

PROPOSTA PARA A  
**AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**  
PARA O GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS

ESTUDOS DO IMB

Dezembro - 2015

**GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS**

Marconi Ferreira Perillo Júnior

**SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E PLANEJAMENTO**

Thiago Mello Peixoto da Silveira

**SUPERINTENDÊNCIA EXECUTIVA DE PLANEJAMENTO**

Thiago Camargo Lopes

**INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS**

Lillian Maria Silva Prado

---

**IMB - INSTITUTO MAURO BORGES**  
DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

---

Unidade vinculada à Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento de Goiás, o IMB é responsável pela elaboração de estudos, pesquisas, análises e estatísticas socioeconômicas, fornecendo subsídios na área econômica e social para a formulação das políticas estaduais de desenvolvimento. O órgão também fornece um acervo de dados estatísticos, geográficos e cartográficos do Estado de Goiás.

---

**Gerência de Estudos Socioeconômicos e Especiais**

Marcos Fernando Arriel

**Gerência de Contas Regionais e Indicadores**

Dinamar Maria Ferreira Marques

**Gerência de Sistematização e Disseminação de Informações Socioeconômicas**

Eduiges Romanatto

**Gerência de Pesquisas Sistemáticas e Especiais**

Marcelo Eurico de Sousa

**Gerência de Cartografia e Geoprocessamento**

Carlos Antônio Melo Cristóvão



**Instituto Mauro Borges**  
Av. República do Líbano nº 1945 - 3º andar  
Setor Oeste – Goiânia – Goiás - CEP 74.125-125  
Telefone: (62) 3201-6695/8481  
Internet: [www.imb.go.gov.br](http://www.imb.go.gov.br), [www.segplan.go.gov.br](http://www.segplan.go.gov.br)  
e-mail: [imb@segplan.go.gov.br](mailto:imb@segplan.go.gov.br)

**ESTADO DE GOIÁS**  
**SECRETARIA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO**

**INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - IMB**

---

**PROPOSTA PARA A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O GOVERNO DO ESTADO  
DE GOIÁS**

---

**Guilherme Resende Oliveira<sup>1</sup>**

**GOIÂNIA**  
**Dezembro de 2015**

---

<sup>1</sup>Pesquisador do IMB e Doutorando em Economia pela Universidade de Brasília. E-mail: [guilherme-ro@segplan.go.gov.br](mailto:guilherme-ro@segplan.go.gov.br).



## APRESENTAÇÃO

A prática de monitoramento e avaliação (M&A) se expande cada vez mais no Brasil e no mundo como um conjunto de ferramentas de gestão imprescindíveis para o desenho, a implementação e o controle de políticas públicas. Os sistemas de M&A são usados para mensurar a quantidade, qualidade e atendimento dos bens e serviços prestados pelo Estado, além de permitir a compreensão das causas do desempenho dos programas governamentais. Logo, seus objetivos são melhorar a eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas.

Este estudo é uma proposta, ou melhor, apresenta o esboço de uma sistemática de avaliação das políticas públicas que pode ser adotada pelo Governo do Estado de Goiás. Atualmente, o Governo do Estado de Goiás faz avaliações pontuais de suas políticas, sem um processo sistemático, rigoroso ou que possua mecanismos padronizados para o aprimoramento da qualidade dos projetos governamentais. Este é um trabalho que deve ser feito pelo poder público estadual, de modo a garantir a geração de conhecimento sobre a gestão pública, além de conferir maior transparência de suas ações. O objetivo do projeto é institucionalizar uma sistemática para avaliação das políticas públicas de responsabilidade do Governo do Estado de Goiás com o intuito de aprimorar a qualidade dos projetos governamentais.

A instituição da prática no Governo do Estado de Goiás é necessária, sendo a SEGPLAN (especialmente a Superintendência Executiva de Planejamento) o órgão capaz de implementar este aperfeiçoamento, por atuar transversalmente no planejamento estadual. No ciclo de políticas públicas o processo de planejamento já existe, assim como o monitoramento das iniciativas estratégicas, que já está relativamente consolidado. Entretanto, a avaliação é incipiente, pontual e sofre da falta de organização. Portanto, precisa ser repensada e inserida dentre as etapas do ciclo de gestão. No momento de elaboração de um novo planejamento para o Estado de Goiás, este projeto busca colocar em prática esta ferramenta. Além de ir de encontro aos anseios dos gestores de criar uma nova forma de planejar, mais técnica.

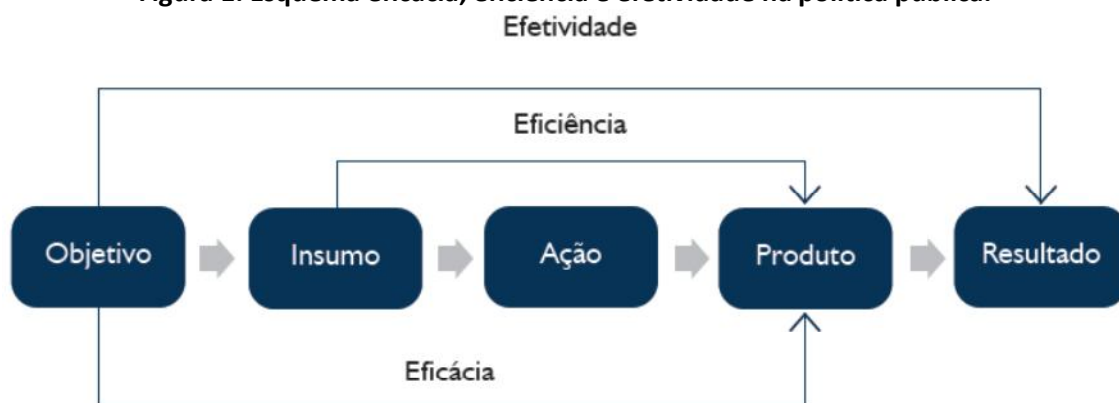
## 1. INTRODUÇÃO

Pesquisa feita pelo Latinobarômetro<sup>2</sup> (2013) no Brasil mostra que: 76% das pessoas acreditam que o país é governado por grupo de poderosos em seus próprios benefícios, em contraposição ao bem do povo; e, mais de 60% das pessoas confiam pouco ou em nenhum grau na instituição administração pública. Por outro lado, a mesma pesquisa aponta que mais de 75% dos entrevistados acredita que o Estado pode resolver toda ou grande parte da pobreza, percentual parecido com os problemas de delinquência e corrupção. Logo, conclui-se que, apesar dos cidadãos acreditarem pouco nas instituições governamentais, eles atribuem grande expectativa na resolução dos problemas por parte do governo.

A mesma pesquisa de 2011 revela que mais da metade da população dava uma nota baixa (menor que 5) à transparência do Estado, assim como à sua eficiência, que teve uma nota média de 5,4. Neste sentido, a avaliação de políticas públicas pode ser uma ferramenta poderosa para melhorar a percepção da sociedade em relação aos problemas supracitados.

Conforme o IPEA (2015b) “o propósito da estruturação de um sistema de monitoria consiste em prover informações sistematizadas sobre a implementação das ações propostas pela atividade planejadora, de forma a auxiliar a tomada de decisões e a correção de rumos por parte dos gestores por elas responsáveis. De modo complementar, o acompanhamento se presta a funções como conferir maior transparência às ações de governo e favorecer a aprendizagem organizacional, entre outras. Já a avaliação foca os resultados alcançados pela implementação das ações programadas, buscando verificar sua eficácia, eficiência e efetividade na promoção dos objetivos propostos”. A avaliação por si só, não melhora a percepção da sociedade, mas aumenta a transparência (*accountability*) sobre os resultados das ações do governo, permitindo que a sociedade tenha uma opinião mais qualificada sobre as mesmas.

**Figura 1: Esquema eficácia, eficiência e efetividade na política pública.**



Elaboração: CGU (2015).

<sup>2</sup> Instituição ligada ao PNUD e BID, entre outras instituições. Apesar de nacional, a pesquisa reflete uma realidade próxima à de Goiás.

No contexto de construção do Plano Plurianual – PPA, o planejamento de médio prazo para o Estado de Goiás, em que se desenvolvem e aperfeiçoam novas políticas, que custam bilhões de reais ao cofre estadual, seria imprescindível a inserção da avaliação dos projetos governamentais. Especialmente porque as avaliações devem subsidiar as decisões dos gestores, que buscam resolver os problemas da sociedade por meio das políticas, programas e ações governamentais. Apenas em 2014, o orçamento estadual previa gastos de R\$ 10,2 bilhões com a Administração Direta (sem contar o pagamento de juros e encargos da dívida).

A palavra “avaliar” deriva do termo “valia”, que diz respeito à determinação do valor de algo. Neste sentido, o processo de avaliação compõe um processo contínuo, coletivo e cumulativo que permite examinar e transformar as atividades executadas pelo governo, com o objetivo de torná-las mais eficazes, eficientes e efetivas. Assim, a Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (SEGPLAN) tem o dever institucional de monitorar e avaliar o PPA e o Planejamento Estratégico do Governo Estadual, conforme consta no artigo 1º do Decreto Nº 7.878 / 2013, que define as competências do órgão supracitado. Além disso, é fundamental incluir as diversas áreas e as inúmeras dimensões de análise que a compõem, de modo a se ter uma compreensão qualificada e holística dos processos e políticas atuantes no Estado.

Segundo o IPEA (2015), o processo de planejamento compreende a elaboração de diagnóstico da situação existente, identificando e selecionando problemas para o enfrentamento prioritário, e conseqüentemente, formulando estratégias para sua superação. Na elaboração dos programas são previstos os resultados pretendidos e as ações que integram metas e custos quantificados, sendo essencial que a execução seja monitorada e que tenha seus resultados avaliados.

Uma necessidade do processo de avaliação é levar em conta a especificidade de cada política pública, o que pressupõe a flexibilidade do relatório de avaliação, que não pode ser uniforme, respeitando as particularidades de cada projeto e as necessidades de seus gestores. Contudo, uma sistemática deve buscar padronizar as avaliações e torná-las rigorosas metodologicamente. Apesar de cada agente ter a liberdade de fazer sua própria avaliação, é importante que exista um esforço para que a política “avaliação” seja organizada, de modo a atender ao interesse do Estado e facilitar o diálogo com os gestores públicos.

Naturalmente, o processo de M&A de uma política deve estar alinhado aos interesses da sociedade. Entretanto, o principal consumidor da avaliação deve ser o gestor do projeto avaliado. Portanto, este deve participar ativamente do processo de construção da avaliação. Neste sentido, a falta de cultura de avaliação no Estado visa agregar à média burocracia, especialmente os gestores das políticas, uma melhor gestão dos dados administrativos (indicadores de insumo, processo e produto) dos programas/ações, e um maior entendimento a respeito dessas informações e relação com os indicadores de resultados e de impactos.

Neste momento, compreende-se que o Estado pretende trabalhar com os indicadores estratégicos, que visam aumentar a competitividade do Estado, por meio dos seus projetos prioritários. Obviamente, apenas alguns projetos serão avaliados, inclusive devido ao custo operacional da avaliação que é maior quanto mais profunda esta for, a depender de fatores como o levantamento de informações, contratação de equipe técnica, escala da política, etc. Ademais, salienta-se o caráter político da escolha, ou seja, há que se ter vontade política para

se avaliar. Complementar a isso, deve-se levar em conta a decisão técnica conjunta da área responsável pelo M&A, pois o desenho do sistema de M&A não pode ignorar as decisões do alto escalão no seu arranjo institucional.

Os desafios da implementação do sistema de M&A são enormes. Nogueira e Cavalcante (2009) apontam alguns obstáculos inerentes ao processo de institucionalização da avaliação na administração pública, tais como a incerteza quanto aos benefícios, o receio em relação a eventuais resultados negativos, a precariedade de recursos humanos para realizarem avaliações, entre outros. Essas resistências não podem ser desconsideradas, entretanto a adoção e consolidação de sistemas de M&A, no Brasil e no mundo, indicam que tais obstáculos podem ser superados. A institucionalização é uma realidade, a exemplo das experiências do PPA Federal, da SAGI/MDS (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social), do IPEA, dos sistemas de Minas Gerais, Bahia, entre outros.

Eles colocam que “apesar das dificuldades naturais de qualquer inovação na administração pública e das diferenças de abrangência e metodologia desses modelos, a análise comparativa indicou que eles têm apresentado resultados positivos, principalmente, se comparados ao passado recente. Os efeitos da implantação dos SAM [Sistema de M&A] do PPA [Federal] e do MDS evidenciam a trajetória de fortalecimento da *accountability* e de construção de um arcabouço informacional essencial para a melhoria da tomada de decisões e a correção de rumo das políticas”. A prática da avaliação torna-se cada vez mais institucionalizada na medida em que as experiências de avaliação são valorizadas e aperfeiçoadas.

No IV Encontros do IMB<sup>3</sup>, evento que trouxe alguns dos maiores especialistas do Brasil para debater a avaliação de políticas públicas, foi aplicado um questionário sobre a plateia, formada na sua maioria por gestores públicos, em que:

- 100% concordam que o sistema de M&A pode contribuir para o aperfeiçoamento da política pública em que atuam.
- 100% das pessoas gostariam (concordaram plenamente ou parcialmente) que seu programa fosse avaliado no próximo ciclo do PPA (2016 -19).
- 58% concordaram que na concepção do programa houve preocupação em realizar avaliações periódicas. Apesar disso, 55% informaram que não existe avaliação dos programas.

Neste sentido, pode-se dizer que o desejo entre os gestores públicos de usarem as avaliações para entenderem e aperfeiçoarem suas políticas é notório. Assim, a sistemática necessita da criação de uma área de avaliação. Sugere-se ao Governo do Estado institucionalizar a política de avaliação de políticas públicas, dada suas atribuições e competências, as quais são apresentadas adiante. A próxima seção apresenta a sistemática de

---

<sup>3</sup> O evento contou com aproximadamente 80 participantes, entre os palestrantes: José Celso Pereira (IPEA e ex-Diretor do PPA Federal 2012-2015), Alexandre Rodrigues (Diretor de Avaliação da SAGI/MDS) e Karina Bugarin (consultora do Banco Mundial e ex-assessora da SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República). O questionário foi respondido por aproximadamente 30% da plateia.



maneira prática, com seu objetivo, estrutura de governança, funcionamento do sistema e devolução de resultados/produtos. A terceira seção sugere exemplos de Legislação, de modo a facilitar o processo de regulamentação no Estado de Goiás, e a quarta faz as considerações finais.

## **2. AVALIAÇÃO**

### **a. Objetivo**

O principal objetivo do sistema de avaliação é gerar conhecimento sobre (documentar) um projeto, programa ou ação governamental, proporcionando subsídios para a correção de rumos ou a melhoria de sua concepção. Sua aplicação prevê o aumento da eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas praticadas pelo Governo do Estado de Goiás, além de incrementar o processo de transparência e *accountability*. O sistema orientará os gestores públicos sobre a avaliação, por meio da capacitação e reuniões devolutivas entre estes e os avaliadores.

### **b. Estrutura de Governança**

As ações governamentais estão previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), que devem ser compatíveis com o PPA, o qual deve ter seus programas e ações monitorados e avaliados. O principal desafio com o qual o PPA se defronta é transformar-se num instrumento de planejamento capaz de delinear direcionamentos mais objetivos para a atuação do governo, contribuindo, de forma mais efetiva, para a melhoria da gestão pública.

Neste contexto, a SEGPLAN é o órgão que deve aperfeiçoar o processo de M&A. Inclusive, a prática nos demais Estados, além do Governo Federal é de que a pasta de planejamento executa esta tarefa. Nesta pasta, a Superintendência Executiva de Planejamento (SEP) é responsável por todo o processo de planejamento, orçamento e M&A das políticas governamentais. A SEP é dividida em outras superintendências, que por sua vez, possuem gerências e núcleos ligados hierarquicamente às superintendências.

No processo de M&A, destacam-se a Superintendência Central de Planejamento (SUCEP) e o Instituto Mauro Borges - IMB, que tem status de Superintendência no organograma da SEGPLAN. Dentro da SUCEP, duas unidades possuem um papel ativo na dinâmica do Monitoramento e da Avaliação: a Gerência de Planejamento (GEPLAN) e o Núcleo de Gestão de Resultados (NGR).

O Regimento Interno da SUCEP apresenta suas competências, que são: promover elaboração, execução, revisão, monitoramento e avaliação do PPA, alinhado ao Plano Estratégico do Governo do Estado; realizar o acompanhamento, controle e avaliação sistemática das ações governamentais; monitorar e avaliar a execução dos projetos de

captação de recursos elaborados, visando à área finalística e à efetiva ampliação da capacidade de investimentos do governo; entre outras<sup>4</sup>.

A GEPLAN é responsável por: executar o Plano Estratégico do Governo (coordenar formulação e desdobramento em Programas e Ações); coordenar elaboração, avaliar o desempenho físico-financeiro; apoiar elaboração da LOA e LDO; coordenar e gerenciar elaboração dos indicadores estratégicos e PPA; coordenar a Rede de Planejamento e Orçamento; orientar a elaboração do Planejamento Estratégico dos órgãos; entre outras atribuições.

E o NGR tem por finalidade: assegurar que as diretrizes globais, os indicadores e as políticas setoriais públicas se desdobrem em metas concretas de ação; planejar e produzir conhecimentos de inteligência competitiva com vistas ao acompanhamento dos resultados das ações governamentais; atuar junto aos órgãos e entidades no gerenciamento e monitoramento de projetos e metas estratégicas de governo, mediante a atuação de uma unidade de entregas; estruturar sistemática de monitoramento e a avaliação para os indicadores e estratégias prioritárias selecionados para a medição do desempenho das ações governamentais; dentre outras.

Na lei de criação do IMB (Lei Nº 17.688 / 2012) consta como suas atribuições: sistematizar e atualizar base de dados estatísticos, geográficos e cartográficos, bem como registros administrativos procedentes de órgãos setoriais públicos e privados; produzir indicadores e avaliações técnico-científicas em apoio ao planejamento, à formulação e avaliação de políticas, bem como aos programas e às ações governamentais, e ainda consolidar e subsidiar tecnicamente questões relativas ao quadro territorial administrativo do Estado de Goiás (Art. 3º, II e III); analisar, acompanhar e avaliar programas e ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas (Art. 4º, § 3º, II).

Atualmente o processo de monitoramento em Goiás é baseado na execução, especialmente física e financeira, e não na análise de impactos de resultados. A prática de monitorar permite observar os resultados, mas não necessariamente entendê-los. Assim, não se sabe a relação causal entre as intervenções governamentais e os indicadores de impactos, ou seja, não é possível dizer que as políticas estão tendo resultados efetivos sobre a população. A avaliação da execução busca entender o resultado pretendido, que é fruto de vários processos, circunstâncias e atores. Logo, a avaliação permite fazer inferências causais, portanto, mensurar de modo mais fidedigno os reais impactos alcançados pela política.

IPEA (2015c) destaca que hoje a “avaliação se confunde com o monitoramento, assumindo feições de mera formalidade. Não há, a rigor, uma sistemática de avaliação direcionada a verificar o alcance ou não dos objetivos propostos para os programas, nem de aferir a efetiva contribuição de cada um deles para a promoção das diretrizes estratégicas do governo. Isto não surpreende, tendo em vista os efeitos combinados de dois fatores principais. Apesar de serem muito válidas as avaliações esporádicas, elas são dispersas e não

---

<sup>4</sup> Ressalta-se que a elaboração de novo PPA pode mudar algumas das funções dos órgãos acima, assim como o organograma apresentado.

necessariamente têm como objeto os projetos prioritários e não garantem uma melhoria na gestão, já que nem sempre atendem os interesses dos gestores públicos ou propõem subsídios para a correção de rumos.

O primeiro fator tem a ver com o caráter exaustivo da programação do PPA, que dificulta em muito a realização de avaliações em processo da implementação da programação proposta, de periodicidade anual, e mesmo de avaliações dos resultados finais, a cada quadriênio. O segundo guarda relação com deficiências ou fragilidades técnicas e institucionais dos aparatos administrativos estaduais no tocante à capacidade de realizar avaliações sistemáticas de políticas públicas e ações do governo. Refletindo essas dificuldades, alguns Estados, como Minas Gerais e, mais recentemente, Bahia, vêm realizando avaliações específicas dirigidas para um conjunto selecionado e restrito de programas, tratados como estratégicos ou prioritários pelo governo. Para tanto, utilizam-se da metodologia conhecida como ‘avaliação executiva de projetos’, cujo alcance atém-se ao nível operacional, desconsiderando o nível estratégico”.

Em Goiás os registros dos programas ocorrem apenas no âmbito orçamentário, financeiro e jurídico (legislação, termos de referências, auditorias operacionais...), de modo que não existe uma sistematização dos estudos em diretórios ou acervos, que permita aos gestores públicos, ou até à população, a aprenderem com os relatórios e avaliações anteriores. Portanto, esta ferramenta de gestão do conhecimento é função que deve ser cumprida pela SEGPLAN.

A formulação de uma nova legislação dá a oportunidade de delimitar melhor as competências de cada órgão. Apesar desta proposta não ponderar sobre o compartilhamento (ou não) de responsabilidade entre as unidades da SEGPLAN, ressalta-se que o processo de monitoramento e avaliação é separado na maioria das experiências consolidadas, a exemplo do funcionamento da SAGI e da Superintendência de M&A da Bahia – ambas têm as atividades separadas em duas diretorias. Ademais, estudo do BID (2015) mostra que nos países com sistemas de M&A mais desenvolvidos, como Chile, Colômbia e México, as atividades de monitoramento e avaliação são separadas – inclusive no marco legal.

De qualquer modo, os três agentes (IMB, GEPLAN e NGR) trabalhariam em regime de parceria, *de jure* e *de facto*, no que se refere ao M&A, como já ocorre com algumas atividades. Portanto, a sistemática daria continuidade aos trabalhos já realizados pelos agentes acima incorporando a nova função, além de formalizar o todo processo. Cabe salientar que as unidades devem funcionar de maneira orgânica e sinérgica, incorporando o trabalho dos Executivos Públicos, que estarão em sintonia fina com as políticas públicas.

### **c. Processo e Sistema de Avaliação**

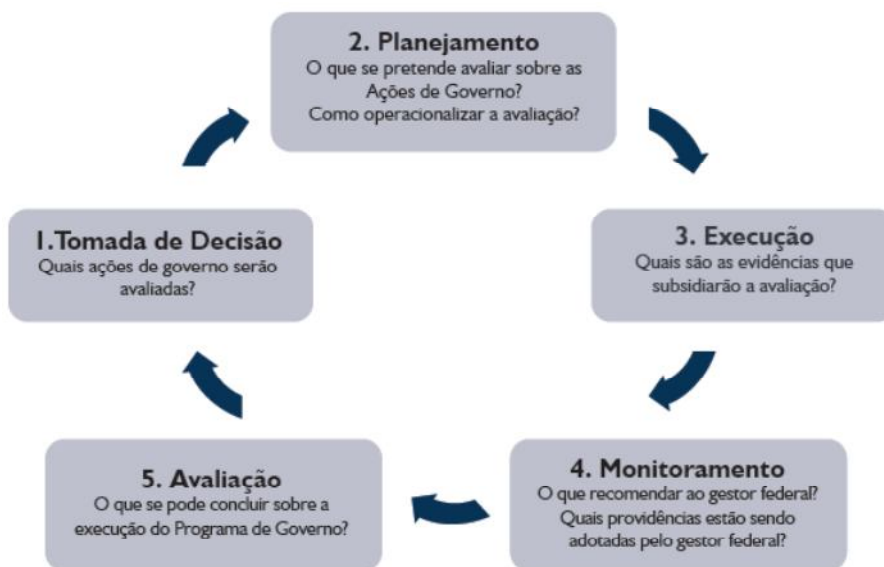
Uma simplificação didática das etapas do ciclo de políticas públicas é apresentada a seguir. Apesar de todos os atores participarem ativamente de todas as etapas, fica claro que o papel de alguns é mais preponderante que de outros. Logo, a lógica no esquema abaixo não é sequencial ou de etapas estanques, mas interativa, onde as sugestões de aprimoramento das

políticas proporcionam uma (re)ação, revisão e evolução por parte dos agentes envolvidos na gestão das políticas públicas e suas avaliações.

Assim, segue a definição das etapas com o agente que teria maior responsabilidade:

1. Governadoria e Secretário de Gestão e Planejamento: Sabe-se que a escolha dos projetos a serem avaliados é política, e, portanto, cabe ao alto escalão do Governo do Estado. Apesar disso, haverá um apontamento técnico de sugestões.
2. GEPLAN: Faz as sugestões acima, formaliza a escolha das políticas avaliadas, no caso de novas sugestões ou alterações e auxilia o processo de M&A.
3. Gestor público: É fundamental que o gestor produza o modelo lógico da política a ser avaliada e participe de todo o processo de M&A, de modo a subsidiar o avaliador.
4. NGR: O processo de monitoramento prevê a coleta e sistematização de informações, especialmente por meio da sala de situação, para que seu uso subsidie o planejamento do Estado e o alto escalão, nas decisões dos projetos prioritários.
5. IMB: A avaliação conclui o processo de conhecimento da política pública permitindo inferir causalidade sobre os impactos, logo, permite a tomada de decisão pelo gestor culminando no aprimoramento da política.

**Figura 2: Etapas do ciclo de políticas públicas.**



Elaboração: CGU (2015).

A política de avaliação buscará fomentar alta colaboração entre o corpo da SEGPLAN (GEPLAN, NGR, IMB, entre outros), Executivos Públicos<sup>5</sup>, acadêmicos, instituições de pesquisa e fomento, como a FAPEG (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás), consultores/consultorias, entre outras instituições, com o objetivo de desenhar e implementar

<sup>5</sup> Agentes transformadores da gestão, que atuarão diretamente nas secretarias na busca por garantir a implementação da estratégia governamental.

as avaliações que servirão à melhoria da gestão do Governo do Estado, mais especificamente, dos programas executados pelas secretarias de Estado.

O sistema teria estruturas diversas, entre as quais se destacam a de monitoramento, que reuniria as estatísticas com o objetivo de compilar, interpretar e divulgar os dados oficiais dos órgãos estaduais, especialmente sobre os indicadores de insumos, processos e produtos. Isso permitiria os gestores públicos envolvidos com os projetos a entenderem melhor sobre o alcance de seus objetivos, assim como sobre a utilização dos recursos despendidos.

A sistemática funcionaria por demanda, o que indica que o M&A não é um fim em si mesmo. Portanto, a oferta de avaliações estaria voltada para a demanda do Governo do Estado. Hoje, sabe-se que os projetos prioritários estão voltados para aumentar a competitividade de Goiás. O sistema seria centralizado na SEGPLAN, a qual coordenaria a execução dos estudos e relatórios. Ademais, a agenda do Estado gira em torno desta secretaria, que define os projetos prioritários e captura o interesse das secretarias fins.

Naturalmente, enquanto a cultura de avaliar não está consolidada e os gestores têm dificuldades básicas nos ciclos iniciais das políticas públicas, entende-se que o objetivo do sistema é auxiliar os gestores com a execução dos seus projetos. Neste sentido, apenas entender a concepção e execução dos programas já promoveria grandes ganhos de eficiência e eficácia para as políticas. Logo, no início da implementação do sistema, a maior demanda de avaliações seria sobre os desenhos/modelo de intervenção e processos/implementação dos programas governamentais – à guisa da experiência da SAGI com as políticas do MDS.

Existem vários tipos de avaliação, que são apresentados abaixo em ordem hierárquica (ROSSI, LIPSEY E FREEMAN, 2007):

- Demanda
- Desenho do programa e modelo de intervenção
- Processo/Implementação
- Resultados (impactos)
- Custo e eficiência

A avaliação de demanda se dá *ex-ante* à implementação do programa, logo, na fase de planejamento, responsabilidade preponderante da GEPLAN. A avaliação de desenho e modelo de intervenção exige o conhecimento de boas práticas, *benchmarking* da área do programa, enfim, uma revisão da literatura que indique as soluções teóricas propostas e os resultados (empíricos) que foram encontrados anteriormente. Como exige um conhecimento teórico e prático das políticas, estaria mais voltada para o IMB, apesar de as demais áreas estarem envolvidas. A avaliação de processos/implementação, está diretamente relacionada à execução dos projetos governamentais, os quais serão acompanhados diretamente pelos Executivos Públicos<sup>6</sup>, coordenados pelo NGR, que também tem maior competência sobre o monitoramento, portanto, esta seria a área responsável por esse tipo de avaliação.

---

<sup>6</sup> Nesse contexto, os Executivos Públicos seriam importantes atores para colaborar nas avaliações de desenho e modelo de intervenção dos projetos estratégicos, assim como nas avaliações de processo/ implementação.

A avaliação de resultados dos projetos governamentais é a mais complexa, e, portanto, a que exige maior cuidado. Este tipo de avaliação busca inferir as relações de causalidade entre o projeto governamental e seus impactos na sociedade. Logo, há um aprofundamento teórico e intenso tratamento estatístico dos indicadores, visando entender as relações socioeconômicas com as ações de governo. Pode ser feita pelo IMB, inclusive, conjuntamente com outra instituição. Por fim, de posse da avaliação de resultados, a GEPLAN, que faria a análise físico-financeira, podendo realizar a avaliação de custo-eficiência e sugerir alterações no orçamento futuro, por meio da LDO e LOA.

Vale lembrar que a ordem hierárquica supracitada não implica em classificação de importância ou que necessariamente uma antecede à outra. Apesar de existir uma maior responsabilidade de determinada área fazer cada tipo de avaliação, a colaboração entre a GEPLAN, NGR e IMB é fundamental para o funcionamento do sistema, logo, haverá participação das três áreas em todas as etapas do processo e tipos de avaliação. Ressalta-se que podem ser usadas outras formas de realizar as avaliações, entre elas destacam-se:

- Contratação direta de bolsistas ou consultores, em que o próprio corpo da SEGPLAN coordenaria a pesquisa;
- Edital Temático de pesquisa da FAPEG, voltado para as instituições de pesquisa;
- Contratação direta de consultoria via licitação, possivelmente na modalidade pregão (por técnica ou preço – a depender do caso);
- Acordo de Cooperação Técnica (ACT), com outra instituição;

Em todos os casos, a escolha da política avaliada, metodologia de pesquisa, entre outros detalhes, seria determinada no edital, termo de referência ou acordo, feito pela área responsável pela avaliação e pactuado junto ao avaliador. No que diz respeito à contratação de bolsistas ou consultores, a depender do enfoque acadêmico, estes seriam coordenados por um pesquisador da SEGPLAN e teriam carga horária presencial mínima.

Naturalmente, nem todas as pesquisas têm viés acadêmico e nem a academia atende a todas as demandas do Estado, sendo necessária a contratação de consultorias em alguns casos. E em outros, a depender do interesse das instituições, ACT's podem resolver a necessidade de um terceiro avaliar os programas estaduais.

Em todos os casos, os produtos e prazos de entrega seriam pactuados entre avaliador, área de avaliação e o gestor público, de modo a atender, especialmente, o objetivo de aperfeiçoar a política e entender sua atuação, em termos de público-alvo, processo, impactos, etc. e seriam formalizados. O momento de discussão das avaliações serão as reuniões devolutivas, que proporcionarão as reflexões sobre o programa, conjuntamente entre avaliador, avaliado e área de avaliação, a qual daria sua contribuição holística, além de revisora da avaliação. Ademais, estas reuniões, além do ambiente de comunicação das avaliações (ver seção seguinte), seriam importantes para decidir a respeito da publicação dos resultados – em sumário executivo ou relatório completo.

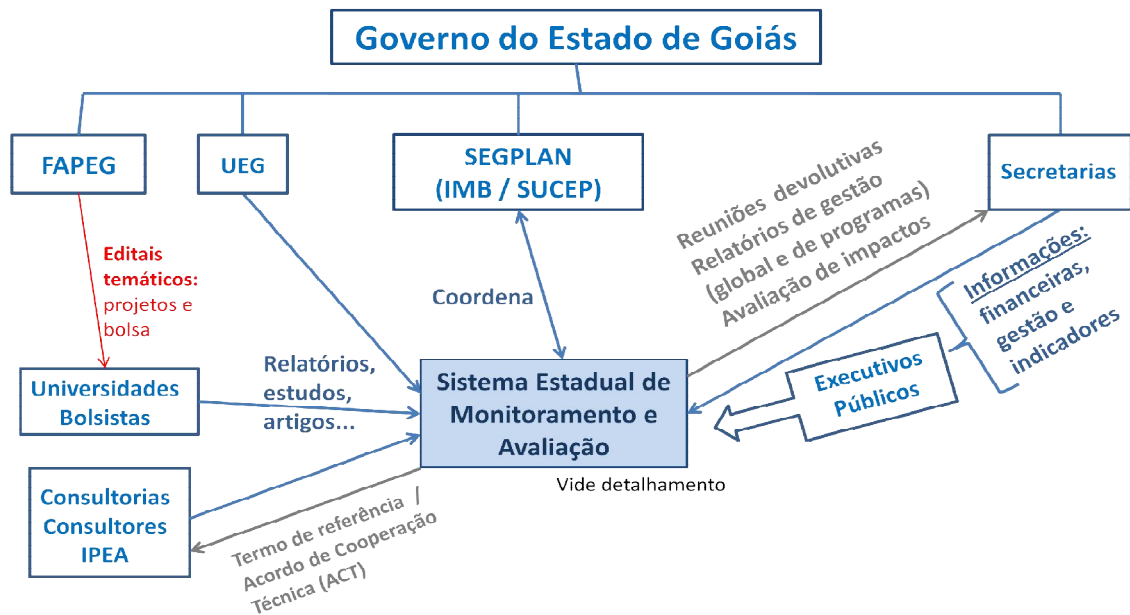
---

Afinal, se o programa não funciona bem, seus resultados são ruins e a eficiência é baixa, dificultando ainda mais o interesse dos gestores de terem seus resultados avaliados.

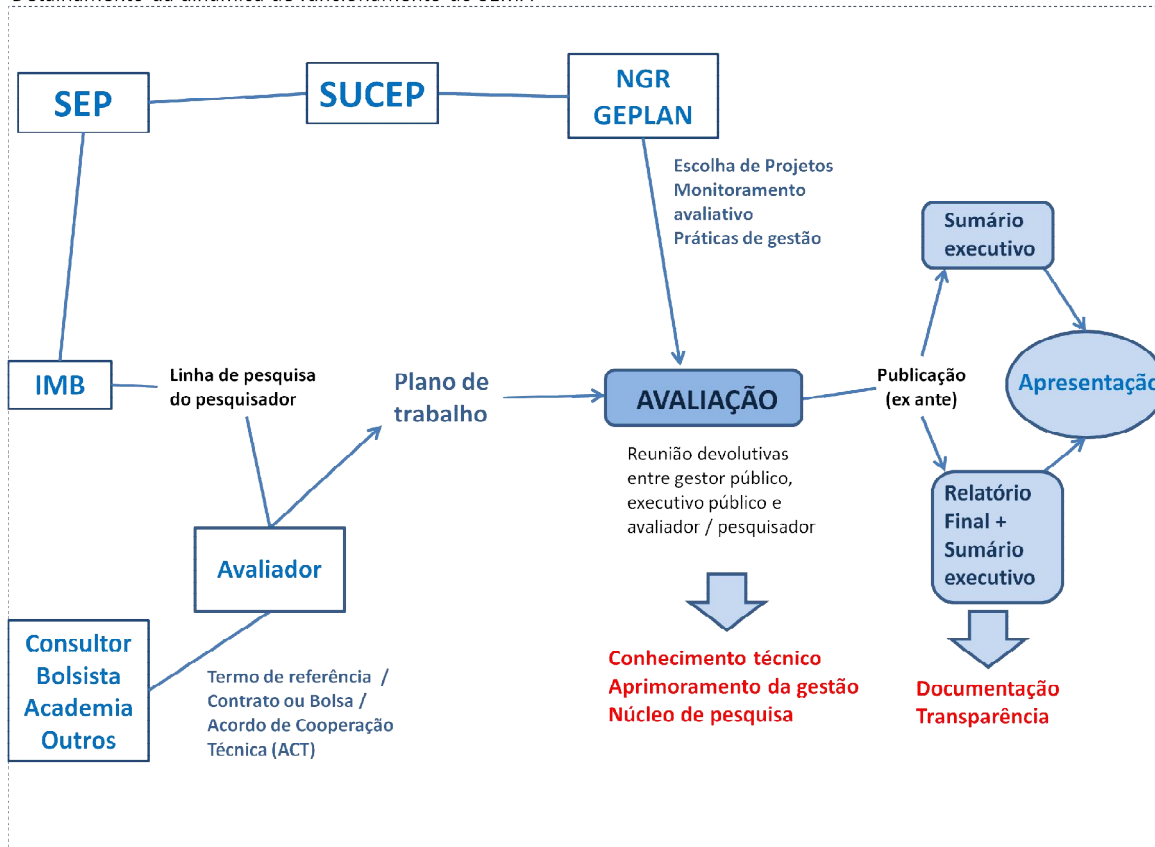
Neste íterim, os Executivos Públicos, que estariam atuando diretamente nas secretarias juntos aos gestores, seriam um meio de campo entre avaliador e avaliado, facilitando o trabalho da área de avaliação. Eles seriam facilitadores do monitoramento do programa, além de propiciar outro ponto de vista para a avaliação, e conseqüentemente, o aperfeiçoamento da política. Inclusive, poderiam contribuir nas mudanças de gestão sugeridas pelas avaliações.

O texto acima explicou parcialmente a sistemática na sua forma prática, que é esboçada na figura abaixo. A sessão seguinte aprofunda os produtos a serem gerados pelo sistema.

**Figura 3: Esboço do sistema de acordo com agentes (retângulos), produtos (arredondados) e relações (textos livres).**



Detalhamento da dinâmica de funcionamento do SEMA



### 3. DEVOLUÇÃO DOS RESULTADOS

Ressalta-se que nem todos os produtos foram explicitados ou apresentados com o devido aprofundamento na figura anterior. Por exemplo, os relatórios de avaliação poderão ser usados como instrumentos de transparência, nas atividades da CGE, TCE e Assembleia, apesar de não serem voltados para a Auditoria Operacional. Além disso, como colocado inúmeras vezes, a avaliação propiciará um maior conhecimento técnico dos gestores, e logo, aperfeiçoamento da política, por meio das reuniões devolutivas e leitura dos documentos produzidos na avaliação. Assim, são apresentados alguns dos produtos esperados ao longo da empreitada de cada avaliação:

- Planos e notas de Monitoramento;
- Matriz do Modelo Lógico do Programa;
- Relatório de avaliação (quantitativa / qualitativa), de acordo com tipo especificado;
- Sumário Executivo;
- Plano de Melhoria e Proposta de Ação;
- Relatório Final de Avaliação para cada Programa Avaliado;
- Relatório Consolidado de Avaliação dos Programas de governo;



Assim, como feito na Bahia (2013), ao longo da empreitada deste projeto, também pode ser criada uma Sala de gestão/situação, um Manual de Avaliação dos Programas de governo, um repositório/acervo de avaliações e estudos.

Sabe-se que uma das etapas mais importantes do processo de avaliação é a publicação de seus produtos. Neste sentido, uma sugestão é que se crie uma arena de discussão dos resultados, por meio de fóruns, observatório de políticas públicas, conselho... Enfim, alguma esfera que possa deliberar a respeito de quais resultados podem ser publicados e como, especialmente no que tange à linguagem adotada para o público-alvo da avaliação. Esta pode ser formada pela comunicação da SEGPLAN, imprensa, academia, órgãos de controle, entre outros.

Outra importante sugestão<sup>7</sup> é a criação de uma plataforma de dados primários, inédita em Goiás. Atualmente, o governo do Estado não faz pesquisas sistemáticas sobre seus cidadãos, a exemplo da PNAD ou do Censo. Essas pesquisas permitiriam entender as políticas estaduais e outros interesses do Governo do Estado, que não são foco das pesquisas realizadas pelos órgãos federais.

Iniciativas como a criação da área de avaliação, permitirão ao Estado adquirir inteligência organizacional para fazer o seu próprio “dever de casa”. A gestão do conhecimento facilitará o processo de aprendizado, além de aumentar a sinergia entre as instituições de planejamento e a própria máquina pública, além de permitir uma evolução na percepção da sociedade, por meio da transparência (*accountability*) sobre os resultados das ações do governo, fazendo com que esta tenha uma opinião mais qualificada sobre a atuação do poder público.

Por fim, a área de avaliação tem o dever institucional de promover capacitações para a realização das avaliações, tanto dos gestores públicos, que devem entender a sua importância, quanto dos executivos públicos, e dos bolsistas/consultores que atuam juntos aos avaliadores da SEGPLAN. Também tem o dever de estimular o debate a nível estadual, com o objetivo de disseminar a cultura de avaliação, por meio da inserção na academia e órgãos de controle, por meio das apresentações das avaliações (no fim de seu ciclo) e de seminários, como por exemplo, o IV Encontros do IMB.

#### **4. LEGISLAÇÃO**

Diversos estudos sugerem que para que a sistemática de M&A seja efetiva, isto é, que seu efeito tenha impacto efetivo na gestão das políticas públicas, seu funcionamento deve ser institucionalizado, pois além da força legal, garante-se o seu caráter perene e contínuo. Neste sentido o M&A deve ser contemplado e regulamentado no PPA estadual, assim como deve ser criada uma área específica com colaborador responsável para manter a sistemática em pleno funcionamento, além de responder legalmente pelos processos envolvidos.

---

<sup>7</sup> Feita pelos especialistas que participaram do IV Encontros do IMB.

Nogueira e Cavalcante (2009) afirmam que a plena institucionalização da avaliação consiste na aceitação e uso contínuo da avaliação, culminando num abrangente processo de aprendizado individual e coletivo. Ademais, institucionalizar requer melhorar a interação entre avaliar e tomar decisões, estratégias e recursos com vistas a produzir conhecimento e treinar pessoal.

Exemplos de legislações que podem subsidiar a construção de uma regulamentação estadual são: a Lei do PPA federal (Decreto Nº 7.866 / 2012); a Portaria da Bahia, que consta no seu Manual de avaliação (BAHIA, 2012), entre outras.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste momento de ajuste econômico, a agenda de M&A não deve se limitar à questão da eficiência, e muito menos à economicidade. Apesar de esta ser uma condição necessária para a melhoria da gestão, ela não é suficiente. Outros fatores, como eficácia e efetividade, são fundamentais para evoluir na qualidade da administração pública.

Alguns mecanismos são necessários para a implementação da sistemática, que seria feita gradualmente, de modo a continuar o trabalho que já está em andamento pela SEGPLAN e permitindo os ajustes necessários ao longo do processo. As atividades previstas ao longo de todo o processo seriam:

- Capacitações
- Arranjo jurídico/institucional
- Sistemática de avaliação
- Editais de contratação
- Articulação da rede
- Monitoramento: indicadores
- Relatório trimestral
- Relatório anual e apresentação

Ressalta-se que seria previsto o aperfeiçoamento do sistema de informações para compartilhamento dos dados entre os gestores, os avaliadores e a sala de situação. A entrega de relatórios parciais (devolutivas) deve ser feita trimestralmente, de modo que os avaliadores não fiquem soltos e possam compartilhar experiências e contribuir, de fato, com os gestores públicos. A entrega do relatório global deve ser feita formalmente por meio dos sumários executivos e relatórios finais, de acordo com legislação, e juntamente com as apresentações.

Por fim, exalta-se a participação de outros atores em todo o processo. Um exemplo é a Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás (SEFAZ), que tem na sua agenda a questão da qualidade do gasto público como prioridade. Assim, o estudo provoca o debate no Governo, na academia e na sociedade, para que esta proposta se aperfeiçoe e, mais do que isso, se efetive.

## REFERÊNCIAS

BAHIA – GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. **Manual de Avaliação Inicial de Programas de Governo.** Monitoramento e avaliação de programas de Governo, Agosto, 2013.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe.** Orgs: Jorge Kaufmann, J.; Sanginés, M. e Moreno, M. G. Biblioteca Felipe Herrera, Washington DC, 2015.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo.** Brasília, janeiro, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas.** Orgs. Cardoso, Jr. e Cunha, A. Brasília: IPEA, 2015a.

\_\_\_\_\_. **PPA 2012-2015: Experimentalismo Institucional e Resistência Burocrática.** Orgs. Cardoso, Jr. e Cunha, A. Brasília: IPEA, 2015b.

\_\_\_\_\_. **Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs.** Relatório de pesquisa, 2015c.

JANNUZZI, M.; SILVA, M. R. F.; SOUSA, M. A. F.; RESENDE, L. M. **Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil.** São Paulo, 2009.

MINAS GERAIS - GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Manual da Avaliação Executiva dos Projetos Estruturadores - 2011,** Belo Horizonte, 2011.

NOGUEIRA, R. A.; CAVALCANTE, P. L. **Avaliação e monitoramento: duas experiências de institucionalização na gestão das políticas públicas no Poder Executivo Federal brasileiro.** In: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct., 2009.

ROSSI, P. H.; FREEMAN, E. H.; LIPSEY, M. W. **Evaluation: a systematic approach.** 7<sup>th</sup> edition, SAGE Publications, 2007.

# SEGPLAN

**IMB - INSTITUTO MAURO BORGES**  
DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

## **Gerência de Estudos Socioeconômicos**

### **Equipe Técnica**

Marcos Fernando Arriel (Gerente)

Guilherme Resende Oliveira

### **Publicação via web**

Bruno Miranda de Oliveira

### **Arte e capa**

Jaqueline Vasconcelos Braga

*É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.*

Dezembro - 2015

**SEGPLAN**  
SECRETARIA DE ESTADO DE  
GESTÃO E PLANEJAMENTO

**GOVERNO DE  
GOIÁS**