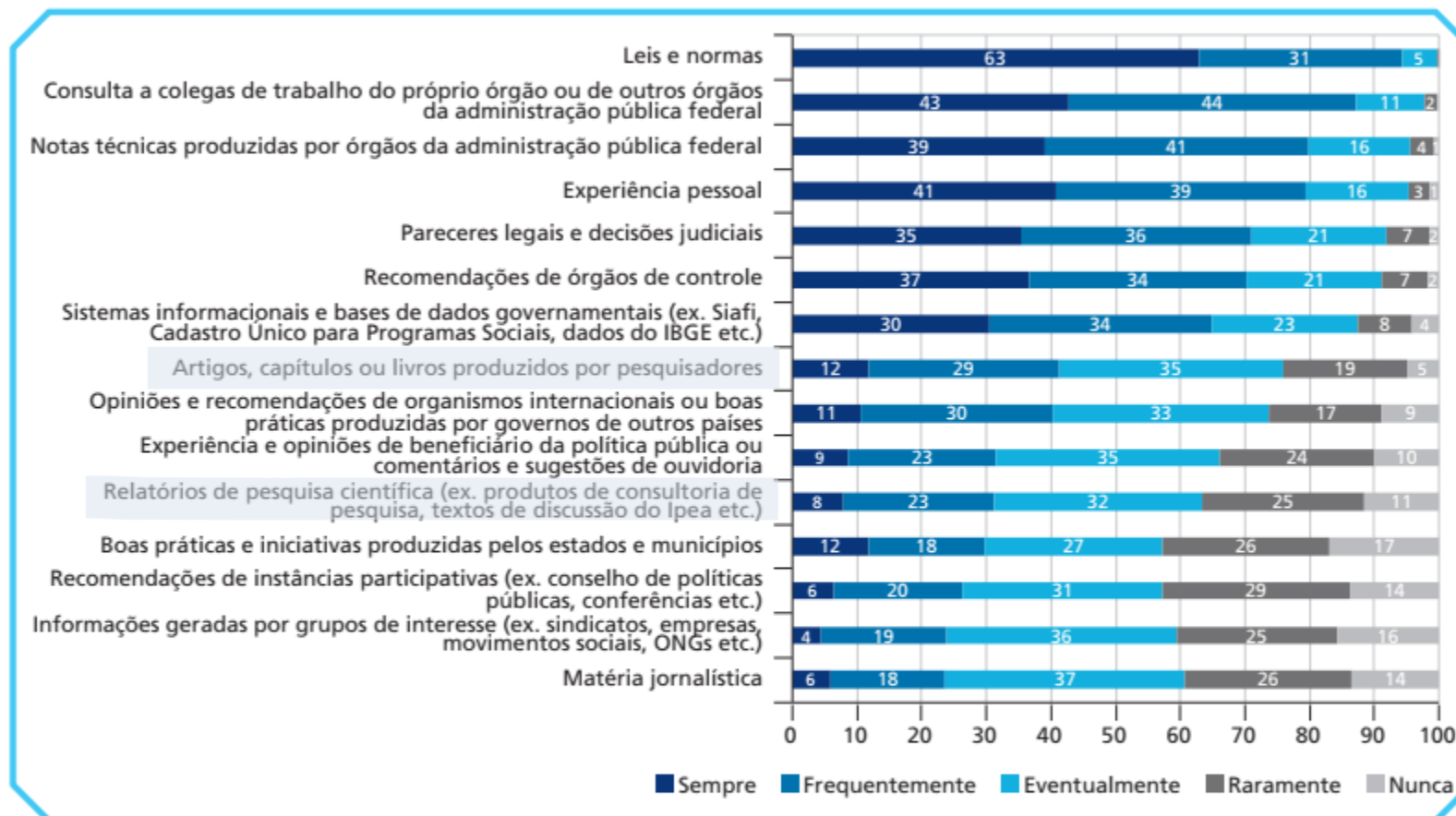
## SINOPSE

Esta pesquisa tem como objetivo traçar uma radiografia do uso de evidências pelos burocratas dirigentes do governo federal, a partir de um *survey* aplicado entre novembro de 2020 e janeiro de 2021, com 787 ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS), níveis 4, 5, 6 e correlatos, em organizações da administração direta e indireta. Como parte do projeto O Que Informa as Políticas Públicas: o Uso e o Não Uso de Evidências pela Burocracia Federal, o estudo explora questões sobre os condicionantes e as finalidades de uso de evidências científicas pelos burocratas dirigentes, em comparação com resultados de *survey* conduzido em 2019, com o universo geral dos burocratas federais. Esta análise inova ao propor experimentos em *survey* e traz como principais resultados: i) a preponderância das fontes internas entre os recursos informacionais utilizados pelos burocratas dirigentes – padrão já identificado no *survey* de 2019; ii) o alto potencial de absorção de evidências científicas pelos burocratas dirigentes, dadas a elevada capacidade analítica acumulada e a natureza relacional da atuação desse perfil; e iii) a identificação de desafios relacionados ao desenvolvimento de capacidades organizacionais e de sistemas de governança para ampliação do uso de evidências científicas no governo federal.

**Palavras-chave:** políticas públicas baseadas em evidências; evidências; burocracia dirigente; burocracia; capacidade analítica; governança de evidências.

Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11103>**GRÁFICO 9****Tipos de informação utilizados no trabalho com políticas públicas**

(Em %)



Fonte: Ipea.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Siafi = Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

2. IBGE = Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

3. ONGs = Organizações não governamentais.

# Delimitando o campo semântico: o que (não) é avaliação

## Avaliação...

...**não é**:



- Exclusivamente **investigação de cunho acadêmico**, com métodos validados cientificamente para analisar diferentes aspectos sobre um programa (e.g., uma avaliação baseada em amostra de conveniência pode ser útil)
- Campo de pesquisa **exclusivo de uma disciplina científica em particular** (afinal, questões sociais são multideterminadas, e programas são empreendimentos complexos que requerem avaliadores com diferentes formações)

...**é**:



- Levantamento **consistente** (no sentido de alinhado com o problema social em questão) e **sistemático** de dados e **produção de conhecimento** para aprimoramento da intervenção programática, versando sobre temas como:
  - Características essenciais do contexto de atuação e públicos-alvo
  - Desenho e arranjo de implementação
  - Custos de operação
  - Resultados de curto prazo
  - Impactos sociais (de mais longo prazo) do programa
- **Instrumento** para:
  - **Aprendizagem organizacional** com a finalidade de aprimorar a gestão e o atingimento dos resultados propostos
  - **Julgamento de mérito** de programas para fins de dotação de recursos
  - **Promoção da transparência** e responsabilização pública

# Agenda

- **Conceito de avaliação**
- **Consolidação do campo da avaliação: avanços, disfunções e o fetiche da avaliação de impacto**
- **Avaliação e monitoramento**
- **Critérios para avaliação**

# Desenvolvimento e institucionalização da atividade de avaliação: de 1930 até nossos dias

Recensão histórica



## Estrangeiro

- **Avanços** na abrangência, robustez técnica e institucionalização da atividade de avaliação, desde seu início nos EUA dos **1930s** (pós-crise de 1929)
- Transição de uma preocupação inicial apenas dos cientistas sociais para **projeção e interesse na comunidade dos gestores públicos**
- Processo semelhante deu-se na **Europa**



Tibi Tibi  
Neuspiel,  
Processed  
Cheese Maps  
on Toast (China  
USA Europe),  
2010. (Recorte  
nosso)

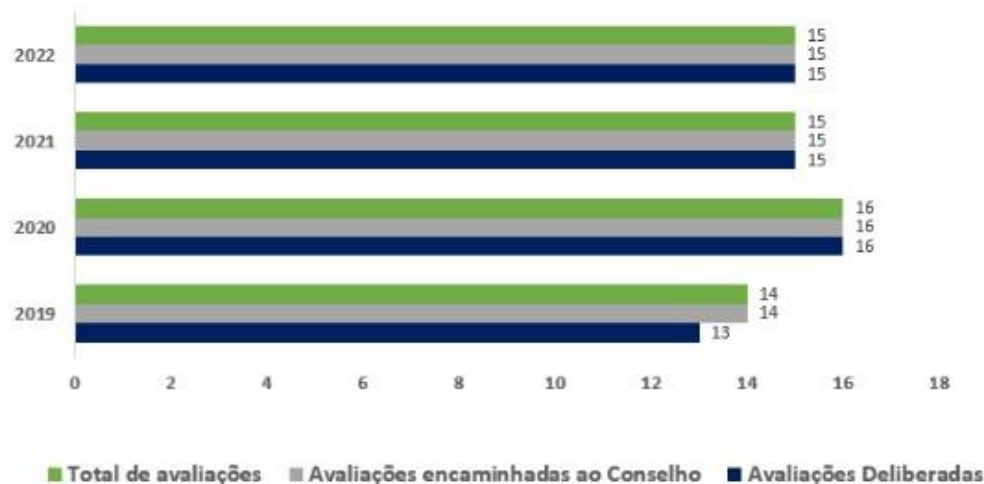
## Brasil

- Processo ocorrendo com certa **defasagem** temporal
- Evidências de **institucionalização** da avaliação:
  - Oferta de cursos (e.g., UFC, FJP, FGV, ENAP)
  - Criação de associações de profissionais: Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação ([RBMA](#))\*; Associação Brasileira de Avaliação Educacional ([Abave](#)); Associação Brasileira de Avaliação de Impacto ([ABAI](#))
  - Formação de grupos de pesquisa
  - Edição de periódicos com espaço para avaliação (e.g., Planejamento e Políticas Públicas; Cadernos de Gestão Pública e Cidadania; Revista Brasileira de Avaliação – RBAVAL)
  - Realização de pesquisas regulares (e.g., pelo IBGE, Inep, MDS)
  - CMAP
  - CF/88: várias aparições de “avali” e “monito”

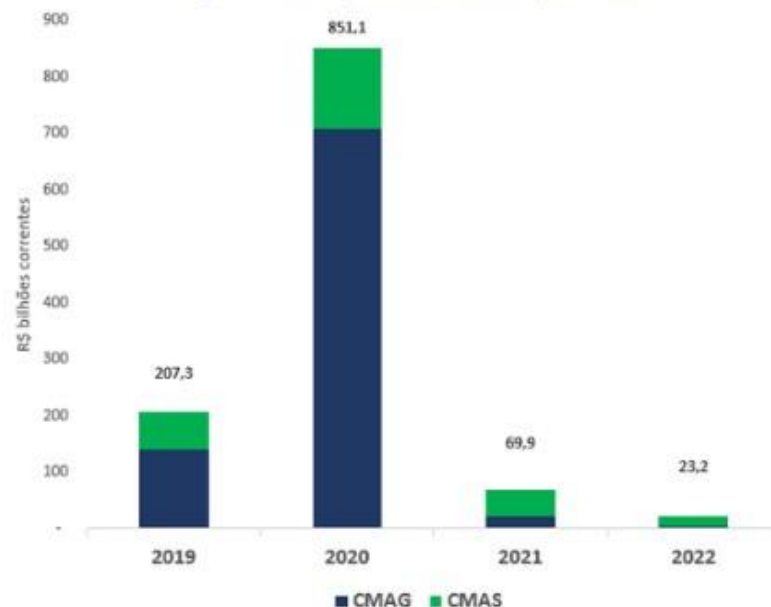
\* Para receber atualizações da RBMA (e.g., anúncios de vagas, cursos ou seminários), entrar no grupo RBMA (no menu principal, clique em INTERAJA → GRUPOS DE DISCUSSÃO → RBMA).

O CMAP avalia políticas públicas por meio dos **comitês CMAS** (políticas de subsídios) e **CMAG** (gastos diretos), além de **monitorar a implementação das alterações** em políticas públicas que são **recomendadas** pelo Conselho. As **políticas avaliadas** são **selecionadas anualmente** por critérios previamente determinados, a partir de **Programas Finalísticos do Plano Plurianual**.

Avaliações do CMAP por ciclo



Orçamento das políticas avaliadas pelo CMAP



## CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:  
[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:  
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a **avaliação** periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 16. 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

**Art. 52.** Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

XV - **avaliar** periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

**Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - **avaliar** o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e **avaliar** os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

[...]

§ 16. 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

# Avanços vieram acompanhados de limitações ou disfunções

- **Antecipação/ prematuridade de avaliações externas de resultados e impactos**, com natureza de auditoria de desempenho, em detrimento de avaliação de caráter formativo

## empreendedor social

O QUE É | REGULAMENTO | PERGUNTAS FREQUENTES | EDIÇÕES ANTERIORES | FUI

### colunas

## O fetiche da avaliação de impacto

HAROLDO TORRES  
MARCEL FUKAYAMA

09/03/2017 © 09h00

f Compartilhar t in e 0 OUVIR O TEXTO + Mais opções

É crescente o clamor por avaliações de impacto. E não se trata apenas do lobby dos economistas: a demanda por parte de agências de fomento e financiadores de projetos sociais vem sendo cada vez mais intensa.

Esse movimento, que visa basear o gasto social em evidências, é razoável. E, no setor social, são poucos os que negam a necessidade de termos avaliações. Posto isso, é preciso cuidado para "não se jogar fora a criança junto com a água do banho".

Avaliações de impacto não são simples, e aqueles que oferecem receitas de bolo nessa área estão vendendo ilusão. Identificamos pelo menos cinco questões importantes a serem consideradas nas iniciativas de avaliação com

<http://folha.com/no1864699>

# O que é avaliação de impacto em políticas públicas?

Nexo Políticas Públicas | 28 de jul. de 2020

Voltaremos a este tema

O que é avaliação de impacto em políticas públicas? | Nexo Políticas Públicas

PERGUNTE A UM PESQUISADOR

O que é avaliação de impacto em políticas públicas? Qual sua importância?

RICARDO PAES DE BARROS  
CPTE

NEXO

0:11 / 6:12

<https://youtu.be/M-U13dqmWOA>

# Avanços vieram acompanhados de limitações ou disfunções

- **Antecipação/ prematuridade de avaliações externas de resultados e impactos**, com natureza de auditoria de desempenho, em detrimento de avaliação de caráter formativo

**Para discussão:** quais outros alertas sobre a avaliação de impacto foram elencados por Torres e Fukayama (2017)?

## empreendedor social

O QUE É | REGULAMENTO | PERGUNTAS FREQUENTES | EDIÇÕES ANTERIORES | FUI

### colunas

## O fetiche da avaliação de impacto

HAROLDO TORRES  
MARCEL FUKAYAMA

09/03/2017 09h00

f Compartilhar t in e 0 OUVIR O TEXTO + Mais opções

É crescente o clamor por avaliações de impacto. E não se trata apenas do lobby dos economistas: a demanda por parte de agências de fomento e financiadores de projetos sociais vem sendo cada vez mais intensa.

Esse movimento, que visa basear o gasto social em evidências, é razoável. E, no setor social, são poucos os que negam a necessidade de termos avaliações. Posto isso, é preciso cuidado para "não se jogar fora a criança junto com a água do banho".

Avaliações de impacto não são simples, e aqueles que oferecem receitas de bolo nessa área estão vendendo ilusão. Identificamos pelo menos cinco questões importantes a serem consideradas nas iniciativas de avaliação com

<http://folha.com/no1864699>

# Avanços vieram acompanhados de limitações ou disfunções

- **Antecipação/ prematuridade de avaliações externas de resultados e impactos**, com natureza de auditoria de desempenho, em detrimento de avaliação de caráter formativo
- **Preferência por pesquisas de avaliação** com desenhos complexos e amostras extensas, em detrimento de painéis de indicadores de monitoramento para identificação tempestiva de problemas
- **Má concepção ou execução da avaliação** – um problema ainda mais sério se avaliação for produzida por instituição de **alta reputação** (geração de “verdades incontestes”)
- **Trivialidade** dos resultados (“todo mundo já sabia”)
- **Falta** de preocupação **propositiva**

## empreendedor social

O QUE É | REGULAMENTO | PERGUNTAS FREQUENTES | EDIÇÕES ANTERIORES | FUI

### colunas

## O fetiche da avaliação de impacto

HAROLDO TORRES  
MARCEL FUKAYAMA

09/03/2017 09h00

f Compartilhar t in e 0 OUVIR O TEXTO + Mais opções

É crescente o clamor por avaliações de impacto. E não se trata apenas do lobby dos economistas: a demanda por parte de agências de fomento e financiadores de projetos sociais vem sendo cada vez mais intensa.

Esse movimento, que visa basear o gasto social em evidências, é razoável. E, no setor social, são poucos os que negam a necessidade de termos avaliações. Posto isso, é preciso cuidado para “não se jogar fora a criança junto com a água do banho”.

Avaliações de impacto não são simples, e aqueles que oferecem receitas de bolo nessa área estão vendendo ilusão. Identificamos pelo menos cinco questões importantes a serem consideradas nas iniciativas de avaliação com

<http://folha.com/no1864699>

# Agenda

- **Conceito de avaliação**
- **Consolidação do campo da avaliação: avanços, disfunções e o fetiche da avaliação de impacto**
- **Avaliação e monitoramento**
- **Critérios para avaliação**

# Monitoramento vs. avaliação

## Monitoramento



## Avaliação



(Ver analogias em Jannuzzi, 2016, p. 109)

# O que é monitoramento?

## Definição

- Monitoramento é uma **atividade regular** de acompanhamento de **processos-chave** previstos na **lógica de intervenção** de um programa e que permite **rápida análise situacional** e identificação de **anormalidades** na execução, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a **correção tempestiva**

“Anormalidade” significa desvio em relação a alguma expectativa (**meta ou banda de variação esperada** de indicadores pré-definidos)

## Questões avaliativas

- Exemplos de questões relevantes ao monitoramento:
  - Os **recursos** financeiros estão sendo devidamente **providos**?
  - Os processos intermediários de **contratação de serviços e de adesão de agentes** envolvidos na operação dos programas estão ocorrendo **no tempo e amplitude necessários**?
  - Os produtos e serviços estão **chegando ao público-alvo**?
  - O **avanço em relação a metas** está ocorrendo no ritmo esperado?  
(Jannuzzi, 2016, p. 108-109)

# Diferenças entre monitoramento e avaliação

## Monitoramento

- Verifica a **evolução de processos-chave** do programa (avanços, retrocessos e permanências)
- Lança luz **sobre falhas operativas do programa**, ainda que muitas vezes não possibilite explicá-las
- Assume **lógica de encadeamento das atividades** e delinea **comportamentos esperados** dos indicadores, numa frequência determinada

## Avaliação

- É **excepcional** (não é uma atividade de rotina)
- **Busca explicações** para os desvios (entre outras coisas)

Afinal, o desenho lógico do programa, com as atividades e suas respectivas relações de **antecedência e dependência**, é **pressuposto** para a especificação da estratégia de monitoramento. Se a '**teoria da mudança implícita**' do programa é sempre elegível como **tema** de uma pesquisa de avaliação, ela é pressuposto básico para uma estratégia de monitoramento (p. 109)

# Exemplos de painéis de monitoramento

## Temáticos

- Paineis de Monitoramento das Arboviroses  
<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/a/aedes-aegypti/monitoramento-das-arboviroses>
- Painéis de Monitoramento de Mortalidade  
<http://plataforma.saude.gov.br/mortalidade/>
- Observatório Nacional dos Direitos Humanos  
<https://experience.arcgis.com/experience/6a0303b2817f482ab550dd024019f6f5/>



## De política pública

- Monitoramento da Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual (Plano de Ação 2023-2025)  
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojZDRkNTIkMTkMTk3My00OWE2LTljZjgtNjA5M2RkYzg3ODAxliwidCI6IjNIYzkyOTY5LTZhNTk3OTY5OC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9&pageName=ReportSection31cdeb57089611b7a150>



- Monitora MDS  
<https://mds.gov.br/monitora/>  
[https://novoead.cidadania.gov.br/red/240?\\_mkey=badiu.tms.my.stud entfviewdefault.index](https://novoead.cidadania.gov.br/red/240?_mkey=badiu.tms.my.stud entfviewdefault.index)



# Reflexão sobre monitoramento

Da visão que eu tenho (da universidade)...



- Enxergo mais exemplos de avaliação que de monitoramento.
- Os exemplos de monitoramento costumam ser painéis de indicadores sobre uma certa temática (e não sobre uma política/intervenção).
- Quando tratam de uma política/intervenção, tipicamente os painéis de monitoramento reportam indicadores sobre alcance de metas e pouco dizem sobre a operação da política (acompanhamento que, imagino, ocorra internamente à gestão).

Qual a visão de vocês sobre painéis de monitoramento?

**Vide apêndice:**  
tipos, painéis e sistemas de  
monitoramento

Ir para o  
apêndice



# Agenda

- **Conceito de avaliação**
- **Consolidação do campo da avaliação: avanços, disfunções e o fetiche da avaliação de impacto**
- **Avaliação e monitoramento**
- **Critérios para avaliação**

# **Os três critérios mais recorrentes na avaliação de políticas públicas, conforme definidos por Jannuzzi (2016)**

**Eficiência**

**Eficácia**

**Efetividade**

# Eficiência



## Diz respeito a...

- **Custos** incorridos nas **atividades** do programa

## Envolve a análise de...

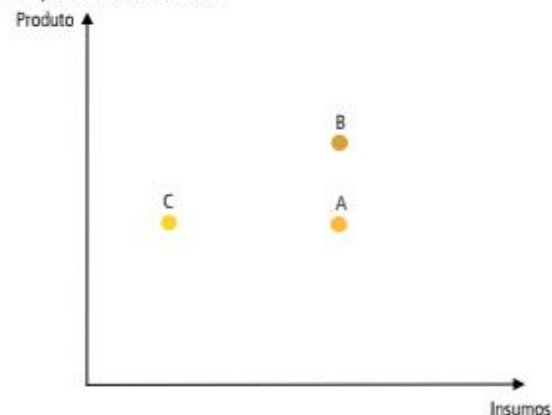
- **Outras soluções** desenhadas para a **mesma problemática** (*benchmarking*)
- **Custo-efetividade e custo-benefício:**
  - Exemplo de avaliação de **custo-efetividade**: apura o custo de um homicídio evitado por um dado programa de combate à violência
  - Exemplo de **custo-benefício**: apura também quanto vale uma vida salva, e compara o custo de prevenção de homicídio com o respectivo valor da vida salva pelo programa
  - Ambas as análises exigem **contabilidade de custos detalhada e confiável**, inclusive considerando **custos de oportunidade** e “custos políticos” de construção dos diferentes arranjos institucionais em que se baseiam as alternativas
  - Requerem **identificação de indicadores de impacto compatíveis** entre as diferentes alternativas; idealmente, deseja-se conhecer também as externalidades\* (positivas ou negativas)

“Há programas em que a eficiência é uma consideração secundária diante da normatividade do direito social assegurado ou da justificativa social de sua existência... Ainda assim, para assegurar a eficiência, é preciso garantir a economicidade – busca de soluções menos dispendiosas.” (Jannuzzi, 2016, p. 49)

\* Consequências para terceiros.

# O Guia *ex post* da Casa Civil/IPEA (2018, p. 299-305) enfatiza a diferença entre eficiência e produtividade

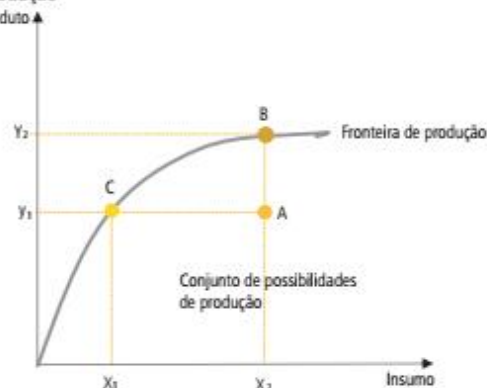
GRÁFICO 1  
Produção para dada quantidade de insumos



Elaboração: própria.

É fácil visualizar que A e C entregam a mesma quantidade de produtos, mas A utiliza maior volume de insumos. Além disso, apesar de A e B utilizarem a mesma quantidade de insumos, B entrega mais produto. Como pode ser observado no gráfico 2, esse entendimento permite que seja estabelecida uma fronteira de produção, delimitada por aquelas unidades que, dado determinado nível de insumos, maximiza a quantidade de produtos.

GRÁFICO 2  
Fronteira de produção



Elaboração: própria.

## 2.2.1 Fronteira de produção ou fronteira de eficiência

O entendimento do conceito de produção permite seu transbordamento para atividade dia a dia do setor público. O processo de manutenção de rodovias federais, por exemplo, consiste no uso de insumos como emprego de pessoal responsável pelo recapeamento de material específico para tal atividade – concreto asfáltico usinado a quente, colocação de placas etc. Essa atividade que transforma insumos em produtos (rodovias em boas condições de utilização) caracterizaria um processo de produção.

As unidades produtoras, distintas entre si, tendem a entregar seus produtos utilizando os insumos de forma também distinta. Tomando como exemplo a avaliação de diferentes escolas (considerando-as, nesse caso, como unidades produtivas), é possível encontrar várias combinações de como as mesmas utilizam os insumos (professores, computadores, salas de aula etc.) e apresentam seus produtos (número de alunos matriculados, *performance* dos alunos, quantidade de horas de atividades extracurriculares etc.). No gráfico 1, suponha que os três pontos – A, B e C – representem três escolas diferentes, observe como essas se distribuem em relação à quantidade de insumos utilizados e produtos entregues.

# O Guia *ex post* da Casa Civil/IPEA (2018, p. 299-305) enfatiza a diferença entre eficiência e produtividade

## 2.3 (In) Eficiência

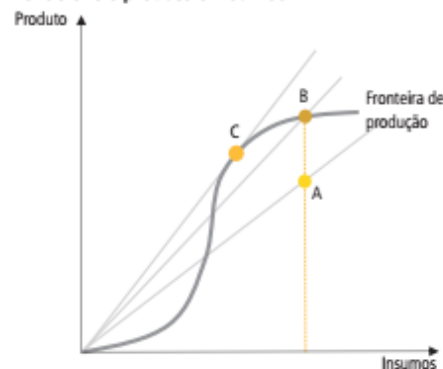
Há diversos conceitos de eficiência, e a intuição de todos é a comparação entre insumos e produtos, considerando diversos aspectos. O conceito mais intuitivo indica que o nível de eficiência corresponde à proximidade de determinada unidade produtiva em relação à fronteira de eficiência (quanto mais próximo à fronteira, mais eficiente). Então, no exemplo anterior, a escola A seria mais ineficiente que as unidades B e C. Isso porque A está a uma distância positiva da fronteira, enquanto B e C estão sobre a fronteira (distância nula). Como já observado, para a unidade A seria possível reduzir o nível de insumo e produzir igual a C, ou aumentar o nível de produto e produzir igual a B.

## 2.4 Produtividade

O conceito de produtividade também relaciona insumos a produtos, mas não considera a comparação com um nível ótimo dado pela fronteira de produção. Basicamente, a produtividade é dada pela **razão entre o volume de produtos e o volume de insumos utilizados**. Como pode ser observado pelo gráfico 3, duas unidades produtivas podem se diferenciar em termos de produtividade ao mesmo nível de eficiência e vice-versa.

GRÁFICO 3

Produtividade – razão entre produto e insumos



Elaboração: própria.

O gráfico 3 é a representação do exemplo já apresentado, em que os pontos A, B e C representam escolas que utilizam diversos insumos com o objetivo de promover o aprendizado de seus alunos. É demonstrado que as escolas B e C entregam o máximo de aprendizado aos seus alunos dado determinado volume de insumos, ao passo que A encontra-se abaixo da fronteira de produção. Nesse exemplo simples, com um produto (aprendizado, medido pela nota em prova padronizada) e um insumo (professores), a produtividade média é a razão entre o produto e o insumo da unidade. Geometricamente, todos os pontos que estão na mesma

# O Guia *ex post* da Casa Civil/IPEA (2018, p. 299-305) enfatiza a diferença entre eficiência e produtividade

linha que vai da origem dos eixos ao ponto que caracteriza a escola possuem a mesma relação  $y/x$  e, portanto, a mesma produtividade. Assim, o deslocamento do ponto representado pela escola A até o ponto B resulta em aumento de produtividade, pois  $y_b/x_b > y_a/x_a$ . Assim como quando se desloca da unidade B até a unidade C.

Conforme a análise feita anteriormente, a escola A mostra-se ineficiente se analisada tanto sob a ótica dos insumos quanto dos produtos. Graficamente, o nível de eficiência corresponde à proximidade de determinada unidade produtiva em relação à fronteira de eficiência (quanto mais próximo à fronteira, mais eficiente). Assim, além do ganho de produtividade, ao se deslocar o ponto A até o ponto B, aquele aumenta sua eficiência (entrega mais produtos com o mesmo nível de insumos). Por sua vez, ainda que B seja eficiente, é possível aumentar a sua produtividade ao deslocá-lo até C. Pode-se dizer, portanto, que uma firma, no exemplo corresponde a uma escola, pode ser tecnicamente eficiente, mas, ainda assim, aumentar sua produtividade.

## BOXE 1

### Produtividade versus Eficiência

Apesar de relacionados, os conceitos de produtividade e eficiência se distinguem. A produtividade, razão entre produto e insumos, informa quanto é necessário de insumos para cada unidade de produto. Já a eficiência indica a proximidade da unidade produtiva em relação à fronteira de eficiência, que estabelece a quantidade máxima de produtos dado determinado nível de insumos.

Portanto, a produtividade representa um valor absoluto, enquanto a eficiência é uma medida relativa ou comparativa.

## 2.5 Tipos de eficiência

Entre as várias óticas sob as quais se pode analisar esse conceito, destaca-se a importância do que usualmente se denomina eficiência econômica. Optou-se, aqui, pelo entendimento de que a eficiência econômica se divide em técnica e alocativa, como mostrado pela figura 1.

A eficiência técnica pode ser vista tanto pelo lado do produto quanto pelo do insumo. Pela ótica do primeiro, a eficiência técnica pode ser entendida como a diferença entre o total produzido com certa quantidade de insumos e o montante possível de ser produzido. Esse montante factível de produção sob a ótica do produto é definido pelo conjunto de possibilidades indicado no gráfico 2. Em outras palavras, deve-se comparar o valor produzido com o valor ótimo definido pela fronteira de produção estimada.

Já a eficiência alocativa<sup>2</sup> trata da habilidade de utilizar os recursos disponíveis em proporção ótima, minimizando os custos de produção. Considere que cada insumo possui um custo e que há alternativas para o nível de insumos que pode ser utilizado no processo produtivo.

2. Na literatura existem diversos tipos de eficiência e, muitas vezes, um mesmo conceito é utilizado com significados distintos. Não há, no entanto, qualquer equívoco no entendimento dos conceitos, mas uma avaliação da conveniência de sua utilização. No capítulo 2, por exemplo, o conceito de eficiência alocativa foi utilizado em um sentido mais macro, de alocação orçamentária enquanto, aqui, foi utilizado com um enfoque estritamente quantitativo.

# Eficácia

## Diz respeito a...

- **Cumprimento de objetivos imediatos** (“entregas”) do programa

## Envolve a análise de...

- **Cobertura**: qual o percentual do público-alvo atendido pelo programa?
- Grau de **focalização** (*targeting*):
  - Erro de exclusão: unidade que compõe o público-alvo não é atendida
  - Erro de inclusão: unidade que não compõe o público-alvo é atendida
- **Qualidade** das entregas (vis-à-vis especificações técnicas das entregas prometidas)
- **Verificação** quanto ao atingimento dos objetivos **imediatos** definidos para o programa



Vis-à-vis: literalmente, significa “frente a frente”, “face a face”; mas também possui a conotação de “em relação a”.

“A eficácia [...] depende da competência técnica do [...] desenho original [da intervenção], da especificação clara de seus objetivos, da capacidade de identificação dos públicos-alvo, da coordenação dos vários tipos de recursos, da execução das atividades e da entrega dos produtos.” (Jannuzzi, 2016, p. 18)

# Efetividade



## Diz respeito a...

- **Efeitos** sociais **mais abrangentes** do programa, antecipados ou não, **para além dos seus objetivos imediatos**, medidos no seu público-alvo ou outros segmentos da sociedade e verificáveis num **prazo razoavelmente longo**, no qual se possa garantir algum nível de atribuição ao/ associação com o programa; **impactos**

## Envolve a análise de...

- **Impactos** sociais mais abrangentes supostamente proporcionados pelo programa (e.g., num [programa de urbanização de favelas](#), dimensões de impacto poderiam incluir sentimento de segurança; coesão social na comunidade; custo de mobilidade pela cidade)
- **Estratégia para atribuição dos efeitos** observados à pretensa causa (programa)

“Os efeitos dos programas são tanto maiores quanto mais consistentes e coerentes forem os desenhos de intervenção e os quadros de referência conceitual em que se baseiam, implícita ou explicitamente.” (Jannuzzi, 2016, p. 18)

# Atenção: Avaliação de impacto é avaliação de efetividade

## O que é avaliação de impacto em políticas públicas?

Nexo Políticas Públicas | 28 de jul. de 2020

O que é avaliação de impacto em políticas públicas? | Nexo Políticas Públicas

PERGUNTE A UM PESQUISADOR

O que é avaliação de impacto em políticas públicas? Qual sua importância?

RICARDO PAES DE BARROS  
CPTE

NEXO

0:11 / 6:12

<https://youtu.be/M-U13dqmWOA>

# Em texto de 2020, Jannuzzi recomenda outros dois critérios, prescritos pela OCDE\* desde 1991: relevância e sustentabilidade

NEXO POLÍTICAS PÚBLICAS



<https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2020/Relev%C3%A2ncia-e-sustentabilidade-dimens%C3%B5es-esquecidas-na-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-programas-sociais>

Três dessas dimensões — eficácia, efetividade e eficiência — são bem conhecidas no Brasil, ainda que não tão regularmente aplicadas de forma conjunta em pesquisas avaliativas no país.

[...]

Os outros dois critérios avaliativos da proposta da OCDE — relevância da intervenção e sustentabilidade de seus efeitos — são aparentemente menos conhecidos, pelo que sugere a pouca frequência com que são referidos e aplicados em avaliação de programas no Brasil. A **relevância** de um programa ou projeto está associada ao seu grau de pertinência em relação às demandas públicas prioritárias, isto é, à sua **aderência à agenda de prioridades políticas de determinada sociedade**. A **sustentabilidade** se refere à **capacidade do programa ou projeto de gerar mudanças permanentes na realidade em que atua**.

Jannuzzi (2020)

**Em 2021, a OCDE propôs um sexto critério para avaliação de programas: impacto (infelizmente, contribuindo para a confusão de conceitos na área de avaliação)**



# Definição dos seis critérios propostos pela OCDE (2021)

## Relevância (do problema a ser atacado)

Até que ponto os objetivos e o desenho da intervenção **respondem às necessidades, políticas e prioridades** globais, nacionais e de parceiros/instituições, e continuam a fazê-lo se as circunstâncias mudarem.

## Coerência (com intervenções existentes)

A **compatibilidade da intervenção com outras intervenções** em um país, setor ou instituição. Até que ponto outras intervenções (particularmente políticas públicas) apoiam ou prejudicam a intervenção e vice-versa.

Este critério é bastante afim ao que chamamos de eficácia; está preocupado com os resultados atribuíveis mais de perto (vs. impacto, que examina efeitos mais amplas, mais afastados da intervenção em si)

## Efetividade (relevância das dimensões de impacto)

A medida em que a intervenção alcançou, ou espera-se que alcance, seus objetivos e resultados, incluindo quaisquer resultados diferenciais entre os grupos. Envolve levar em conta a **importância relativa dos objetivos ou resultados**.

## Eficiência (no uso dos vários recursos)

A medida em que a intervenção produz, ou provavelmente produzirá, **resultados de maneira econômica e oportuna (*timely*)**.

Este critério, adicionado recentemente, é bastante afim ao da efetividade no sentido de Jannuzzi (2016)

## Impacto (magnitude dos efeitos)

A medida em que a intervenção gerou ou espera-se que gere **efeitos significativos positivos ou negativos, intencionais ou não intencionais**. Além dos resultados imediatos, esse critério busca captar as consequências indiretas, secundárias e potenciais da intervenção.

## Sustentabilidade (da intervenção e de seus efeitos)

A medida em que os **benefícios líquidos da intervenção continuam ou provavelmente continuarão**. Inclui um exame das capacidades financeiras, econômicas, sociais, ambientais e institucionais dos sistemas necessários para sustentar os benefícios líquidos ao longo do tempo.

# Avaliação e monitoramento

Ana Paula Karruz

**DCP131 – Avaliação de Políticas Públicas A**  
12, 24 e 26 de março de 2025

## **BIBLIOGRAFIA BÁSICA:**

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016. pp. 41-49; 13-19.

## **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR:**

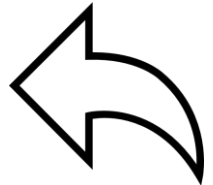
BRASIL – Casa Civil da Presidência, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post** (v. 2). Brasília: IPEA, 2018. pp. 299-305. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853>

OLIVEIRA, Lilian Ribeiro de; PASSADOR, Claudia Souza. **Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas**. Cadernos EBAPE.BR, v. 17, n. 2, 2019, p. 324-337. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395169657>

# **Apêndice:**

## **tipos, sistemas e painéis de monitoramento**

Retornar



# Quais são os tipos de monitoramento?

Continuum

	O que?	Para que?	Para quem?
Gerencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acompanhamento regular de atividades e processos, ou a apreciação do <b>cumprimento de metas</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entender regularidades e disfuncionalidades na transformação de insumos em resultados</li> <li>Acompanhar processos, produtos e resultados, confundindo-se com a gestão de projetos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordenação central (resultados)</li> <li>Coordenação setorial (produtos)</li> <li>Técnicos e gestores na ponta (processos)</li> </ul>
Analítico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise sistemática de informações sobre fluxos de desembolsos financeiros, realização de atividades-meio, entrega de produtos e inferência de efeitos dos programas nos públicos-alvo, segundo <b>critérios clássicos</b> (como o nosso e<sup>3</sup>)</li> <li>“Quase-avaliação”, pressupondo um desenho de intervenção corretamente especificado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Checar se resultados, produtos e processos estão sendo gerados por determinado nível de recursos alocados</li> <li>Inferir relações de associação, dependência ou causalidade entre atividades e produtos, produtos e resultados, e resultados e impactos do programa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordenação do programa</li> </ul>
Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integração de funções de monitoramento gerencial e analítico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerir programas (ou conjuntos de) com alto grau de intersetorialidade e/ou articulação federativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordenação central</li> </ul>

*Cuidado com o cipóal!*



# O que queremos? Um sistema!

“Para quaisquer dessas perspectivas – monitoramento gerencial, analítico ou estratégico – a estratégia de monitoramento de uma política, plano ou programa, requer a **estruturação cuidadosa e ‘artesanal’ de um sistema de informações tempestivas e relevantes acerca dos processos-chave, seus produtos e resultados**. Tal ferramenta – sistema de monitoramento – **não é um sistema de gestão operacional** de convênios, prestação de serviços, recursos transferidos, projetos e atividades concluídas. O sistema de monitoramento é uma **síntese inteligente entre o ‘caos informacional’ dos sistemas de gestão operacional e as demandas de informação estruturada em planilhas solicitadas regularmente pela coordenação do programa**. Tal como no desenho de pesquisas de avaliação de um programa, é necessário seguir um **roteiro de etapas** para sua estruturação [...]”

Jannuzzi (2016, p. 111)



Lembre-se: ao se desenhar um sistema de monitoramento, além de selecionar indicadores e organizá-los em painéis, é preciso estabelecer rotinas de atualização das informações.

# Um sistema de monitoramento é desenvolvido conforme o desenho de intervenção e modelo de gestão

Nada de produção em massa!



MaPR

Painéis

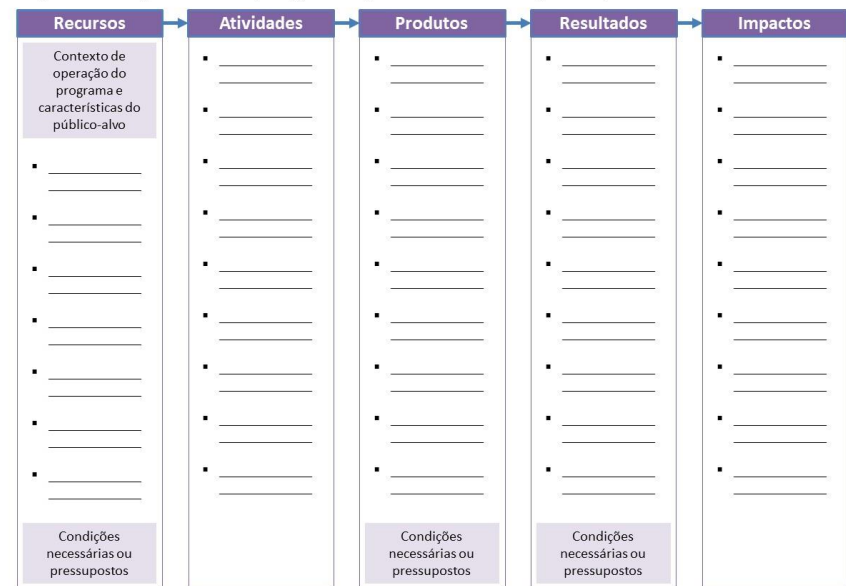
Indicadores

Fontes

O MaPR apresenta a **lógica de operação e encaminhamento** das atividades de um programa, do seu **contexto** de operação e das **condições necessárias** para que as atividades sucessivas e concorrentes produzam os efeitos almejados.

Assim, ao **explicitar os principais recursos, atividades, produtos, resultados e impactos**, o MaPR acaba apontando um conjunto de informações cruciais para o monitoramento.

Representação de um programa por meio de mapa de processos e resultados



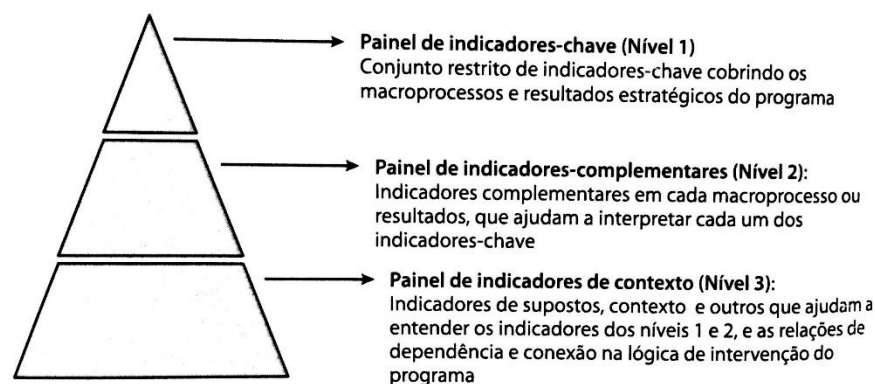
Se isso tudo for verdade, o que esperamos observar?

Os indicadores devem ser organizados em painéis, ou seja, **agrupamentos de (~5 a 10) indicadores** que ofereçam **acesso orientado** às centenas de indicadores disponíveis.

É útil a organização de painéis de acordo com o **nível de relevância operacional-estratégica** do público-alvo, porém outras arquiteturas também podem ser adequadas (e.g., painéis para colunas do MaPR).

“Ao **gerente de processos operacionais básicos**, deve estar disponível a informação essencial para o bom desempenho das atividades de seus coordenados, com painéis de **indicadores atualizados mais frequentemente e reportados aos domínios de referência pertinentes** (equipamentos públicos, município de atuação destes etc.). Ao **gestor mais estratégico**, deve estar disponível um painel de indicadores que lhe permita ter uma **visão mais ‘holística’ dos macroprocessos** do programa.”

Jannuzzi (2016, p. 113)



**Figura 4.3.** Organização de painéis de indicadores de monitoramento.

Jannuzzi (2016, p. 114)

## Painéis gerenciais

- Requerem indicadores para as **referências territoriais** específicas – com a finalidade de verificar, por exemplo, quais unidades aderiram (ou não) a convênios, receberam determinados produtos e pacotes de serviços etc.

Qual a organização do exemplo da p. 128 de Jannuzzi (2016)? Quantos painéis há lá?

- Os **recursos** financeiros e humanos estão devidamente **alocados**?
- Os processos intermediários de **contratação de serviços e adesão de agentes** envolvidos na operação dos programas estão ocorrendo no **tempo e amplitude necessários**?
- Os produtos, serviços e benefícios estão **chegando ao público-alvo** desejado e à **sociedade em geral**?

## Painéis analíticos

- Requerem indicadores computados para **unidades de análise** criadas segundo algum **critério substantivo** (municípios ou unidades em diferentes contextos: mais pobres, mais ricos, mais estruturados, menos estruturados, mais dinâmicos ou menos dinâmicos do ponto de vista do crescimento econômico etc.)

- As atividades do programa estão **evoluindo da mesma forma** nos municípios menos e mais estruturados em termos de capacidade de gestão?
- Como evoluem os **indicadores de produtos e resultados nos municípios mais pobres e menos dinâmicos**?
- É necessário instituir **alguma ação complementar** não antecipada no desenho do programa para garantir que efeitos esperados sejam realizados nos **distintos contextos de operação**?

# Critérios para seleção de indicadores de monitoramento

## Critérios para a seleção de indicadores (ou propriedades desejáveis)

- 1 Relevância (para processos críticos do programa)
  - 2 Tempestividade (em relação aos ciclos decisórios)
  - 3 Modicidade (em custo material, esforço operacional)
  - 4 Sensibilidade
  - 5 Especificidade
  - 6 Validade de constructo (do instrumento)
  - 7 Confiabilidade
  - 8 Granularidade
  - 9 Inteligibilidade (facilidade de entendimento, mas fugindo de simplificações excessivas)
- Painéis devem ser parcimoniosos e possuir interpretação normativa bem definida (guia para leitura de cada indicador, o que significa “estarmos indo bem”, “termos melhorado”, etc.)
  - Foco deve ser preservar propriedades essenciais (dada a situação), já que dificilmente a composição de indicadores possuirá todas

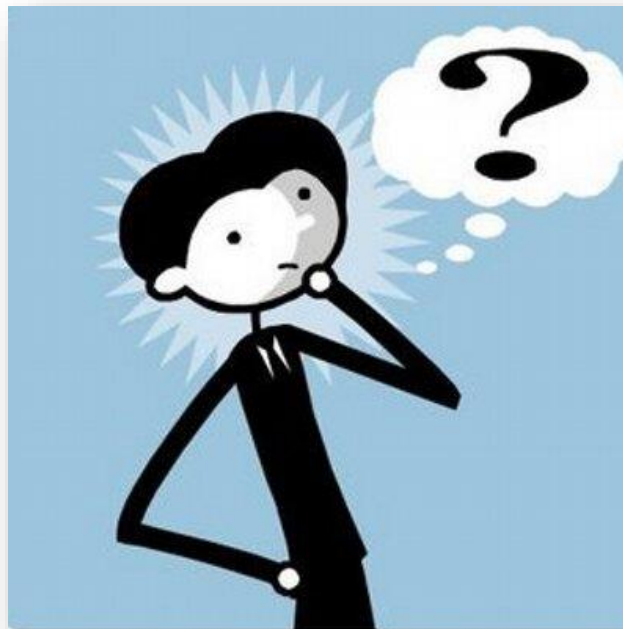
**Quadro 4.1.** Algumas das principais fontes de dados e indicadores no Brasil.

Fonte	Sítio	Conteúdo
IBGE	<a href="http://www.ibge.gov.br">www.ibge.gov.br</a>	Síntese de Indicadores Sociais; Brasil em Números; Cidades@, Estados@, Países@; Perfil dos Municípios Brasileiros; Comitê de Estatísticas Sociais.
Ipea	<a href="http://www.ipeadata.gov.br">www.ipeadata.gov.br</a>	Indicadores sociais e econômicos diversos.
Anipes	<a href="http://www.anipes.org.br">www.anipes.org.br</a>	Acesso aos sites de mais de 25 instituições subnacionais que compilam dados e indicadores sociais e econômicos, além de estudos para subsidiar o Planejamento Governamental.
PNUD	<a href="http://www.pnud.org.br">www.pnud.org.br</a>	Aplicativo Atlas do Desenvolvimento Humano.
Ministério da Saúde	<a href="http://www.datasus.gov.br">www.datasus.gov.br</a>	Indicadores e Dados Básicos; Cadernos de Informações Municipais.
Ministério da Educação	<a href="http://www.inep.gov.br">www.inep.gov.br</a>	EducaCenso; Sistema de Consulta ao Ideb.
Ministério da Previdência	<a href="http://www.previdencia.gov.br">www.previdencia.gov.br</a>	Infologo.
Ministério do Trabalho	<a href="http://www.mte.gov.br">www.mte.gov.br</a>	Anuário da Previdência Social; Observatório do Trabalho; Acesso <i>on-line</i> à Rais e Caged.
Ministério do Desenvolvimento Social	<a href="http://www.mds.gov.br/sagi">www.mds.gov.br/sagi</a>	Matriz de Informações Sociais; Data Social; Relatórios e Boletins de Informação.

Jannuzzi (2016, p. 124)

# Para refletir

- Na p. 128, Jannuzzi (2016) oferece um exemplo de indicadores-chave para monitoramento de um programa de qualificação profissional em uma região pobre
- Como você reconstruiria esse exemplo, com o fito de proporcionar um monitoramento de cunho analítico?



Retornar