

Avaliação Executiva do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo – SiMAPP¹

Adriano do Carmo Santos

Ligia da Motta Silveira Borges

Resumo

Este artigo tem como objetivo realizar uma análise executiva do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP) do Estado do Espírito Santo nos cinco primeiros ciclos de avaliação, que ocorreram no período de 2018 a 2022. A análise combina informações obtidas por meio de entrevistas, normativas e registros administrativos tabulados a partir de documentos e estudos disponibilizados no portal do SiMAPP e informações obtidas internamente no Instituto Jones dos Santos Neves, órgão estadual responsável pela coordenação das avaliações realizadas pelo Sistema. Dentre as contribuições proporcionadas pelo estudo estão a sistematização do problema, da teoria do programa, do modelo lógico e do mapa de indicadores, além do desenho dos dois principais processos do Sistema e a construção de uma matriz SWOT. Como principais conclusões estão a necessidade de aprimorar o método de seleção das políticas que compõem o Plano Estadual de M&A e a utilização dos resultados da avaliação nas decisões orçamentárias.

Palavras-chave: sistemas de monitoramento e avaliação; avaliação de políticas públicas; avaliação executiva; Espírito Santo

1. Introdução

A avaliação de políticas públicas é um campo de saberes e de práticas em construção, bastante diverso em objetivos e interesses, no qual atua uma pluralidade de atores com distintas finalidades (BOULLOSA et al, 2021). No geral, a avaliação visa analisar os processos e os resultados das intervenções governamentais sobre a realidade social, econômica e ambiental em que são implementadas. A avaliação pode contribuir para o aprimoramento das políticas,

¹ Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro. Orientador: Marcos Arcanjo de Assis. O trabalho foi formatado como artigo, conforme orientações enviadas pela coordenação do curso em 30-08-2023. A revista de referência para formatação foi a Revista Brasileira de Avaliação (RBAVAL).

para a prestação de contas, a transparência, a participação e a aprendizagem institucional (TREVISAN & VAN BELLEN, 2008).

No Brasil, a avaliação de políticas públicas tem se desenvolvido nas últimas décadas, mas ainda enfrenta desafios como a falta de cultura avaliativa, a resistência política, a escassez de recursos e a baixa disponibilidade e qualidade dos dados (RAMOS & SCHABBACH, 2012). Além disso, há uma carência de estudos que avaliem as próprias políticas de avaliação, ou seja, que examinem os sistemas e as instituições responsáveis por promover e realizar avaliações no âmbito governamental.

Este trabalho de conclusão de curso se insere nesse contexto e tem como objetivo avaliar o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP), instituído pela Lei Estadual nº 10.744/2017. O SiMAPP foi concebido para coletar, organizar e analisar dados sobre as políticas públicas estaduais, fornecendo informações para a tomada de decisões estratégicas e o direcionamento de recursos públicos do governo capixaba. O Sistema também pretende promover a transparência e o engajamento cidadão, disponibilizando dados e análises ao público em geral (IJSN, 2018b).

Políticas e serviços públicos são estratégias e ações geralmente integradas e coordenadas por autoridade governamental formalmente constituída e que visam alcançar a satisfação de uma coletividade. Elas envolvem conflitos e articulação de interesses e a alocação de recursos geralmente escassos (RUA, 1997). Representam a ação do Estado, estão situadas em contexto organizacional e operadas por atores diversos que as demandam, decidem e executam.

Parte-se do pressuposto de que o SiMAPP é uma política pública de gestão, uma vez que visa intervir em desafios de planejamento e orientação metodológica dos programas públicos, qualificando tecnicamente as iniciativas governamentais e, com isso, aprimorando a gestão e a qualidade do gasto público, que poderá gerar mais valor público para a sociedade. Em outras palavras, o SiMAPP é uma política pública porque tem a intenção de aprimorar as próprias políticas governamentais, que poderão gerar resultados sociais e satisfazer o interesse coletivo. Como política pública, o SiMAPP também pode ser avaliado, objetivo deste trabalho.

O SiMAPP já completou cinco ciclos avaliativos e, até o momento, não foi avaliado em termos de entregas realizadas e resultados alcançados. Ao longo de seu funcionamento, nota-se a ausência de elementos estruturantes da política pública, bem como a redução do número de políticas avaliadas. Por esta razão, propõe-se realizar uma avaliação executiva do Sistema para compreender suas limitações, identificar oportunidades de melhoria e sugerir soluções. A

avaliação executiva é um tipo de estudo crítico que analisa de forma rápida e simplificada os principais aspectos de uma política pública (IJSN, 2018b).

As etapas da Avaliação Executiva consideradas neste artigo são as definidas no volume 3 do Guia para Avaliar Políticas Públicas – Avaliação ao alcance de todos: análise executiva do IJSN (2018b). Realizou-se uma adaptação da metodologia, uma vez que a pesquisa de percepção dos beneficiários não foi executada devido ao tempo insuficiente para sua realização.

Entretanto, esta limitação não reduz a relevância deste estudo, já que o SiMAPP nunca foi monitorado e avaliado como política pública. Portanto, trata-se de uma oportunidade de aprendizagem institucional que pode gerar conhecimento útil para o aprimoramento do próprio sistema. Dessa forma, foram aplicadas sete das oito etapas de avaliação previstas na metodologia: Caracterização da política, Diagnóstico do problema, Desenho, Processos, Resultados, Análise crítica e Recomendações.

Para embasar as etapas da avaliação executiva foram coletados dados de documentos e normativas sobre o Sistema e registros administrativos obtidos internamente no Escritório de Projetos do IJSN. Esses dados foram complementados por três entrevistas semiestruturadas: uma realizada com a atual coordenadora do SiMAPP e as demais com ex-diretoras do IJSN.

Este trabalho é composto por cinco seções, além desta Introdução. A próxima seção contempla o referencial teórico-conceitual adotado para orientar a análise, enquanto a terceira seção explora a metodologia básica aplicada à avaliação. A quarta seção apresenta os resultados da avaliação executiva, subdividida em sete subseções, cada uma dedicada a cada etapa da metodologia adotada, sendo elas: caracterização do SiMAPP, incluindo a interpretação do problema que levou à sua criação; desenho do sistema, empregando a teoria do programa, o modelo lógico e o mapa de indicadores; sistematização dos dois principais macroprocessos do SiMAPP – elaboração do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação e do Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação; os resultados obtidos nos cinco primeiros ciclos de avaliação; análise crítica do Sistema, com base nos resultados anteriores, utilizando a Matriz SWOT; e, principais recomendações advindas dos achados avaliativos. Por fim, na sexta seção, são tecidas as considerações finais.

2. Sistemas de avaliação de políticas públicas: nota conceitual

Em função da diversidade conceitual de políticas públicas, monitoramento e avaliação existente na literatura (LIMA & D'ASCENZI, 2016; JANNUZZI, 2013), para a elaboração deste artigo, tomaram-se por base as definições presentes na Lei Estadual nº 10.744, que criou o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP).

De acordo com o art. 2º, incisos I, II e III a referida lei, entende-se por:

I - Políticas Públicas: programas, projetos e ações desenvolvidas pelo Estado, diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico;

II - Monitoramento: trata-se do acompanhamento e do registro regular do andamento de um projeto, um programa ou uma política, com o objetivo de identificar medidas corretivas, que poderá ser realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, trazendo informações sobre o desempenho;

III - Avaliação: consiste em uma das etapas do planejamento estatal por meio de 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; [...]

De acordo com Jannuzzi (2014, p.44), “há inúmeras propostas de classificação das pesquisas e estudos de avaliação” sendo que poucas são fundamentais para diferenciar as avaliações. Seguindo a classificação apresentada por Santos *et al.* (2018), as avaliações podem ser categorizadas: segundo o agente avaliador do programa (avaliação externa, avaliação interna, mista e participativa); a natureza do programa (avaliação formativa e avaliação somativa); o momento de sua realização em relação a implementação do programa (avaliação *ex-ante* e avaliação *ex-post*); o objeto avaliado (avaliação de desenho, processos, resultados ou impactos).

Por sua vez, este estudo aplica a avaliação executiva, que é um tipo de avaliação rápida e panorâmica, que busca fornecer uma visão abrangente da política pública. A rapidez, própria de sua natureza executiva, é variável em função das abordagens existentes, que vão desde as mais simplificadas, como listas de verificação (checklist) a modelos mais analíticos, como o proposto pelo volume 3 do Guia para Avaliar Políticas Públicas do IJSN e utilizado neste trabalho (IJSN, 2018b; IPECE, 2021).

A partir da sinergia entre o monitoramento e a avaliação (M&A) são construídos os sistemas de monitoramento e avaliação, visando gerar evidências sobre a eficácia, efetividade, eficiência

e sustentabilidade das políticas públicas. Para Jannuzzi (2013) sistemas de M&A podem ser entendidos por meio de duas perspectivas. Na primeira, tais sistemas são sistemas de informação, que envolvem aspectos técnicos, funcionais e operacionais. Na segunda, são sistemas sociais, que envolvem atores, instituições e processos que interagem e influenciam o uso e o resultado dos sistemas. Ambas as perspectivas são complementares para entender os sistemas de M&A e suas implicações para as organizações.

Nessa linha, o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil da Fundação Getúlio Vargas (FGV CLEAR) apresenta um conceito que combina as perspectivas apresentadas por Jannuzzi (2013). De acordo com a entidade, sistemas de M&A

São um conjunto de normas, diretrizes e atividades para guiar a tomada de decisão com base em evidência na gestão pública. Permite a geração de informações valiosas para medir e orientar ações de governo de forma regular e sistemática ao longo do ciclo da política pública. Os sistemas de M&A medem os resultados alcançados pelas políticas públicas e aperfeiçoam programas a partir do que dá certo ou não, contribui para uma melhor alocação de recursos públicos e promove a transparência governamental (FGV CLEAR, 2023).

Ainda segundo a FGV CLEAR, os passos básicos para construir um sistema de M&A envolvem realizar um diagnóstico das necessidades e capacidades da organização, mobilizar as equipes internas, pesquisar referências, definir os componentes do sistema e buscar parcerias. De acordo com Lacerda & Ribeiro (2020, p. 7) dentre os diversos fatores que favorecem a criação dos sistemas de M&A se destacam três.

Em primeiro, as reformas do setor público e as reformas fiscais que introduziram, respectivamente, o conceito de gestão baseada em resultados e a necessidade de melhoria do gasto público, resumidos na máxima “fazer mais com menos”. Em segundo, avanço democrático e as expectativas dos cidadãos para que os governos elevem o padrão de qualidade dos serviços públicos e prestem conta pelos seus desempenhos. Há ainda os incentivos e apoio de doadores internacionais para os países desenvolverem e fortalecerem seus próprios sistemas de M&A.

Para Mackay (2007), a criação e implementação desses sistemas estão intimamente ligados à promoção do uso de informações confiáveis e verificáveis, o que os tornam pilares essenciais para embasar processos decisórios no âmbito orçamentário, na formulação e melhoria de políticas, na transparência das informações geradas e na *accountability*.

Tomando como referência especialistas na área, Lacerda & Ribeiro (2020) enfatizam que não existe um modelo ideal de sistema de M&A a ser replicado e levado para outros países. A diversidade de modelos de sistemas de Monitoramento e Avaliação (M&A) reflete a heterogeneidade nos ambientes políticos, institucionais e nas capacidades internas de cada país.

Consequentemente, o desenvolvimento desses sistemas varia significativamente em termos de tempo e processo, muitas vezes seguindo caminhos não lineares e caracterizados por reinícios e ajustes frequentes.

Em função desta diversidade de modelos, Berta Briceño (2012) propôs uma tipologia buscando auxiliar os governos na construção de seus sistemas de M&A. A autora identifica três tipos de sistemas: independentes, centralizados e descentralizados. No modelo centralizado, a governança do sistema de M&A é estruturada em torno do centro de governo, em que as autoridades orçamentárias e de planejamento exercem a coordenação do sistema, acompanham as recomendações advindas das avaliações e integram as evidências para tomada de decisão sobre o orçamento e sobre o aperfeiçoamento das políticas. No modelo descentralizado, departamentos setoriais, responsáveis pela gestão e implementação da política, conduzem as avaliações. Possuem acessos aos dados das políticas de forma mais facilitada e utilizam as informações de M&A para aprimoramento de seus programas e políticas. E por último, no modelo independente, um órgão específico, sem vínculo institucional entre o departamento responsável pela política e/ou governo, é criado para a coordenação e a implementação do M&A.

Independentemente do modelo institucionalizado, Mackay (2007) aponta três dimensões de sucesso dos sistemas de M&A. A primeira dimensão destaca a demanda governamental por evidências e a coordenação central, ressaltando a importância da utilização de informações de M&A em resposta às necessidades substantivas do governo. A segunda dimensão refere-se à qualidade contínua das informações de M&A, realçando a necessidade de construir e aprimorar as capacidades institucionais para garantir informações precisas e confiáveis. A terceira dimensão, da sustentabilidade, ressalta a importância de manter sistemas simplificados, adequados ao ambiente político e regulatório, com arranjos estruturais consistentes e esforços de longo prazo, incluindo avaliações regulares do sistema de M&A.

Por fim, Jannuzzi (2013) e Lacerda & Ribeiro (2020) enfatizam como aspecto crucial do sistema de M&A a efetiva incorporação das informações na gestão. Portanto, o verdadeiro valor de um sistema de M&A está na capacidade de influenciar e embasar decisões políticas, gerando impacto e melhorando continuamente as práticas governamentais.

Segundo Ferrari (2010, *apud* SERPA, 2011, p. 68), “a institucionalização de um sistema avaliativo depende de um entendimento compartilhado sobre o objeto a ser avaliado, como avaliar e para que”. Para Serpa (2011, p. 68), é necessário que estes pressupostos sejam

atendidos e compartilhados pelos atores envolvidos e, especialmente, por aqueles que utilizarão os resultados para que a sua prática possa ser caracterizada como sistema.

3. Metodologia da avaliação

3.1. Dados

Os dados da avaliação originam de diferentes fontes e formas de coleta: leitura e interpretação de documentos e normativas sobre o Sistema, centrando-se na exploração de materiais disponíveis no portal do SiMAPP², incluindo a Lei nº 10.744/2017, os Planos Estadual Anuais de Monitoramento e Avaliação, os Relatórios Anuais com resultados e a Nota Técnica nº 56, que apresenta o SiMAPP desde a sua concepção até as características delineadas em lei. Adicionalmente, foram tabulados registros administrativos obtidos internamente no Escritório de Projetos do IJSN, os quais consistem em gastos destinados às pesquisas do SiMAPP, número de avaliações executadas, número de pessoas capacitadas e número de recomendações propostas e implementadas. Esses dados foram complementados com a realização de três entrevistas semiestruturadas: uma com a atual coordenadora do SiMAPP e as demais com ex-diretoras do IJSN, que atuaram durante a concepção e implementação do referido sistema. As entrevistas com as ex-diretoras tiveram como objetivo captar percepções sobre o contexto e o problema que deram origem ao SiMAPP. Já a entrevista com a atual coordenadora teve como finalidade compreender como se dá a operação do Sistema atualmente. O Quadro 1 sintetiza a fonte de dados, a descrição e a etapa em que foram utilizadas.

Quadro 1 - Fonte dos dados, descrição e etapas de sua utilização

FONTE DE DADO	DESCRIÇÃO	ETAPA DA AVALIAÇÃO EM QUE FOI UTILIZADO
Documentos Publicações	Lei nº 10.744/2017; Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação; NT 56.	Caracterização do SiMAPP
Documentos Publicações Entrevistas	Lei nº 10.744/2017; NT 56; Livros; Entrevista com ex-diretoras do IJSN.	Problema que o SiMAPP pretendia combater
Documentos Publicações	Lei nº 10.744/2017; Guias do IJSN e órgãos e entidades do governo federal.	O desenho lógico do SiMAPP
Entrevista	Atual coordenadora do SiMAPP	Processos do SiMAPP
Documentos Registro administrativo	Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação; Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação; Dados fornecidos pelo Escritório de Projetos do IJSN.	Resultados do SiMAPP

Fonte: Elaboração própria

² <https://ijsn.es.gov.br/projetos-especiais/simapp>

3.2. As etapas da avaliação executiva

Ao confrontar literaturas que tratam da pesquisa científica (PÉREZ, 2006; GIL, 2002) com publicações sobre avaliação executiva (IPECE, 2021; IJSN, 2018b), conclui-se que a avaliação executiva pode ser classificada como um tipo de pesquisa aplicada, que visa resolver problemas práticos e gerar conhecimentos úteis para a tomada de decisão em políticas públicas. Quanto aos objetivos, pode ser considerada como um tipo de pesquisa exploratória e descritiva. Exploratória porque busca conhecer e compreender um fenômeno sem testar hipóteses. Descritiva, porque concentra-se na observação e descrição de eventos ou fenômenos da forma como ocorrem.

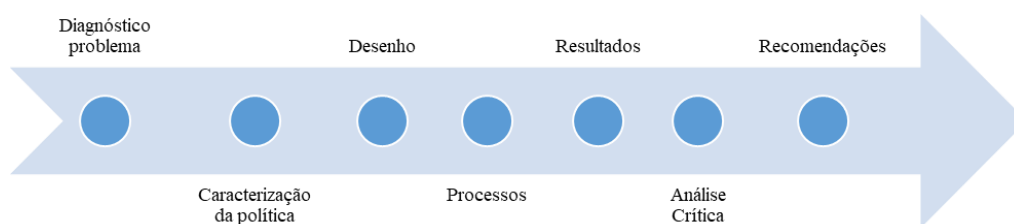
Para Gil (2002, p. 41-42):

A pesquisa exploratória tem como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições [...] as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.

A avaliação executiva possibilita estabelecer o panorama geral da política pública, sendo que, ao final do processo avaliativo, há identificação clara de possibilidade de melhorias, bem como a necessidade de uma avaliação mais detalhada de um aspecto específico da política (BRASIL e IPEA, 2018, p. 55).

No entanto, é importante garantir que a avaliação executiva seja suficientemente densa a ponto de produzir informações que gerem valor para a gestão da política, indicando suas fragilidades, especialmente no que tange ao desenho da política, sua gestão e operação. Por esse motivo, neste trabalho será seguida a metodologia do IJSN adaptada, conforme ilustrada na Figura 1 e descrita no volume 3 do Guia para Avaliar Políticas Públicas – Avaliação ao alcance de todos: análise executiva (IJSN, 2018b). A adaptação refere-se ao fato de não ter sido aplicada a etapa de percepção dos beneficiários, o que ocorreu devido a limitação de tempo, uma vez que conduzir uma investigação aprofundada com os gestores das políticas monitoradas e avaliadas demandaria um tempo considerável.

Figura 1 - Etapas da avaliação executiva adaptada



Fonte: IJSN, 2018b. Elaboração própria.

A primeira etapa foi a caracterização do SiMAPP, compreendendo, por meio de registros, documentos e dados disponíveis, as informações obtidas, para, em seguida, descrever todas as suas características.

Em seguida, foi feito levantamento documental e entrevista com as duas diretoras do IJSN na época da implementação do Sistema com a intenção de entender o contexto e o problema, de forma mais detalhada.

O passo seguinte foi a sistematização da Teoria do Programa do SiMAPP e posterior elaboração de seu Modelo Lógico, descrevendo os insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Com isso, foi possível analisar as causas do problema e as ações propostas, assim como identificar os indicadores de monitoramento da política, construindo um Mapa de Indicadores (FJP, 2021).

A análise dos processos que envolvem a operação da política foi a próxima etapa. O foco dessa análise é entender se o que foi desenhado está sendo realizado e identificar oportunidade de aprimoramento. Em seguida foram analisadas tanto as entregas quanto os resultados alcançados pela política.

Finalmente, com base em todas as informações obtidas anteriormente, foi realizada uma análise crítica dos componentes da política, usando matriz SWOT, que leva em conta as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças identificadas, de modo a embasar as recomendações.

4. Avaliação Executiva do Sistema de Monitoramento de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP)

Nesta seção central deste artigo, apresenta-se, etapa a etapa, os resultados da Avaliação Executiva do SiMAPP. Ela está dividida em subseções nomeadas de acordo com a metodologia aplicada no estudo (Figura 1). O objetivo, como mencionado, é estabelecer o panorama geral do Sistema, buscando pontos de aprimoramento para sua operação, bem como a necessidade de eventuais avaliações mais aprofundadas sobre certos aspectos identificados.

4.1. Caracterização do SiMAPP: objetivos, governança e instrumentos

O SiMAPP foi estabelecido por meio da Lei Estadual nº 10.744, datada de 05 de outubro de 2017, e suas operações tiveram início no ano subsequente, em 2018. Essa legislação estabelece

os objetivos, a estrutura de funcionamento, os serviços planejados e, parcialmente, os critérios para a seleção das políticas públicas sujeitas a monitoramento e avaliação.

O modelo de funcionamento do sistema foi desenhado ao longo de quase três anos de estudos e articulações dentro do governo, coordenados pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Foram investigadas as experiências de centros públicos de monitoramento e avaliação internacionais, bem como exemplos de esforços brasileiros. A construção do modelo capixaba também foi feita a partir do apoio técnico de instituições de referência para a avaliação de políticas públicas na América Latina, como o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona (CLEAR-FGV), sediado no Centro de Microeconomia Aplicada da Fundação Getúlio Vargas, o Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) e o Instituto Ayrton Senna (SEIDEL; BORGES, 2018, p. 5).

Os objetivos normativos do SiMAPP, como delineados no artigo 1º da mencionada Lei, são: institucionalizar o monitoramento e a avaliação de políticas públicas de forma coordenada e articulada no ciclo orçamentário; aprimorar as políticas públicas do Poder Executivo Estadual; e melhorar a qualidade do gasto público.

Para alcançar esses objetivos, o SiMAPP adota uma estrutura de funcionamento descentralizada e articulada, composta por três elementos fundamentais: a Comissão de Análise Estratégica (CAE); o Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (NUMA); e os Órgãos Finalísticos (ESPÍRITO SANTO, 2017).

A Comissão de Análise Estratégica é responsável por selecionar anualmente as políticas públicas que serão objeto de monitoramento e avaliação. Sua decisão baseia-se na estratégia governamental delineada no Plano Plurianual do Governo do Estado do Espírito Santo. Essa comissão é composta por Secretários de Estado, sendo presidida pelo Secretário de Estado de Economia e Planejamento, e inclui os titulares das pastas de Governo, Desenvolvimento, Educação, Saúde e Gestão e Recursos Humanos (ESPÍRITO SANTO, 2017).

O Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas assume a responsabilidade pela coordenação e execução do monitoramento e da avaliação das políticas públicas selecionadas anualmente. Sua composição envolve representantes de entidades como o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), a Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), a Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), a Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES) (ESPÍRITO SANTO, 2017).

Os Órgãos Finalísticos, por sua vez, são os executores das políticas públicas no âmbito do Poder Executivo Estadual. A eles compete definir as ações necessárias para aprimorar os resultados das políticas que estão sob monitoramento e avaliação (ESPÍRITO SANTO, 2017).

Figura 2 - Estrutura de governança do SiMAPP



Fonte: SEIDEL; BORGES, 2018.

A Figura 2 ilustra que o Sistema opera por meio de um Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, elaborado anualmente pela CAE. A escolha das políticas a serem avaliadas é realizada com base na estratégia governamental estabelecida no Plano Plurianual, com diretrizes definidas pelo Governador. Após aprovação da CAE o plano é sancionado pelo Governador e posteriormente promulgado por meio de Decreto no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 2017).

A concretização dos propósitos legais atribuídos ao SiMAPP se efetiva por meio de projetos de pesquisa relacionados a cada política pública. Esses projetos são executados sob a supervisão do NuMA. Os projetos são coordenados por pesquisadores do Centro de Monitoramento e Avaliação (CM&A) do IJSN, que recebem suporte de uma equipe multidisciplinar composta por técnicos, servidores públicos de carreira e bolsistas selecionados em colaboração com a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES) (SEIDEL; BORGES, 2018).

O monitoramento e a avaliação das políticas públicas executadas anualmente pelo CM&A compõem um relatório, no qual os resultados das avaliações são apresentados. Esse relatório contém recomendações para reformulação de políticas, descontinuidade de políticas que não alcançaram os resultados esperados e expansão daquelas que demonstraram eficácia (IJSN, 2019; 2020; 2021b; 2022; 2023).

A Secretaria de Planejamento, com autoridade orçamentária, deveria trabalhar em conjunto com as secretarias finalísticas para implementar as recomendações estabelecidas no relatório para promover a ação corretiva e a melhoria nas políticas públicas (ESPÍRITO SANTO, 2017). No entanto, de acordo com a atual coordenadora do SiMAPP, a SEP não tem feito esse acompanhamento.

Conforme fixado pela Lei 10.744/2017 as entregas programadas e realizadas pelo SiMAPP abrangem relatórios sobre o monitoramento e avaliação de políticas públicas e a realização de pesquisas e estudos para subsidiar a tomada de decisão dos gestores, que representam o público-alvo do sistema. As avaliações se desdobram em: análise Executiva, avaliação de políticas públicas em andamento e avaliação de novas políticas públicas. Além dos bens e serviços previstos nas disposições legais, o SiMAPP oferece capacitação para servidores públicos na utilização do sistema, desenvolve guias de monitoramento e avaliação de políticas públicas e disponibiliza todo o material gerado no âmbito do Sistema em sua página na internet para atender o princípio da publicidade e da transparência³ (IJSN, 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Essas diversas características abordadas oferecem um panorama geral sobre a construção, os objetivos, o funcionamento e os produtos e serviços do Sistema de M&A do Espírito Santo. Os estudos realizados ao longo de três anos para desenhar o sistema, em colaboração com instituições de referência em avaliação de políticas públicas, tomou por base a utilização de estruturas e recursos humanos disponíveis no governo para operá-lo, uma vez que a governança é composta por órgãos e entidades pertencentes à estrutura da administração estadual e a execução das atividades são realizadas por servidores do IJSN, devidamente capacitados. Isso evidencia o cuidado em adaptar experiências exitosas ao ambiente político e institucional local, conforme recomendado na literatura sobre o tema, com a intenção de aproveitar os recursos existentes no contexto de crise econômica e fiscal vigente à época de criação do SiMAPP, tema tratado na próxima subseção. A estrutura de governança descentralizada e articulada composta pela CAE, Numa e Órgãos Finalísticos, revela uma abordagem abrangente e integrada, da qual fazem parte órgãos do centro de governo (SEP e SEGER), outros de grande peso no orçamento estadual (Educação e Saúde) e uma entidade com ampla experiência em pesquisa (IJSN). Os relatórios com recomendações, disponibilizados no portal do SiMAPP, moldam o Sistema como uma ferramenta indispensável para subsidiar a tomada de decisões com base em evidências no âmbito do Poder Executivo Estadual. Entretanto, a subseção que trata dos processos do SiMAPP, mostrará que o funcionamento do Sistema não ocorre exatamente

³ <https://ijsn.es.gov.br/projetos-especiais/simapp/guia-para-avaliar-e-monitorar-politicas-publicas>

conforme fixado em lei, sobretudo no que diz respeito à participação da Secretaria de Desenvolvimento, na governança e da SEP no acompanhamento das recomendações junto aos órgãos finalísticos.

4.2. Problema que o SiMAPP pretendia combater

Esta seção foi desenvolvida a partir de análises de publicações que abordam o contexto socioeconômico do Espírito Santo no período de 2003 a 2017⁴, bem como considera as perspectivas de duas ex-diretoras do IJSN, que desempenharam suas funções durante o período de 2015 a 2018.

O estado do Espírito Santo foi o primeiro no Brasil a criar uma lei para estabelecer seu Sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas (SEIDEL; BORGES, 2018). O período que antecedeu os estudos para a elaboração do Sistema foi marcado pela reconstrução da imagem político-institucional do estado do Espírito Santo, iniciado em 2003, que culminou com a reorganização administrativa e financeira da gestão estadual (IJSN, 2010).

A recomposição administrativa e financeira do estado do Espírito Santo, que começou em 2003, foi favorecida pelo maior período de crescimento da economia brasileira no pós-real e pela expansão da demanda por *commodities* produzidas pelo estado no mercado internacional. O crescimento da economia capixaba no período 2003-2008 possibilitou ao governo estadual realizar o ajuste fiscal (IJSN, 2010).

O avanço nos indicadores de finanças públicas repercutiu em melhorias na alocação de recursos cujo marco no período foi a criação em 2007 do Escritório de Projetos na Secretaria de Economia e Planejamento, uma iniciativa dedicada ao aprimoramento contínuo dos modelos de gestão (IJSN, 2010; SEIDEL; BORGES, 2018). Os avanços na alocação de recursos, bem como o crescimento econômico do período beneficiaram a esfera social com progressos em diversos indicadores, dentre os quais se destacam: redução da pobreza, da taxa de mortalidade infantil e da taxa de analfabetismo; e o aumento da esperança de vida e da média de anos de estudo (CASTRO; ARAÚJO; CODES, 2012)

⁴ Foram utilizadas como referências sobre o contexto socioeconômico do Espírito Santo no período 2003-2017 o livro “Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social”, de autoria do IJSN; a Nota técnica 56, de Seidel; Borges; e a publicação “Situação social nos estados: Espírito Santo” dos pesquisadores do Ipea, Castro; Araújo; Codes, 2012.

Em que pese os avanços na gestão pública estadual e em indicadores sociais, as entrevistadas consideram que no período as políticas públicas eram frequentemente formuladas com base em achismos, boas ideias e suposições, sem uma análise crítica e sem base em evidências. Além disso, havia também pressões políticas e interesses particulares. De acordo com a entrevistada 2, “o grande papel de sistematizar o monitoramento e a avaliação é sair do achismo, do campo das boas ideias, e começar a estruturar um programa pautado em evidência”.

Tudo isso levava a um cenário no qual não havia garantia de que os programas e políticas implementados estavam realmente alcançando os resultados desejados. Embora já existissem iniciativas de avaliação realizadas por órgãos internos e em colaboração com instituições privadas, os resultados dessas avaliações frequentemente não eram incorporados de maneira consistente e eficaz nas estratégias de planejamento e orçamento do governo. Portanto, não havia no Espírito Santo a utilização sistemática e padronizada dos resultados das avaliações de políticas públicas nas decisões de planejamento e orçamento governamentais (SEIDEL; BORGES, 2018).

De fato, antes do SiMAPP, as avaliações realizadas no Estado do Espírito Santo eram pontuais e podem ser classificadas como obrigatórias, em contrapartida à alocação de recursos de organismos multilaterais, e espontâneas, realizadas pelo governo, organismos não-governamentais ou em parceria entre ambos (SEIDEL; BORGES, 2018). Segundo as entrevistadas, no período 2015-2016 havia uma multiplicidade de fatores que contribuíram para impulsionar o estado do Espírito Santo em direção a implementação de um sistema de monitoramento e avaliação.

Primeiro, no cenário internacional, os organismos multilaterais já haviam consolidado há vários anos a exigência de monitoramento e a avaliação como condição para a obtenção de empréstimos. Essa pressão externa vinha destacando a importância de basear as políticas em evidências.

Segundo, o cenário nacional acrescentou pressão adicional, uma vez que o Governo Federal estava estabelecendo o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e paralelamente avançava a participação ativa de instituições como a Fundação Lemann, Itaú Social e Unibanco no cenário das políticas públicas, com foco na avaliação e monitoramento. Além disso, a crescente visibilidade da Rede Brasileira de Avaliação e Monitoramento (RBMA) e a oferta de cursos de formação em instituições acadêmicas reforçaram a necessidade de evidências na tomada de decisões.

Terceiro, em âmbito estadual, a vontade política do governador Paulo Hartung de avançar na área de avaliação e monitoramento das políticas públicas foi fundamental. Havia o desejo de destacar o Estado, não apenas em relação ao ajuste fiscal, mas também em termos de eficiência e eficácia na entrega de políticas públicas. A intenção era avançar em termos de gestão de políticas públicas, uma vez que na área fiscal o Espírito Santo já era destaque nacional obtendo nota A em Capacidade de Pagamento (CAPAG) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), desde a primeira edição do indicador.

Por fim, a severa crise econômica e fiscal expressa nas retrações de -3,5% e -3,3% do PIB nacional e -2,1% e -5,2% do PIB do Espírito Santo em 2015 e 2016, respectivamente, acentuou a necessidade de buscar eficiência no gasto público (IJSN, 2018c). A redução de recursos financeiros e a pressão por cortes orçamentários tornaram a discussão sobre eficiência e eficácia das políticas públicas ainda mais relevante. Nas palavras da entrevistada 1 “em 2015, o país e os governos recém-eleitos enfrentaram uma severa crise fiscal e econômica, que exigiu a adoção de várias medidas administrativas e fiscais trazendo para o centro do debate a eficiência do gasto público”.

Portanto, o problema que o SiMAPP buscava intervir quando foi criado em 2017 era a baixa qualificação técnica do processo de formulação e avaliação de políticas públicas. Associado a ele, identificou-se a subutilização dos resultados das avaliações realizadas até aquele momento nas decisões de planejamento e orçamento do governo estadual, especialmente porque eram iniciativas pontuais, não sistemáticas e não padronizadas. De acordo com as entrevistadas, a principal causa para esse problema era o achismo, ou seja, políticas públicas eram implementadas a partir de boas ideias, sem base em nenhum tipo de evidência. Além disso, também contribuíram em menor intensidade, pressões políticas e interesses particulares. Embora seja um problema de natureza da gestão governamental (ou “das portas do Estado para dentro”), suas consequências afetam diretamente a qualidade de vida da população, uma vez que um processo de formulação de políticas públicas pouco qualificado contribuindo para a desigualdade, a baixa qualidade dos serviços públicos e a perpetuação de problemas sociais crônicos.

Nota-se, deste modo, que o SiMAPP é proposto como uma política pública de gestão governamental, alternativa motivada pela necessidade de se reduzir o uso da intuição e do improvisado no processo de produção de programas e, conseqüentemente, de tomada de decisão política. Para isso, criou-se uma sistemática de trabalho e de interações entre órgãos estaduais, lideranças governamentais e servidores pesquisadores, para priorizar, articular e realizar

estudos avaliativos de programas do PPA. A aposta era a de que, essa sistemática de monitoramento e avaliação poderiam qualificar o desenho das iniciativas e gerar aprendizado sobre os resultados públicos alcançados por ela, que poderia ser utilizado no aprimoramento da ação estatal. Em linhas gerais, essa é a lógica subjacente ao desenho do SiMAPP, ou sua teoria do programa, temas das próximas subseções da avaliação.

4.3. O desenho lógico do SiMAPP: teoria, modelo lógico e indicadores para monitoramento e avaliação

Após identificar o problema, suas causas e o público afetado pelo SiMAPP, torna-se imprescindível obter uma compreensão minuciosa do seu desenho. O desenho de uma política pública diz respeito ao seu conteúdo e elementos formadores, que definem sua estrutura (problema, objetivos, público-alvo, instrumentos de operação, resultados esperados) e a sua lógica, isto é a convergência, conexão ou dinâmica entre esses elementos (LIMA; AGUIAR; LUI, 2021). A estrutura do desenho do Sistema capixaba avaliado foi apresentada nas seções anteriores. Nesta, caracteriza-se a sua dimensão lógica.

Isso ganha importância no contexto do SiMAPP, pois o Sistema nunca foi monitorado e avaliado como política pública. Devido à falta de documentação específica, detalhada e sistematizada sobre o Sistema, a teoria do programa, o modelo lógico e o mapa de indicadores apresentados nesta subseção são resultados dessa avaliação executiva. Por isso, são contribuições imediatas para o aprimoramento do SiMAPP, para o fortalecimento de suas capacidades de atuação, e para outras avaliações mais aprofundadas e participativas, que, inclusive, refinem a proposta ora apresentada de sistematização do desenho do Sistema.

O primeiro passo para construir a lógica do desenho de uma política pública é estabelecer a sua Teoria do Programa. Esse é um importante mecanismo analítico que auxilia os formuladores de política na compreensão da mesma. Também, a teoria do programa consiste em uma explicação teórica ou modelo de como o programa causa os resultados esperados ou observados, além de ser uma avaliação que é parcialmente guiada por tal modelo (DOMINGOS, 2017).

Assim, sugere-se que a teoria de uma política pública seja descrita informando: se **(descreva o desenho do programa)**, então **(descreva os resultados)**, o que então levará a **(descreva os impactos)** (BRASIL e IPEA, 2018, p. 94).

No caso do SiMAPP, sabe-se que o problema a ser solucionado pelo Sistema é que a administração pública toma as decisões para resolução dos problemas tendo como base ideias pré-concebidas que não tem fundamento empírico e, por isso, os recursos públicos são alocados de forma ineficiente. Assim, analisando a teoria do programa que embasou a elaboração do SiMAPP temos (Quadro 2):

Quadro 2 - Teoria do programa

O SiMAPP tem como objetivo **avaliar e monitorar as políticas públicas estaduais, sejam elas novas ou em execução, através de uma sistemática de trabalho e de interações entre órgãos estaduais para priorizar, articular e realizar estudos avaliativos de programas do PPA (desenho) de modo a subsidiar a tomada de decisão baseada em evidências e assim otimizar o uso do recurso público por meio do aperfeiçoamento das políticas e programas (resultados) o que leva a melhor qualidade nos serviços ofertados ao cidadão capixaba (impactos).**

Fonte: Elaboração própria.

A partir da Teoria do Programa, é possível estabelecer o Modelo Lógico do desenho de uma intervenção, que consiste em uma ferramenta de suma importância no planejamento, implementação e avaliação de intervenções públicas. Trata-se de uma forma efetiva de realizar a reflexão necessária para que a Teoria tenha sentido lógico e documentá-la como parte do desenho da política. Essa ferramenta explicita os insumos necessários para a realização das atividades planejadas pela política, que gerarão produtos e levarão a resultados de curto e médio prazo e, finalmente, a impactos de mais longo prazo, alinhados com seus objetivos (IJSN, 2018a). Dada a falta de sistematização e documentação sobre o SiMAPP, estabeleceu-se o seu modelo lógico apresentado no Quadro 3.

Quadro 3 - Modelo lógico do SiMAPP

INSUMOS	ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADOS	IMPACTOS
Servidores efetivos do IJSN atrelados ao M&A;	Capacitar servidores;	Servidores capacitados;	Aprimoramento das políticas públicas avaliadas;	Melhoria da qualidade de vida do cidadão capixaba;
Recursos financeiros do orçamento do órgão gestor da política;	Elaborar o Plano Estadual Anual de M&A;	Plano Estadual Anual de M&A publicado;	Melhoria do gasto público aplicado às políticas públicas estaduais.	Fortalecimento da cultura de M&A no Estado do Espírito Santo;
Apoio da alta gestão (Governador);	Implementar monitoramento de políticas estratégicas de M&A;	Políticas monitoradas;		Difusão de conhecimento para outros entes da federação;
Parceria com a FAPES.	Avaliar políticas estratégicas do ES;	Relatório de Acompanhamento do SiMAPP publicado;		Aumento do controle social.
	Elaborar o Relatório de Acompanhamento do SiMAPP;	Recomendações propostas.		
	Elaborar edital de seleção de bolsistas			
	Identificar recomendações.			

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 3 sintetiza a cadeia lógica do SiMAPP. Os recursos do Sistema que abrangem servidores efetivos do IJSN vinculados à M&A, recursos financeiros do orçamento do órgão gestor da política e parceria com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES), são empregados para realizar diversas atividades, como a elaboração do Plano Estadual Anual de M&A, a avaliação de políticas e a elaboração do Relatório anual de Acompanhamento do SiMAPP. Elas, por sua vez, produzirão as seguintes entregas principais, ou produtos: Plano Estadual Anual de M&A, Relatório de Acompanhamento do SiMAPP e propostas de recomendações. Espera-se que esse conjunto de produtos aprimorem as políticas públicas monitoradas e avaliadas gerando a melhoria do gasto público. Esse conjunto de resultados, a depender de fatores exógenos, poderá gerar melhoria da qualidade de vida do cidadão capixaba, o fortalecimento da cultura de M&A no Estado, o aumento do controle social e a difusão de conhecimento para outros entes da federação.

No entanto, é necessário estabelecer indicadores para mensurar todos os componentes básicos de um modelo lógico (BRASIL, 2018, p. 104). A partir dele, pode-se estabelecer um painel de monitoramento para os gestores de programas e projetos e listar outras perguntas de avaliação, importantes para comunicar informações baseadas em evidências sobre a ação governamental, aumentando a transparência do governo (FJP, 2022).

Assim, o Mapa de Indicadores do SiMAPP, proposto como resultado da análise executiva, está exposto no Quadro 4.

Quadro 4 - Mapa de indicadores do SiMAPP

INDICADORES DE INSUMOS	INDICADORES DE ATIVIDADES	INDICADORES DE PRODUTOS	INDICADORES DE RESULTADOS	INDICADORES DE IMPACTO
% de servidores atrelados ao M&A no IJSN; % de recursos voltados à avaliação em relação ao orçamento do IJSN; Número de bolsas ofertadas.	Número de Cursos de M&A ofertados; Número de reuniões para definir as políticas monitoradas e avaliadas; Número de políticas estratégicas em implementação de monitoramento; Cobertura de políticas estratégicas em implementação de monitoramento; Contratação de bolsistas.	Número de servidores capacitados % de satisfação dos servidores; Número de políticas monitoradas; Número de políticas avaliadas; Número de relatórios de acompanhamento elaborados; Número de bolsistas contratados; Número de recomendações propostas.	Número de recomendações implementadas; % de recomendações implementadas; % do orçamento estadual de políticas públicas que é monitorado e/ou avaliado; Número de políticas que contaram com monitoramento e avaliação e estão no PPA que foram alteradas em sintonia com os resultados da avaliação.	Varição dos indicadores de impacto das políticas avaliadas; Fortalecimento da sistematização de M&A.

Fonte: Elaboração própria.

4.4. Os processos de implementação do SiMAPP

O propósito da análise dos processos é identificar os aspectos responsáveis pela promoção ou obstrução da efetividade da política em questão, no que tange ao planejamento e execução de suas atividades (IJSN, 2018b).

Todavia, para empreender uma análise desses processos é primordial compreendê-los em sua totalidade, procurando discernir quais atividades estão sendo realizadas, a sequência em que ocorrem e qual área ou departamento da organização é responsável por sua execução. Dado que o SiMAPP se encontra em curso, o foco desta etapa da avaliação executiva é sua operação. A seguir, são diagramados e analisados dois dos principais processos do SiMAPP, conforme disposto na coluna “Atividades” do modelo lógico (Quadro 3) a saber: Elaboração do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação; Elaboração do Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação.

De acordo com o Art. 8º da Lei Estadual Nº 10.742:

Art. 8º Será publicado, nos primeiros 90 (noventa) dias de cada ano, Decreto dispondo sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, cujo objeto é a definição das políticas que serão monitoradas e avaliadas no respectivo exercício.

Assim, foi implementado o processo de elaboração do Plano de M&A como esquematizado na Figura 3. Esse processo indica que as políticas avaliadas são determinadas por meio de indicação do Governador, da CAE, do interesse do órgão finalístico ou por recomendação do IJSN. A Coordenação do SiMAPP é responsável por avaliar o alinhamento com o planejamento estratégico do estado e, em seguida, validar com a Diretoria do IJSN, que aloca um servidor responsável por elaborar o projeto de pesquisa avaliativa. Quando finalizado, esse projeto é submetido à validação da Coordenação do SiMAPP e do órgão finalístico a ser avaliada. Este último, além de avaliar a adequação da proposta às suas necessidades, deve também se comprometer a disponibilizar os recursos financeiros para a sua execução.

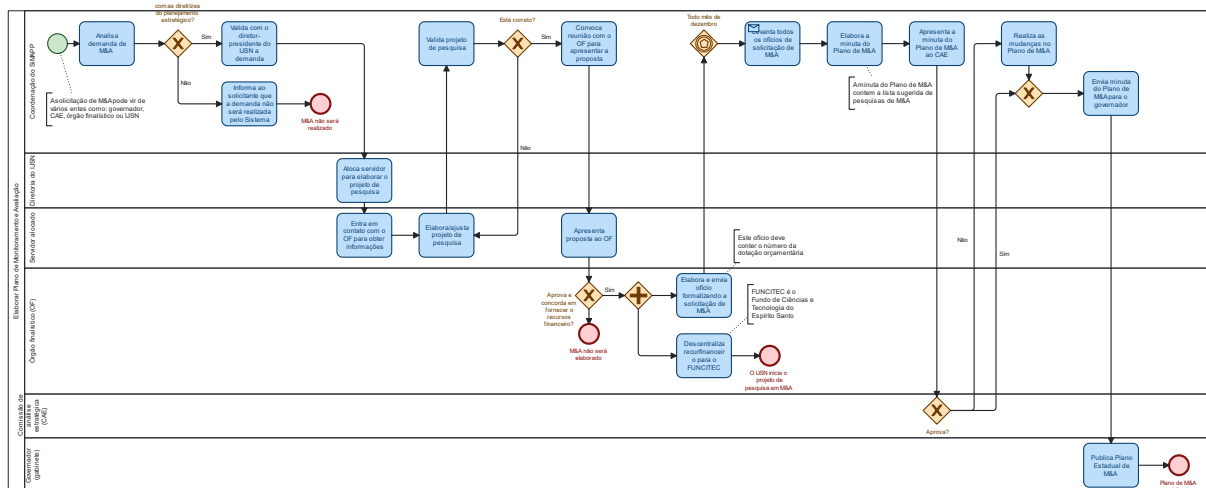
A elaboração da minuta do Plano de M&A inicia em dezembro, quando todos os projetos de pesquisa avaliativa, devidamente validados e com dotação orçamentária⁵ formalizada por meio de ofício, tornam possível a elaboração da minuta de decreto com o Plano. Essa minuta passa

⁵ A informação da dotação orçamentária garante que o órgão finalístico das políticas irá fornecer recursos financeiros.

pela validação da CAE e, em seguida, é enviada ao gabinete do Governador que, após avaliar o documento, publica no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo.

A lei que cria o SiMAPP estabelece a publicação do decreto do Plano de M&A nos primeiros 90 dias do ano. Até a conclusão deste trabalho, este prazo foi cumprido para todos os planos publicados.

Figura 3 – Processo Elaboração do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação⁶



Fonte: Elaboração própria.

É pertinente notar que a definição das políticas avaliadas se origina da indicação de vários atores governamentais: governador, CAE ou órgão finalístico. Na prática, porém, a maioria das políticas selecionadas foram advindas de demandas do órgão finalístico (responsável pela política em questão). Assim, observa-se a ausência de uma análise crítica do orçamento estadual para a indicação das políticas, especialmente no que concerne aos gastos efetuados, verificando quais demandam maior dispêndio de recursos financeiros.

Outra forma de indicar a política para avaliação, seria examinar o planejamento estratégico do estado e com isso identificar os problemas de maior relevância para a sociedade e os programas e ações concebidos para superar esses desafios. Também, a questão do SiMAPP não possuir orçamento próprio fragiliza sua autonomia na seleção das políticas do Plano de M&A, este fato foi explicitado no caso da Análise Executiva do programa de Mudanças Climáticas, que foi relacionado no Plano de 2022, mas só teve seu recurso financeiro liberado no segundo semestre de 2023, retardando o início de sua Análise Executiva (IJSN, 2023). Estes fatos tornam explícitos o problema dos órgãos que participam da estrutura de governança do SiMAPP, em especial os órgão que compõem o CAE, não estarem executando plenamente suas atribuições

⁶ O arquivo contendo o fluxo do processo está disponível no link: <https://acesse.one/TCCSiMAPP>

previstas em lei. Segundo a atual coordenadora do SiMAPP, “a Secretaria de Desenvolvimento efetivamente nunca participou e isso nunca foi alterado na lei”.

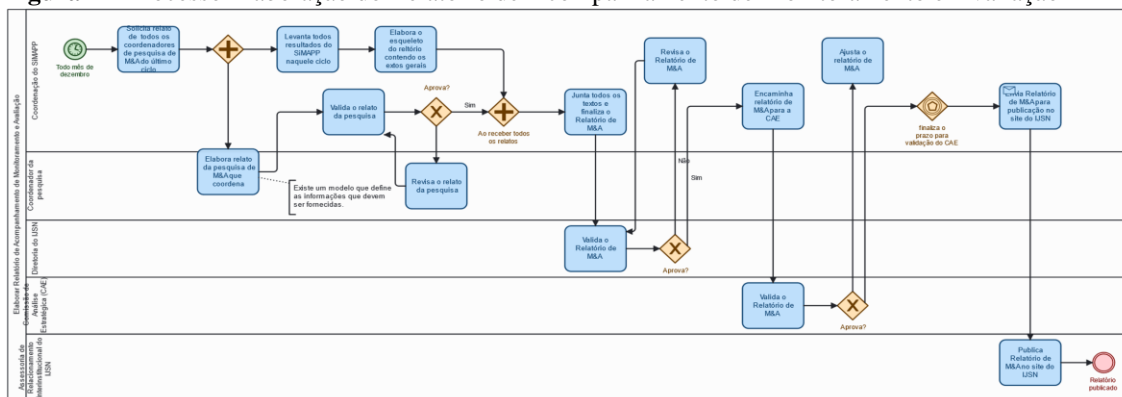
A elaboração do Relatório de M&A foi esquematizada na Figura 4 a partir do que está normatizado no §1 do Art. 8º da Lei Estadual Nº 10.742 (ES, 2017):

Art. 8º (...)

§ 1º Completado 1 (um) ano da publicação do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, deverá ser apresentado, em até 90 (noventa) dias, o Relatório Anual sobre avanços na qualidade do gasto público, informando as sínteses das avaliações já realizadas, classificando as políticas públicas quanto ao desempenho e à reformulação, quando necessárias.

A elaboração do Relatório de M&A tem início no mês de dezembro, quando a Coordenação do SiMAPP solicita aos coordenadores dos projetos de pesquisa avaliativa que elaborem um relato descrevendo o progresso, seguindo um modelo preestabelecido. Simultaneamente, a Coordenação do SiMAPP inicia a estruturação do Relatório e reúne os resultados dos estudos ao longo do ciclo. Esses resultados englobam as capacitações ministradas, os artigos publicados e os eventos realizados, bem como aqueles que contaram com a participação de representantes do SiMAPP. Após os coordenadores das pesquisas enviarem os textos, estes passam por uma série de revisões da Coordenação do SiMAPP, da Diretoria do IJSN e do CAE. Após a validação, o relatório é publicado no site do IJSN.

Figura 4 – Processo Elaboração do Relatório de Acompanhamento de Monitoramento e Avaliação⁷



Fonte: Elaboração própria.

Da forma que é realizado, o processo é eficiente. No entanto, uma questão que demanda revisão em relação a este processo é o propósito inicial do Relatório, que visa embasar as decisões relacionadas ao orçamento do estado, conforme estipulado no §2 do Art. 8º da Lei Estadual Nº 10.742: os resultados das avaliações subsidiarão a SEP na elaboração e na revisão do orçamento anual (ES, 2017). No entanto, durante esse trabalho não foi identificada a existência de um

⁷ O arquivo contendo o fluxo do processo está disponível no link: <https://acesse.one/TCCSiMAPP>

processo em vigor que assegure a plena conformidade com esse dispositivo relativo às implementações de recomendações das avaliações no orçamento das políticas avaliadas.

Outro problema identificado com a utilização dos resultados da avaliação é referente ao Art. 9º da Lei Estadual Nº 10.742 (ES, 2017) que determina:

Art. 9º Os Órgãos Finalísticos deverão estabelecer, juntamente com a SEP, compromissos institucionais de aprimoramento das políticas monitoradas e avaliadas, por meio de Plano de Trabalho, contendo responsabilidades, etapas e prazos, em conformidade com as recomendações propostas nas avaliações e em consonância com a Lei Orçamentária Anual.

Foi observado que a elaboração do Plano de Trabalho (Art. 9º), como determina a Lei 10.744, não é feito pela SEP e os órgão finalísticos, mais uma evidência que os órgãos do poder executivo estadual não estão cumprindo suas atribuições.

Após concluído, o Relatório Anual de Acompanhamento é publicado no site do SiMAPP, que reúne ainda relatórios de pesquisas concluídas, e uma vasta documentação do Sistema, dando transparência aos resultados do Sistema. Entretanto, percebe-se a necessidade estabelecer uma comunicação mais simples, de forma a tornar o conteúdo mais acessível à sociedade capixaba.

Como se pode perceber, os dois principais processos do SiMAPP precisam ser aprimorados com a finalidade de garantir que o investimento que o estado do Espírito Santo está realizando em implantar monitoramento e avaliação de suas políticas públicas, possa impactar de forma positiva o gasto e também as entregas para a sociedade. Tanto a seleção das políticas, com foco no planejamento estratégico e no dispêndio de recursos financeiros, quanto a utilização de forma sistemática dos resultados das avaliações tem esse potencial de gerar os benefícios esperados com o Sistema. Além disso, para que o Sistema funcione adequadamente é necessário o envolvimento de todos os atores da governança.

4.5. Os resultados alcançados pelo SiMAPP

Conforme exposto até aqui, o SiMAPP é uma política pública de gestão governamental, por esta razão, foram sistematizados neste trabalho: o problema, a teoria do programa, o modelo lógico e o mapa de indicadores. Tais procedimentos foram necessários, pois a ausência destes componentes estruturais dificulta a avaliação dos resultados do sistema. Isso é potencializado pela indisponibilidade de informações sobre os gastos com as políticas avaliadas. Tanto os dados disponibilizados pela Secretaria de Estado da Fazenda no portal de dados abertos do Estado do Espírito Santo como aqueles disponibilizados na página de internet da Secretaria de

Estado de Economia e Planejamento (SEP) não permitem identificar o orçamento dos programas monitorados e avaliados pelo SiMAPP. As únicas informações encontradas na página da SEP não são anuais e abrangem o período 2019-2022, não incluindo o primeiro ciclo de avaliação do SiMAPP, referente ao ano de 2018. Além disso, em algumas partes do documento não fica claramente especificado se os dados orçamentários se referem à execução do período de 2018-2022 ou à previsão para o período de 2023-2026.

Como último recurso para obter os gastos com as políticas avaliadas, foi feito contato pessoal via *whatsapp* com a Subsecretaria de Orçamento, que informou a falta de marcação direta para todas as políticas no orçamento. Além disso, ela mencionou a falta de consistência nos codificadores orçamentários ao longo do tempo, uma vez que as unidades administrativas podem modificar os códigos e a forma de apresentação dos dados de um ano para outro. Dessa forma, a utilização dos gastos referentes às políticas monitoradas e avaliadas, como medida para avaliar sua relevância no orçamento estadual, foi descartada.

Conforme disposto no Modelo Lógico do SiMAPP (Quadro 3), estruturado neste trabalho, os resultados previstos com a implementação do Sistema são: aprimoramento das políticas públicas avaliadas e melhoria do gasto público aplicado às políticas públicas estaduais. Assim, avaliá-los requer gerar dados e informações que possibilitem evidenciar em que medida tais resultados foram alcançados.

Nos cinco primeiros ciclos de operação, o SiMAPP monitorou e avaliou 13 programas de governo distribuídos em oito áreas de resultados distintas. A tabela 1 demonstra que dez programas foram avaliados, enquanto apenas três foram objeto de monitoramento. Entre as modalidades de avaliação, tanto a avaliação de impacto como a avaliação executiva foram empregadas em cinco programas.

Tabela 1 - Quantitativo de programas avaliados por área de resultado, duração da avaliação e modalidade de avaliação

Programa	Área resultado	Duração em ciclos (anos) por metodologia aplicada		
		Análise Executiva	Avaliação de impacto	Monitoramento
Bolsa Capixaba	Desenvolvimento Social e Direitos Humanos		3	
Centros de Referência das Juventudes	Desenvolvimento Social e Direitos Humanos			2
Companhias Independentes da Política Militar	Segurança em Defesa da Vida		1	

Programa	Área resultado	Duração em ciclos (anos) por metodologia aplicada		
		Análise Executiva	Avaliação de impacto	Monitoramento
Escola em Tempo Integral	Educação para o Futuro		3	
Funcultura	Cultura, Turismo, Esporte e Lazer	2		
Nossa Bolsa	Desenvolvimento Econômico		4	
Ocupação Social	Desenvolvimento Social e Direitos Humanos			1
Políticas de Reintegração do Preso e Egresso	Segurança em Defesa da Vida	1		
Programa Capixaba de Mudanças Climáticas	Agricultura e Meio Ambiente	1		
Programa Homem que é Homem	Desenvolvimento Social	2		
Programa Patrulha Maria da Penha	Desenvolvimento Social	2		
Rede Cuidar	Saúde Integral			1
Reflorestar	Agricultura e Meio Ambiente		5	

Fonte: Espírito Santo (2018, 2019, 2020, 2021, 2022). Elaboração própria.

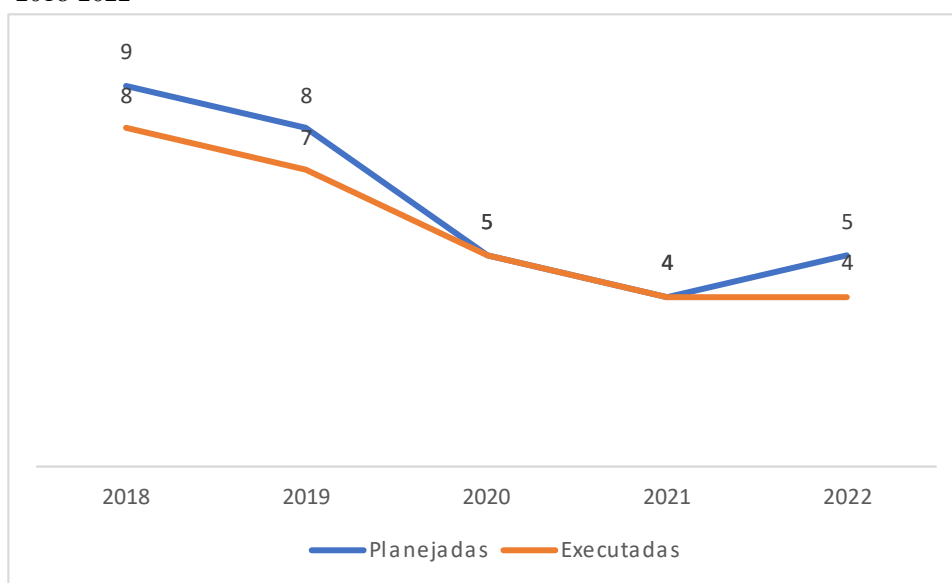
Dos 13 programas avaliados, somente quatro encerraram o ciclo de avaliação em um único ano: Ocupação Social, Políticas de Reintegração do Preso e Egresso, Rede Cuidar e Companhias Independentes da Polícia Militar. Destes, dois foram avaliados com a análise executiva, um com a implantação de monitoramento de resultados e outro pela avaliação de impacto.

Já o programa Reflorestar foi continuamente avaliado ao longo dos 5 anos de operação do SiMAPP. Outro programa que passou por avaliações em vários ciclos foi o Nossa Bolsa, que se estendeu por quatro anos. É importante ressaltar que, embora a avaliação executiva seja reconhecida na literatura como uma forma rápida de avaliação, no SiMAPP, ela geralmente demanda de um a dois anos para sua conclusão. Isso ocorre porque, de maneira geral, o desenho das políticas avaliadas não está sistematizado, sendo necessárias reuniões do grupo de trabalho da pesquisa (composto por membros do órgão finalístico e a equipe responsável pela avaliação) para elaborar a teoria do programa e o seu modelo lógico. Além disso, é comum os dados referentes às políticas não estarem tabulados sendo disponibilizados em papel (IJSN, 2021a).

A quantidade total de programas monitorados e avaliados no período de 2018 a 2022 difere do somatório das políticas avaliadas anualmente. Essa divergência ocorre devido à possibilidade do monitoramento e avaliação de programas ultrapassarem os limites temporais anuais estabelecidos no Plano Anual.

Ao longo do período, a quantidade de políticas avaliadas diminuiu progressivamente de nove, em 2018, para quatro em 2021, antes de aumentar para cinco em 2022. Essa redução decorre, em grande medida, da dificuldade do IJSN em manter servidores alocados exclusivamente em atividades de monitoramento e avaliação, pois os servidores designados para avaliações cumprem outras atividades nas coordenações nas quais estão lotados⁸ (Figura 5).

Figura 5 - Número de políticas que constam no Plano de M&A planejadas e executadas, 2018-2022



Fonte: Espírito Santo (2018, 2019, 2020, 2021, 2022) e Escritório de Projetos do IJSN. Elaboração própria.

Nesse sentido, essa evolução temporal sugere uma possível redução da relevância do SiMAPP, especialmente no que diz respeito a institucionalizar o monitoramento e a avaliação de políticas públicas de forma coordenada e articulada no ciclo orçamentário. No entanto, essa tendência necessita ser corroborada no aspecto financeiro, isto é, analisando os valores gastos nas políticas avaliadas e os recursos destinados à execução das avaliações.

A inclusão de dados orçamentários das políticas públicas monitoradas e avaliadas é de suma importância para avaliar o ganho ou perda de relevância do SiMAPP ao longo dos cinco primeiros ciclos de avaliação. No entanto, seja por razões técnicas ou de estruturação das informações, não foi possível obter os dados.

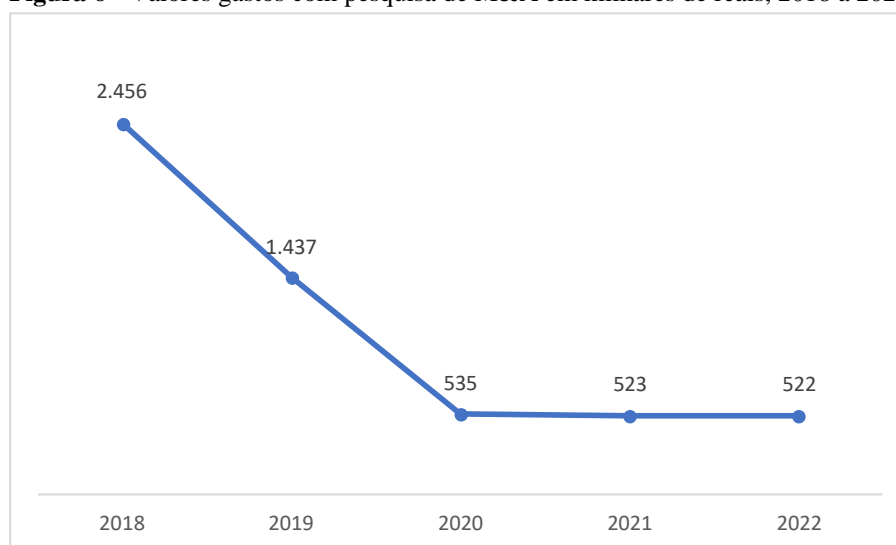
Outro aspecto crucial para averiguar a institucionalização do SiMAPP, um dos resultados previstos no seu Modelo Lógico, são os recursos direcionados para a realização das pesquisas de monitoramento e avaliação. Assim como o quantitativo de programas (Figura 5), os valores

⁸ Esta informação foi obtida no Escritório de Projetos do IJSN.

despendidos no monitoramento e avaliação também decaiu ao longo dos cinco ciclos de operação (Figura 6).

A análise combinada das duas figuras revela uma tendência similar, com quantidades e valores mais expressivos nos anos de 2018 e 2019, uma queda significativa em 2020 e estabilidade observada entre 2020 e 2022. Dessa forma, em termos monetários, os recursos destinados ao monitoramento e avaliação no contexto do SiMAPP diminuíram de R\$2,46 bilhões, em 2018 para pouco mais de R\$500 mil entre 2020 e 2022 (Figura 6).

Figura 6 - Valores gastos com pesquisa de M&A em milhares de reais, 2018 a 2022



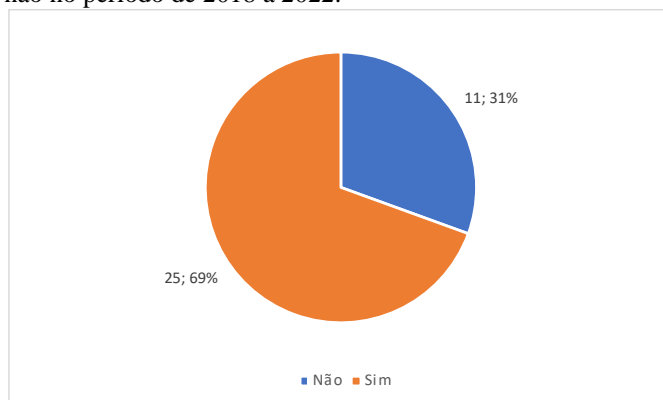
Fonte: Escritório de Projetos do IJSN. Elaboração própria.

A similaridade da trajetória temporal das variáveis dos Figuras 5 e 6 não surpreende, pois são os órgãos finalísticos que bancam as atividades de monitoramento e avaliação via descentralização de recursos para o IJSN por meio da FAPES. Dessa forma, embora não seja uma relação direta, quanto maior o número de políticas monitoradas e avaliadas, maior tende ser o quantitativo de recursos aplicados nas atividades de M&A.

Apesar da redução no número de políticas e da alocação de recursos para os estudos avaliativos, o verdadeiro valor de um sistema de M&A, conforme ressaltado na literatura sobre o tema (JANNUZZI, 2013; LACERDA; RIBEIRO, 2020), reside na utilização de suas informações para aprendizado e aprimoramento das políticas. Nesse sentido, destaca-se a significativa proporção de recomendações geradas pelo Sistema e efetivamente implementadas no período de 2018 a 2022. Conforme um levantamento conduzido pelo IJSN, dos 36 direcionamentos propostos, 25 (69%) do total foram aplicados pelos órgãos executores das políticas. No entanto, um aspecto negativo identificado, por meio da entrevista com a atual coordenadora do SiMAPP,

é a falta de acompanhamento por parte da Secretaria de Planejamento, conforme estabelecido em lei (Figura 7).

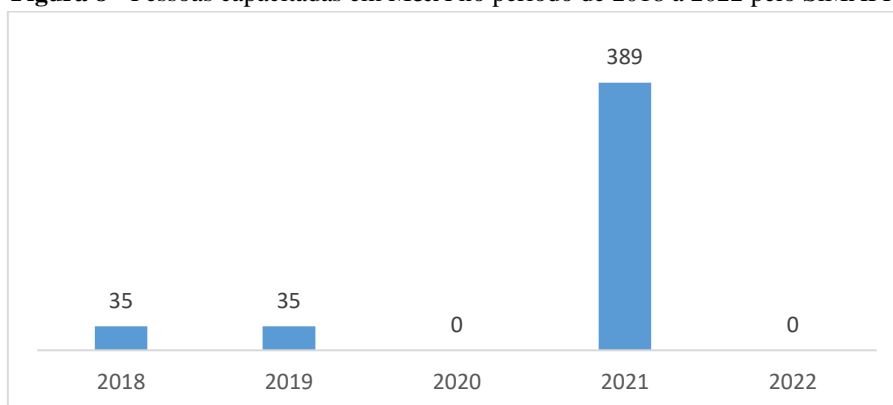
Figura 7 - Recomendações das avaliações implementadas ou não no período de 2018 a 2022.



Fonte: Escritório de Projetos do IJSN. Elaboração própria.

Em 2018, houve a capacitação de 75 servidores por meio de um curso avançado e um introdutório em M&A, seguido por um declínio em 2019, quando 35 servidores foram capacitados em nível introdutório. No ano de 2020 houve uma interrupção dos cursos de capacitação, refletindo as medidas de isolamento social devido a pandemia de COVID-19. No entanto, em 2021, ainda no contexto de pandemia, 389 servidores capacitados, dos quais 350 realizaram o curso de Introdução em M&A no formato online, por meio Academia de Gestão Municipal (AGM), uma iniciativa do Governo do Estado do Espírito Santo voltada para a capacitação de atores municipais. No mesmo ano, foi realizada uma trilha completa sob demanda para Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social (SETADES) (Figura 8).

Figura 8 - Pessoas capacitadas em M&A no período de 2018 a 2022 pelo SiMAPP.



Fonte: Escritório de Projetos do IJSN. Elaboração própria.

Tomando por base os resultados do SiMAPP conclui-se que o processo de institucionalização do Sistema sofreu um retrocesso gradual, pois houve diminuição no número de políticas monitoradas e avaliadas e dos recursos financeiros alocados para monitoramento e avaliação ao longo dos cinco ciclos analisados. Isso demonstra uma progressiva perda de relevância do

SiMAPP no cenário institucional, decorrente, em grande medida, da dificuldade do IJSN em alocar servidores de forma exclusiva nas atividades do sistema. Este ponto de fragilidade contrasta com o patamar de recomendações efetivamente implementadas pelos órgãos executores das políticas (69%), que coloca em destaque o real valor do SiMAPP na busca do aprimoramento das políticas públicas do Estado do Espírito Santo e consequentemente na melhoria do gasto público no período em análise. As demais fraquezas, fortalezas bem como ameaças e oportunidades do Sistema abordadas neste trabalho serão tratadas na próxima subseção.

4.6. Análise Crítica

Nesta subseção, uma vez tendo sido descrito e sistematizado o desenho do Sistema, seus processos e seus resultados, chega-se ao coração dessa avaliação executiva: a análise crítica do SiMAPP, para, em seguida, tecer recomendações para seu aprimoramento. Para tal, será utilizada como ferramenta a Matriz SWOT.

A Matriz SWOT sintetiza as análises internas e externas, identifica elementos-chave para a gestão, estabelece prioridades de atuação, tanto na resolução de problemas quanto no fortalecimento das potencialidades. A sigla SWOT significa: Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats, ou seja, busca traçar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças de negócios no mundo empresarial (CRIA UFMG, 2021). Neste trabalho, a ferramenta foi utilizada para realizar a análise crítica derivada da Avaliação Executiva do SiMAPP (Quadro 5).

Quadro 5 - Matriz SWOT da avaliação executiva do SiMAPP

FORÇAS	FRAQUEZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Primeiro sistema de M&A do Brasil; • Instituído por lei estadual; • Governança capilarizada; • Aproveitamento de mecanismos e estruturas existentes; • Investimento inicial na formação de servidores em M&A; • Aproximação com academia; • Parcerias intra -governamental; • Transparência por meio de página na internet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Corpo técnico do Jones insuficiente para atender as demandas de M&A; • Não há articulação com o orçamento; • Não há periodicidade definida para as capacitações em M&A; • A maioria dos órgãos que compõem a governança do Sistema não estão executando suas atribuições; • O SiMAPP não é monitorado.
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento de parcerias extra-governamental; 	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuição da alocação dos recursos limitados;

<ul style="list-style-type: none"> • Comunicação simples (confiança do público); • Gestores públicos do ES em diversos poderes estão sensibilizados com M&A; • Existência de uma Instituição de pesquisa aplicada na estrutura governamental do ES. 	<ul style="list-style-type: none"> • Forma que o orçamento é estruturado; • Dependência de recursos humanos qualificados.
--	---

Fonte: Elaboração própria.

Forças

Dois elementos que fortalecem o SiMAPP guardam relação direta com a figura do Governador. Em primeiro lugar, o Sistema representa uma iniciativa pioneira, evidenciando o compromisso do governo capixaba em aprimorar a eficácia de suas políticas públicas e alocar recursos com maior eficiência. Em segundo lugar, sua instituição por meio de uma lei estadual fortalece seu funcionamento e continuidade, reduzindo potenciais investidas políticas com intuito de descontinuar o sistema.

A governança capilarizada do SiMAPP envolve o centro de governo, uma vez que dela participam o Governador, estabelecendo diretrizes, a Secretaria de Economia e Planejamento, órgãos setoriais, a escola de governo e o Instituto de Pesquisa do estado. Isso contribui para evitar o isolamento do Sistema e garante que diferentes perspectivas e áreas de *expertise* sejam consideradas.

O desenvolvimento contínuo de capacidades é um componente vital do SiMAPP. O Sistema demonstra um compromisso com o aprimoramento constante e redução de custos, incluindo o aproveitamento de mecanismos e estruturas existentes na governança e na execução das atividades, investimento na formação de servidores em M&A, parcerias intra governamentais e a manutenção de uma página de internet para dar transparência aos produtos e serviços gerados.

A coordenação eficaz do SiMAPP, com a participação ativa do Instituto Jones Neves dos Santos tem se mostrado fundamental para o alinhamento e execução das pesquisas de avaliação. A capacidade de ajuste do SiMAPP às demandas e diretrizes do Governador demonstra uma flexibilidade que é crucial em um ambiente político e administrativo em constante mudança. Por fim, a demanda de várias secretarias e entidades, que solicitam o monitoramento e a avaliação de suas políticas, intensifica o processo de consolidação do SiMAPP e promove a colaboração interinstitucional.

Fraquezas

A principal deficiência do SiMAPP é o fato de não ser monitorado, pois o monitoramento permite compreender o funcionamento do Sistema por meio de indicadores, subsidiando a otimização de recursos e a correção de rotas.

Outra fraqueza do Sistema é a insuficiência do corpo técnico do Instituto Jones para atender às demandas de Monitoramento e Avaliação (M&A). Essa limitação tem resultado na redução do quantitativo de políticas monitoradas e avaliadas, repercutindo na diminuição dos recursos disponibilizados para a execução das atividades do sistema. Para superar essa fraqueza, é fundamental manter um corpo técnico exclusivo para o monitoramento e a avaliação dos programas.

A ausência de articulação entre o SiMAPP e o orçamento representa um desafio, pois num contexto em que o orçamento é geralmente incremental e carente de análise crítica, o Sistema pode fornecer informações essenciais para a tomada de decisões mais informadas sobre como alocar recursos de maneira mais eficaz melhorando a qualidade do gasto público. Isso é agravado pelo fato da maioria dos órgãos que compõem a governança do Sistema não executarem suas atribuições. A título de exemplo, a SEDES nunca participou das reuniões do SiMAPP e a SEP não tem protagonizado o processo de planejamento do sistema.

A falta de periodicidade para as capacitações dos servidores alocados no SiMAPP é uma questão de destaque, pois a aquisição, a manutenção e o aprimoramento de competências em M&A são relevantes para o êxito do sistema. A implementação de um cronograma regular de capacitações pode contribuir no desenvolvimento de competências de novos membros da equipe e garantir a atualização dos membros remanescentes.

Oportunidades

Desde a sua concepção, o SiMAPP tem se beneficiado de parcerias com entidades externas ao governo capixaba como FGV CLEAR, Insper e Instituto Ayrton Senna. O fortalecimento de parcerias com instituições de renome em Monitoramento e Avaliação (M&A), com a academia e com outras partes interessadas, pode ampliar suas capacidades, por meio de acesso a conhecimentos especializados e recursos adicionais. Isso pode enriquecer a qualidade das avaliações e promover uma abordagem mais abrangente para a análise de políticas públicas.

A sensibilização dos gestores públicos dos três poderes do Espírito Santo em relação ao M&A é uma oportunidade importante, pois demonstra um ambiente favorável para a atuação do SiMAPP e sugere que os líderes políticos reconhecem a importância da avaliação de políticas

públicas. Esse apoio é fundamental para garantir que o Sistema seja integrado de maneira eficaz na tomada de decisões.

Por fim, a comunicação simples e eficaz com o público é uma oportunidade para construir confiança e apoiar a missão do SiMAPP. Ao tornar os resultados das avaliações mais acessíveis e compreensíveis para o público em geral, o Sistema pode ganhar apoio e credibilidade, promovendo o controle social e a responsabilidade na gestão pública.

Ameaças

Uma das ameaças mais imediatas é a limitação de recursos. O SiMAPP depende de recursos financeiros para operar e conduzir avaliações. Essa restrição pode comprometer a capacidade do Sistema de abranger todas as políticas relevantes ou de realizar avaliações abrangentes, afetando a qualidade das avaliações e o cumprimento de prazos.

A dependência de recursos humanos qualificados é outra ameaça crítica. A capacidade do SiMAPP de realizar avaliações de alta qualidade depende de uma equipe experiente e bem treinada. A escassez de profissionais qualificados em M&A pode limitar a capacidade do Sistema de conduzir avaliações abrangentes e oportunas. Investir em desenvolvimento de talentos e treinamento é essencial para enfrentar essa ameaça.

A resistência à mudança é uma ameaça que pode provir de gestores, servidores e outras partes interessadas externas ao SiMAPP. A introdução de um sistema de M&A muitas vezes envolve mudanças nas práticas de gestão e na cultura organizacional. A resistência a essas mudanças pode dificultar a implementação eficaz do SiMAPP. É essencial investir em esforços de conscientização, capacitação e envolvimento para superar essa resistência.

A forma como o Orçamento estadual está estruturado representa uma barreira à identificação das políticas avaliadas, devido às nuances do plano orçamentário adotado. Isso pode dificultar o rastreamento de valores e entregas realizadas em âmbito das políticas monitoradas e avaliadas, tornando desafiador o trabalho do SiMAPP em aferir insumos alocados e resultados aferidos.

4.7. Recomendações para aprimoramento

Conforme evidenciado ao longo deste artigo, existem desafios e oportunidades para aprimorar a eficácia do SiMAPP. Esta seção se propõe a listar as principais recomendações para fortalecer o sistema.

- Capacitação e Desenvolvimento de Pessoal: devido a irregularidade na capacitação e desenvolvimento de pessoal, recomenda-se a implementação de um plano formal de capacitação, incluindo cursos com carga horária definida e incentivos para participação (tais como aceleração de progressão e pontuação na promoção), a fim de criar uma cultura mais robusta de avaliação de políticas
- Escolha Estratégica de Políticas Avaliadas: recomenda-se aprimorar a escolha de políticas incluídas no Plano Estadual de M&A, por meio de critérios claros, que priorizem os programas tanto do ponto de vista da entrega para a sociedade como de seu peso no orçamento estadual.
- Fortalecimento da atuação da Secretaria de Economia e Planejamento: recomenda-se uma participação mais ativa da Secretaria de Economia e Planejamento na utilização dos resultados do SiMAPP, buscando fortalecer a integração das avaliações nas decisões estratégicas e orçamentárias do governo.
- Monitoramento das Recomendações e Avaliações: sugere-se a implementação de um mecanismo anual de monitoramento interno para assegurar que as recomendações sejam efetivamente incorporadas à tomada de decisões governamentais;
- Monitoramento do SiMAPP: elaboração de um plano de monitoramento para a política, estabelecendo os indicadores e periodicidade das coletas assim como fóruns de discussão dos dados.

10. Considerações Finais

Este trabalho teve como objetivo realizar uma avaliação executiva do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP). Esse Sistema foi concebido com o intuito de sistematizar avaliação e monitoramento de políticas públicas no âmbito do governo do estado do Espírito Santo.

O cotejo entre as características do SiMAPP e os aspectos destacados na literatura e elencados no referencial teórico mostram que o Sistema surgiu num contexto de crise fiscal e buscou seguir os passos básicos destacados pela FGV CLEAR: diagnóstico das necessidades e capacidades da organização, mobilização das equipes internas, pesquisa de referências, definição dos componentes do sistema e busca por parcerias. Pode-se afirmar que o modelo estruturado no SiMAPP é centralizado, uma vez que a Secretaria de Economia e Planejamento é um dos órgãos centrais da estrutura de governança. Além disso, atende a terceira dimensão

da sustentabilidade proposta por Mackay (2007), já que foi estruturada de forma simplificada e adaptada ao ambiente político e regulatório do estado.

No decorrer do estudo foram coletadas informações por meio de entrevistas, exame de documentos e análise de dados administrativos. Dentre as contribuições deste trabalho podem ser listadas a sistematização de elementos estruturantes como o problema, a teoria do programa, o modelo lógico e o mapa de indicadores, além do desenho dos dois principais processos do Sistema e a construção de uma matriz SWOT destacando as forças, fraquezas do SiMAPP bem como as oportunidades e ameaças que o Sistema enfrenta. Esse percurso mostra a ausência de monitoramento da política, assim como a necessidade de aprimorar a seleção das políticas que compõem o Plano Estadual de M&A e também a utilização dos resultados da avaliação para embasar as decisões orçamentárias.

No entanto, ainda que com essas limitações, foi possível demonstrar que a política é de suma importância para a melhoria contínua da gestão pública no estado do Espírito Santo. Isso é comprovado pelo percentual de 69% de recomendações efetivamente implementadas pelos órgãos executores dos programas, mostrando que o Sistema tem cumprido seu objetivo de aprimorar as políticas públicas e consequentemente melhorar o gasto público. Em contrapartida verificou-se uma progressiva perda de relevância do SiMAPP no cenário institucional, devido a diminuição no número de políticas monitoradas e avaliadas. Isso tem acontecido, em função da dificuldade do IJSN em alocar servidores de forma exclusiva nas atividades do sistema, uma vez que existe demanda dos órgãos finalísticos para que seus programas sejam monitorados e avaliados. Vale lembrar que a política ainda é recente e por isso, ainda, não gerou a mudança de cultura da administração pública estadual no sentido de compreender M&A como elemento fundamental para o aumento da eficiência da administração pública.

Espera-se que as recomendações deste trabalho contribuam para o aprimoramento do SiMAPP de forma que ocorra o aperfeiçoamento das políticas públicas no Espírito Santo e consequente melhoria da qualidade do gasto público contribuindo, inclusive, para o avanço das discussões na área de monitoramento e avaliação no estado e no Brasil.

Referências bibliográficas

BOULLOSA, Rosana de Freitas, Oliveira, BREYNNER, Ricardo de, ARAÚJO, Edgilson Tavares de; GUSSI, Alcides Fernando (2021). Por um antimanual de avaliação de políticas

públicas. Revista Brasileira de Avaliação, 10(1). Disponível em:
<<https://doi.org/10.4322/rbaval202110005>>.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília: Ipea, 2018. v. 2.

BRICEÑO, Bertha. Defining the Type of M&E System: Clients, Intended Uses, and Actual Utilization. **The World Bank PREM notes**, n. 2, p 1-10, set. de 2010. Disponível em:
<<https://documents1.worldbank.org/curated/en/310861468346442926/pdf/643790BRI0Defi00Box0361535B0PUBLIC0.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2023.

CASTRO, Jorge Abrahão de (Coordenador); ARAÚJO, Herton Ellery (Coordenador); CODES, Ana Luiza Machado de (Coordenadora). **Situação social nos estados: Espírito Santo**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2012. Disponível em:
<<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10056>>. Acesso em: 20 out. 2023.

Matriz SWOT: Tudo que você precisa saber sobre essa ferramenta de planejamento estratégico essencial para sua marca. **Cria UFMG**, c2021. Disponível em:
<<https://criaufmg.com.br/2019/12/02/matriz-swot-tudo-que-voce-precisa-saber-sobre-essa-ferramenta-de-planejamento-estrategico-essencial-para-sua-marca/>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

DOMINGOS, Amanda; SILVA, Lucas E. O. **Teoria do Programa: O que é, para que serve e quando fazer?** Congresso ALACIP, c2017. Disponível em:
<<http://www.congressoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZVZPIjtzOjQ6IjIwMzMiO30iO3M6MT0iaCI7czoZMjoiNWZjZDkyYTUzOGY5MmFhNDk3YTlmMjUwMDIyMDcwYjYiO30%3D>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

ESPÍRITO SANTO. Lei n. 10.744, de 05 de outubro de 2017. Institui o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Vitória, 2017. Disponível em:
<<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI107442017.html>>. Acesso em: 31 out. 2023.

_____. Decreto nº 4202-R, de 09 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**. Edição nº24652. Vitória, ES, p. 7. 10 jan. 2018. Disponível em:
<<https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/Decreto-4202-R-de-2018-Plano-Estadual.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2023.

_____. Decreto nº 4409-R, de 12 de abril de 2019. Dispõe sobre as normas que regulamentam o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo, instituído pela Lei Estadual nº 10.744, de 05/10/2017, e dá outras providências. **Diário Oficial dos**

Poderes do Estado. Edição nº 24961. Vitória, ES, p. 3. 15 abr. 2019. Disponível em: <<https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/Decreto-4409-R-de-2019-Plano-Estadual.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2023.

_____. Decreto nº 4639-R, de 29 de abril de 2020. Dispõe sobre as normas que regulamentam o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo, instituído pela Lei Estadual nº 10.744, de 05 de outubro de 2017, e dá outras providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado.** Edição nº25225. Vitória, ES, p. 1-2. 30 abr. 2020. Disponível em: <<https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/Decreto-4639-R-de-2020-Plano-Estadual.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2023.

_____. Decreto nº 4852 -R, de 30 de março de 2021. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, previsto na Lei nº 10.744, de 05 de outubro de 2017, e dá outras providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado.** Edição nº25.457. Vitória, ES, p. 3. 30 mar. 2021. Disponível em: <<https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/Decreto-4852-R-de-2021-Plano-Estadual.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2023.

_____. Decreto nº 5111-R, de 09 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, previsto na Lei Estadual nº 10.744 de 05 de outubro de 2017, e dá outras providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado.** Edição nº25.701. Vitória, ES, p. 1. 24 mar. 2022. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/Decreto_5111-R_de_2022_Plano_Estadual_de_MA.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.

FGV CLEAR - Fundação Getúlio Vargas Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil. **FGVCLEAR**, 2023 que são sistemas de M&A? Disponível em: <<https://fgvclear.org/ma/#mais>>. Acesso em: 31 ago. 2023.

FJP - 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.** Diretoria de Políticas Públicas. - Belo Horizonte: FJP, 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social.** Vitória, ES: Instituto Jones dos Santos Neves, 2010. 464 p. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/IJSN_Determinantes_Cresc_ES.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

_____. **Guia para avaliar políticas públicas** | volume 1. A política é nova? Avaliação ex ante! Vitória, ES: Instituto Jones dos Santos Neves, 2018a. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/IJSN_SiMAPP_Volume-01.pdf>.

_____. **Guia para Avaliar Políticas Públicas** | volume 3. Avaliação ao alcance de todos: análise executiva. Vitória, ES: Instituto Jones dos Santos Neves, 2018b. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/IJSN_SiMAPP_Volume-03-1.pdf>.

_____. **Produto Interno Bruto (PIB) 2016**. Vitória, ES: Instituto Jones dos Santos Neves, 2018c. Disponível em: <<https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/cadernos/PIB-Estadual-2016.pdf>>. Acesso em:

_____. **Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação** - Ciclo 2018. Vitória, ES: Instituto Jones dos Santos Neves, 2019. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/relatorios/Relatorio_de_acompanhamento_do_sistema_de_avaliacao_Final-Capa.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2023.

_____. **Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação** - Ciclo 2019. Vitória, ES: Instituto Jones dos Santos Neves, 2020. Disponível em: <<https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/relatorios/Relatorio-SiMAPP-Ciclo-2019.pdf>>. Acesso em: Acesso em: 11 jul. 2023.

_____. **Análise Executiva do Funcultura**. Vitória, ES: Instituto Jones dos Santos Neves, 2021a. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/relatorios/Pesquisa_Funcultura.pdf>. Acesso em: Acesso em: 14 jul. 2023.

_____. **Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação** - Ciclo 2020. Vitória, ES: Instituto Jones dos Santos Neves, 2021b. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/relatorios/Relatorio_Anual_Monitoramento_e_Avaliacao_Ciclo2020_VF2.pdf>. Acesso em: Acesso em: 12 jul. 2023.

_____. **Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação** - Ciclo 2021. Vitória, ES: Instituto Jones dos Santos Neves, 2022. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/relatorios/IJSN_Relatorio_SIMAPP_2021.pdf>. Acesso em: Acesso em: 13 jul. 2023.

_____. **Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação** - Ciclo 2022. Vitória, ES: Instituto Jones dos Santos Neves, 2023. Disponível em: <[https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/relatorios/Relat%C3%B3rio_SiMAPP_2023_\(1\).pdf](https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/relatorios/Relat%C3%B3rio_SiMAPP_2023_(1).pdf)>. Acesso em: Acesso em: 14 jul. 2023.

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Uma nota sobre a abordagem de avaliação executiva**. Fortaleza – Ceará: Ipece, 2021. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2021/07/NOTA_TECNICA_CAPP_01.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023

JANNUZZI, Paulo de Martino. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 5, p. 4-27, 2013.

_____. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014. Disponível em: <<https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2916/2768>>. Acesso em: 29 jun. 2023.

LACERDA, G.; RIBEIRO, M. Como construir políticas melhores? **Boletim de Gestão Pública** – N.º 20. Ipece. Ceará, 2012. Disponível em: <<https://www.ipece.ce.gov.br/wp->

[content/uploads/sites/45/2020/11/Boletim_Gestao_Publica_N20_2020.pdf](#)>. Acesso em: 13 out. 2023.

LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B. DE.; LUI, L.. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 36, 2021. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>>.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Análise de Políticas Públicas. In: FERNANDES, Rosa Maria; HELLMANN, Aline (Orgs.). **Dicionário Crítico: Política de Assistência Social no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016, p. 18-21.

MACKAY, K. **How to build M&E systems to support better government**. The World Bank, 2007. Disponível em: <https://www.measureevaluation.org/resources/training/capacity-building-resources/basic-me-concepts-portuguese/How_to_build_ME_gov.pdf>. Acesso em: 13 out. 2023.

PÉREZ, Jesus Martín. **Manual de pesquisa: projeto e relatório**. Rio de Janeiro, 2006.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de administração pública**, v. 46, p. 1271-1294, 2012.

RUA, M. G. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. Washington, Indes/BID, 1997.

SANTOS, Lúzio da Ressurreição et al. The executive analysis of results in the direction and accountability of the government strategies. **Revista do TCU**, n. 141, p. 110-122, 2018. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1491>>. Acesso em: 10 out. 2023.

SEIDEL, Fernanda; BORGES, Ligia M. S. **Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo (SiMAPP)**. 2018. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/notatecnica/IJSN_NT_56.pdf>. Acesso em: 17 set. 2023.

SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha. Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 2, p. 46-75, 2011.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 529-550, 2008.