



MONITORIA E AVALIAÇÃO



TRANSFORMAR é resultado de um processo interativo de criação conjunta entre profissionais e peritos da região da África Austral e Oriental. Este manual foi elaborado com base na obra de Valentina Barca (*Oxford Policy Management*) e Luca Pellerano (OIT), e contou com as contribuições de Stanfield Michelo.

Os editores das séries do currículo TRANSFORMAR são Luca Pellerano, Luís Frota e Nuno Cunha. O processo contou com os participantes nos seminários realizados no Quênia, Zâmbia e Tanzânia que também teceram comentários e contribuições importantes. Os conteúdos do presente manual não reflectem necessariamente a posição oficial das várias organizações que apoiam a iniciativa TRANSFORMAR.

A TRANSFORMAR é um bem público. Todos os materiais da serie TRANSFORMAR, incluindo este manual, estão registados sob licença da *Creative Commons – Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International*.

Você pode:

Partilhar – Reproduzir e redistribuir o presente material sob qualquer meio ou formato

Adaptar – Derivar, transformar e usar como base (build upon)

Desde que respeite as seguintes condições:

Atribuir o devido crédito ao autor, indicar o link da licença e indicar claramente caso tenha alterado a informação contida no original.

Não comercial – Não usar este material para fins comerciais sem autorização expressa do autor.

Compartilhamento igual – Em caso de derivação, transformação ou uso como base, as contribuições devem ser feitas nos termos da mesma licença do material original.

Para ver uma cópia da licença visite: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Para mais informações, você pode entrar em contacto com equipa da iniciativa TRANSFORMAR através de: transform_socialprotection@ilo.org ou visite: <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Proposta de forma de citação: Transform, (2017) "Legal Frameworks for Rights Based Social Protection Floors – Manual for a Leadership and Transformation Curriculum On Building and Managing Social Protection Floors in Africa", disponível em: <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Versão em língua portuguesa produzida pela equipe de publicação do *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG).

LISTA DE ABREVIATURAS	4
1 SISTEMAS DE MONITORIA E AVALIAÇÃO (M&A)	5
1.1 Porque a M&A é importante para programação efectiva de protecção social	5
1.2 Economia política da monitoria e avaliação	8
1.2.1 M&A e o processo de formulação de políticas	8
1.3 Evidência da M&A: Oferta e Procura	10
1.3.1 Compreender a Necessidade de Informações	14
1.4 Principais Lições	15
2 ASSEGURAR O FORNECIMENTO DE DADOS DE M&A	16
2.1 Desenvolvimento da teoria de mudança	16
2.2 Definição dos indicadores	20
2.3 Priorização e aperfeiçoamento dos indicadores	24
2.4 Definição das abordagens de monitoria e avaliação	26
2.4.1 Destrinça das diferenças entre monitoria e avaliação	26
2.4.2 Escolha da abordagem correcta de avaliação	28
2.4.3 Abordagem participativa de monitoria	34
2.4.4 Verificações independentes de monitoria	35
2.4.5 Avaliação do impacto	37
2.5 Definição das fontes de dados	40
2.6 Definição dos mecanismos institucionais	44
2.7 Principais Lições	50
3 GARANTIR A PROCURA PELOS DADOS DE M&A	51
3.1 Melhoria da procura pela M&A	51
3.2 Aumento do nível de utilização das evidências	56
3.3 Aprendizagem empírica e a organização da aprendizagem	59
3.2.1 Aprendizagem através da experiência	59
3.2.2 Rumo à aprendizagem empírica estruturada	60
3.4 Principais Lições	63
4 PADRÕES DE SERVIÇO, GESTÃO DE DESEMPENHO E PLANEAMENTO ESTRATÉGICO	64
4.1 Padrões e cartas de serviço	64
4.2 Gestão de desempenho e planeamento estratégico	68
4.3 Principais Lições	70
5 MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO	71
5.1 Medidas internas	71
5.1.1 Verificações, supervisões e inspecções no local	71
5.2 Medidas Externas	71
5.2.1 Tribunais, órgãos de judiciais e provedores de justiça	71
5.2.2 Auditorias financeiras	72
5.2.3 Auditorias Sociais	72
5.2.4 Quadros de integridade e campanhas de luta contra fraude	72
5.2.5 Supervisão pelo parlamento (por exemplo, comité das contas públicas)	73
5.2.6 ONGs e a imprensa: Fomento da prestação de contas	73
5.3 Principais Lições	74
BIBLIOGRAFIA	75

LISTA DE ABREVIATURAS

BFP	Programa Bolsa Família
CBM	Monitoria Baseada no Cidadão
CLIC	Comité Comunitário de Implementação do LEAP
CONEVAL	Conselho Nacional de Avaliação de Políticas de Desenvolvimento
CRF	Quadro de Resultados Principais
CSG	Subsídio de Apoio à Criança
CSOs	Organizações da Sociedade Civil
DPME	Desempenho, Monitoria e Avaliação na Presidência
DSW	Acção Social Distrital
DSWO	Funcionário de Acção Social Distrital
FSP	Pacote de Segurança Alimentar
GEWEL	Educação da Rapariga, Empoderamento da Mulher e Meios de Subsistência
GRZ	Governo da República da Zâmbia
HIV	Vírus de Imunodeficiência Humana
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
ILO	Organização Internacional do Trabalho
IMCs	Controlos de Monitoria Independente
INAS	Instituto Nacional de Acção Social
LEAP	Empoderamento dos Meios de Subsistência contra a Pobreza
LFA	Abordagem do Quadro Lógico
LMU	Unidade de Gestão do Leap
M&A	Monitoria e Avaliação
MCI	Monitoria Comunitária Independente
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
SIG	Sistemas de Informação da Gestão
NGOs	Organizações Não-Governamentais
NSPP	Política Nacional de Protecção Social
NSPS	Estratégia Nacional de Protecção Social
OECD	Organização para Cooperação Económica e Desenvolvimento
OMF	Quadro de Gestão Operacional
PM	Gestão do Desempenho
PSCM-PS	Plataforma da Sociedade Civil para Protecção Social
PSM	<i>Propensity Score Matching</i>
PSNP	Programa de Redes de Segurança Produtiva
PSSB	Programa de Subsídio Social Básico
PPDs	Pessoas Portadoras de Deficiência
R 202	Recomendação Número 202 da OIT sobre Pisos de Protecção Social
RCT	Ensaio Aleatoriamente Controlados
RDD	Desenho de Descontinuidade de Regressão
RSWO	Funcionário de Previdência Social Regional
SASSA	Agência de Segurança Social da África do Sul
SCT	Transferência Social de Renda

1

SISTEMAS DE MONITORIA E AVALIAÇÃO (M&A)

1.1 PORQUE M&A É IMPORTANTE PARA PROGRAMAÇÃO EFECTIVA DE PROTECÇÃO SOCIAL

A Recomendação 202 da OIT refere que os países devem regulamentar, ‘recolher’, compilar, analisar e publicar vários tipos de dados estatísticos e indicadores”.¹ Isto é fundamental para a salvaguarda do cumprimento da legislação em vigor, garantindo que haja transparência, prestação de contas e para a construção de uma base para melhoramento contínuo de sistemas de protecção social.

Um bom sistema de Monitoria e Avaliação (M&A) promove um ciclo de aprendizagem contínua, promove a transformação na protecção social e melhora a prestação de serviços, de preferência, é provocado pela procura permanente da M&A e confere a mesma importância às funções de monitoria e avaliação. Além disso, um quadro de M&A que harmonize os indicadores em todos os programas de protecção social pode ajudar a superar possível fragmentação ao nível político e programático, ao mesmo tempo beneficiando-se em termos de custos de sinergias de capacidades.²

Em particular, um sistema de M&A plenamente funcional no sector da protecção social pode ajudar a:³

Melhorar a planificação e gestão de política/programas (M&A na perspectiva interna):

- Melhorar a concepção de políticas/programas a fim de se aprender acerca da sua eficiência e eficácia para fundamentar as decisões sobre a necessidade de os ampliar ou eliminar. O objectivo final é de melhor servir os pobres e prestar serviços de forma mais eficaz.
- Ajudar a resolver problemas na implementação de políticas/programas: monitorar a execução para detectar e corrigir problemas de implementação e facilitar o aperfeiçoamento do mecanismo operacional com base em evidências.
- Ajudar a priorizar, planificar e orçamentar: ajudar as autoridades e gestores a coordenar e priorizar as actividades, e na tomada de decisões de planificação e afectação orçamental.

1. *Recomendação 202 da OIT, 2012, Secção II.*

2. *Governo do Quênia, p. 83.*

3. *Reorganizado por Attah et al. (2015).*

Reforço da responsabilização ou do nível de prestação de contas sobre a política/programa ('M&A na perspectiva interna')

- Assegurar a responsabilização no seio do governo: monitorar a execução da política/programa para assegurar que os agentes cumpram os compromissos assumidos.
- Fornecimento de informação para responsabilização externa:
 - (i) Conferir mais legitimidade ao programa através dos resultados e realizações.
 - (ii) Incentivar o envolvimento e a participação do público.

Quando analisamos os sistemas de M&A no âmbito da protecção social, a abordagem comum é unir os dois conceitos, sem necessariamente fazer distinção entre os diferentes objectivos que estas duas actividades ajudam a alcançar.

De acordo com a Organização para Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE, 2002) e de acordo com a terminologia consensual da DAC, monitoria pode ser definida como "função contínua que usa recolha sistemática de dados sobre indicadores específicos para fornecer aos gestores e partes interessadas numa intervenção de desenvolvimento em curso, com indicações do grau do progresso e de realização dos objectivos, bem como sobre o progresso na utilização dos fundos alocados".

Por outro lado, avaliação define-se como "análise sistemática e objectiva de uma actividade, programa ou política concluída ou ainda em curso, desde a sua concepção, implementação e até a fase dos resultados. O objectivo é de determinar a sua relevância e nível de cumprimento dos objectivos, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento".

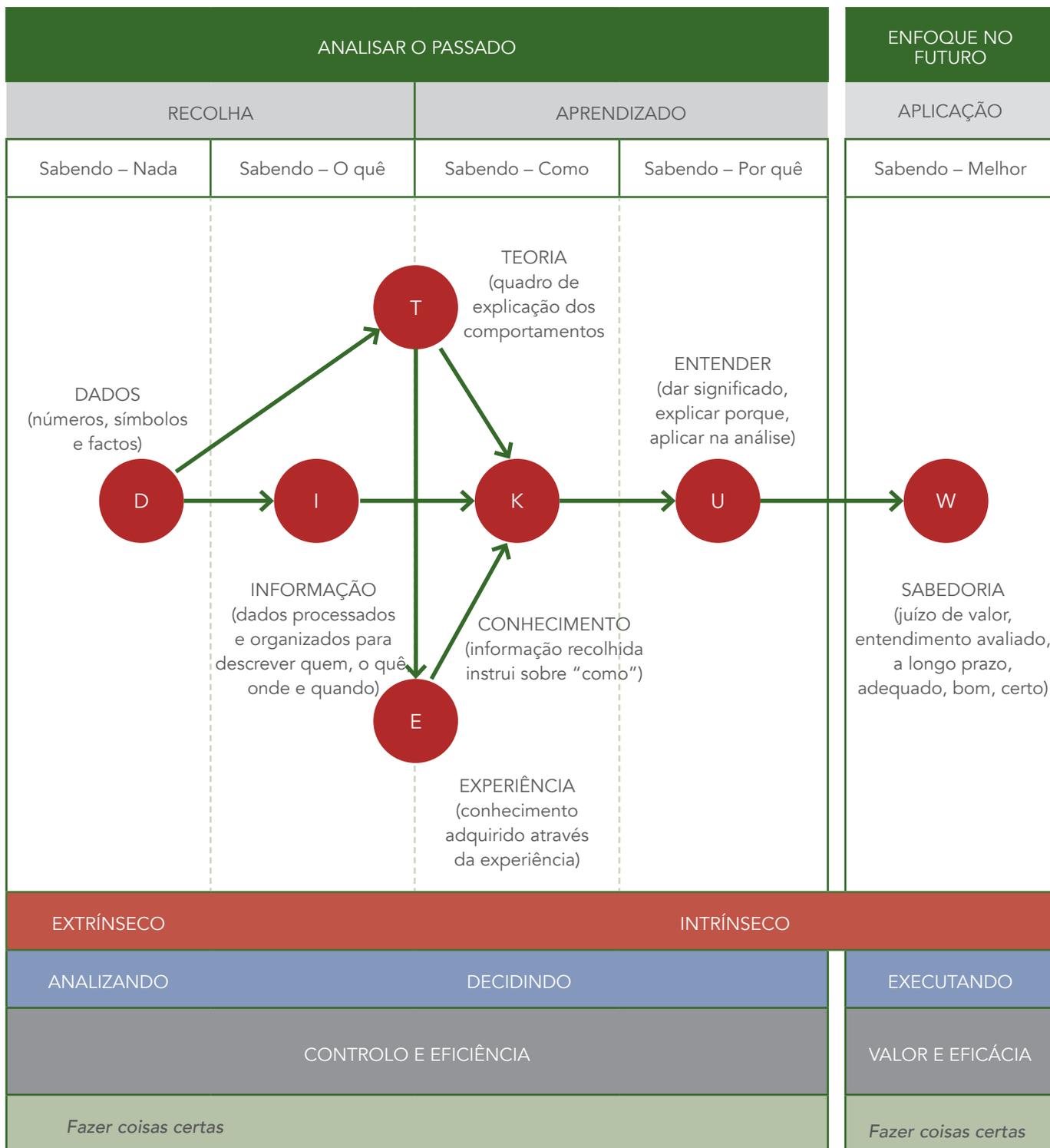
- A **Monitoria** centra-se, em primeiro lugar, na relação entre as actividades realizadas e os resultados previstos, com vista a "melhorar" a eficiência da implementação.
- A **Avaliação** centra-se, em primeiro lugar, na relação entre os resultados e os impactos, com vista a "comprovar" a eficácia da concepção.

Apenas os dados de M&A só em si, não são úteis, excepto quando transformados em informação, conhecimento que podem resultar em decisões (vide figura 1). Desenvolver um sistema de M&A é construir capacidade e prática de recolha de informação sobre acções passadas, e um processo de aprendizagem com base na experiência passada, de forma a orientar sobre o rumo a seguir no futuro.

O papel da M&A é de fornecer informação fidedigna para os decisores "fazerem a coisa certa" e "de forma correcta". Um sistema de M&A deve, portanto, fornecer informações que permitam:

- Melhorar o controlo e a eficiência dos sistemas de protecção social (relacionados em primeiro lugar com os objectivos "internos" da M&A acima mencionados); bem como,
- Comprovar o valor e a eficácia (relacionada, em primeiro lugar com os objectivos "externos" da M&A, acima mencionados).

Figura 1: Desde a recolha de dados até às decisões



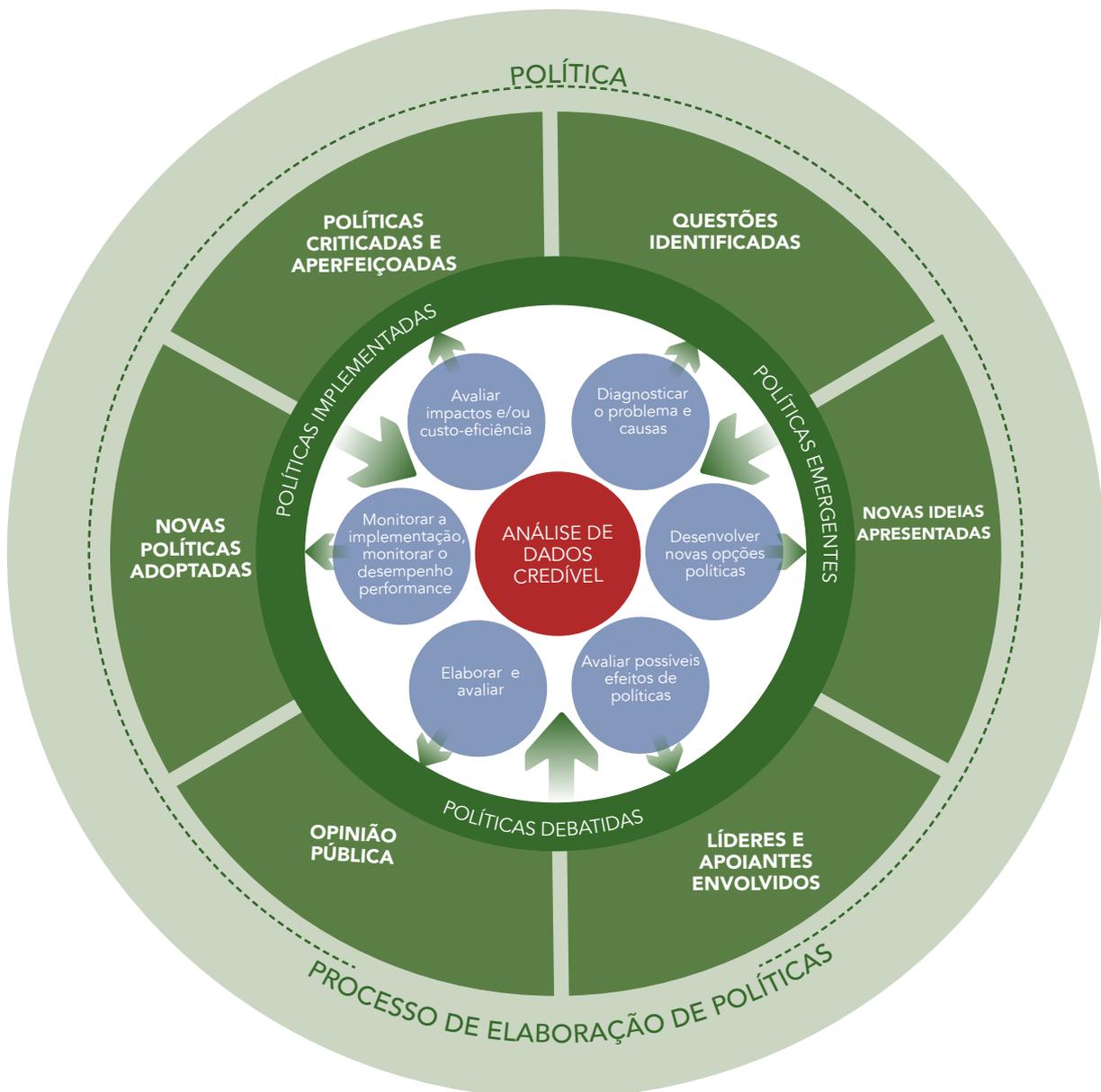
Fonte: Adaptado de Ackoff (1989).

1.2 ECONOMIA POLÍTICA DA MONITORIA E AVALIAÇÃO

1.2.1 M&A e o processo de formulação de políticas

O enfoque cada vez maior na “formulação de políticas baseadas em evidências” reflecte o papel central e cada vez maior de dados credíveis e da análise, a todos os níveis no âmbito do progresso no processo de formulação de políticas. Os instrumentos de monitoria e avaliação podem desempenhar vários papéis em diferentes estágios do processo de concepção e implementação de políticas (vide Figura 2).

Figura 2: As evidências e o processo de formulação de políticas



Fonte: Urban Institute, <<http://urbn.is/2gQc3hU>>.

No entanto, a tarefa principal dos decisores políticos é decidir se existe ou não evidência credível. O processo de aprendizagem é moldado por evidências, mas também por suposições e pressupostos teóricos, bem como pela experiência anterior (refira-se às etapas T e E na Figura 1). Além disso, as evidências fornecidas pelos sistemas de M&A competem directamente com fofocas, boatos, invenções, preconceitos, crenças antigas e opiniões de pessoas não abalizadas. Mesmo com a disponibilidade de informações de M&A imparciais e de alta qualidade, as decisões podem ser tomadas com base em opiniões e experiências anteriores, ou até mesmo descartando totalmente as evidências disponíveis.

A tomada de decisão é um processo complexo que envolve muitas variáveis, incluindo aspectos políticos. As decisões não são tomadas de uma forma linear e, geralmente, são resultado de vários interesses, influências e agendas de trabalho isoladas ou conjuntas. Em grande medida, **o sucesso ou fracasso de um sistema de M&A depende da interação entre as evidências e outros factores envolvidos no processo de formulação e de implementação de políticas.**

Os aspectos políticos interferem de três maneiras principais neste processo, e o avaliador que não consegue reconhecer sua presença pode enfrentar uma série de obstáculos e frustrações (Weiss, 1970):

- Em primeiro lugar, os programas e políticas com as quais a M&A lida são frutos de decisões políticas. Eles são propostos, definidos, debatidos, promulgados e financiados através de processos políticos e, mesmo durante a fase de implementação, continuam sujeitos a pressões – tanto de apoio como oposição – que decorrem dos jogos políticos.
- Em segundo lugar, porque o processo de M&A é realizado com a finalidade de tomada de decisões, os seus **relatórios entram na arena política**. A evidência de avaliação dos resultados do programa tem que competir pela atenção dos decisores, com outros factores também com peso no processo político.
- “Em terceiro lugar, e talvez a menos reconhecida, a própria **M&A tem uma postura política**. Pela sua própria natureza, ela faz declarações políticas implícitas sobre questões como a natureza problemática de alguns programas e sobre a impugnabilidade de outros, a legitimidade dos objectivos e das estratégias do programa, a utilidade das estratégias de reforma progressiva e até mesmo o papel apropriado do cientista social na formulação de políticas e programas.

Quadro 1: O papel da M&A para influência a expansão do programa de Transferência de Pensões Sociais (SCT) na Zâmbia

Em Outubro de 2013, o Parlamento Zambiano discutiu e aprovou o Orçamento do Governo dedicado às Transferências de Acção Social, para o ano de 2014, que representou um aumento oito vezes maior ao orçamento do ano anterior – 150 milhões acima dos anteriores 17.5 milhões de MZW aprovados em 2013.

Em retrospectiva, fica evidente que uma série de factores a decisão de expansão. Nenhum factor isolado era suficiente para justificar o aumento. Foi a união de vários factores que criou um ambiente propício para uma maior alocação orçamental.

Em primeiro lugar, o novo governo da Frente Patriótica (PF) eleito em novembro de 2011, colocou maior ênfase nas abordagens de protecção social para o combate à pobreza e desigualdades. O seu Manifesto de 2011-16 tem um capítulo inteiro dedicado à protecção social, que introduz o Programa Nacional de Protecção Social (NSPP) e destaca a importância do aumento do orçamento do governo para a sustentabilidade do programa de pensões sociais.

Em segundo lugar, a crítica contínua aos programas de subsídios do governo para fertilizantes, milho e combustível criou uma oportunidade para a canalização de recursos para programas a favor dos pobres conforme indicado pelo Gabinete do Presidente.

Em terceiro lugar, o Ministério deu início ao processo de elaboração da política nacional de protecção social, e apresentou-a ao Conselho de Ministros e a alguns Secretários Permanentes, em Maio de 2013 e esta iniciativa cobria também as constatações da avaliação do impacto do Subsídio de Apoio à Criança.





(continuação)

Em quarto lugar, o Conselho de Ministros desempenhou o papel de líder da iniciativa e confirmou a tese muitas vezes defendida de que grandes mudanças políticas requerem “liderança” política. Alguns analistas atribuíram esta decisão à atitude favorável do Presidente e a sua vontade de “promover” a agenda de protecção social.

As avaliações do impacto contribuíram de forma significativa para a melhoria e para conferir melhor reputação ao programa de transferências sociais entre vários sectores principais, incluindo o Ministério das Finanças. Em segundo lugar, os resultados da avaliação ajudaram a aprofundar a compreensão dos principais actores e ajudou na sua mudança de opinião quanto ao facto de acharem que as transferências sociais eram mais despesa de consumo do que investimento.

Fonte: Autores com base em Davis et al. (2016).

Quadro 2: Pressão política desbloqueia recursos para a protecção social

Ao assumir o poder em 1994, o novo governo de Nelson Mandela teve que começar a reconstruir uma nação que tinha sido dilacerada pelo Apartheid. Entre as suas primeiras medidas, o novo governo procurou combater a pobreza generalizada e reformar os serviços sociais distribuídos de forma injusta. A reforma do sistema do bem-estar da criança tornou-se prioridade máxima tornada ainda mais urgente pelo flagelo crescente do SIDA que afectava as comunidades já desfavorecidas.

Para dar início à reforma, o ministro da acção social e os líderes provinciais organizaram uma reunião sobre Apoio à Criança e à Família, com especialistas, através do Lund Committee. Em 1997, o comité propôs um novo programa de assistência social, o Subsídio de Apoio à Criança (CSG), que ofereceria 70 Randes (15 dólares americanos) por mês, a 30% das crianças mais pobres com idade inferior a sete anos. O Parlamento da África do Sul aprovou as recomendações do comité com uma alteração significativa: um aumento sobre o valor inicial para 100 Randes (21 dólares americanos). As condições para a recepção do subsídio incluíam a participação em programas de desenvolvimento e a necessidade de prova de estar imunizado.

As pressões políticas levaram o governo a expandir de forma gradual este programa. “Acessibilidade” às vezes era uma restrição, outras vezes não. O compromisso do governo com o CSG, apoiado activamente por organizações da sociedade civil a favor do programa, foi vital para a expansão da cobertura e impacto. Quando o programa foi lançado pela primeira vez, o ministro das Finanças, Trevor Manuel, temia que o sistema fosse insustentável e transformasse a África do Sul num estado de previdência social. Com o decorrer do tempo, ele se tornou um apoiante firme desta iniciativa. As evidências mostram claramente os seus benefícios para o desenvolvimento humano e confirmam o seu papel crítico no âmbito da estratégia geral do governo, visando reverter a desigualdade estrutural. Globalmente, o nível de investimento público nos subsídios sociais, e o CSG em particular, é um testemunho da dedicação do governo.

O Subsídio de Apoio à Criança foi adoptado e implementado num curto espaço de tempo, num ambiente fiscal apertado, e diante de muito cepticismo por parte da sociedade civil, principalmente porque os políticos conseguiram reunir apoio dos seus círculos eleitorais sobre a necessidade de promover justiça social e económica e eliminar o legado do Apartheid.

Fonte: Patel (2011).

1.3 EVIDÊNCIA DA M&A: OFERTA E PROCURA⁴

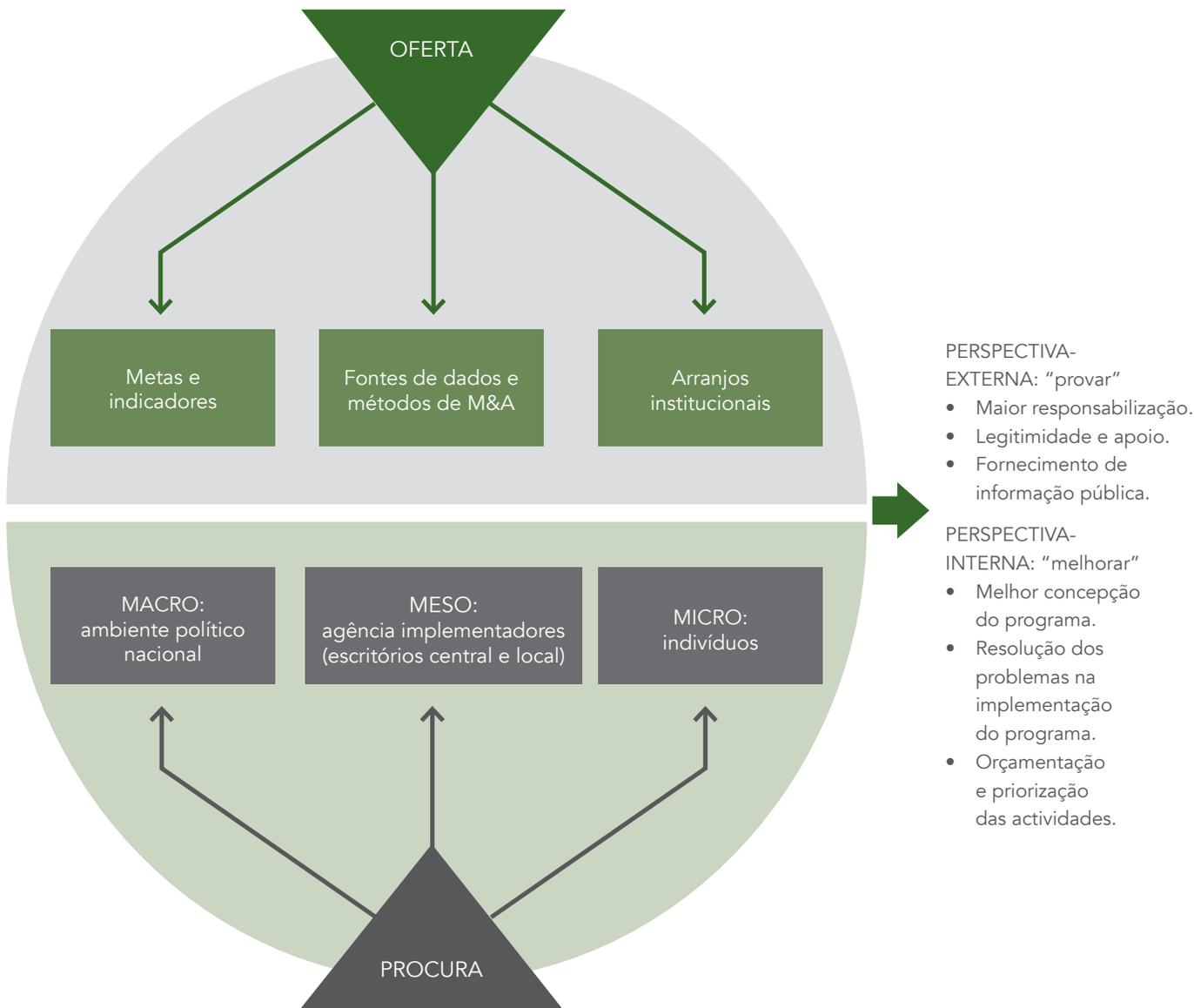
Para o alcance dos objectivos acima descritos, os sistemas de M&A devem ser concebidos de forma a obter equilíbrio entre a oferta (a capacidade necessária para produzir provas de qualidade em tempo útil e o seu custo) e a procura de tipos específicos de evidências necessários para os múltiplos usuários aplicarem na tomada de decisões. Discutimos como é que isto pode ser garantido na última parte deste documento.

O fornecimento de boas informações deve ser acompanhado pela procura e uso eficaz das evidências. Estas duas “forças” se reforçam mutuamente, resultando em melhor concepção de sistemas de M&A para protecção social. Os usuários de dados devem saber quais as evidências que precisam e por quê, enquanto os provedores de dados devem saber como produzir informações de qualidade. A oferta e a procura de informações de M&A devem funcionar em sincronia para evitar disparidades.

4. Grande parte desta secção foi extraída de Attah et al. (2015) e Segone (2008).



Figura 3: Procura e oferta de dados de M&A para protecção social



Fonte: Attah et al. (2015).

“Mesmo se as evidências forem tecnicamente boas mas não relevantes para a política, elas não serão usadas pelos decisores políticos. O oposto também se aplica, isto é, decisores podem ser forçados a usar evidências de baixa qualidade, se esta for a única evidência disponível que aborda suas questões políticas. É muito importante que se obtenha o equilíbrio entre ambos os princípios da autonomia profissional e prestação de contas e a relevância da evidência produzida”. (Segone, 2008).

Para garantir um equilíbrio bom entre a procura e a oferta de M&A, os seguintes factores são de extrema importância. Estes são abordados mais adiante na Secção 3.

- **Melhorar o diálogo entre os decisores e os fornecedores de evidências.** Para manter e manter este equilíbrio, devem ser envidados esforços concretos para garantir que haja diálogo constante entre os provedores de dados e os seus utilizadores. “Isto é estratégico porque, no final das contas, os decisores sabem o tipo de evidências que precisam, quando e por quê. Os estatísticos, avaliadores e pesquisadores sabem como fornecer essas evidências”. (Segone, 2008).
- **Tornar as evidências “utilizáveis” para a comunidade de formulação de políticas.** É fundamental garantir que os formuladores de políticas se apropriem das evidências necessárias para a implementação eficaz das políticas. As evidências não devem ser propriedade dos colectores de dados. O seu fornecimento deve ser fiável, fidedigno, bem disseminado, com amplo acesso para vários usuários e grupos de interesse. Uma questão fundamental é como comunicar as descobertas àqueles que precisam saber.
- **Dar incentivos para usar as evidências.** Um ingrediente chave para assegurar que os decisores políticos estão a usar as evidências é criar uma estrutura de incentivos que aumente a adopção das evidências. Isto compreende estratégias diferentes (veja mais sobre cenouras, paus e sermões na Secção 3), todas baseadas na noção de promover um bom desempenho baseado em resultados demonstráveis baseados em evidências).

Figura 4: aumento do uso das evidências equilibrando a procura e a oferta



Fonte: Segone (2008).

Muitos governos e organizações estão a migrar de “políticas baseadas em opiniões” para “políticas baseadas em evidências”, e estão no estágio de “políticas influenciadas por evidências”. Isto se deve principalmente à natureza do ambiente político e à capacidade técnica nacional de fornecer evidências fiáveis e de boa qualidade. O Quadro 3 descreve quatro situações possíveis.



Quadro 3: Da formulação de políticas baseada em opiniões para a formulação baseada em evidências

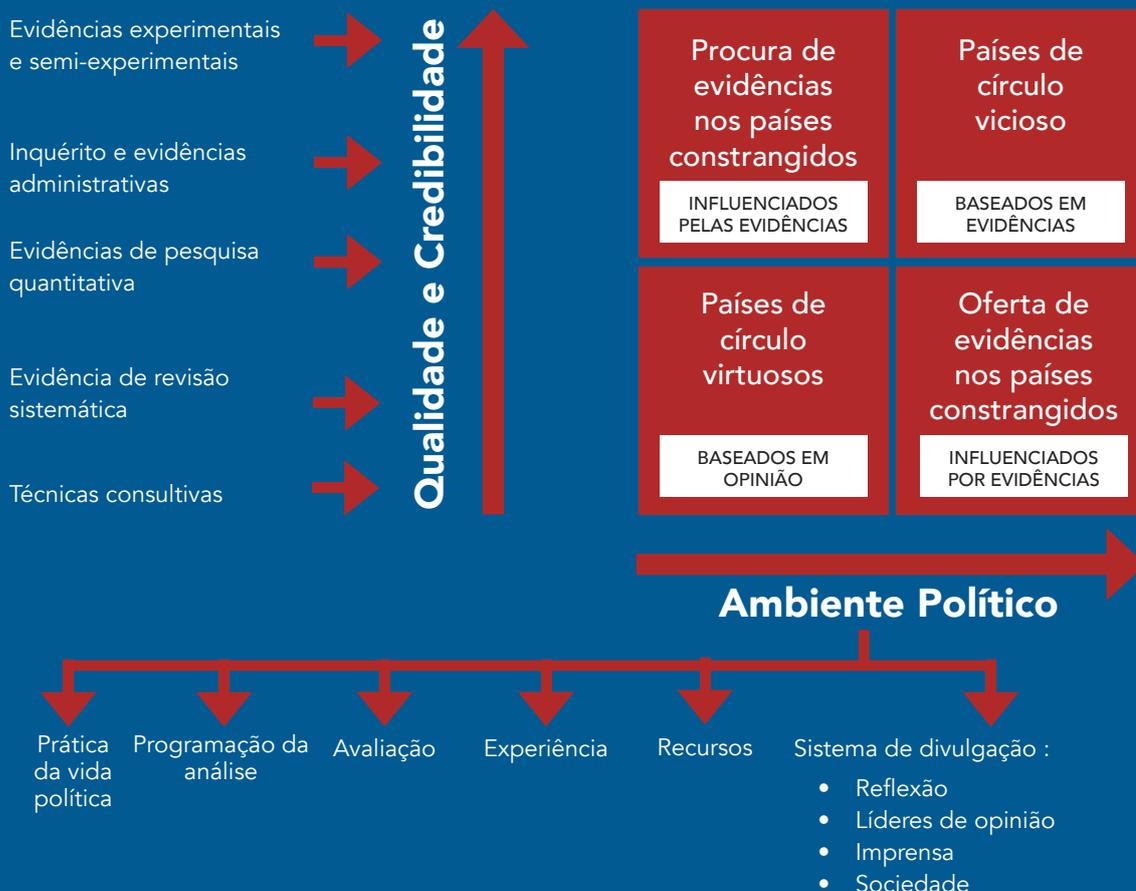
Países do círculo vicioso – As evidências são fracas e os decisores políticos fazem pouco uso delas. A formulação de políticas baseadas em evidências não é praticada, o que resulta em más decisões políticas e maus resultados de desenvolvimento. Neste caso, é necessário adoptar medidas que aumentem simultaneamente tanto a procura como a oferta de evidências, e melhorem também o diálogo entre produtores e usuários de evidências.

Evidência de países com restrição de oferta – Embora as evidências sejam fracas, elas são cada vez mais usadas pelos formuladores de políticas. No entanto, a deficiência de evidências reduz a qualidade da tomada de decisões, o que resulta em resultados de desenvolvimento insatisfatórios. É provável que os decisores políticos se ressintam de serem responsabilizados com base em evidências inadequadas. A prioridade é adoptar medidas que possam aumentar a quantidade e a qualidade das evidências, o que exigirá assistência técnica adicional para o desenvolvimento de capacidades, bem como para melhorar o diálogo entre produtores e usuários de dados. O desafio é encontrar um equilíbrio entre a produção rápida de melhorias das evidências, ao mesmo tempo que se estabelecem as bases para um melhor desempenho do sistema nacional de monitoria e avaliação a longo prazo.

Países com restrição de procura de evidências – A quantidade e a qualidade das evidências estão a melhorar, mas não são usadas para a tomada de decisões, porque os decisores políticos carecem de incentivos ou de capacidade de utilizá-las. Neste caso, deve-se dar prioridade à adopção de medidas para aumentar a procura de evidências, bem como para melhorar o diálogo entre produtores e usuários de dados.

Países do círculo virtuoso – A produção de boas evidências (ou pelo menos melhoradas) é acompanhada pelo seu uso generalizado (ou pelo menos pelo uso cada vez maior) na tomada de decisões. Estes dois processos se reforçam mutuamente, resultando em melhor concepção de políticas e melhores resultados de desenvolvimento.

Figure 5: Dinâmica do processo de formulação de políticas



Fonte: Segone (2008).



1.3.1 Compreender a necessidade de informação

Para uma adopção com sucesso das evidências produzidas através da M&A é essencial avaliar os interesses das várias partes interessadas, as necessidades de informações específicas e a influência que irão exercer bem como os incentivos em jogo.

Pode-se distinguir três categorias de partes interessadas em relação a sistemas de protecção social:⁵

- As **autoridades nacionais** com as suas várias componentes (o executivo, o legislativo, os organismos de controlo e supervisão), tanto ao nível nacional como descentralizado do governo. Estas diferentes partes interessadas nacionais podem ter interesses incompatíveis e podem ser consideradas como grupos homogéneos.
- A **sociedade civil** nacional (que também não é um grupo homogéneo sequer, é composto por ONGs, igrejas, instituições de pesquisa, grupos beneficiários, etc.).
- A **comunidade internacional** (doadores e parceiros de cooperação), sempre que for relevante.

Em termos de M&A, responsabilização e aprendizagem, cada um destes grupos tem os seus interesses (vide tabela 1).

Tabela 1: Principais intervenientes e necessidade de informação

NÍVEL	INTERVENIENTES	NECESSIDADES DE INFORMAÇÃO
Central	Deputados	Interessados principalmente por informações relativas aos seus círculos eleitorais e planos de desenvolvimento.
	Ministério das Finanças	Interessado principalmente no orçamento e eficiência/eficácia do programa bem como pelo seu impacto.
	Ouros Ministérios	Interessados na alocação de recursos e o seu impacto (especialmente quando estiver relacionado com as suas principais áreas de intervenção); algum interesse na coordenação das operações.
	Doadores	Grande concentração no impacto, sustentabilidade, Valor e Dinheiro, eficiência e eficácia das operações e responsabilização.
	Imprensa	Querem saber o que está a acontecer; geralmente informação mal usada para criar reportagens sensacionais.
	Unidade de Gestão dentro do Ministério de tutela	Mais interessada pela informação para planificação e orçamento (número de beneficiários, total do montante desembolsado, etc.) bem como respostas <i>ad hoc</i> a perguntas parlamentares.
	Unidade de Gestão dentro do Ministério de tutela	Foco em toda a informação acima referida + indicadores úteis para a gestão de programas (custo-eficiência e eficácia, cumprimento dos Padrões de Serviço, etc.)
Província/distrito	Autoridade Provincial/distrital	Interessada no impacto e no número global e tipos de beneficiários na província/distrito; informações para coordenação e gestão das camadas inferiores: pessoa, orçamento e Controlo de Qualidade.
Comunidade	Trabalhadores sociais comunitários; Líderes Comunitários; Organizações da Sociedade Civil	Interessadas no número de beneficiários dentro da sua área e outras informações para responsabilizar o programa (por exemplo, percepções do programa pelos cidadão).

Fonte: Autores.

5. Bamberger (1991).



As perguntas a seguir são fundamentais para os intervenientes na avaliação da M&A:

- Que decisões, havendo, que se espera que Sistema de M&A informe? O que é que as partes interessadas fariam diferente com base nas evidências fornecidas pelo sistema de M&A?
- Quando é que as decisões seriam tomadas? Quando é que a informação da M&A deve estar disponível para que seja oportuna e influente?
- Que informações são necessárias para fundamentar as decisões?
- Quem vai utilizar as evidências do Sistema de M&A, ou seja, quem tem vontade, autoridade ou capacidade de usar as lições do Sistema de M&A?

1.4 LIÇÕES PRINCIPAIS

- A Recomendação 202 da OIT apela aos países para, de forma regular, “recolherem, compilarem, e publicarem indicadores e dados estatísticos adequados”.
- Um bom Sistema de M&A é fundamental para salvaguardar o cumprimento da legislação existente, garantindo transparência e responsabilização (interna e externa) e desenvolvendo uma base para a melhoria constante dos sistemas de protecção social (melhorar a política/elaborar programas; resolver programas no domínio de políticas/programas; ajudar a priorizar, planificar e orçamentar).
- Os sistemas de M&A desempenham duas funções muito diferentes: eles oferecem evidências tanto para comprovar – ou para “fazer as coisas certas” – como para melhorar – ou seja, “fazer as coisas correctamente”. A ambas as funções devem ser atribuídas devida importância.
- Para atingir estes objectivos, os sistemas de M&A devem ser projectados de forma a obter um equilíbrio entre a capacidade (e custo) de produzir evidências em tempo útil e a qualidade – ou seja, a oferta de dados e procura de evidências de um determinado tipo ou natureza para a tomada de decisões de acordo com as necessidades dos vários utilizadores.
- A tomada de decisões é um processo complexo que envolve várias variáveis incluindo interesses políticos, e não acontece de forma linear.
- A medida que aumenta a capacidade de produção e utilização de evidências de qualidade aumenta, muitos governos estão a passar da formulação de políticas com base em simples opiniões, para um processo baseado em evidências.

2

ASSEGURAR O FORNECIMENTO DE DADOS DE M&A⁶

Os indicadores, as abordagens de M&A, as fontes de dados e os arranjos institucionais, que são discutidos em profundidade abaixo, são os principais elementos de um Quadro de M&A – ajudando a avaliar os programas em relação à sua Teoria da Mudança e o Quadro de Resultados relacionados.

2.1 DESENVOLVIMENTO DA TEORIA DE MUDANÇA

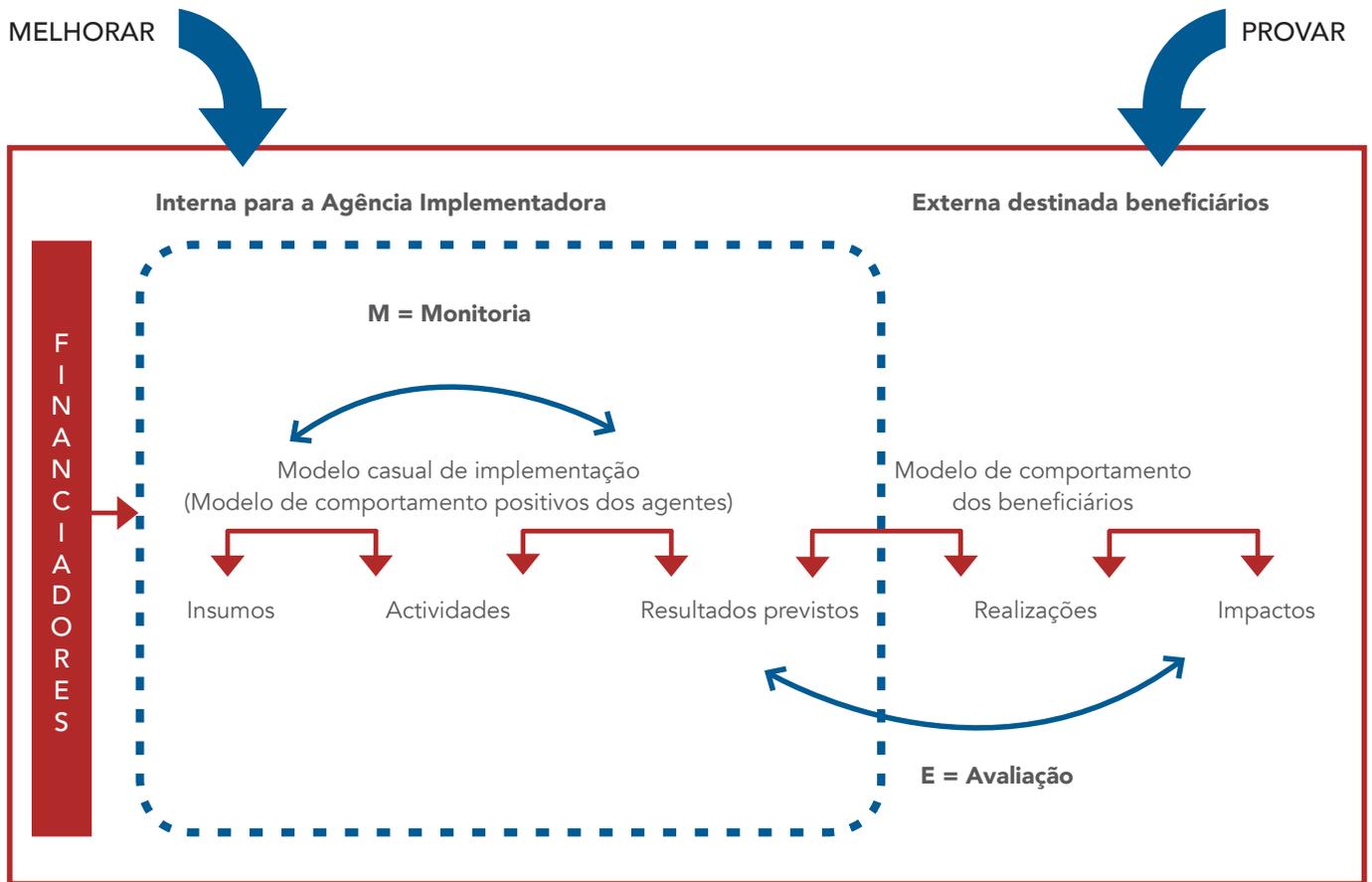
A abordagem do Quadro Lógico é um processo analítico e um conjunto de ferramentas usadas para apoiar a planificação e a gestão de projectos. Segundo o Banco Mundial (2000), “o Quadro Lógico tem o poder de comunicar os elementos essenciais de um projecto complexo de forma clara e sucinta ao longo do ciclo do projecto. É usado para desenvolver a elaboração global de um projecto, melhorar a monitoria da implementação do projecto e reforçar a avaliação periódica do projecto”. Ele fornece um conjunto de conceitos interligados que são usados como parte de um processo iterativo destinado a ajudar a análise estruturada e sistemática de uma ideia de projecto ou programa, ou a sua Teoria da Mudança.

A prática padrão, conforme articulada nas abordagens de planificação de projectos ou Quadro Lógico, descreve um “projecto de desenvolvimento” como contributos (recursos financeiros e outros), que são traduzidos por uma agência implementadora em actividades especificadas para produzir resultados úteis. Estes têm como objectivo as realizações e os impactos de maior bem-estar para os beneficiários previstos (Pritchett, 2013). Vide a Figura 6 para uma representação esquemática da estrutura do Quadro Lógico.

Suprimentos, actividades e realizações estão sob o controlo dos gestores de programas, pois o seu relacionamento depende do modelo de implementação e da organização. As realizações e os impactos estão fora do controlo dos gestores de programas, pois dependem de factores contextuais e da resposta comportamental dos beneficiários previstos (e de outros actores) da intervenção.

6. Grande parte desta secção deriva de Attah et al. (2015).

Figura 6: Quadro lógico o papel da M&A

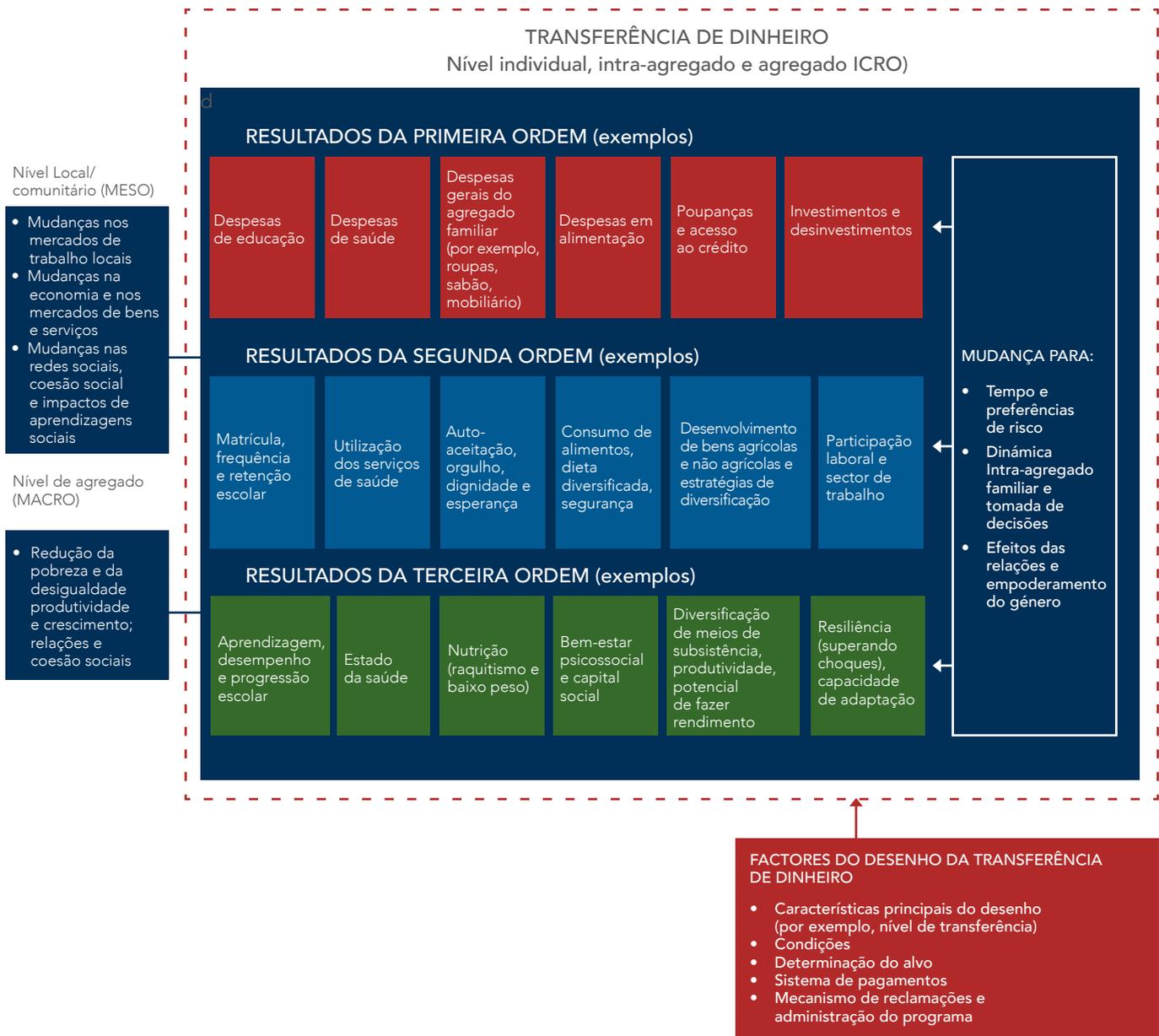


Insumos (o que é disponibilizado ao projecto)	Actividades (o que faz o projecto)	Resultados Previstos (realizações que levarão aos resultados)	Resultados Previstos (mudanças externas para o projecto)	Impactos (impacto a longo prazo sobre o bem-estar)
---	--	---	--	--

Fonte: Prittchet (2013).

A representação de uma teoria estilizada de mudança para um programa de protecção social é apresentada na figura 7 e um exemplo concreto de quadro lógico, com a definição de suprimentos, resultados e impactos para cada operação de transferência de dinheiro no Gana é discutido no Quadro 4.

Figura 7: Um quadro conceptual de transferência de dinheiro estilizado



Fonte: Bastagli et al. (2017).

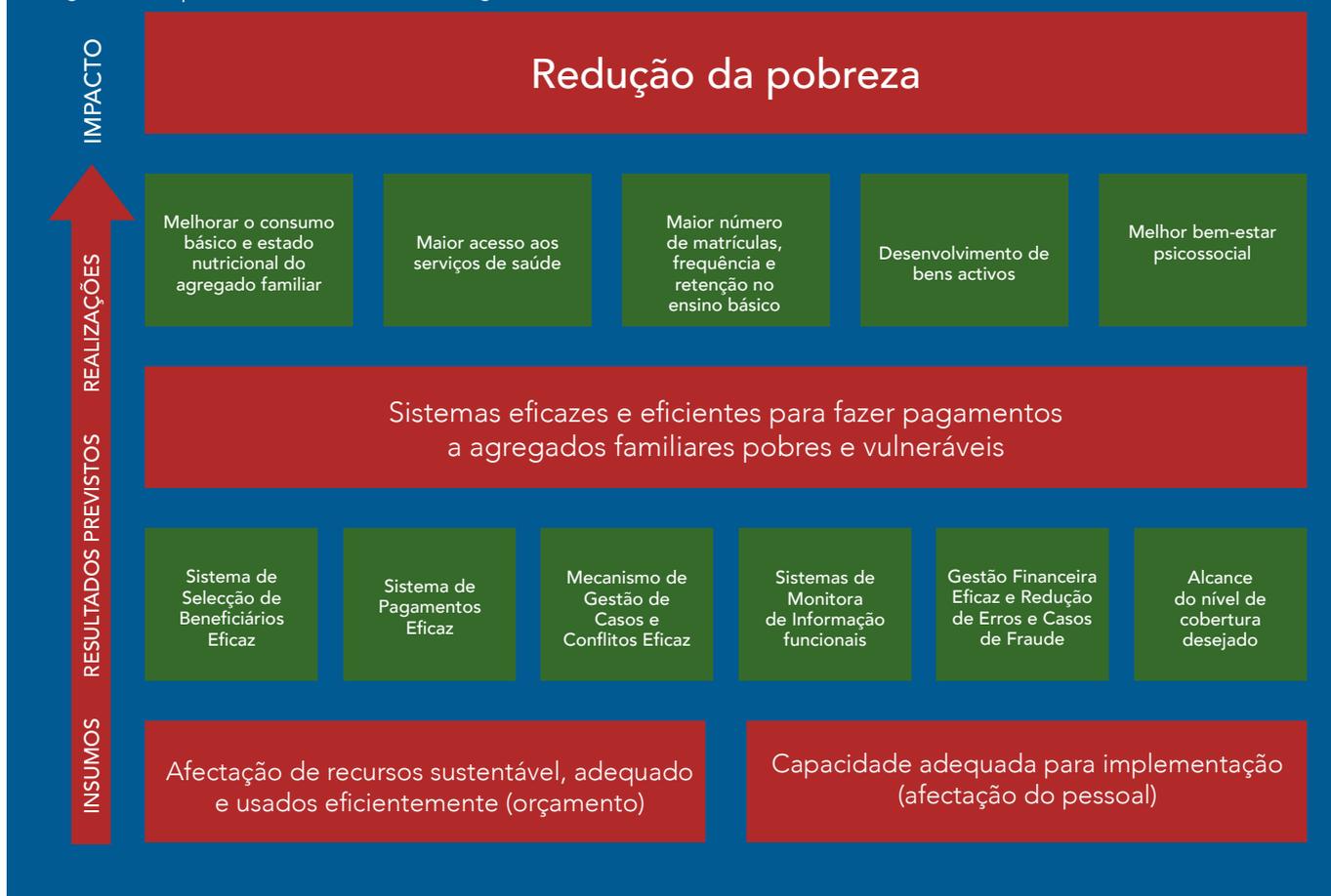
Quadro 4: Quadro de resultados do Programa LEAP do Gana: Dos insumos a impactos

O programa de transferência de renda LEAP é um programa emblemático da Estratégia Nacional de Protecção Social (NSPS) do Gana. O principal objectivo do LEAP é reduzir a pobreza através do aumento do consumo e da promoção do acesso a serviços e oportunidades entre os mais pobres e os vulneráveis. Os objectivos específicos do LEAP são:

- Melhorar o consumo dos agregados familiares e a nutrição básica entre as crianças menores de dois anos de idade, idosos (65 anos ou mais sem capacidade produtiva) e pessoas com incapacidades graves.
- Aumentar o acesso a serviços de saúde entre crianças menores de cinco anos de idade, idosos (65 anos ou mais sem capacidade produtiva) e pessoas com deficiências graves.
- Aumentar o nível de matrícula escolar básica, frequência e retenção de crianças beneficiárias entre os cinco e 15 anos de idade.
- Facilitar o acesso a serviços complementares entre as famílias beneficiárias.

A Figura 8 abaixo capta os diferentes estágios do processo de implementação, desde os suprimentos até ao impacto. Identifica as principais etapas envolvidas para que o LEAP alcance o seu objectivo de redução da pobreza extrema. Este quadro de resultados é o fruto de uma série de discussões realizadas com a equipa de gestão do LEAP e constitui o ponto de partida para o desenvolvimento do sistema de M&A.

Figura 8: O quadro de Resultados do Programa do LEAP do Gana





Os quatro principais componentes da teoria da mudança são descritos abaixo:

Suprimentos são os recursos necessários para realizar as actividades da intervenção. No contexto do LEAP, os insumos referem-se a números, a capacidade do pessoal e o fluxo dos fundos entre os diferentes níveis de agências de implementação. Os financiadores e implementadores do programa têm responsabilidade directa pela aquisição, controlo e utilização dos suprimentos; portanto, alcançar o benefício ideal dos recursos é estritamente uma questão interna. Estes suprimentos devem ser usados para actividades que visam obter uma gama de realizações.

As **realizações** são a evidência directa das actividades de uma intervenção. As realizações são uma função das acções dos implementadores dos programas e, portanto, estão sob seu controlo. No contexto do LEAP, a prestação efectiva de serviços depende de sete dimensões principais das realizações: 1) determinação eficaz do alvo; 2) sistemas de pagamento e gestão de processos; 3) gestão financeira; 4) cobertura; 5) existência de ligações com outras intervenções; 6) a presença da M&A efectivas; e 7) Sistemas de Gestão e Informação (SIG). Como as realizações estão sob o controlo dos programas, a sua monitoria proporciona uma reflexão directa do desempenho do programa.

Os **resultados previstos** respondem a questões relacionadas com a eficácia das actividades e dos produtos do LEAP. Neste contexto, esta área ajuda a incorporar a eficácia do LEAP. Esperam-se cinco resultados previstos no programa LEAP. São eles: 1) aumentar o consumo no seio das famílias; 2) melhor estado de saúde dos beneficiários; 3) aumento da frequência escolar; 4) observação das outras co-responsabilidades; e 5) maior acesso aos serviços complementares. Os resultados previstos são diferenciados dos impactos em termos de prazos. Em comparação com os impactos, os resultados exigem um tempo relativamente curto para afirmar que a intervenção conduziu aos resultados desejados.

Impactos referem-se às mudanças de longo prazo nas condições dos beneficiários. No contexto do LEAP, o impacto que se espera da intervenção do LEAP é a redução da pobreza.

Fonte: Governo do Gana (2013).

2.2 DEFINIÇÃO DOS INDICADORES

Cada país deve desenvolver os seus indicadores com base nas necessidades de informações específicas do país/política/programa:

- Os **objectivos da política/do programa** – A Teoria da Mudança, o Quadro Lógico (vide a secção anterior) e Padrões de Serviço específicos (vide Secção 4). Por exemplo, que informações preciso para avaliar se os Suprimentos, a Actividade, a Realização ou Resultados Previstos X no Quadro de Resultados foram atingidos e em que medida? Quais são os indicadores que me permitem medir se estou a trabalhar de acordo com as minhas metas de Padrão de Serviço?
- As **necessidades dos diferentes actores e das partes interessadas** – Por exemplo, o que é que o Actor X quer saber acerca da política/programa e com que finalidade? Quais são as informações que o Actor X precisa para cumprir adequadamente seus deveres em relação à política/ao programa? (Vide também a Tabela 1 acima).
- O **funcionamento dos principais processos de políticas/programas** – Por exemplo, quais são as principais etapas envolvidas no Processo X (por exemplo, registo e inscrição)? O que poderia dar errado em cada uma dessas etapas? Que informações são necessárias para monitorar cada uma dessas etapas?

Enquanto diferentes países desenvolvem sistemas muito diversos, Grosh et al. (2008) aconselha que um Sistema de Monitoria e Avaliação abrangente rastreará indicadores abrangendo suprimentos, processos, realizações, resultados previstos intermediários e finais e o desempenho de seus programas. De forma detalhada:

- **Suprimentos** – Orçamento, tempo de pessoal e outros recursos administrativos (embora difíceis de quantificar, e os custos operacionais geralmente não são discriminados pelo tipo de actividades que o pessoal executa).
- **Produto** – Número de beneficiários, tipologia dos beneficiários, número de transferências e outros serviços que lhes são prestados.
- **Resultado previsto/Impacto** – Indicadores para medir a melhoria no consumo dos beneficiários, receitas, salários, etc. (dependendo do programa da Teoria da Mudança) e satisfação com o programa – note que estes são difíceis de recolher para actividades padrão de monitoria e pertencem principalmente ao domínio de avaliação. No entanto, é possível usar alguma forma de monitoria de resultados (por exemplo, usando dados de pesquisas nacionais).



- Indicadores de desempenho ou de eficiência, de modo a cobrir a viabilidade do programa em relação aos objectivos. Estes indicadores não se concentram apenas no que foi investido ou nos produtos isolados, mas comparam os investimentos e os resultados com os objectivos que devem ser alcançados (por exemplo, manter os custos abaixo de um determinado valor). Portanto, os indicadores de desempenho estão ligados às metas e aos objectivos e servem simplesmente como “padrões” para medir o grau de sucesso na realização das metas. Os indicadores de desempenho são geralmente expressos sob forma de taxa, proporção ou percentagem.
 - **Eficiência das aquisições** – Se o programa aplicou melhor o dinheiro em relação às aquisições feitas. Por exemplo, custo médio de alimentos adquiridos para programas de alimentação escolar (resultados – alimentos adquiridos – relacionados ao custo total da prestação).
 - **Eficiência na prestação de serviços** – Com que eficiência os fundos foram aplicados para produzir resultados dos serviços. Por exemplo, número de pedidos processados por cada funcionário ou por USD1.000 de custos administrativos (resultado – pedidos processados – relacionados a insumos ou custos com o pessoal).
 - **Eficácia** – Resultados do programa (a mudança nos resultados) por unidade da realização. Por exemplo, redução da lacuna de pobreza por cada USD1.000 nas transferências (resultado X relacionado à unidade da realização).

Os indicadores seleccionados fornecem o “conteúdo” do sistema de M&A, (ou seja, “o que” é que está a ser medido, monitorado e avaliado). Eles devem ser: precisos e não ambíguos; apropriados ao assunto em questão; disponíveis a um custo razoável; fornecer uma base suficiente para avaliar o desempenho; e, passíveis de validação independente (Schiavo-Campo, 1999). Os indicadores devem fornecer uma base para um sistema de M&A desempenhar as duas funções de melhoria do desempenho interno e responsabilização externa. Em alguns países (vide, por exemplo, um estudo de caso sobre o Gana, no Quadro 5), os quadros de M&A de protecção social diferenciam entre:

- Indicadores com um **foco operacional e de gestão**, que são mais úteis para os gerentes de programa (servindo uma função interna de melhoria de desempenho).
- Indicadores que oferecem uma **visão geral do desempenho do programa**, que são mais úteis para as partes interessadas externas (doadores, governo, etc.) (servindo a uma função externa de prestação de contas).

Quadro 5: Quadro de M&A para o projecto de transferência de dinheiro LEAP, no Gana

A transferência de dinheiro do projecto Empoderamento dos Meios de Vida para Combate a Pobreza (LEAP) é um programa emblemático da Estratégia Nacional de Protecção Social (NSPS) do Gana.

O desenvolvimento de um Sistema de M&A justifica-se com base nos objectivos múltiplos do programa, nomeadamente: a) melhoria das operações do LEAP; b) facilitação de tomadas de decisão com base em evidências; c) encorajar a aprendizagem de lições; e d) garantia de prestação de contas.

A disponibilidade de informações de rotina e de monitoria actualizada deve:

- Permitir que os gestores de programas façam o melhoramento do seu desempenho através de planificação dos recursos necessários para alcançar os resultados previstos do programa;
- Prestar a informação necessária para fins de tomada de decisão.
- Garantir que as lições aprendidas voltem a fundamentar o desenho e as operações do programa.
- Manter as partes interessadas envolvidas são actualizadas acerca do impacto e eficácia do programa.

Neste processo, surge uma tensão implícita entre os dois conjuntos de objectivos. Isto porque os gestores do programa têm diferentes necessidades de informação em comparação com as partes interessadas externas. A estrutura da M&A foi desenhada para encontrar um balanço entre esses dois objectivos.

Para responder atempadamente a todos estes objectivos, o quadro de M&A do LEAP é composto por dois instrumentos fundamentais: O Quadro de Resultados Centrais (CRF) e o Quadro de Gestão Operacional (OMF).

Tabela 2: Quadro de dois indicadores de M&A do LEAP num relance

DIMENSÕES	QUADRO DE RESULTADOS PRINCIPAIS	QUADRO DE GESTÃO OPERACIONAL
Finalidade e audiência	Dá uma análise geral do desempenho do programa para partes interessadas externas (tais como o público, o governo e parceiros de desenvolvimento).	Oferece informações detalhadas sobre a actividade do programa para a direcção do LEAP.
Conteúdo	Cobre as áreas relevantes para o desempenho do programa, tais como determinação da população alvo, desempenho dos pagamentos, gestão de casos e outros componentes de resultados, bem como o impacto, os resultados e suprimentos (total de 15 componentes).	Concentra-se sobre procedimentos operacionais (Manual Operacional). Fornece informações mais aprofundadas sobre o processo com respeito a cada um dos oito componentes de resultados e dois componentes de renda.
Número de indicadores	É composto por 55 indicadores ao nível nacional.	200 + indicadores disponíveis ao nível distrital. Resumo dos 15 indicadores principais de gestão.
Periodicidade	Relatório Anual.	Relatórios trimestrais apresentam o resumo a nível nacional e regional.

O **Quadro de Resultados Principais do LEAP (CRF)** consiste em 55 indicadores relacionados com 15 áreas do quadro de resultados (Figura 9). Estes indicadores avaliam o nível de mudança desencadeada pelo programa em cada uma das áreas de resultados. Esta ferramenta fornece informações que permitem que o público em geral, a sociedade civil, as várias partes interessadas, contribuintes e outros patrocinadores saibam se os fundos foram ou não utilizados de forma eficiente e eficaz. Em outras palavras, o CRF é uma ferramenta de prestação de contas e desempenha uma **função na perspectiva externa** dentro do sistema de M&A. Todos os anos apresenta-se um relatório sobre os indicadores, onde são disponibilizados dados anuais do desempenho do LEAP.

Os indicadores do CRF foram classificados e priorizados em conjunto com o DSW em relação à sua relevância para o programa e a provável disponibilidade de dados. Esta lista foi revista mais profundamente tendo em vista a acessibilidade dos dados, a consistência interna e os indicadores já medidos nos estudos de avaliação de impacto e por um exercício proposto de Monitoria Independente. A distribuição dos indicadores entre os componentes é mostrada na Figura 9. abaixo.

Figura 9: Quadro de resultados essenciais da LEAP: Distribuição de indicadores por componente





A **Estrutura de Gestão Operacional (OMF)** do LEAP consiste em mais de 200 indicadores que permitem aos executores do programa monitorar uma série de processos operacionais, conforme estabelecido no Manual Operacional do LEAP. Por este motivo, os indicadores referem-se às oito áreas de resultados previstos e duas de suprimentos do quadro de resultados. Este conjunto de mais de 200 indicadores será gerado periodicamente como um agregado a nível nacional. Dada a riqueza de informações (pode-se considerar muitos indicadores para cada distrito), foi identificado um subconjunto de indicadores-chave de gestão mais fácil para proporcionar um acesso facilitado ao vasto conjunto de informações. Ele fornecerá informações de desempenho operacional ao nível regional e distrital. Analisando isto, irá suscitar dúvidas (por que esta região pode estar se saindo melhor em relação àquela região?). Estas questões podem então ser exploradas pela investigação de indicadores no OMF relacionados à questão e à região. Desta forma, os principais indicadores de gestão ajudam a definir quais as informações que devem ser recolhidas do OMF.

O OMF permitirá que os gestores do programa obtenham informações mais regulares e mais detalhadas sobre o desempenho diário do LEAP, a fim de facilitar a aprendizagem organizacional. O OMF é, portanto, uma ferramenta de gestão operacional, que facilita uma **função na perspectiva interna** do sistema de M&A.

Muitos destes indicadores podem ser desagregados ao nível regional, distrital e, em alguns casos, até ao nível da comunidade. Estes indicadores serão executados periodicamente a nível nacional, para esclarecer sobre o desempenho do LEAP nos oito componentes de superimentos e dois de realização. Foi elaborado um resumo dos **principais indicadores de gestão** para permitir que os gestores obtenham rapidamente as principais informações. Isto deve tornar o vasto conjunto de indicadores e informações contidos no OMF mais acessível. O mesmo proporciona um ponto de entrada para os gestores identificarem problemas que precisam de ser mais explorados. Posteriormente, dá a possibilidade de voltar atrás para o maior conjunto de indicadores e informações ao nível distrital para, se necessário, obter mais informações sobre determinados problemas de implementação.

Para obter informações completas sobre o âmbito e as características dos indicadores incluídos na estrutura de M&A estratégica e de gestão do LEAP, pode consultar a documentação detalhada disponível em: <<https://www.dropbox.com/sh/akd2u2bjgyjam92/AAD2XZAdi7lkChxnte-BHM4a?DI=0>>

Alguns elementos da estrutura de M&A do LEAP estão disponíveis para o público em geral como parte de um painel *on-line* que pode ser consultado em: <http://leap.gov.gh/dashboard/>.

Fonte: Governo do Gana (2013).



2.3 PRIORIZAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DOS INDICADORES

Os indicadores devem ser priorizados, aperfeiçoados e organizados como um processo interativo (um mapeamento alargado para as necessidades de informação pode levar a um certo número de indicadores que é extremamente grande e impossível de gerir). Este processo inclui:

- **Priorizar indicadores** – Com base numa avaliação realística da sua viabilidade e utilidade (por exemplo, durante os seminários participativos com todas as principais partes interessadas).
- **Aperfeiçoar cada indicador** – Para assegurar que preencha os critérios “CREAM” (CREME) e “SMART” (INTELIGENTE) (vide mais no Quadro 6) e pode ser calculado efectivamente. Isto envolve mapear cada indicador de volta à sua formula constituinte (numerador e denominador) e potencial fonte de dados, bem com definir como é que geralmente esse indicador será recolhido e por quem. Por exemplo, veja a Tabela 3 abaixo.

Tabela 3: Mapeamento do indicador

INFO	INDICADOR 1	INDICADOR 2	INDICADOR (etc.)
Nome do indicador			
Justificação (porquê é necessário)			
Fórmula para cálculo (x=y/z)			
Fontes de dados necessários para calcular (fonte x e y)			
Responsabilidades Institucional (recolhidos por X, analisados por Y, etc.)			
Periodicidade (em cada x mês)			
Níveis de desagregação			

Fonte: Autores.



Quadro 6: Indicadores SMART e CREAM

Os princípios CREAM e SMART são usados para a selecção de indicadores de bom desempenho. Os conceitos SMART e CREAM descrevem propriedades desejáveis de indicadores de M&A. A definição de indicadores CREAM e SMART é como se fosse uma apólice de seguro, porque quanto mais coerentes e precisos forem os indicadores, mais focalizados serão as estratégias de avaliação.

SMART = INTELIGENTE		
S	ESPECÍFICO	Um indicador mede apenas o elemento do desenho (resultado previsto, realização ou impacto) que se pretende medir e nenhum dos outros elementos no desenho.
M	MENSURÁVEL	Tem a capacidade de se poder medir, observar, atualizar, testar ou desafiar.
A	ALCANÇÁVEL/ REALIZÁVEL	O indicador pode ser atingido se a meta de desempenho especificar o montante ou o nível do deve ser medido para atingir o resultado.
R	RELEVANTE	Um indicador deve ser relevante. Deve ser uma medida válida do resultado e estar ligado através de pesquisa ou experiência profissional. Não há razão para criar um indicador que não está relacionado com o maior resultado.
T	VINCULADO AO TEMPO	O indicador está vinculado ao um cronograma. Deve dizer quando é que será medido.
CREAM = CREME		
C	CLARO	Preciso e sem ambiguidade.
R	RELEVANTE	Apropriado para ser assunto a tratar.
E	ECONÓMICO	Disponível a custo razoável.
A	ADEQUADO	Capaz de oferecer uma base bastante para avaliar o desempenho.
M	MONITORÁVEL	Passível a validação independente.

Fonte: Kusek e Rist (2004).



Quadro 7: Priorização de indicadores para Quadro de M&A do LEAP do Gana

Em finais de 2010, o programa emblemático do Gana, LEAP, iniciou um processo de desenvolvimento de um novo sistema (M&A) com o apoio de parceiros de desenvolvimento. O novo sistema teve como base os fluxos de trabalho e de dados existentes procurando, tanto quanto possível, melhorá-los, fornecendo informações importantes e, ao mesmo tempo, reduzindo o ónus sobre os gestores no terreno, ou seja, os funcionários distritais responsáveis pela implementação. O desenvolvimento de indicadores para o programa LEAP incluiu:

- Concordar com o governo e uma vasta maioria das partes interessadas num programa denominado Teoria da Mudança e desenvolver um Quadro de Resultados para priorizar os indicadores nessa base.
- Visitas de terreno aos níveis locais de administração do programa, de modo a avaliar as práticas existentes de M&A e avaliar as necessidades de informação nestes níveis. Isto revelou que os gestores de nível superior muitas vezes não estavam cientes dos desafios e das necessidades de tomada de decisões dos níveis inferiores;
- Uma série de seminários dentro da agência central responsável pela implementação para identificar eventuais lacunas, priorizar indicadores e desenvolver consensos. As consultas também foram alargadas a outros ministérios envolvidos no programa, levando a discussões sobre o papel da M&A na melhoria das ligações com outros programas sociais.
- Rastrear os principais processos de actividades (por exemplo, registo e inscrição, pagamentos, etc.) para cada programa que está a ser monitorado, a fim de garantir que cada aspecto da implementação do programa possa ser avaliado dentro da estrutura de M&A.
- Elaborar indicadores e metas para cada processo de actividade, vinculando-os aos Padrões de Serviço.

O primeiro processo de consulta culminou com um conjunto de mais de 100 indicadores, reduzido para 55 depois de negociações iterativas nos seminários (uma análise relevante dos indicadores de priorização incidiu sobre o acesso às fontes de dados subjacentes). Este conjunto de indicadores refinados foi mapeado de volta à sua fórmula constitutiva (numerador e denominador) e o potencial da fonte de dados (incluindo a definição da frequência com que esse indicador seria recolhido e por quem) ao nível de quadro (resultado, realização, etc.).

As principais fontes de dados e mecanismos institucionais para o sistema de M&A revisto do Gana foram desenvolvidos com base nos processos e estruturas já existentes (por exemplo, relatórios padrão tornaram-se mais úteis, introduzindo retorno e definição de indicadores), enquanto também introduziam um sistema SIG temporário baseado em Excel enquanto o software completo estava a ser desenvolvido e identificando as lacunas de capacidade e necessidades de treinamento.

Fonte: Autores.

2.4 DEFINIÇÃO DAS ABORDAGENS DE MONITORIA E AVALIAÇÃO

Existe um vasto leque de abordagens de monitoria e avaliação que podem ser adoptados para diferentes circunstâncias a diversos níveis do ciclo de implementação de políticas, dependendo das necessidades de informação entre as diferentes partes interessadas, quer internas quer externas, e a questões críticas para a decisão.

2.4.1 Destrinça das diferenças entre monitoria e avaliação

Ao discutir sistemas de M&A para protecção social, a abordagem padrão é juntar os dois conceitos de monitoria e avaliação, sem necessariamente fazer distinção entre os diferentes objectivos que as duas actividades ajudam a alcançar. A Tabela 4 resume as complementaridades entre as abordagens de monitoria e avaliação, ajudando a:



ASSEGURAR O FORNECIMENTO DE DADOS DE M&A

- **Monitoria** é necessário para uma administração e tomada de decisão eficientes, para melhorar a qualidade da prestação de serviços, para disseminação da informação visando fortalecer a aprendizagem e responsabilização institucional. Os princípios básicos para a monitoria de qualidade incluem o seguinte:
 - Deve ser simples e útil.
 - Deve ser oportuna, relevante, dependente, credível e precisa.
 - Deve ser participativa e inclusiva para todas as partes interessadas.
 - Deve ser flexível, recorrente e rotineira, não rígida.
 - Deve basear-se no pragmatismo e incidir sobre a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos.
 - Deve ser económica.
- **Avaliação** é necessária para compreender as mudanças nos resultados de um programa ou se os benefícios do programa derivam o grupo de resultados preconizados. Está estruturada para responder à pergunta: como seriam diferentes os resultados (tais como o bem-estar dos participantes) se a intervenção não tivesse acontecido? Isto envolve uma análise comparativa dos factos: a comparação entre o que realmente aconteceu e o que teria acontecido na ausência da intervenção.

Tabela 4: Comparação da monitoria e avaliação para protecção social

	MONITORIA	AVALIAÇÃO
Foco	Compreender e solucionar as falhas do programa e avaliar o funcionamento dos seus processos-chave, para melhor gestão (observe que isto pode incluir monitoria do resultado).	Resultados e impactos, determinar a relevância e o cumprimento dos objectivos, a eficiência, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade de desenvolvimento de uma política ou programa de protecção social.
Utilidade	Tem por finalidade a melhoria contínua do programa e responsabilização.	Presta informações para grandes decisões tais como o início, término, expansão ou redução de um programa.
Frequência	Uma actividade contínua e rotineira que devia ser um componente integral de qualquer programa.	Trabalho pouco frequente (realizada em certos momentos cruciais). Se a linha de base RCT for antes do início.
Cobertura	Abrangente – abrange todos os aspectos de um programa/todos os programas.	Menos abrangente – aspectos específicos ou programas específicos.
Profundidade da informação	Identifica se o programa está a ser implementado conforme se espera ou se os resultados do programa mostram existência de progresso ou não.	Identifica a mudança nos resultados decorrente de um programa ou se os benefícios do programa são canalizados aos grupo a que se destinam.
Custo	Envolve poucos custos anuais.	Envolve elevados custos para cada estudo.

Fonte: Adaptador Attah et al. (2014) de Burt and Hatry (2005) e Grosh et al. (2008).



2.4.2 Escolha da abordagem correcta de avaliação⁷

As abordagens de avaliação podem diferir essencialmente em termos das questões de avaliação tratadas (vide Quadro 8 abaixo) e as abordagens metodológicas adoptadas. Em termos gerais, existem duas famílias principais de avaliação:

- **Avaliação para fins formativos** – Para fundamentar as decisões acerca da melhoria do programa ou da política. A avaliação formativa é considerada em dois níveis:
 - **Nível de Programa** – Para melhorar a eficiência ou eficácia de mecanismos específicos de execução de programas (por exemplo, mecanismo de reclamações) a adequação dos serviços prestados (por exemplo, o volume de transferência de dinheiro ou a natureza de insumos agrícolas) ou integração/racionalização de questões transversais (por exemplo, integração e nutrição, género ou deficiência num programa).
 - **Nível Político** – Para melhorar o funcionamento do Sistema de protecção social (por exemplo, coordenação horizontal ou vertical) ou rever o plano de implementação do NSPP.
- **Avaliação para fins sumativos** – Avaliar o mérito ou o valor de um programa ou de uma estratégia, para servir de base para decisões acerca de expansão, redução, fusão, eliminação faseada ou reconcepção.

Quadro 8: Exemplos de questões-chave de acordo com os critérios OECD DAC

Relevância:

- A política/o programa é consistente com as necessidades do seu grupo alvo?
- Como é que a política/o programa se alinha bem com as prioridades das pessoas interessadas principais, tais como o governo?
- Como é que a estratégia do programa se adequa para atingir o objectivo do programa?

Eficácia

- Até que ponto o programa/a política está a atingir o resultado preconizado?
- Como pode a implementação do programa/da política ser melhorada para trazer resultados de acordo com os planos?
- Até que ponto o programa/a política está a atingir a população alvo prevista?

Eficiência

- Até que ponto o programa adquire/usa os *inputs* (recursos humanos e materiais) de qualidade apropriada ao preço mais baixo possível?
- Até que ponto os resultados produzidos são os máximos em relação a um certo conjunto de insumos?
- Podem os custos da política/do programa ser justificados pelos resultados?
- Até que ponto o programa tem produzido os resultados a tempo?

Impacto

- Até que ponto pode um determinado impacto ser atribuído ao programa/à política?
- Como terá o programa/a política feito diferença nas vidas da população alvo?
- Que resultados não previstos, seja eles positivos ou negativos da política/do programa?

Sustentabilidade

- Até que ponto as mudanças produzidas pela política/pelo programa serão mantidas?

Fonte: Pellens (2007).

7. Esta secção é extraída em grande parte de Pellens (2007).



A Tabela 5 abaixo discute a forma como diferentes tipos de avaliação podem ser relevantes e adequados em diferentes circunstâncias.

Tabela 5: Abordagens de avaliação alternativa

TIPOS DE AVALIAÇÃO	QUANDO USAR	O QUE MOSTRA	PORQUE É ÚTIL
Avaliação formativa	<ul style="list-style-type: none"> Durante o desenvolvimento de um novo programa. Ao modificar o programa existente. 	<ul style="list-style-type: none"> Se os elementos do programa proposto serão compreendidos e aceitos pela população. Grau a que uma avaliação é possível com base nas metas e objectivos. 	<ul style="list-style-type: none"> Permite modificação no plano mesmo antes da implementação. Maximiza a probabilidade do sucesso do programa.
Processo de avaliação	<ul style="list-style-type: none"> Logo depois do início da implementação do programa. Durante uma operação de um programa existente. 	<ul style="list-style-type: none"> Quão bem o programa está funcionando? O grau em que o programa está a ser implementado como foi concebido. 	<ul style="list-style-type: none"> Proporciona um aviso prévio para qualquer problema eminente. Oferece uma análise introspectiva sobre os processos de implementação e como pode ser melhorados.
Avaliação económica: Análise do custo Análise de custo-benefício Análise de unidade de custo	<ul style="list-style-type: none"> No início do programa (<i>ex-ante</i>). Durante o funcionamento do programa. 	<ul style="list-style-type: none"> Que recursos estão a ser usados e o seu custo (directo e indirecto) comparado com os resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> Oferece considerações <i>ex-ante</i> em relação a necessidade ou não de intervenção. Oferece aos gestores uma forma de avaliar os custos relativos aos resultados e melhora o desempenho.
Avaliação de impacto	<ul style="list-style-type: none"> Durante o funcionamento de um programa em determinados intervalos. No fim do programa. 	<ul style="list-style-type: none"> Até que ponto o programa atinge o seu objectivo final, por exemplo, redução da insegurança alimentar. 	<ul style="list-style-type: none"> Proporciona evidências sobre “que trabalhos” num contexto específico. Oferece o ideal de um conceito/desenho.
Revisões sistemáticas	<ul style="list-style-type: none"> Quando evidências acerca de uma dada intervenção são disponíveis a partir de estudos de avaliação de impacto numa vasta gama de contextos. 	<ul style="list-style-type: none"> Dá conclusões sobre uma questão que for a contestada resumindo evidências de todos os estudos disponíveis. 	<ul style="list-style-type: none"> Oferece evidência sobre “que trabalhos” de uma variedade de contextos. Permite comparar os resultados entre países de uma forma.

Fonte: Adaptado do Boaz et al. (2002).



Embora o propósito estabeleça a justificativa para uma avaliação, os objectivos e o âmbito definem em que é que a avaliação deve concentrar-se e quais são os elementos da avaliação política que devem ser cobertos (e quais devem ser excluídos). O foco da avaliação pode ser a política como um todo, um programa específico, um pilar ou estratégia, ou um tema (por exemplo, género, deficiência). Os objectivos e o âmbito podem ser discutidos com as partes interessadas ao mesmo tempo em que se faz a revisão do propósito e do uso, durante um exercício de definição de âmbito. Talvez seja necessária priorização para estabelecer uma agenda de avaliação viável. O Quadro 9 apresenta critérios que podem ser usados para decidir quais são os elementos do NSPP devem ser priorizados para avaliação.

Quadro 9: Critérios de priorização para apoiar a tomada de decisões sobre o foco de avaliação

- **Utilidade** – Até que ponto as constatações irão orientar a tomada de decisões políticas ou para a melhoria do programa?
- **Base de evidências** – A avaliação lida com a falta de evidências? Há necessidade de evidências adicionais ou já existe evidências bastantes?
- **Importância estratégica em termos de financiamento** – Quão importante é o programa para a política em termos de financiamento que absorve?
- **Importância estratégica em termos de objectivos** – Quão importante é o programa para a política em termos de contribuir para os seus objectivos?
- **Avaliação** – É prático avaliar o programa/a política? Possibilidade de avaliação analisa os seguintes aspectos:
 1. Adequação do desenho da política/do programa.
 2. Disponibilidade de informação para responder às questões de avaliação.
 3. Ambiente propício do contexto para implementar uma avaliação.
- **Tempo oportuno** – Pode uma avaliação ser feita a tempo para que as constatações sejam úteis para a tomada de decisão e acção? Os programas foram implementados por um período de tempo suficiente para poderem responder às questões da avaliação?

Fonte: Pellens (2007).

Um estudo de casos apresentado no Quadro 10 descreve a abordagem adoptada para o desenvolvimento de um quadro de M&A para a política nacional de protecção social da Zâmbia. O resto da secção discute de forma mais detalhada abordagens específicas de monitoria e avaliação.



Quadro 10: Estudo de caso – Quadro de monitoria e avaliação para a política nacional de protecção social da Zâmbia

O Governo da República da Zâmbia (GRZ) aprovou a política nacional de protecção social (NSPP) em Junho de 2014. A NSPP define a política social (SP) como “políticas e práticas que protegem e promovem a subsistência e o bem-estar das pessoas que sofrem de níveis críticos de pobreza e privação e/ou são vulneráveis a riscos e choques”. A política visa a concretização de um sistema de PS abrangente e integrado, agrupado em torno de quatro pilares: assistência social; segurança social e seguro social de saúde; meios de subsistência e empoderamento; e protecção. Além disso, a NSPP identifica um pilar transversal focado nos desafios das pessoas que vivem com uma deficiência (PWDs).

A política ressalta o papel dos sistemas de Monitoria e Avaliação (M&A) na criação de um sector de protecção social que é integrado e permite sinergias operacionais e complementaridades entre os programas. De facto, a NSPP reconhece que a ausência de um sistema de M&A abrangente e robusto perpetuou a implementação de programas onerosos e ineficazes com limitadas evidências demonstradas dos impactos da pobreza.

O quadro de M&A da NSPP inclui três componentes:

- **Um quadro de resultados** que representa a hipótese ou teoria de desenvolvimento sobre como uma mudança pretendida ocorrerá. Baseia-se em um argumento causal que diz “se fizermos a, b e c isso conduzirá a x, y e z”. Há muitas maneiras de projectar um quadro de resultados e uma variedade de terminologia que pode ser usada para descrever o caminho da mudança. Uma maneira comum de descrever esse tipo de mudança no sector de PS é definir os níveis de resultados na forma de uma representação visual que descreva como os suprimentos (recursos) e as actividades das partes interessadas levarão a conquistas específicas a curto prazo denominadas resultados, que por sua vez levam para produtos de longo prazo e, finalmente, para o objectivo principal do programa ou política ou o impacto pretendido.
- **Um quadro de monitoria** que expressa os resultados e processos de intervenção que serão monitorados regularmente e potencialmente avaliados. Define indicadores que serão usados para medir esses resultados e processos e incluem informações sobre como as provas serão recolhidas, frequência, responsabilidade e metas. O quadro de monitoria é baseado no quadro de resultados.
- **Um plano de avaliação** que identifica ‘o que’ será avaliado através da formulação de perguntas de avaliação. O plano de avaliação define o âmbito e o foco de uma avaliação mais detalhada e também usa o quadro de resultados como um guia.

Há muitos usos para um quadro de M&A, como planificação, comunicação, construção de consenso, aprendizagem, gestão e avaliação. No caso da NSPP, identificamos três usos prioritários que são:

- **Fornecer estrutura** em torno do que o GRZ quer alcançar no sector de protecção social (conforme definido pela NSPP), auxiliando na planificação e implementação de programas de PS.
- **monitorar e avaliar** o progresso no sentido da implementação da NSPP.
- **Ajudar na tomada de decisões** e construção de consenso, a coordenação e posse em torno de políticas e programas de SP por via do relatório que sai do sistema.

1) O quadro de resultados

A NSPP afirma o que deseja alcançar: “Contribuir para o bem-estar de todos os zambianos, garantindo que as pessoas vulneráveis tenham segurança de renda suficiente para atender às necessidades básicas e protecção contra os piores impactos de riscos e choques.” Os objectivos específicos da política e as medidas identificadas na política, juntamente com os princípios orientadores da política e o plano de implementação, fornecem contributo nas etapas intermediárias da mudança (produtos e resultados). O roteiro de mudança é descrito no quadro de resultados, conforme ilustrado na Figura 10.

Figure 10: Quadro de resultados da política nacional de protecção social da Zâmbia

Actividades		Produtos		Resultados		Objectivos/ metas	
Adoptar políticas, legislação, regulamentos e procedimentos favoráveis	Operacionalizar estruturas e mecanismos de coordenação e controlo a todos os níveis	Equitativo e descentralizado e plenamente equitativo e plenamente descentralizado	Serviços de protecção social com mais qualidade (acessibilidade, previsibilidade, pontualidade, receptividade e conveniência dos beneficiários, incluindo profissionalismo e <i>feedback</i> dos beneficiários)	Melhoria do acesso à habitação e ao vestuário	Melhoria do acesso e uso de cuidados essenciais de saúde, educação e WASH	Melhor alimentação e segurança nutricional	Melhor acesso aos mecanismos de mitigação de desastres
<p>Processos, instituições e programas de protecção social mais favoráveis/com melhor desempenho</p> <p>Conceber e implementar estratégias, mecanismos e procedimentos centralizados</p> <p>Desenvolver e implementar estratégias de sensibilização sobre programas de protecção social e outros aspectos para criar mais interesse</p> <p>Prestar formação e orientação para a melhoria da capacidade</p> <p>Elaborar e implementar actividades de M&A exaustiva e efectuar avaliações periódicas</p> <p>Carar sistemas de gestão, controlo e planeificação e integridade e baseados nas evidências</p> <p>Mobilizar, alocar e desembolsar recursos financeiros adequados</p> <p>Permitir a participação dos parceiros na tomada de decisões e implementação de programas de protecção social</p>		<p>Um sistema de protecção social funcional, integrado e sustentável</p> <p>Coordenação, comunicação e coerência eficazes entre os pilares e programas de protecção social</p> <p>Integração eficaz do género, portadores de deficiência, HIV e nutrição</p> <p>Melhor transparência e prestação de contas/responsabilização</p> <p>Financiamento mais adequado e mais previsível</p> <p>Processo de tomada de decisões com base nas evidências e na planeificação</p> <p>Quadro jurídico para a protecção social mais reforçado e harmonizado</p> <p>Sistema de gestão de riscos de desastres mais reforçado</p> <p>Funcionários bem formados e capacitados</p> <p>Compromisso político e apropriação por parte do governo</p>		<p>Melhor acesso à educação e utilização de formação vocacional e habilidades de empreendedorismo</p> <p>Melhor acesso a capital produtivo (terra, gado), capital humano e tecnologia</p> <p>Melhor utilização de capital social</p> <p>Melhor acesso e utilização de mecanismos de segurança social</p> <p>Melhor acesso e utilização de mecanismos de poupança</p> <p>Mais sensibilização sobre direitos e acesso a mecanismos de protecção</p> <p>Mudança de atitudes e percepção pública para com pessoas e grupos vulneráveis</p>		<p>Todos os zambianos gozam de melhor bem-estar e de protecção contra vulnerabilidades, e tem melhor segurança financeira e estão melhor equipados para participar na vida económica, social e política.</p> <p>Redução da pobreza e da pobreza absoluta</p> <p>Melhoria da resiliência e segurança individual, familiar e comunitária contra choques/riscos ambientais, económicos e sociais</p> <p>Melhor protecção aos grupos vulneráveis contra abuso, violência, discriminação e sua participação na vida da sociedade</p>	
				<p>Famílias e pessoas vulneráveis melhoram o acesso anual a bens e serviços essenciais e gozam de protecção contra desastres</p> <p>Famílias e pessoas vulneráveis melhoram e diversificam as suas estratégias de sobrevivência através do acesso a diversas formas de capital</p> <p>Famílias e indivíduos melhoram a as receitas e segurança social através de protecção melhorada contra crises de meios de sobrevivência e contra períodos de desastres naturais</p> <p>Indivíduos e Pessoas Vulneráveis têm capacidade de reivindicar e concretizar os seus direitos</p>			



2) O quadro de monitoria

Para cada nível do quadro de resultados foi proposta uma série de possíveis indicadores: incluiu a descrição do indicador, os meios de verificação ou como e onde adquirir as evidências para medir o resultado, a possível desagregação e a frequência proposta de recolha de dados.

A estrutura do quadro de monitoria é fornecida na Tabela 5. Os detalhes completos do quadro de monitoria proposto podem ser encontrados em <https://www.dropbox.com/sh/bnyyqhkk9ph07i/AAAgbiqfH_liUXJT4TAOTm1va?dl=0>.

Tabela 6: Indicadores do nível de impacto propostos da NSPP

Atributo	Indicador	Nome do Indicador	Meios de Verificação	Frequência da Recolha de Dados	Desagregação	Valor da Linha de Base	Observações
----------	-----------	-------------------	----------------------	--------------------------------	--------------	------------------------	-------------

3) O Plano de avaliação

A preparação do quadro de M&A da NSPP também compreendeu um exercício de definição de âmbito de avaliação. Espera-se que isto resulte no estabelecimento de uma agenda de avaliação contínua da NSPP que identifique um canal de avaliações para os próximos anos e seja revisto anualmente após uma discussão entre as partes interessadas sobre o propósito, uso, objectivos e âmbito da avaliação. Isso resultou na agenda de avaliação proposta, descrita na Tabela 7.

Tabela 7: Proposta da Agenda de Avaliação da NSPP

AVALIAÇÃO	JUSTIFICATIVA DA AVALIAÇÃO	POSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO
1. Avaliação formativa dos mecanismos de entrega das SCTs.	Finalidade: Melhorar o mecanismo de prestação de serviço SCTs, como mecanismo de pagamento electrónico ou mecanismo de queixas. Justificativa: A expansão da cobertura das SCTs torna oportuno aprender como o mecanismo funciona em novos distritos e em escala ampliada.	As SCTs têm dados relativamente bons disponíveis, os objectivos são claros e parece haver demanda para melhorar mecanismos de prestação.
2. Avaliação Formativa da demanda de SCTs as ligações com outros serviços sociais (pro exemplo, Nutrição e HIV)	Finalidade: melhorar as ligações das SCTs com outros serviços sociais, avaliar a hipótese de que, através de ligações de serviços mais fortes, o impacto ao nível das famílias pode ser melhorado. Justificativa: criar ligações sistémicas com outros serviços pode aumentar o impacto das SCTs.	
3. Avaliação de impacto da componente de Meios de Subsistência de Apoio das Mulheres (SWL) da GEWEL	Finalidade: mistura de avaliação formativa, sumativa e focada no conhecimento. Justificativa: pode contribuir para a crescente evidência internacional baseada em programas de graduação em SP.	A possibilidade de avaliação parece adequada na medida em que a recolha de dados primários é financiada.
4. Avaliação do Pacote de Segurança Alimentar	Finalidade: avaliação sumativa para decidir sobre o redesenho, continuação ou eliminação. Justificativa: A FSP existe há muito tempo sem evidências avaliativas sobre os resultados.	A possibilidade de avaliação precisaria de ser avaliada em termos de disponibilidade de informações e recursos
5. Avaliação formativa da coordenação da NSPP (ou NSPCS)	Finalidade: melhorar a função de coordenação/sinergia da NSPP (ou melhorar o desempenho da NSPCS). Justificativa: Evidências pontuais de que a coordenação não está a funcionar. A nova estratégia de coordenação pode exigir ajustes após a implementação inicial.	A avaliação sistemática e objectiva pode acrescentar valor.

Fonte: Simon et al. (2016).





2.4.3 Abordagens participativas de monitoria

Diversas abordagens têm sido usadas para aumentar o engajamento cívico e incorporar os pontos de vista dos beneficiários do programa na monitoria e na planificação do programa, promovendo a transparência e a prestação de contas. Por exemplo, na África do Sul, o departamento de desempenho, monitoria e avaliação na Presidência (DPME) iniciou uma “Estrutura para o fortalecimento das parcerias entre cidadãos e governos para monitorar a prestação de serviço no terreno, envolvendo um piloto de monitoria baseado no cidadão (CBM). “Este mecanismo de responsabilização iniciado pelo governo representa um esforço para incluir a experiência dos cidadãos na prestação de serviços em suas estruturas gerais de monitoria, avaliação e desempenho”. As ferramentas mais comuns para realizar a monitoria participativa incluem:

- **Ficha Informativa de Cidadãos e Inquérito de Satisfação de Beneficiários:** inquéritos participativos que fornecem informação quantitativa sobre as percepções dos usuários em relação à qualidade, adequação e eficiência dos serviços públicos – Vão além de um exercício de recolha de dados, sendo também um instrumento para exigir a responsabilização pública por meio da ampla cobertura da imprensa e da advocacia da sociedade civil que acompanha o processo.
- **Quadro de Resultados da Comunidade** – Ferramentas de monitoria qualitativa que são usadas para a monitoria local e avaliação de desempenho de serviços. Ao incluir uma reunião de interface entre fornecedores de serviços e a comunidade, o que permite o *feedback* imediato, o processo também é um forte instrumento de capacitação.

Quadro 11: Monitoria comunitária da protecção social em Moçambique

A **Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para a Protecção Social (PSCM-PS)** é uma rede de 35 organizações da sociedade civil, cujo objectivo geral é contribuir para influenciar os processos de tomada de decisões que podem tornar os serviços de Protecção Social acessíveis aos cidadãos moçambicanos, mas especialmente a grupos populacionais mais vulneráveis.

Uma das principais actividades desenvolvidas pela PSCM-PS é a **Monitoria Comunitária Independente (MCI) do Programa de Subsídio Social Básico (PSSB)**. Esta MCI está a ser realizada em parceria com o Governo através do Instituto Nacional de Acção Social (INAS) a nível nacional e local, com o objectivo de contribuir, promover a voz dos beneficiários e melhorar a qualidade e o impacto do programa.

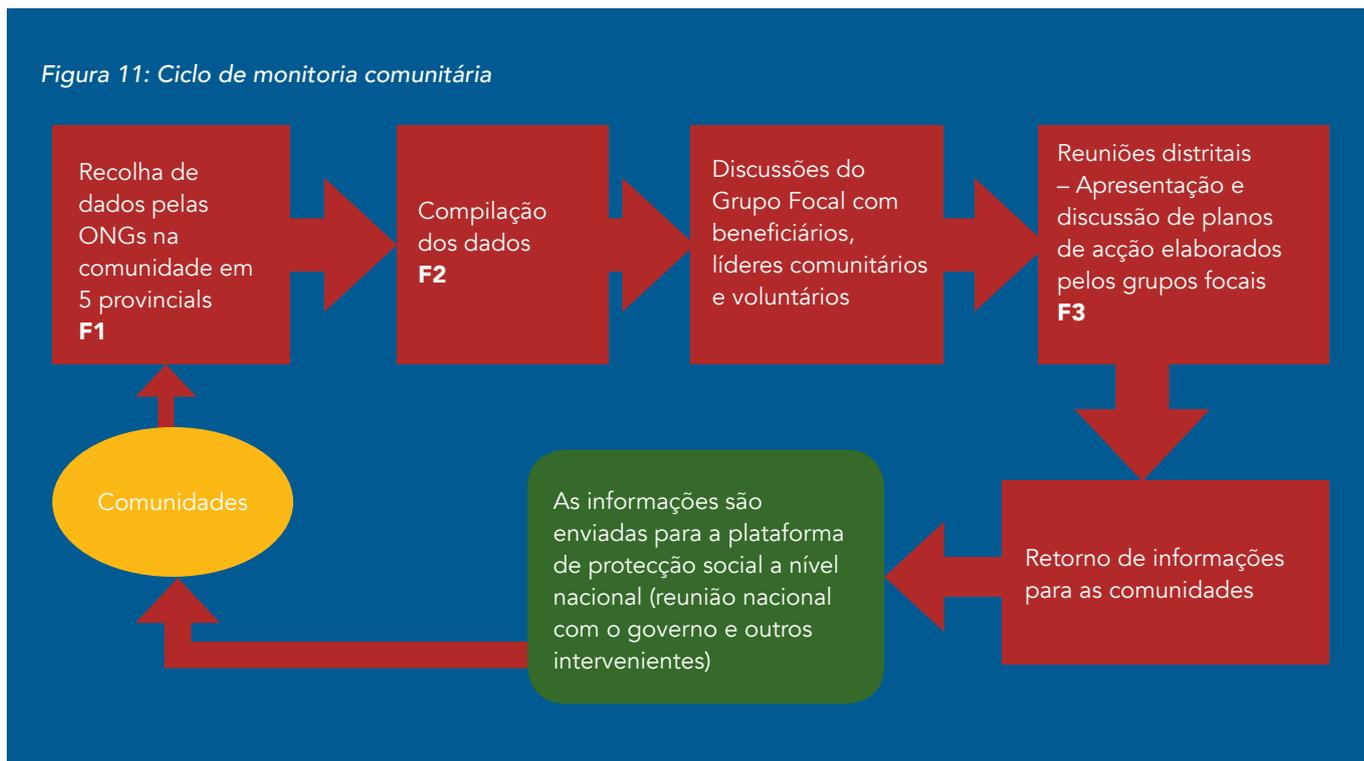
A metodologia utilizada, com o uso da folha de pagamento do INAS, é composta por 3 ferramentas que ajudam de forma simples:

- Ouvir os beneficiários através da **Ficha Informativa do Cidadão Comunitário – Ferramenta 1 (F1)** com 13 perguntas sobre o funcionamento do PSSB que são feitas ao beneficiário individual e anonimamente.
- Identificar os principais problemas através do **Quadro de Resultados Comunitário – Ferramenta 2 (F2)** onde os resultados obtidos com F1 são compilados nas diferentes comunidades onde o inquérito foi realizado.
- Buscar soluções a nível local com a **discussão dos Grupos Focais** (composta por beneficiários do programa e uma com líderes comunitários e permanentes) onde são seleccionadas as 3 perguntas com o maior negativo e 3 positivas da F1; e finalmente.
- Desenvolver um **Plano de Acção – Ferramenta 3 (F3)**, que é a apresentação da discussão do plano de acção feito com a comunidade, líderes e membros permanentes nos grupos focais em uma Reunião Distrital com os principais intervenientes e partes interessadas na protecção social a nível local.

Este mecanismo de monitoria permite incorporar propostas de soluções para os diversos problemas encontrados nas comunidades provenientes dos próprios beneficiários. Promove a participação e responsabilidade dos cidadãos na melhoria deste serviço público, cria um espaço para o diálogo entre funcionários do governo e facilita a advocacia para o aumento da qualidade e impacto da prestação de serviços e é considerado pelo Governo de Moçambique como um instrumento para melhorar a qualidade dos serviços prestados cuja implementação é a nível nacional.



Figura 11: Ciclo de monitoria comunitária



Fonte: Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para a Protecção Social (PSCM-PS).

2.4.4 Verificações independentes de monitoria⁸

As verificações independentes de monitoria (IMCs) são uma forma de verificar aleatoriamente os dados gerados a nível descentralizado na implementação da protecção social (por exemplo, formulários distritais de pagamento, gestão de processos e formulários trimestrais distritais). As IMCs fornecem uma metodologia estruturada para garantir o acompanhamento dos procedimentos operacionais do programa no terreno. Os dados das IMCs também podem ser usados para complementar e triangular outros dados. Os instrumentos das IMCs são projectados especificamente para verificar a conformidade no campo e os procedimentos do programa a nível institucional e familiar. Estes instrumentos fornecem mecanismos de controlo e acções de acompanhamento para todos os processos do programa.

Os instrumentos de IMC, sob forma de uma série de perguntas do tipo sim/não, são fáceis e rápidos de administrar (aproximadamente, de 10 a 15 minutos, no máximo) e de fácil introdução na base de dados para análise. Estas verificações cobrem uma variedade de temas, tais como pagamento, percepção sobre os serviços, registo, compreensão sobre o programa, inscrição, procedimentos de reclamação, etc. Existem quatro instrumentos de IMCs que abordam diferentes intervenientes no programa: agregado familiar, membros da comunidade, funcionários de assistência social a nível distrital, e provedores de serviços.

Os dados recolhidos e calculados a partir do processo de verificações de monitoria podem ser utilizados para fundamentar uma série de indicadores de resultados (determinação da população alvo, pagamento, gestão de casos, fraude) e alguns indicadores de resultados (segurança alimentar, serviços complementares). Vide, por exemplo, as áreas cobertas pelos diferentes instrumentos de verificação propostos no caso do programa LEAP, no Gana, na Tabela 7. Um exemplo do processo de verificação, assim como cópias dos formulários usados no âmbito do programa LEAP, podem ser encontrados aqui: <<https://www.dropbox.com/sh/akd2u2bjgyam92/AAD2XZAdi7lkChhxnte-BHM4a?dl=0>>.

8. Esta secção é em grande parte do Governo do Gana (2013).

Tabela 8: Enfoque dos instrumentos de verificação pontual propostos no caso do programa LEAP no Gana

TEMA	ABORDADO EM:			
	INSTRUMENTO DO AGREGADO FAMILIAR	INSTRUMENTO DO CLIC	INSTRUMENTO DO DSWO	INSTRUMENTO DO PSP
Capacidade		X	X	X
Elegibilidade	X			
Justiça/corrupção no programa	X			
Compreensão das regras de elegibilidade para o programa	X	X	X	
Compreensão do programa sobre as regras de retirada e graduação	X	X	X	
Inscrição	X	X	X	
Processo de pagamento	X	X	X	X
Local de pagamento	X	X		X
Gestão de casos (actualizações)	X	X	X	
Reclamações e queixas	X	X	X	
Percepções sobre o programa	X	X		

Fonte: Governo do Gana (2013).

As verificações independentes e os resultados relatados devem ser administrados por uma organização externa. Existem duas razões que justificam o uso de uma organização externa. Primeiro, uma organização externa permite objectividade e perspectiva necessárias, uma vez que não está envolvida nas operações diárias do programa. Em segundo lugar, uma das razões para o funcionamento eficaz do programa de transferência de renda é, frequentemente, a forte relação entre o escritório nacional e os escritórios provinciais/regionais e distritais. Visitas aleatórias e não programadas dos dirigentes dos serviços podem ameaçar e degradar estas relações e prejudicar o programa como um todo. Os locais para as verificações devem ser seleccionados aleatoriamente para fornecer quantidades de amostras suficientes para os resultados dos relatórios anuais.

2.4.5 Avaliação do impacto

A **avaliação de impacto** visa avaliar as mudanças que podem ser atribuídas a uma intervenção em particular. O objectivo da avaliação de impacto é averiguar até que ponto uma intervenção contribui para uma mudança do comportamento e situação dos seus beneficiários (a nível dos resultados e do impacto), ou em outras palavras, avaliar o impacto é estimar o nexo causal da intervenção sobre uma determinada variável de resultado.

O termo nexo causal é a chave para entender o foco principal de uma avaliação de impacto. Isto significa que alguma mudança aconteceu, e **tal mudança pode ser atribuída a uma intervenção específica**, e não a qualquer outro factor, iniciativa ou característica do contexto. Todo o propósito de uma avaliação de impacto é separar a mudança que é devida à intervenção, da mudança que pode ser devida a outros factores não claros.

O aspecto mais importante na análise do nexo causal é o conceito de **contrafactual**. Este conceito representa como teria sido o desempenho dos participantes na ausência da intervenção. Por exemplo, numa situação em que os beneficiários de pensão universal passam a ter três refeições por dia, a pergunta que se coloca é, quantas refeições estes beneficiários teriam, se não estivessem a receber esta pensão.

- A avaliação do impacto de uma intervenção através da comparação do que houve com os beneficiários ao longo do processo (a tradicional análise do antes e depois), pode ser muito enganadora, pois a mudança observada pode não ser devida à intervenção, mas a outros factores.
- A pergunta que uma avaliação de impacto pretende responder não é “o que aconteceu com os beneficiários”, mas sim “o que teria acontecido se os beneficiários não tivessem participado da intervenção”. Este é o chamado “contrafactual”.
- O problema é que não é possível observar directamente o “contrafactual”, pois não é possível observar simultaneamente um beneficiário recebendo e não recebendo a intervenção.

Um contrafactual pode ser encontrado entre os não-beneficiários, na forma de um grupo de controlo. Não é difícil encontrar um grupo de controlo, o difícil é encontrar um bom grupo de controlo. A bondade de um grupo de controlo depende de sua comparabilidade com os beneficiários (grupo de tratamento). Se os dois grupos não são comparáveis, a avaliação pode confundir diferenças nas características entre os grupos, para o impacto real (causal) do programa. Por exemplo, num distrito com transferências monetárias, pode-se ter o grupo de controlo proveniente de famílias com níveis de literacia mais elevados, porque vivem numa zona com os serviços de uma escola, enquanto o grupo beneficiário esta numa área sem instalações escolares. A avaliação constataria que o grupo de controlo tem níveis de alfabetização mais altos, sugerindo que a transferência de renda teve impactos negativos na escolaridade, quando, na verdade, a diferença não tem nada a ver com o programa.

Muitos dos desafios na concepção da avaliação de impacto têm a ver com a garantia de comparabilidade entre os grupos de controlo e tratamento. A fim de eliminar diferenças devido ao processo de selecção, a abordagem ideal é alocar unidades ao tratamento ou ao grupo de controlo, com base num processo de alocação aleatória. Na sua concepção (devido à lei dos grandes números), os grupos de tratamento e controlo serão totalmente comparáveis (em termos de características observáveis e não observáveis). Esta é a abordagem utilizada para os chamados Ensaio Aleatórios Controlados (RCT), que são mais comuns na área médica (por exemplo, para testar a eficácia de novos medicamentos) e são cada vez mais aplicados também para testar o impacto das políticas públicas, inclusive no campo da protecção social.

Os ensaios aleatórios nem sempre são viáveis e existem outras alternativas, com graus variados de fiabilidade para fornecer estimativas seguras do “nexo causal” real, conforme discutido na tabela 9. Para mais referências sobre abordagens e metodologias de avaliação de impacto, consulte o site da 3ie em: <<http://www.3ieimpact.org/en/evaluation/resources/impact-evaluation-resources/>>.

Tabela 9: Projectos de avaliação de impacto

CONCEPÇÃO	CARACTERÍSTICA PRINCIPAIS	TÉCNICAS	QUANDO USAR
Experimental	Grupos de intervenção e controlo designados aleatoriamente.	Ensaio aleatórios controlados.	Quando precisar da comparabilidade entre o grupo de tratamento e de controlo, por concepção.
Semi-Experimental	Concepções semi-experimentais identificam um grupo de comparação que é tão semelhante o quanto possível ao grupo de tratamento em termos de características de base (pré-intervenção).	Aqui estão técnicas diferentes para criar um grupo de comparação válido, por exemplo, <i>design</i> de regressão de descontinuidade (RDD) e propensão do quadro de resultados (PSM).	Usa-se onde restrições éticas, políticas ou logísticas, tais como a necessidade de uma distribuição geográfica em fases, excluem a possibilidade de aleatorização.
Não Experimental	Grupos estatisticamente diferentes ou comparados a si próprios.	Frequentemente assume a forma de comparação prévia e posterior apenas para um grupo de beneficiários, sem considerar o factor "contrafactual".	Quando não há grupo controlo. A atribuição causal é, neste caso, muito difícil de determinar através de métodos quantitativos.

Fonte: Adaptado de H. White e S.Sabarwal (2014).

Quadro 12: Serão as avaliações de impacto a bala de prata?

As avaliações de impacto tornaram-se extremamente populares no campo do desenvolvimento (vide Figura 12) e, especialmente no sector da protecção social. Praticamente todos os principais programas sociais de transferência de renda na África Austral e Oriental foram sujeitos a uma avaliação de impacto durante os últimos 10 anos e isto contribuiu, em muitos casos, para a expansão da sua cobertura e para o seu estabelecimento como programas nacionais (vide exemplo da Zâmbia na Tabela 1).

No entanto, a avaliação de impacto é apenas uma das várias ferramentas e abordagens de M&A disponíveis (vide tabela 4). As avaliações de impacto têm um desempenho extremamente bom em relação à questão específica que pretendem responder: o nexos causal de uma intervenção. Dependendo das circunstâncias, tal questão pode ser adequada, mas também muito restrita.

Ao avaliar se uma avaliação de impacto é o instrumento apropriado em determinadas circunstâncias, deve se ter em conta as seguintes limitações da abordagem:

- Geralmente as avaliações de impacto não estão equipadas para determinar as circunstâncias sob as quais um impacto observado pode ser replicado, fora das circunstâncias específicas no âmbito das quais a avaliação teve lugar (frequentemente designado por problema de validade externa). Elas não são baseadas em nenhuma teoria que pode ser usada para modelar e prever os impactos, e só podem determinar o impacto apenas a posterior.
- As avaliações de impacto podem ser dispendiosas, porque muitas vezes exigem a recolha de informações dedicadas, em pontos repetidos ao longo do tempo, tanto para os grupos de tratamento como de controlo.



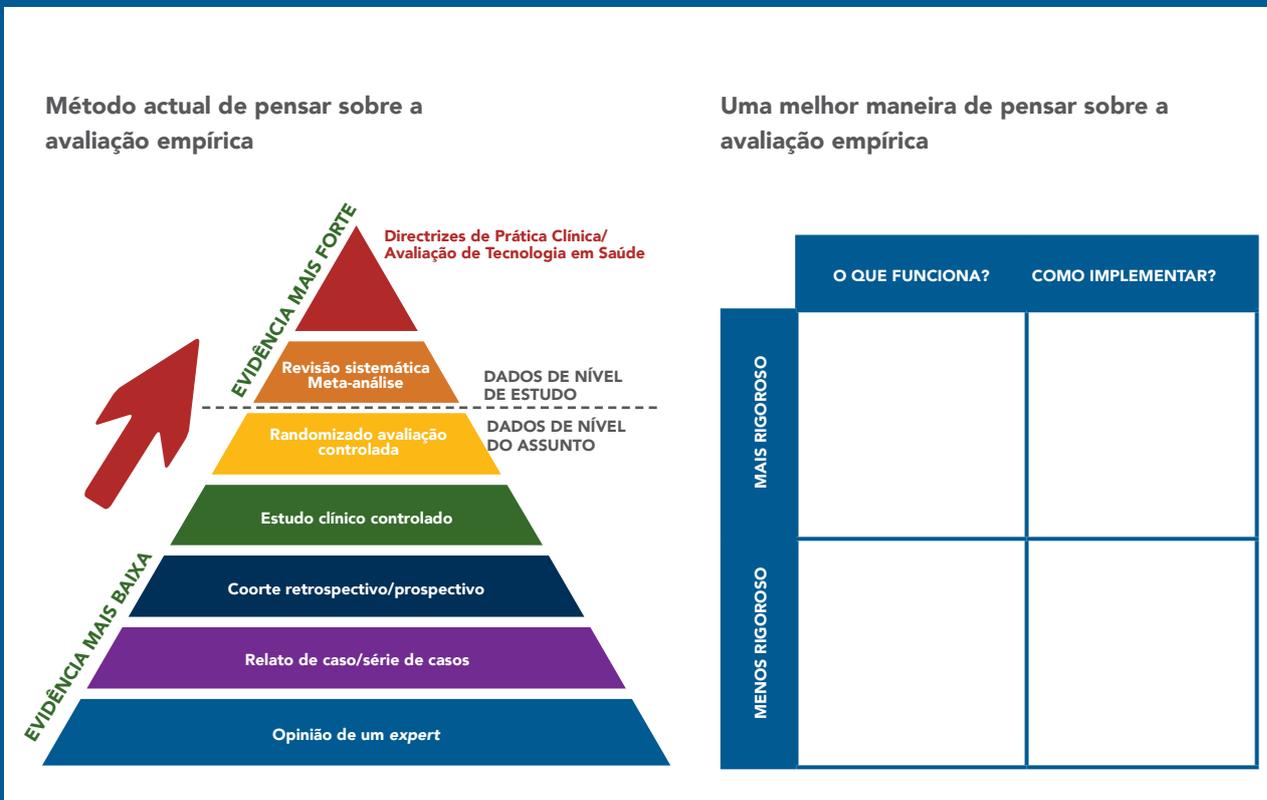
(continuação)

- Em certas circunstâncias, as avaliações de impacto podem ser consideradas **antiéticas** ou **impraticáveis**. Elas podem não ser aceites pelos formuladores de políticas e pela população alvo, que pode resistir à ideia de que um programa retém benefícios de um determinado grupo (o grupo de controlo) em detrimento da necessidade urgente de receber apoio. Por outro lado, a expansão gradual dos programas de protecção social é uma necessidade, porque os governos não dispõem de capacidade para expandi-los para todo o país, ao mesmo tempo: os grupos de controlo podem ser efectivamente identificados como parte de um plano escalonado de implantação do programa (naquelas áreas ou indivíduos que entrarão no projecto num estágio posterior).
- As avaliações de impacto são muitas vezes consideradas como **avaliações de “caixa negra”**, produzindo evidências muito rigorosas sobre a mudança havida em determinadas circunstâncias, mas não um entendimento suficiente do processo e dos factores críticos de implementação que levaram a essa mudança. A avaliação de impacto não explica necessariamente o porquê e como o resultado foi, ou não alcançado. As avaliações de impacto são mais versadas em “provar” a bondade de uma dada intervenção, em vez de fornecer aprendizado para “melhorar” a concepção ou implementação de tal intervenção.

O rigor é o principal padrão que as avaliações empíricas devem cumprir. No entanto, o rigor as vezes só é definido para a provar o que funciona. O painel esquerdo da Figura 12 abaixo, descreve a avaliação empírica, de acordo com o rigor das evidências que fornece sobre se uma dada intervenção vai atingir impacto particular. Os ensaios aleatórios são claramente a abordagem mais rigorosa de avaliação.

No entanto, avaliar o impacto (fazer as coisas certas) nem sempre é o que os formuladores de políticas precisam. Questões de rigor aplicam-se de forma semelhante a outros tipos de avaliação empírica, que se concentram em gerar evidências para melhorar a implementação (fazer as coisas certas).

Figura 12: Uma melhor forma de reflectir sobre o rigor na avaliação empírica



Fonte: Kleinfeld (2015), Deaton e Cartwright (2016).



2.5 DEFINIÇÃO DAS FONTES DE DADOS

A recolha de dados genuína para M&A pode ser uma actividade extremamente demorada e cara. Por essas razões, identificar as fontes de dados existentes (isto é, de onde vêm os dados), estabelecer a sua utilidade para fins de M&A e planificá-los cuidadosamente para fornecer exactamente os indicadores necessários, é uma tarefa importante.

Então, quais são as fontes de dados mais úteis para um sistema de M&A de programas de protecção social? A Tabela 10 abaixo descreve os potenciais pontos fortes e fracos das principais fontes de dados disponíveis para este sector. Estes devem ser avaliados de acordo com o contexto dos países (por exemplo, configuração institucional, bancos de dados existentes, etc.).

Tabela 10: Pontos fortes e fracos das fontes de dados seleccionadas para um sistema de M&A de protecção social

	PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
Sistemas de Informação de gestão de programas (SIG) (vide também Módulo SIG)	<ul style="list-style-type: none"> • Rotineira e prontamente disponível. • Grandes mostras (por exemplo, todas as famílias registadas). • Baixo custo. • Fácil adicionar outros relatórios e importa dados de outras fontes. • Pode gerar indicadores de desempenho úteis. • Permite rastreamento longitudinal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Custo/tempo de criação de SIG e relatórios de alta qualidade. • Os dados administrativos não podem medir todos os resultados e não podem ser usados para inferências. • Os dados só estão disponíveis quando o cliente está "no programa".
Relatórios administrativos periódicos sobre visitas, verificações pontuais, auditorias, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Simples e muitas vezes já em vigor. • Pode ser útil para resolver problemas de implementação em andamento. • Gera informações até o nível do beneficiário. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nem sempre preenchido, usado e analisado (geralmente em papel). • Inconsistentemente aplicado e focado em procedimentos (respondendo ao próximo nível de hierarquia). • Nem todos formulários e informações atingem o nível central de maneira útil (por exemplo, pagamentos perdidos). • Riscos de ser "anedótico".
Estudos <i>ad hoc</i> qualitativos	<ul style="list-style-type: none"> • Baixo custo. • Essencial para acompanhar as questões levantadas pela análise de números e para entender por que e como as coisas estão a dar errado. • Pode fornecer percepções sobre como os problemas podem ser abordados e resolvidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Requer capacidade de concepção, implementação e análise. • Amostra baixa. • Pode ser "anedótico" se tiver qualidade baixa.
Outras bases de dados administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • Integração de e para RH e informações para a Contabilidade para indicadores de desempenho. • Ligação com o Registo Civil e outras bases de dados sectoriais para M&A integrada. • Banco de dados do banco/provedor de pagamento para a monitora de pagamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de estabelecer acordos institucionais com diferentes intervenientes. • Custo de estabelecimento de vínculos de dados e coordenação. • Idealmente, requer DI Único (por exemplo, número de identificação nacional) para ligar. • Garantir a comparabilidade de dados.



(continuação)

	PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
Dados estatísticos oficiais (Censo, inquéritos aos orçamentos familiares, inquéritos de avaliação do nível de vida, inquéritos sobre a força de trabalho)	<ul style="list-style-type: none"> • Pode garantir uma riqueza de informações (renda familiar, consumo, educação, estado de saúde, etc.) a um custo muito baixo. • Dados nacionais abrangentes do censo ou pesquisas representativas poderiam ser usados para calcular a carga de trabalho, níveis de pobreza, cobertura, etc. • Poderia ser usado para avaliar a eficácia do impacto e da segmentação se a pergunta extra sobre o recebimento do programa fosse adicionada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Requer construção de relacionamento institucional com o escritório nacional de estatísticas. • Requer alta capacidade de análise. • Cálculo de estimativas para níveis administrativos mais baixos (por exemplo, distrito) pode não ser representativo (por exemplo, especialmente para menos de 5). • Pode não permitir a comparação de beneficiários e não beneficiários. • Garantir a comparabilidade de dados.
Avaliações de impacto contratadas externamente	<ul style="list-style-type: none"> • Importante para entender relações causais e gerar contrafactuais. • Necessário para indicadores que analisam a eficácia do enfoque, impacto no consumo, pobreza, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Custos muito altos (exige avaliadores externos independentes). • Resultados disponíveis no final do processo de políticas. • Raramente alimentam a melhoria e a planificação do programa.
Monitoria Comunitária	<ul style="list-style-type: none"> • Muito importante obter a monitoria de baixo para cima e avaliar a satisfação com a prestação de serviços (por exemplo, fichas informativas do cidadão, pesquisas sobre percepção, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Criar incentivos para fazer com que isto aconteça; arranjos institucionais, etc. • Onerosos, requer capacidade e pode ser insustentável.

Fonte: Autores.

É importante avaliar e seleccionar estas possíveis fontes de dados com base em quatro critérios principais:

- **Combinar componentes de monitoria e avaliação:** garantir que as funções de monitoria não sejam ofuscadas pelos objectivos da avaliação.
- **Basear-se nas fontes de dados existentes:** ajuda a reduzir custos, torna um sistema mais sustentável, requer menos gestão activa e evita a duplicação de trabalho. Tais fontes podem ser classificadas como internas (geradas e geridas pelo programa) e externas (geridas por actores externos – requerem coordenação). Por exemplo:
 - **Interna** – Os SIG do programa e sistemas integrados para a gestão de informações no sector de protecção social podem ser programados para oferecer uma vasta gama de relatórios normativos de M&A (vide o Módulo SIG);
 - **Externa** – Os dados estatísticos oficiais podem oferecer excelentes percepções simplesmente através da adição de uma pergunta sobre o recebimento dos benefícios aos inquéritos existentes (por exemplo, inquéritos sobre o orçamento familiar).
- **Garantir a triangulação de vários tipos de fontes de dados, internas e externas ao programa.** Isto pode melhorar o potencial de análise (veja as tabelas abaixo, nesta secção, como exemplo).
 - Embora os dados dos SIGs do programa forneçam informações substanciais, eles não necessariamente ajudam a entender como e por que um programa está a fornecer e a atender às necessidades dos beneficiários (ou não). Pesquisas qualitativas e abordagens de monitoria participativa, trianguladas com outras fontes, podem ajudar a abordar essas questões fundamentais.
- **Minimizar o ónus da recolha e análise de dados:** garantir que os dados do sistema sejam projectados principalmente para serem gerados como parte integrante da administração normal, e não como uma tarefa adicional. Isso também implica automatizar as funções de relatório sempre que possível (por exemplo, dentro de um SIG do programa).

Além dos pontos fortes e fracos discutidos acima, um país que pretende estabelecer uma estrutura de M&A também deve considerar cada fonte de dados: principais usos e foco (quais áreas e indicadores deve abordar dentro da estrutura); acessibilidade (facilidade de utilização prática, especialmente a curto e médio prazo); frequência recomendada (frequência de recolha e análise dos dados dessa fonte); tamanho da amostra e; custo potencial.

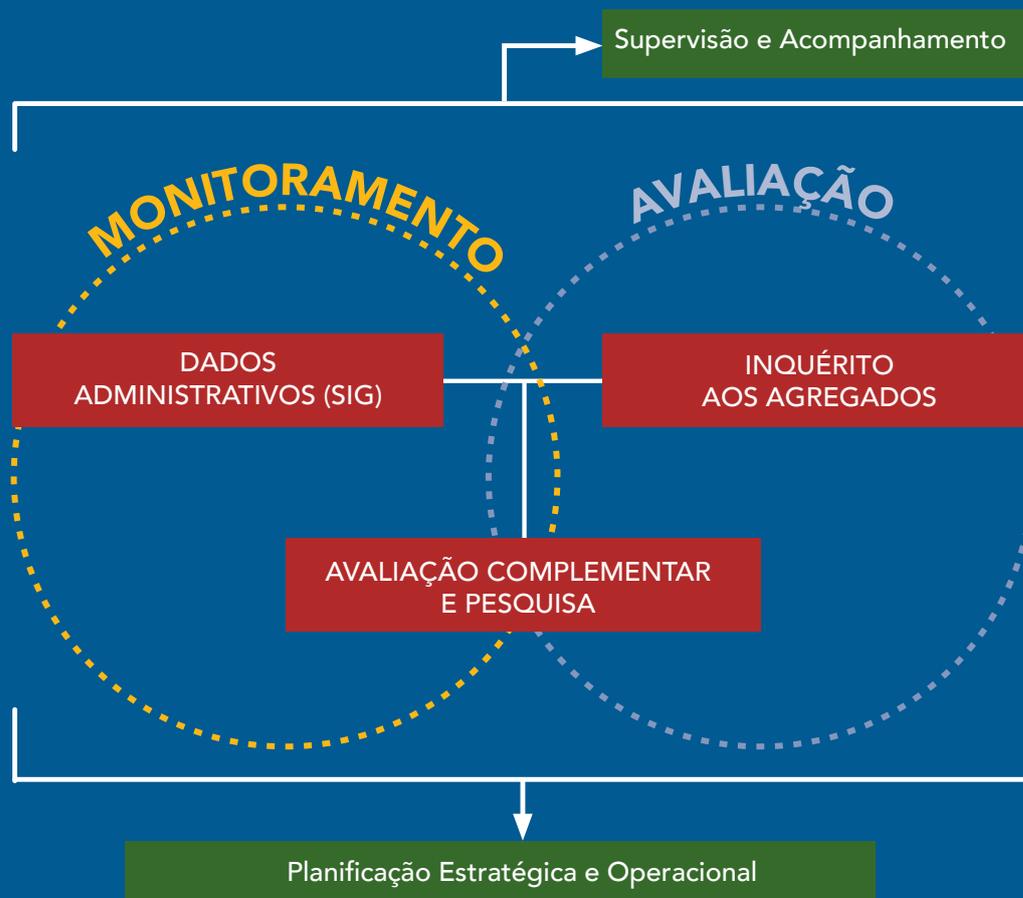
Quadro13: Fontes de dados no sistema de M&A proposto para o INAS em Moçambique

O sistema de M&A proposto para o programa de protecção social do Instituto Nacional de Acção Social (INAS) em Moçambique baseia-se em três principais fontes de dados:

- O **Sistema de Gestão e Informação (e-INAS)** permite recolher, agrupar e gerir todas as informações relevantes em diferentes estágios de implementação do programa (selecção, pagamentos, gestão de casos, etc.) desta forma permitindo uma monitoria efectiva e permanente da implementação e dos resultados do programa.
- O **Instituto Nacional de Estatística (INE)** recolhe e analisa a informação através de inquéritos nacionais, que podem ser críticos para a monitoria e avaliação dos programas do INAS.
- **Avaliações e inquéritos complementares** são realizados por intervenientes externos e pelo próprio pessoal do INAS, para fornecer informações adicionais sobre tópicos de interesse específico, incluindo percepções dos beneficiários e impacto dos programas do INAS. Este processo também inclui um sistema de M&A baseado na comunidade (vide tabela 11, acima).

Conforme ilustrado na Figura 13 abaixo, os três instrumentos de M&A são integrados em dois processos críticos para a melhoria contínua do INAS: a) supervisão e acompanhamento dos níveis de implementação descentralizada e b) planificação estratégica e operacional.

Figura 13: As componentes básicas do sistema M&A do INAS



Fonte: Governo de Moçambique (2014).

Quadro 14: Ferramentas de M&A em ambientes de baixa capacidade

A Etiópia é um exemplo das dificuldades de administração de um sistema de M&A num país de baixa renda e com fraca capacidade, e da necessidade de adaptação e simplificação contínuas. O seu Programa de Redes de Segurança Produtiva (PSNP) tem um bom sistema de M&A, projectado para rastrear o progresso de uma variedade de contribuições, actividades e produtos para fins de prestação de contas, bem como para permitir acções correctivas imediatas, à medida que forem identificados os nós de estrangulamento. O sistema visava apenas a simplicidade, como forma de responder à fraca capacidade das principais unidades do programa.

No entanto, o plano de monitoria encontrou muitos obstáculos logísticos, com apenas 40 dos 232 distritos a apresentar relatórios (e com atrasos), durante o primeiro ano de implementação - e o restante dos distritos não apresentou nenhum relatório. Os principais obstáculos foram a falta de pessoal local, baixo nível de qualificações e grande movimentação dos funcionários existentes e a precariedade das infra-estrutura em alguns distritos (por exemplo, cerca de 20% não tinham electricidade). Para a produção de uma quantidade mínima de dados de monitoria, houve necessidade de implementação de vários sistemas adicionais.

- Em primeiro lugar, para avaliar o programa em relação ao número de beneficiários e desembolsos reais, o programa instituiu um sistema de resposta de emergências baseado em amostras, onde informações de cerca de 80 distritos foram recolhidas por telefone, duas vezes por semana.

- Em segundo lugar, foram criadas equipas de resposta rápida, constituídas por quatro a seis pessoas, para realizarem inspecções pontuais (quatro vezes por ano, a nível federal, e oito vezes ao ano, a nível regional).
- Em terceiro lugar, o Gabinete de Coordenação da Segurança Alimentar instituiu um sistema de auditorias móveis para investigar o cumprimento das regras financeiras, desembolsos e pagamentos, reclamações e recursos, para fornecer informações mais atempadas sobre o nível de cumprimento, do que o sistema normal de auditoria anual.
- Por fim, cerca de 80 projectos de obras públicas do PSNP foram revistos duas vezes por ano para investigar a qualidade da planificação e da implementação.

Enquanto isso, o programa simplificou ainda mais seu o sistema de monitoria, reduzindo até à metade o manual de M&A e investindo mais recursos na formação do pessoal envolvido nas actividades de M&A. A simplificação do sistema de M&A e o desenvolvimento de um sistema de resposta a emergências menos ambicioso foram respostas adequadas à baixa capacidade. Embora o sistema formal de monitoria esteja começando a mostrar alguma melhoria e a fornecer dados mais fiáveis sobre as operações básicas do programa, os instrumentos adicionais de monitoria foram mantidos, uma vez que fornecem informações mais aprofundadas e muitas vezes mais qualitativas sobre o desempenho geral do programa.

Fonte: Banco Mundial (2010).

Quadro 15: Triangulação de dados administrativos e dos censos: pesquisa sobre o nível de aceitação dos benefícios de assistência social na África do Sul

Um bom sistema de protecção social deve alcançar os beneficiários elegíveis, recolher e disponibilizar os dados sobre os níveis de aceitação e satisfação e realizar pesquisas para identificar os factores que influenciam o nível de aceitação. Na África do Sul por exemplo, o Relatório Taylor realizou uma pesquisa sobre a eficácia do programa dos subsídios sociais. O referido 'Relatório do Comité de Taylor 13 sobre o Sistema de Segurança Social, publicado em 2002, apresentou uma estimativa de taxa de absorção do subsídio de deficiência de 90%, 85% para a pensão de velhice e apenas 20% para o subsídio de apoio à criança.⁹

Através de um direccionamento eficaz, o departamento de desenvolvimento social queria maximizar o nível de aceitação do benefícios de assistência social entre as pessoas elegíveis. Através da utilização de uma combinação de dados administrativos geograficamente codificados sobre os beneficiários (para o numerador) e dados dos censos (para o denominador), as taxas de elegibilidade e absorção dos subsídios de velhice e para as crianças foram calculadas e mapeadas a nível municipal, para identificar as áreas com baixas taxas de aceitação.^{10, 11} As conclusões deste exercício foram usadas pelo Departamento de Desenvolvimento Social para direccionar mais esforços na promoção da absorção. Apesar de ter registado um aumento significativo, na ordem de 3,79% quanto ao nível de absorção do subsídio de Apoio à Criança, em 2012, a Agência de Segurança Social Sul Africana (SASSA) entrou numa parceria com a UNICEF, para localizar crianças que ainda estavam excluídas do programa e identificar razões para a falta de aderência de algumas faixas etárias. Verificou-se que o nível de exclusão urbana e peri-urbana era superior em relação à taxa de exclusão rural¹² o que levou a uma campanha porta-à-porta para aumentar o nível de sensibilização da população sobre o subsídio de apoio à criança, em várias áreas, muito antes da chegada do Programa Comunitário de Registo Integrado (ICROP).¹³

9. Taylor, 2002.

10. Noble, M., Barnes, H. Wright, G e S. Noble, (2006), p. 2.

11. Noble et. Al (2005).

12. Noble, M., Barnes, H. Wright, G e S. Noble, (2006), p. 20.

13. SASSA (2014), p.9.



2.6 DEFINIÇÃO DOS MECANISMOS INSTITUCIONAIS

Os mecanismos institucionais para M&A da protecção social devem indicar claramente as obrigações e responsabilidades das diferentes organizações e actores intervenientes no sistema, e delinear “como” as informações serão recolhidas, compiladas, analisadas, publicadas e aplicadas. Os princípios orientadores dos mecanismos institucionais devem incluir o seguinte:

- Garantir que os mecanismos institucionais do sistema de M&A **reflectam a estrutura institucional geral das organizações implementadoras** (a todos os níveis de descentralização), preenchendo ao mesmo tempo, quaisquer lacunas identificadas.
- Alinhar todas as actividades da **estrutura de planificação nacional**, com a legislação orientadora com base na estrutura de monitoria e avaliação em todo o governo.
- Coordenar o máximo possível com os **sistemas, funcionários e processos existentes** e ajudando a melhorá-los (capacitação, etc.), com base na avaliação inicial de capacidades (vide Módulo ADM).
- A criação de acordos institucionais com novos actores para fins de M&A: **requer tempo, dedicação e, em alguns casos, enquadramentos legais ou memorandos de entendimento** (por exemplo, adição de uma questão extra sobre o recebimento dos benefícios aos inquiridos nacionais pelo Departamento de Estatística).
- **Orçamentar explicitamente as actividades de M&A desde o início** e ter em conta nas necessidades relacionadas com os funcionários.
- Incumbir a alguém, a todos os níveis de gestão (central, província, etc.) com a responsabilidade de M&A, como responsabilidade prioritária e não complementar (criar o cargo de **Oficial de M&A**).

Os principais actores de um processo de M&A da protecção social típico e seus principais papéis incluem:

- **Nível nacional** (por exemplo, ‘Ministério do Desenvolvimento Social’/‘Ministério da Assistência Social’): No Ministério do pelouro, uma Unidade de M&A dedicada à supervisão de cada programa de Protecção Social e à prestação de assessoria estratégica sobre a política e direcção geral do sistema. Também deve servir para avaliar o trabalho da instituição e a qualidade dos serviços prestados. O objectivo primário desta estrutura seria assegurar uma administração da protecção social eficaz e eficiente, ao mesmo tempo, promover a transparência e a prestação de contas e proporcionar supervisão e apoio ao conselho de ministros e ao parlamento.

As suas responsabilidades incluem:

- Desenvolvimento e gestão de **planos de M&A** (elaboração, supervisão de implementação, garantia de recursos suficientes, mobilização de assistência técnica relevante quando necessária, etc.).
 - **Recolha de dados** (coordenação das actividades de supervisão, supervisão da recolha de dados pelos níveis mais baixos e fornecimento de *feedback*, garantia de fontes de dados adequadas, por exemplo, SIG, contacto com as instituições parceiras de fornecimento de dados, etc.).
 - **Análise** e elaboração de relatórios (análise e uso regular das informações recolhidas, garantir a tomada de decisões atempadas com base em resultados, assinatura de relatórios periódicos pelos níveis inferiores e elaboração de relatórios nacionais, coordenação de respostas às perguntas dos pesquisadores, parlamentos, organizações da sociedade civil, imprensa etc.).
 - **Divulgação** (facilitar a disseminação ampla de relatórios de M&A e outros resultados com todos os intervenientes relevantes).
- **Nível descentralizado** (por exemplo, Distrito) A nível provincial/distrital/descentralizado, os funcionários dedicados à M&A



devem colaborar regularmente com o Ministério. O seu papel deve estar centrado na supervisão da implementação de actividades de M&A no campo, conforme especificado no plano de M&A, e propor sugestões para melhorias. Incluído verificar a consistência dos relatórios dos níveis inferiores e acompanhar onde existem discrepâncias; assegurar a entrega atempada de formulários e relatórios ao nível Central; garantir o uso correcto do SIG; supervisões de empreendimentos; gestão de relacionamentos com outros intervenientes a nível descentralizado; participar em formações e garantir a formação dos níveis inferiores; e responder a quaisquer solicitações *ad-hoc* a nível central.

- **Actores externos** (por exemplo, ONGs, conselho/agência de avaliação, academia, avaliadores externos, etc.) a M&A de operações e desempenho dos programas de protecção social não é necessariamente conduzida apenas por aqueles que as implementam. Em alguns casos, pode ser importante envolver actores externos, de forma formal ou informal. Por exemplo:
 - As **ONGs** podem ser contratadas para realizar funções de monitoria da comunidade, garantindo a responsabilidade externa.
 - Um **"conselho de avaliação" nacional** pode ser criado para garantir que o desempenho seja avaliado de forma independente adoptando uma metodologia de ponta (caso do México).
 - Avaliações externas podem ser realizadas de forma semelhante por **consultores/pesquisadores ou académicos** contratados externamente. Académicos nacionais podem ser envolvidos para apoiar a análise de dados existentes.
 - O **Gabinete Nacional de Estatística** pode desempenhar um papel importante na análise e no fornecimento de dados relevantes.

Não é prática comum realizar avaliações sumativas internamente por causa de a) falta de capacidade, b) necessidade de um avaliador independente. Os avaliadores contratados externamente podem desempenhar essa função, a um custo que aumenta com o nível de "rigor" da metodologia de avaliação.

Alguns países solucionaram a falta de capacidade interna, e resolveram a questão dos elevados custos de contratação de avaliadores externos através do estabelecimento de conselhos nacionais mandatados para conduzir avaliações sectoriais. Embora sejam órgãos públicos, esses conselhos têm autonomia em relação ao restante do governo e frequentemente reúnem especialistas com alta capacidade de avaliação (como por exemplo, no México. Vide quadro 18).

Quadro 16: Estudo de caso – processos de M&A e mecanismos institucionais no Gana

Quando uma avaliação do contexto institucional geral e da situação de M&A do programa LEAP foi realizada em 2013, foram revelados pontos fortes e fracos comuns a muitos sistemas e projectos semelhantes na região:

- O sistema SIG foi capaz de suportar processos operacionais básicos. No entanto, no geral, a natureza actual da M&A permaneceu altamente assistemática.
- Não havia linhas claras de responsabilidades estabelecidas para a recolha, análise, elaboração de relatório e divulgação de dados.
- Não houve consistência nas ferramentas de relatório:
 - Os relatórios do programa LEAP, tanto a nível distrital como nacional, revelaram-se inconsistentes e não estruturados, com uso limitado de um formato de relatório padronizado.
 - O processo de produção de relatórios foi muitas vezes accionado por pagamentos e segmentação, o que significa que não é necessariamente feito regularmente.
 - Embora os relatórios se baseassem em actividades e fossem de natureza descritiva, não possuíam alguns dos conteúdos necessários para finalidades analíticas.
- Pouca informação sobre o resultado das avaliação era fornecido aos implementadores a nível descentralizado, por isso não viam muito valor em relatar informações.
- A capacidade de realização de M&A foi geralmente muito fraca.
- Pouca utilização de informações de M&A para a tomada de decisões.

Foi elaborado um novo sistema de M&A para ajudar a sistematizar as actividades de M&A, estabelecendo linhas claras de subordinação, melhorando as ferramentas de recolha de dados e relatórios e promovendo o uso de informações de M&A para a planificação e tomada de decisões. O Departamento de acção social articulou claramente o sistema de M&A ideal para o programa LEAP como sendo aquele que: reflecte a realidade actual em termos de capacidade e nível dos funcionários; sensível e reflecte a natureza evolutiva do programa LEAP; concebido a curto prazo mas com um plano de longo prazo, aquele em que diferentes componentes podem ser progressivamente incorporados; inovador mas simples e fácil de usar; integrado e usado por outros intervenientes e incita à procura pela informação.

Princípios do sistema de M&A proposto

O sistema de M&A do LEAP baseia-se em dois princípios fundamentais:

- **Sistemas existentes** – Basear-se nos sistemas existentes ajuda a melhorar estes sistemas e a torná-los mais sustentáveis, e evita a duplicação de tarefas. Por exemplo, alguns oficiais distritais de assistência social já estão a enviar relatórios trimestrais para a unidade de gestão do LEAP, mas nem todos o fazem, e nem mesmo informações relevantes são solicitadas. Assim, o ponto de partida para o trabalho foi entender por que nem todos os Escritórios Distritais de Assistência Social enviavam os relatórios, o que podia ser feito para melhorar, e quais informações deveriam ser recolhidas.
- **Desenvolver ferramentas para minimizar os custo de recolha de dados** – a M&A exige a recolha de dados, o que pode ser oneroso por parte de quem as fornece. Portanto, um sistema de M&A bem-sucedido funciona melhor se o esforço de recolha de dados for minimizado e os que os recolhem puderem ver os benefícios desse exercício. Idealmente, um sistema de M&A alimentar-se-á até o máximo possível através dos dados produzidos em qualquer situação como parte dos procedimentos operacionais normais, de modo a minimizar os esforços de recolha de dados específicos dos processos de M&A. Por exemplo, os dados são inseridos no SIG a partir do questionário PMT para fins de selecção de beneficiários e podem ser usados para actividades de M&A, sem nenhum esforço adicional.



(continuação)

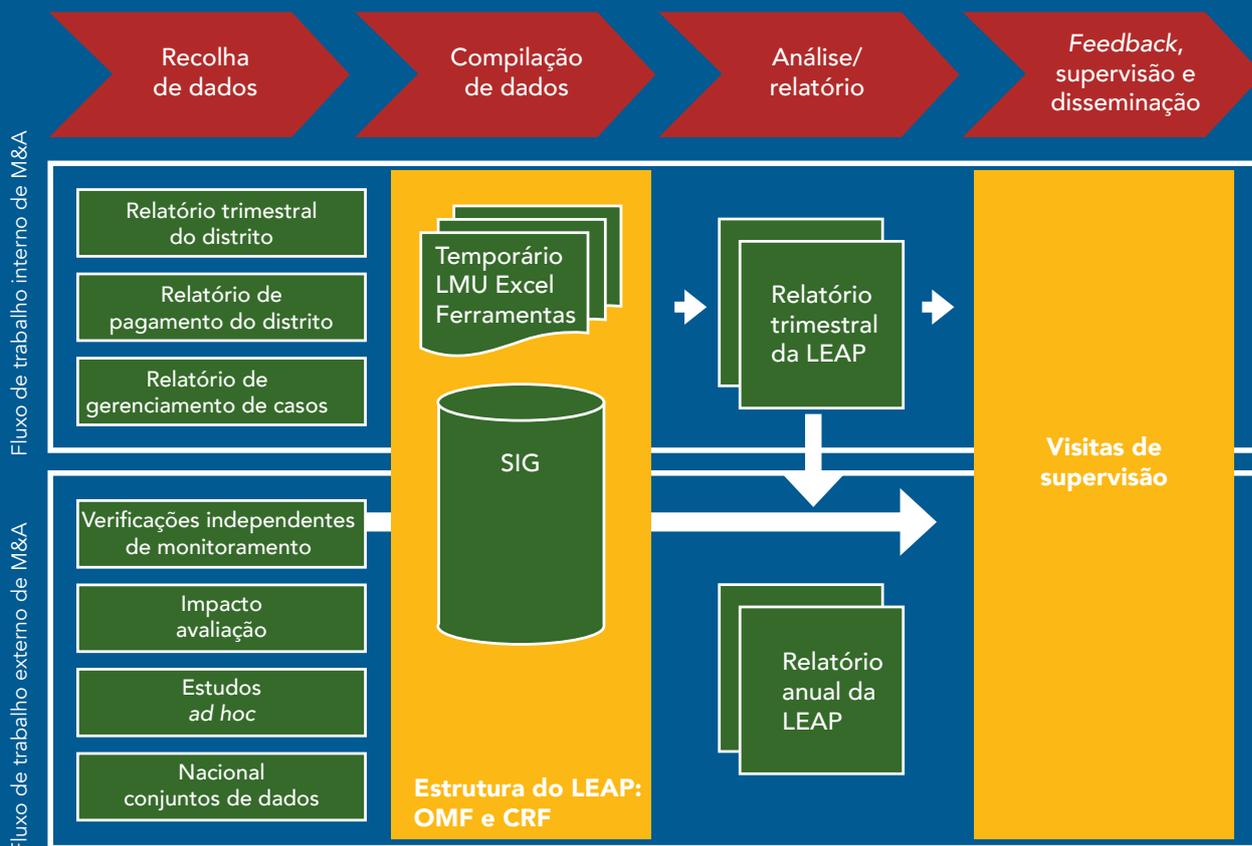
As três dimensões do sistema de M&A proposto

Qualquer sistema que forneça informações sobre o progresso e sucesso de um programa tem que informar quais são as informações (indicadores) que devem ser rastreadas, as fontes de dados e o processo através do qual as informações serão usadas. Por isso, o sistema de M&A proposto foi desenvolvido em três dimensões:

- **A estrutura de M&A**, que fornece o “conteúdo” do sistema, ou seja, os indicadores (“o quê”). Isto analisa o que o sistema deve avaliar e monitorar.
- **A plataforma de M&A**, que descreve as fontes de dados, como elas se relacionam entre si e os instrumentos usados para a sua recolha, compilação, análise e relato (ou seja, o “onde”).
- **O processo de M&A**, que descreve como as informações são usadas, bem como o funcionamento de todo o sistema de M&A. O último refere-se aos papéis e responsabilidades em torno dos diferentes componentes do sistema de M&A, no que diz respeito à questão de como as informações serão recolhidas, compiladas, consolidadas, analisadas e usadas (ou seja, o “como”).

O sistema de M&A do LEAP pode ser resumido através da Figura 14.

Figura 14: Visão geral do sistema de M&A do LEAP



O processo de M&A – Apresentação de Relatórios

O sistema de M&A tem que relatar os principais indicadores e fornece informações e *feedback* para a formulação de políticas, planificação, orçamento e implementação. Também tem que garantir que as lições aprendidas sejam usadas para melhorar a eficácia do programa.

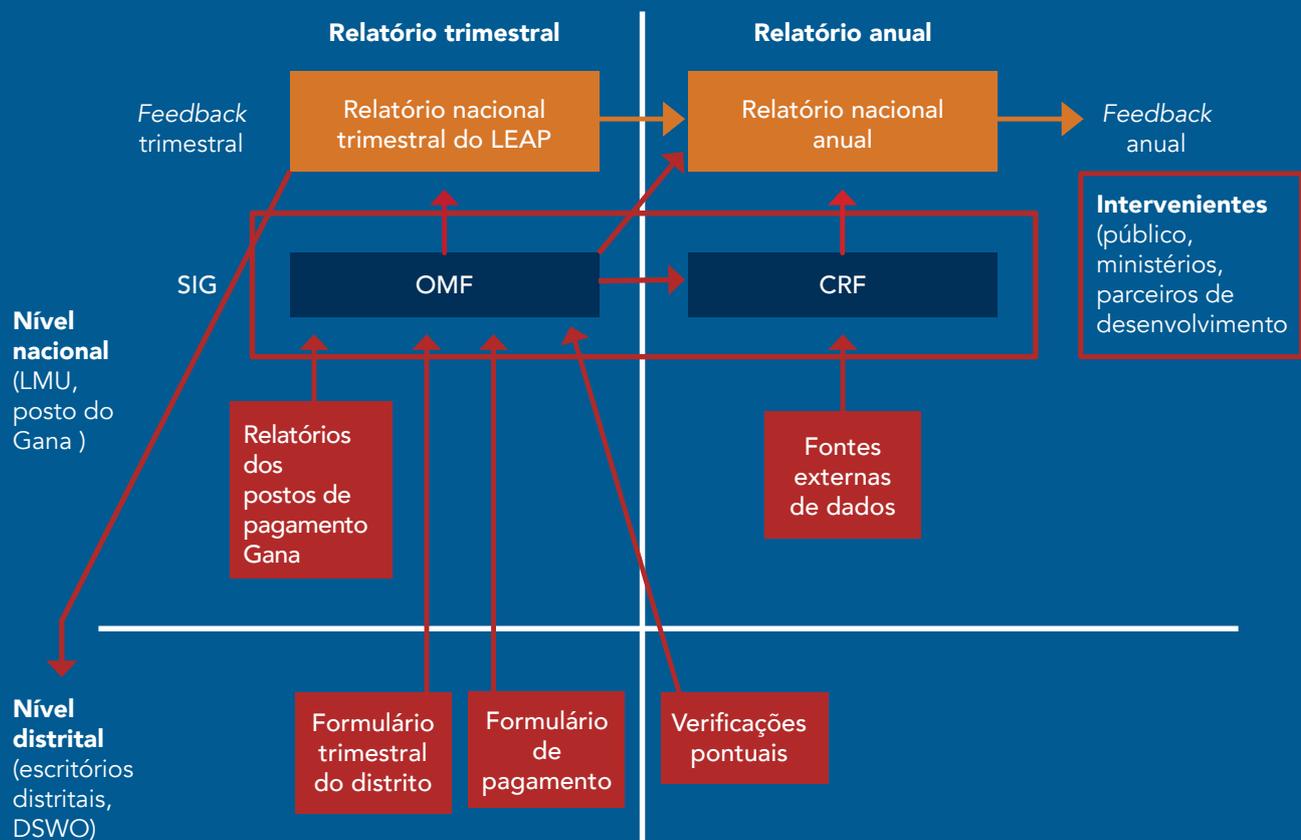


(continuação)

Os formatos dos relatórios padrão que respondem às informações das partes interessadas devem ser institucionalizados e usados por todos os actores de M&A. Em nível nacional, os relatórios são gerados trimestralmente e anualmente, de acordo com a frequência actual de produção de relatórios na Unidade de Gestão do Leap (LMU). Isso deve minimizar qualquer carga adicional sobre o pessoal. Ao nível distrital, também devem ser produzidos formulários trimestrais e formulários de pagamentos bimestrais, recorrendo novamente à frequência existente de produção de relatórios.

Quatro relatórios principais devem ser produzidos e divulgados pelo sistema de M&A a nível distrital e nacional: (i) Formulários trimestrais distritais; (ii) formulários de pagamento distrital; (iii) Relatório trimestral da LEAP; e (iv) Relatório anual da LEAP. Os dois primeiros relatórios são gerados ao nível distrital e fornecidos ao escritório nacional para o cálculo dos indicadores que alimentam os dois últimos relatórios produzidos pela LMU.

Figura 15: Processo de apresentação de relatório do LEAP



O processo de M&A – Supervisão e feedback

O processo de supervisão coloca os funcionários regionais e distritais à frente das melhorias nos processos operacionais do LEAP. Permite que as falhas operacionais sejam resolvidas rapidamente, impedindo-as de se tornarem desafios operacionais maiores. No entanto, as visitas de supervisão também podem ser vistas como uma oportunidade para reconhecer boas práticas no programa.

Os distritos recebem *feedback* regular da LMU na forma do Relatório trimestral do LEAP. Este relatório é compartilhado com todos as estruturas de assistência social regionais e distritais.

O relatório trimestral do LEAP reporta todos os indicadores operacionais dos formulários de pagamento distritais e dos formulários dos relatórios trimestrais distritais. Revela o desempenho operacional do distrito, enquanto permite algumas comparações entre os distritos. Quando questões operacionais urgentes e substantivas surgirem, a LMU deve acompanhar para ajudar a resolver este desafio. Este processo de *feedback* pode, portanto, ser visto como o principal modo de comunicação entre a LMU e os distritos.

(continuação)

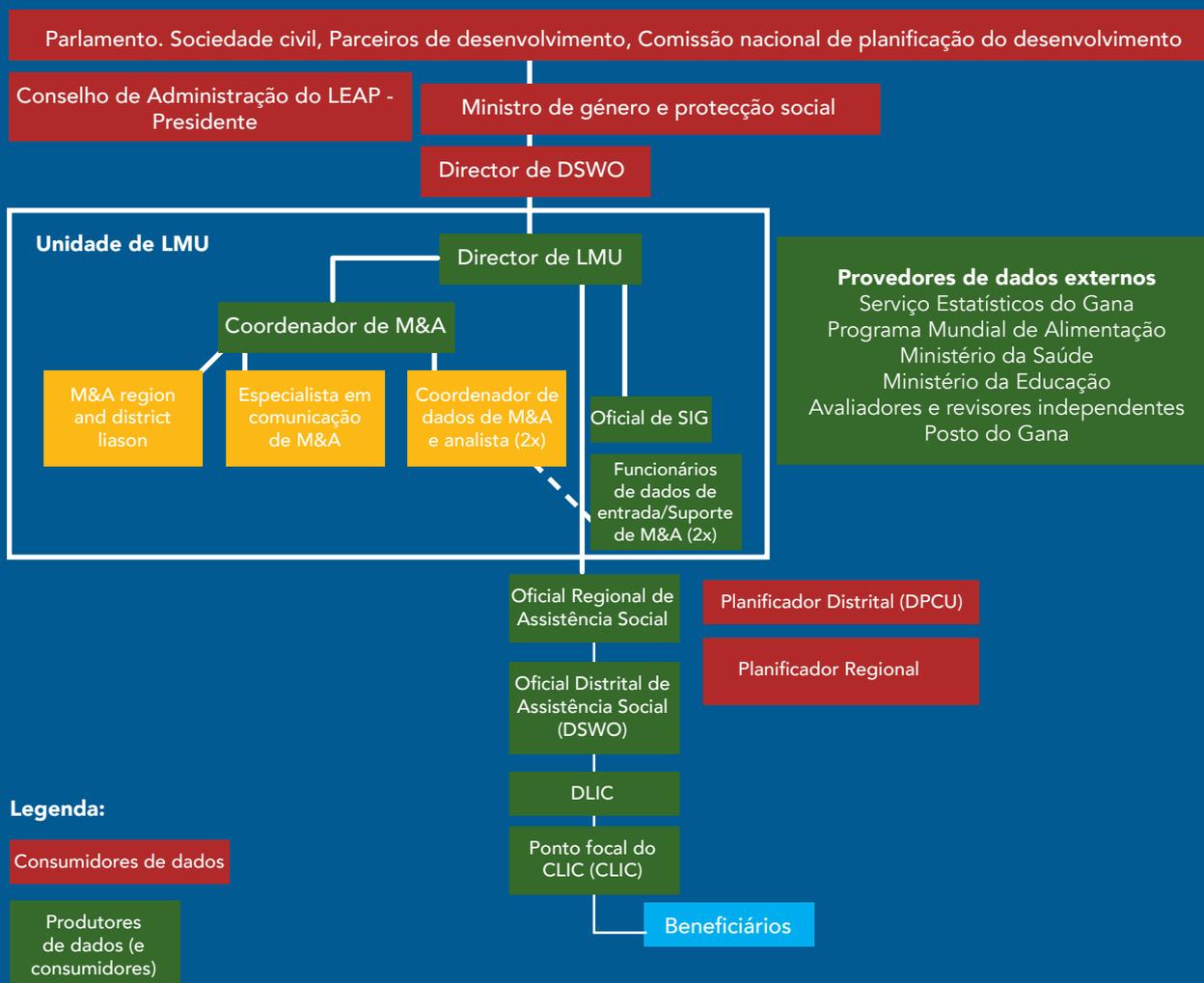
O processo de M&A – Arranjos institucionais

Uma avaliação prévia da situação de M&A para o programa LEAP mostrou como a falta de funções, responsabilidades e linhas de subordinação claramente definidas levou a que as principais funções de M&A fossem secundárias.

A Figura 14 abaixo mostra os principais actores do sistema de M&A proposto do LEAP. Duas categorias de actores de M&A podem ser identificadas de acordo com seu papel principal desempenhado: actores que são principalmente produtores de informação e actores que são principalmente consumidores de informação. Além disso, quatro áreas-chave de responsabilidades também podem ser identificadas no sistema de M&A: desenvolvimento e gestão de planos de M&A, recolha e análise de dados, relatórios e disseminação.

Actores que são principalmente produtores de informação são mostrados a verde. Os actores que são puramente consumidores de dados são mostrados a vermelho.

Figura 16: Actores de M&A do LEAP



Fonte: Governo do Gana (2013).



2.7 PRINCIPAIS LIÇÕES

O fornecimento adequado de evidências e um bom sistema de M&A podem ser obtidos quando:

- Os indicadores tiverem sido acordados, priorizados e refinados como resultado de um processo participativo e interativo que considera as necessidades de informação das partes interessadas a todos os níveis, bem como reflectindo os objectivos do programa, Teoria da mudança, padrões de serviço e processos de negócios centrais.
- Uma variedade de fontes de dados (internas e externas) é adoptada, certificando-se de que elas se baseiem nas fontes existentes, minimizem a carga da recolha de dados e relatórios e priorizem a monitoria durante a avaliação nos estágios iniciais de maturidade do programa. As principais fontes de dados incluem: Sistema de informação de gestão (SIG); relatórios periódicos padrão de visitas, verificações pontuais, auditorias, etc.; estudos ad-hoc qualitativos; outras bases de dados administrativas; Dados estatísticos oficiais (Censo, inquéritos aos orçamentos familiares, Inquéritos sobre a medição do padrão de vida, inquéritos às forças de trabalho); avaliações de impacto contratadas externamente; Monitoria comunitária.
- Os mecanismos institucionais do sistema de M&A reflectem a estrutura institucional geral do programa, trabalham com sistemas, funcionários e processos existentes, e são construídos reconhecendo a necessidade de tempo, dedicação e, em alguns casos, estruturas legais ou memorandos de entendimento.



3

GARANTIR A PROCURA PELOS DADOS DE M&A

3.1 MELHORIA DA PROCURA PELA M&A

Um estudo realizado pela iniciativa CLEAR¹⁴ sobre a procura e a oferta de informações e serviços de M&A na África Subsaariana anglófona¹⁵ concluiu que “nenhum governo criou uma cultura governamental, que suporta a M&A e a Gestão de Desempenho (GD) e o uso dos resultados da M&A e da GD (...). A M&A é frequentemente vista como uma ferramenta de controlo e policiamento ou actividades extractivistas, por causa da forma como eram usadas no passado. Isto levou a uma falta de apropriação e pouco interesse em usar os seus resultados para informar o processo de tomada de decisões. Isto é mais verdade a nível dos governos locais, mas também verifica-se nos ministérios de tutela.” (CLEAR, 2013)

Enquanto os decisores não procurarem activamente pelas evidências para usá-las como base para a formulação de políticas e para a gestão de programas, é pouco provável que as práticas de M&A se consolidem. A procura – e a utilização – de dados de M&A só pode ser mais aprimorada quando:

- A nível macro, o **ambiente político nacional**
 - For “favorável” (orientado para o desempenho).
 - Oferecer uma cultura institucional geral que estimule as ligações entre os diferentes actores e com os actores centrados na planificação.
 - Permitir que a sociedade civil (e doadores) desempenhe um papel activo na promoção da prática de M&A.
- A nível meso, **as agências implementadoras**
 - Tiverem um nível suficiente de autonomia na tomada de decisões para garantir que as actividades de M&A sejam percebidas como úteis e não frustrantes (ou seja, quando elas tiverem autonomia de agir de acordo com os resultados).
 - Mantiverem uma ligação forte entre os níveis central e descentralizado, com base no *feedback* mútuo e na consciência das restrições específicas do local (M&A vista como aprendizado e não como julgamento).
 - Houver apoio ao processo de desenvolvimento do sistema de M&A, em primeiro lugar, e houver uma cultura de desempenho de referência nos diferentes locais.
 - Adoptar Acordos de Padrão de Serviços que ajudam a enquadrar objectivos de forma transparente em termos de prestação de serviços.

14. Vide <<https://www.theclearinitiative.org>>.

15. Os estudo fez a revisão das práticas de M&A no Botswana, Gana, Quénia, Malawi, Namíbia, Ruanda, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbabwe.



GARANTIR A PROCURA PELOS DADOS DE M&A

- Entenderem a sua potencial utilidade.
- Não “houver medo” da M&A como uma actividade “controladora”.
- Tiverem capacidade suficiente para desempenhar suas funções (se ser fardo adicional para outras actividades e com recursos suficientes para realizar seu trabalho).
- A nível micro, **os indivíduos** responsáveis pela M&A
 - Entenderem a sua potencial utilidade,
 - Não “tiverem medo” da M&A como uma actividade “controladora”.
 - Tiverem capacidade suficiente para desempenhar suas funções (não for fardo adicional para outras actividades e tiverem recursos suficientes para realizar seu trabalho).

As melhores práticas internacionais incluem o equilíbrio entre “cenouras, paus e sermões”, conforme resumido na tabela 11.

Tabela 11: Incentivos para a utilização da M&A – cenouras, paus e sermões

CENOURAS	PAUS	SERMÕES
<ul style="list-style-type: none"> • Mudam o foco da M&A do “controlo” para “aprendizagem”. • Criam fóruns para administradores de nível local e central compararem e contrastar suas experiências (por exemplo, <i>benchmark</i> em jurisdições!). • Reconhecimento de alto nível de boas ou melhores práticas. • Incentivos orçamentários para alto desempenho. • Contratos de desempenho para funcionários públicos e M&A como um critério para recrutamento, promoção e certificação de pessoal. • Garantir que os provedores de dados entendam como seus dados são usados e a importância de fornecer dados precisos e oportunos. • Formação para gestores e funcionários do programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Decretar leis, decretos ou regulamentos que determinam a M&A e requisitos formais para a planificação, condução e elaboração de relatórios de M&A. • Retirar parte do financiamento de unidades que não realizam a M&A. • Obter maior transparência publicando regularmente informações sobre todos os objectivos, produtos e qualidade de serviço de todos os programas. • Definir metas de desempenho desafiadoras mas realistas. • Envolver a sociedade civil na M&A do desempenho do governo – resulta em pressões para melhor desempenho e responsabilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de exemplos de M&A influentes para demonstrar sua utilidade e efectividade em termos de custos • Repetição frequente de mensagens de apoio e uso da M&A em todas as reuniões. • Sensibilização, construção de rede e formação sobre a função da M&A e seu uso no fornecimento de melhores serviços. • Apoia a M&A de doadores multilaterais e bilaterais em seus empréstimos a governos – destaca e endossa a M&A.

Fonte: Adaptado de Mackay (2007).



GARANTIR A PROCURA PELOS DADOS DE M&A

Na **Moldávia**, por exemplo, diferentes regiões foram comparadas entre si nos relatórios trimestrais de monitoria produzidos automaticamente através do SIG do programa, destacando os departamentos de assistência social de alto e baixo desempenho e permitindo gerar uma discussão sobre o motivo.

Em **Moçambique**, as delegações do INAS (escritórios locais) têm um certo grau de autonomia em termos de despesas e planificação com programas de assistência social, mas os orçamentos são determinados com base no historial de gastos/despesas anteriores, e não com base no desempenho ou necessidades na área geográfica específica de operação – dificultando a utilidade da M&A.

Alguns exemplos de estratégias para aumentar a procura dos dados de M&A para a tomada de decisão no sector da protecção social são apresentados nos quadros abaixo.

Quadro 16: Estudo de caso – O sistema de monitoria e avaliação da agência de segurança social da África do Sul (SASSA)

A SASSA opera um sistema de monitoria e avaliação centralizado em toda a organização, que foi desenvolvido com base na análise das necessidades de informações dos intervenientes. Isto visava garantir que somente informações relevantes fossem recolhidas. Os indicadores foram seleccionados num seminário consultivo de indicadores, com contribuições do Banco Mundial. A selecção final também contou com a experiência e indicadores usados por instituições locais e internacionais de protecção social.

Os indicadores de M&A utilizados pela SASSA baseiam-se num estudo de base, que abrange a implementação, administração e gestão de políticas. O número de indicadores seleccionados foi mantido intencionalmente baixo, com foco em objectivos operacionais claros e lógica para as operações da SASSA. Todos os indicadores são válidos, fiáveis, sensíveis, periódicos e podem ser desagregados.

Fonte: Autores.

Quadro 17: Índice de gestão descentralizada do Bolsa Família

O Brasil é uma República Federativa constituída pela União, Estados, Municípios e Distritos Federais. Para implementar correctamente as políticas públicas no contexto deste sistema federativo desafiador, são necessárias estratégias apropriadas para assegurar a cooperação e coordenação entre os diversos actores. A Constituição Federal determina que a Assistência Social é um direito social universal, incorporado nas políticas públicas, que se aplicam a todo o país, e pelas quais diferentes intervenientes compartilham responsabilidades. Conclui-se que, na esfera da Assistência Social, todas as entidades têm a tarefa de implementar as políticas relevantes, incluindo o programa Bolsa Família (PBF) e o Registo Unificado.

Existem duas estratégias centrais nas quais a coordenação inter-federativa do PBF e o Registo Unificado se baseiam: (i) compromisso formal das entidades federais para com o programa e (ii) prestação de apoio financeiro para gestão descentralizada. Estes mecanismos permitiram que o programa Bolsa Família se expandisse sistematicamente em todos os municípios, nos últimos dez anos, e garantisse que os benefícios fossem pagos a mais de 14 milhões de famílias brasileiras extremamente pobres.

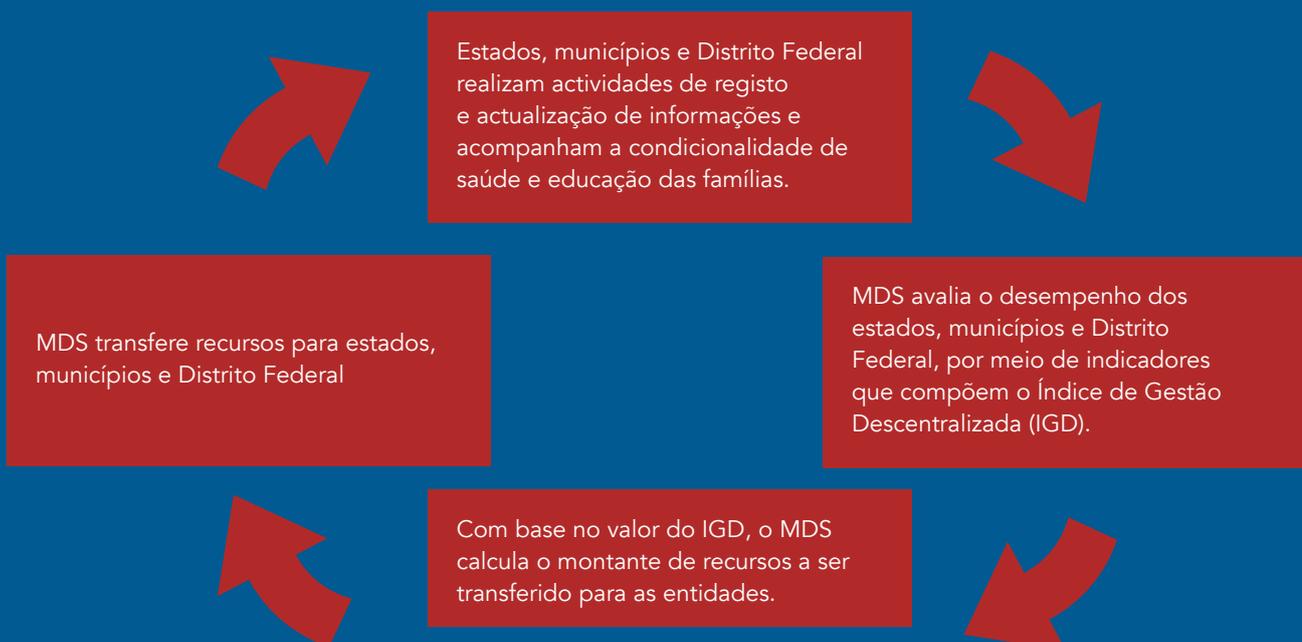
A assinatura de um **termo de adesão** é o instrumento que confere a participação no PBF nos 26 estados brasileiros, 5.570 municípios e no Distrito Federal. Este documento estabelece as normas, obrigações e responsabilidades de cada entidade que participa no programa.

O **Índice de Gestão Descentralizada (IGD)** foi adoptado pelo MDS para apoiar e incentivar as entidades federativas a investir na manutenção e melhoria da gestão do PBF e do Registo Unificado. O IGD permite que o co-financiamento do governo federal seja reservado para estados e municípios e, assim, reembolsar parcialmente os custos envolvidos na gestão do PBF e do Registo Unificado. Os fundos do governo central se destacam como receita nos orçamentos estaduais e municipais e, portanto, podem ser aplicados directamente na gestão do PBF.

Além de confirmar as obrigações assumidas no termo de adesão, o IGD serve como um indicador para acompanhar a qualidade da gestão descentralizada do PBF e do Registo Unificado, bem como um controle de referência para o MDS disponibilizar recursos aos estados e municípios. Quanto maior o valor do IGD, maior o montante de fundos elegíveis para transferência.

O índice serve como base para o cálculo do valor dos recursos a serem transferidos directamente do governo federal para os municípios, estados e DF. A figura a seguir mostra o IGD como uma estratégia de cooperação para a gestão descentralizada do PBF.

Figura 17: Como funciona o índice de gestão descentralizada (IGD)



Fonte: WWP (2016).



Quadro 18: Estudo de caso da CONEVAL no México

A CONEVAL é uma agência independente credível que se dedica na garantia da transparência na monitoria de políticas sociais. Em 2001, o congresso decidiu, pela primeira vez na história do México, que todos os programas de subsídios do governo federal deveriam ser avaliados anualmente. O aspecto fundamental em causa aqui é a desconfiança. A oposição envidou esforços no sentido de impedir que o governo usasse programas sociais para fins políticos. Assim, foi criada a CONEVAL como uma agência independente, para monitorar a pobreza e realizar avaliações sociais.

A CONEVAL considera a produção de provas como uma questão que ultrapassa um mero trabalho técnico, enfatizando a importância do diálogo nacional. O Director da CONEVAL, refere que “Partimos da premissa de que se quiséssemos que um indicador de pobreza fosse utilizado por actores políticos, não poderíamos apenas solicitar uma equipa técnica para conceber uma fórmula e, em seguida, instruir o político sobre como ‘utilizar essa metodologia’. Na CONEVAL, dizemos que a concepção de um sistema de monitoria e avaliação é um desafio político com elementos técnicos, e não o contrário. Porque se abordar a questão tomando em consideração apenas a vertente técnica – que deve estar presente e não os actores, essa metodologia pode ser perfeita, porém ninguém poderá utilizá-la. Por conseguinte, é indispensável que haja muito diálogo”.

Fonte: *Dimensões*, Novembro de 2016, Número 1, Rede Multidimensional sobre a Pobreza (MPPN) acedido <http://www.mppn.org/wp-content/uploads/2016/11/DIMENSIONES_1_English_vs2_smallest.pdf>.

Quadro 19: Utilização de incentivos da monitoria e avaliação para a melhoria do desempenho – Experiência da Malásia

A Malásia implementa uma abordagem centrada nas áreas prioritárias nacionais e um conjunto limitado de resultados que incluem a abordagem dos baixos níveis de rendimento, através da protecção social.

Na Malásia são produzidos **quadros de resultados ministeriais** que, numa forma geral, estão vinculados ao processo de planeamento e caracterizam-se por um compromisso de alto nível envolvendo o Gabinete do Primeiro Ministro. Além da estrutura simples de elaboração de relatórios, existe um alto nível de apoio e acção política. Nos sectores em que se verifica um baixo nível de desempenho, a Malásia introduziu uma abordagem designada “gestão de consequências” destinada à gestão das consequências do fraco desempenho. Assim, os ministros são avaliados de acordo com o seu desempenho. Esta situação, na prática, aumenta a concorrência entre os diferentes Ministérios. Do ponto de vista operacional, o sistema está ligado às reuniões de desempenho realizadas entre o Primeiro-ministro e os Ministros dos demais Ministérios, nas qual realiza-se a análise da pontuação e a atribuição da classificação final. O Primeiro-ministro realiza reuniões semestrais de Revisão do Desempenho com os Ministros e presta informação actualizada aos seus Ministros. As metas anuais estão vinculadas ao Plano Quinquenal Nacional de Desenvolvimento Económico e ao Programa Decenal de Transformação do Governo.

Igualmente, o processo inclui uma revisão ministerial entre pares, que é levada a cabo de uma forma sistemática, em que os Ministros fazem comentários directos sobre o desempenho dos seus pares. Como parte da gestão de consequências, caso há em que eles são colocados numa espécie de “armazenamento a frio” (atribuídos outro posto até que sejam destituídos das suas funções) e outros são mesmo exonerados. Ademais, a Malásia dispõe de um sistema de revisão anual do seu trabalho de monitoria e avaliação, bem como dos resultados, que está sob a égide de um painel internacional de avaliação.

Fonte: Vide <https://www.theclearinitiative.org/sites/clearinitiative/files/20104/african_M&A_workshop.pdf>.



3.2 AUMENTO DO NÍVEL DE UTILIZAÇÃO DAS EVIDÊNCIAS

Os provedores de dados podem envidar esforços claros para estimular o nível de absorção de evidências, através da melhoria dos seguintes aspectos:

- **Credibilidade** – Pode ser melhorada através do aumento da validade, relevância, viabilidade ou precisão das informações de M&A produzidas (vide a discussão sobre como isto se traduz na selecção de indicadores, fontes de dados e abordagens de avaliação na Secção 2).
- **Utilização** de provas refere-se à adequação das informações ao usuário, de modo que este as possa entender e faça o respectivo uso. Se um relatório destinado ao Ministro for escrito em linguagem técnica, poderá não ser utilizado e, por conseguinte, pode simplesmente ser “posto de lado”. Assim, os responsáveis pela recolha de dados teriam desperdiçado seu tempo e recursos. Por isso, é importante filtrar as informações e adaptar a estratégia, a mensagem, o meio de comunicação aos diferentes tipos de público-alvo.

A tabela 17 apresenta um resumo das principais lições aprendidas sobre como melhorar a facilidade da utilização dos resultados das avaliações de impacto dos programas de transferência de renda, com base na experiência das avaliações apoiadas pelo Projecto de Transferência¹⁶ em oito países¹⁷ na região sul e leste de África.

A Figura 15 mostra o poder do acondicionamento das evidências de M&A, identificando mensagens políticas críticas e utilizando abordagens de comunicação eficazes, neste caso, centrando-se em desafiar mitos e percepções falsas em relação aos programas de assistência social.

Quadro 20: O papel da monitoria e avaliação para influenciar dos processos de formulação de políticas de protecção social – Lições aprendidas na África

Foram identificados vários factores que influenciam positivamente as provas relativas aos impactos das transferências sociais monetárias na decisão política, na região da África Austral e Oriental, nomeadamente:

- Avaliações incorporadas nas políticas nacionais.
- Equipas multidisciplinares de pesquisa e estabelecimento de parcerias.
- Agrupamento de mensagens e provas.
- Relação entre a procura e a oferta de provas (particularmente a disponibilidade oportuna de informações importantes ao longo das avaliações).
- Criação de uma agenda de aprendizagem regional, incluindo o estabelecimento de uma comunidade regional de prática.

Embora haja uma diversidade considerável nos países nos quais foram feitos os estudos de caso, uma análise dos processos realizada nos países em causa sugere que as provas produzidas pelas avaliações nacionais e pesquisas conexas contribuíram para:

- Criar a credibilidade geral de um sector de protecção social emergente.
- Dar forma às discussões sobre políticas para além do contexto nacional e informar as agendas regionais de protecção social.
- Fortalecer a defesa da protecção social como um investimento, não como um custo, e abordar as más percepções e erros do público.
- Apoiar a aprendizagem em torno do planeamento e implementação de programas para informar o programa em áreas-chave, como segmentação, acesso, tamanho da transferência e o papel das actividades complementares.
- Orientar o debate sobre políticas de modo que não se centre apenas contexto nacional e informar as agendas regionais de protecção social.

Fonte: Davies et al. (2016).

16. Vide <<https://transfer.cpc.unc.edu/>>.

17. Quênia, Gana, Etiópia, Zâmbia, Zimbabwe, Lesoto, Malawi e África do Sul.



- **Acesso** – Em alguns casos, os usuários de dados podem querer usar provas para a tomada de decisões, mas não sabem onde encontrar as informações. Por conseguinte, os dados de monitoria e avaliação devem estar prontamente disponíveis para os diferentes usuários. A informação pode ser depositada num site ou portal para que usuários internos e externos possam usá-la na tomada de decisões. A transparência assegurada pelos dados *on-line* do Quênia a partir do Cadastro Único constitui um bom exemplo de melhoria do acesso aos dados de monitoria e avaliação (vide o Quadro 21).

Quadro 21: Melhoria do acesso à informação do Cadastro Único de programas de assistência social no Quênia

O Cadastro Único de programas de protecção social no Quênia é uma plataforma electrónica concebida para a gestão e supervisão integrada dos principais programas de transferência de rendimentos de assistência social no Quênia. O Cadastro Único evoluiu como parte do quadro mais amplo da política de protecção social.

O Cadastro Único consolida dados dos sistemas de informação de gestão de informação de programas (SIG) dos maiores programas sociais de transferência de rendimentos do Quênia, num SIG beneficiário único que agrega e analisa essas informações para apoiar o planeamento, a coordenação, a responsabilização e a tomada de decisões a nível de políticas e programas.

Os dados são mais utilizados pelo governo local e nacional, formuladores de políticas, programadores e gestores de programas de redes de segurança. Igualmente, o Cadastro Único fornece um sistema acessível de elaboração de relatórios e painéis de utilização fácil que permitem a elaboração de relatórios sobre vários aspectos atinentes ao desempenho dos programas. Outrossim, o Cadastro Único pode mostrar se as necessidades dos beneficiários estão a ser atendidas e como a selecção de beneficiários e transferências monetária pode ser melhor harmonizada e alinhada, e como se pode reduzir a sobreposição. Esta informação é fundamental para a gestão eficaz dos programas de transferência monetária para o desenvolvimento contínuo da política de assistência social.

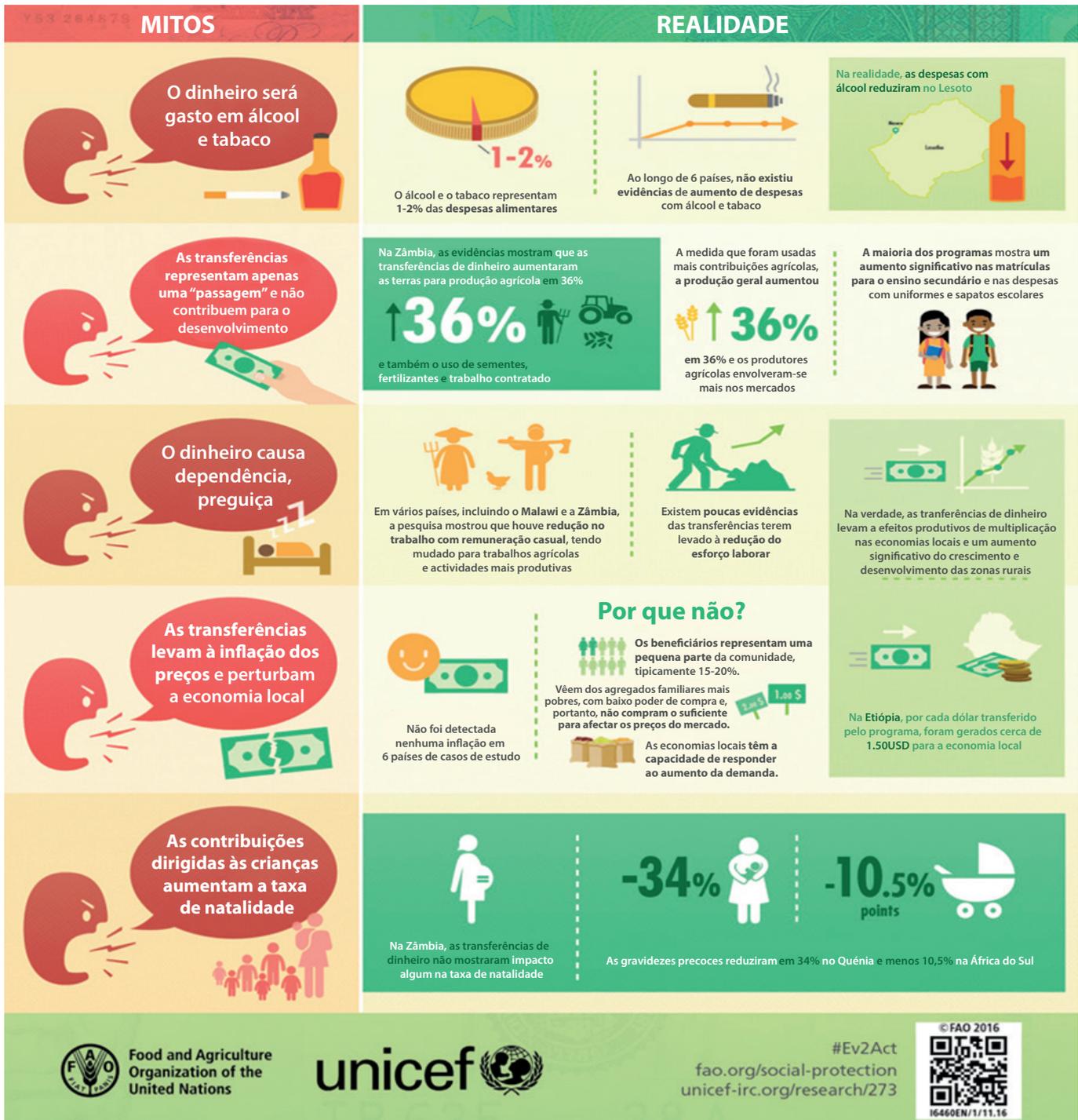
Qualquer pessoa pode utilizar o Cadastro Único como uma ferramenta de pesquisa de dados sobre os programas de protecção social do Quênia e não só. Os dados do Cadastro Único do Quênia, incluindo estatísticas resumidas, informações sobre beneficiários, pagamentos, sistemas de apresentação de queixas, mapas e relatórios, podem ser consultados *on-line* através do seguinte endereço: <<http://mis.socialprotection.go.ke:20301/>>.

A introdução do Cadastro Único aumentou a transparência, a responsabilização e o aprimorou o funcionamento dos programas de assistência social no Quênia. Anteriormente, os gestores eram incapazes de responder a simples questão sobre “quem estivesse a receber o quê” em cada programa de protecção social. Actualmente, o Cadastro estabeleceu uma ligação entre os dados dos diferentes programas, agregando-os numa plataforma de visualização coerente, fornecendo, deste modo, um meio de gestão e de cruzamento de informações.

Além disso, informações do painel de monitoria e avaliação do programa de transferência monetária designado Gana LEAP estão disponíveis *on-line* (queira, por favor, referir o Quadro 5 para mais informação).

Fonte: Vide <<http://mis.socialprotection.go.ke:20301/>>.

Figura 18: Gráfico informativo sobre mitos e ideias equívocas sobre transferências sociais de renda em África



Fonte: Transfer Project, <<https://transfer.cpc.unc.edu/>>.

3.3 APRENDIZAGEM EMPÍRICA E A ORGANIZAÇÃO DA APRENDIZAGEM¹⁸

Na abordagem tradicional de monitoria e avaliação, a maioria dos projectos, inclusive no domínio de protecção social, segue um procedimento padrão conforme expresso nas abordagens de planeamento de projectos ou quadros lógicos e define um 'projecto de desenvolvimento' como suprimentos (recursos financeiros e outros), que são traduzidas em determinadas actividades por uma agência de execução para produzir resultados úteis. Estes resultados têm como fim último produzir um impacto que consiste em assegurar maior bem-estar para os beneficiários visados.

Nos últimos dez anos houve um aumento célere nas críticas em relação à monitoria e avaliação tradicional e um aumento correspondente na proeminência dada ao uso de técnicas rigorosas para a avaliação de projectos. A crítica prende-se com a prática da monitoria e avaliação caracterizada por dois elementos-chave, a saber: a) a avaliação foi muito *ex-ante* (prévia) e devia ser *ex-post* (posterior), b) a avaliação deve ser mais centrada no impacto sobre os resultados e não apenas nas contribuições, e baseada numa comparação rigorosa dos factos. Esta situação levou ao aumento significativo da concentração de atenção em avaliações rigorosas de impacto (vide mais informação no Quadro 12).

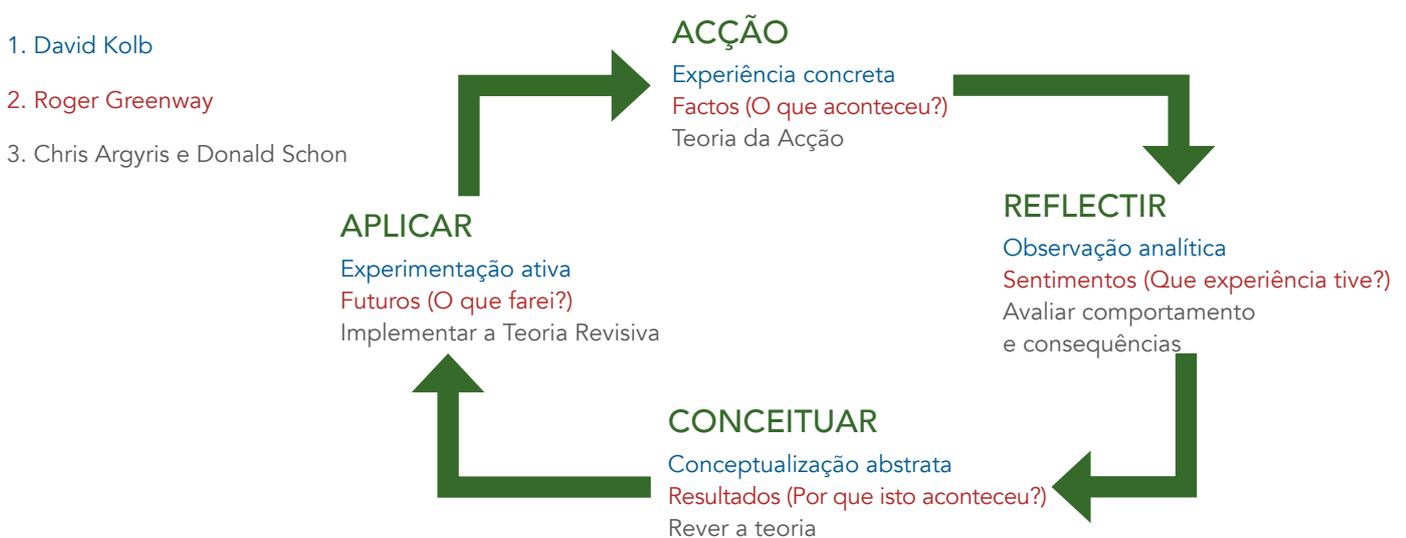
Existem três razões fundamentais para que tanto a abordagem tradicional de monitoria e avaliação, como a mais recente abordagem de avaliação de impacto sejam consideradas aquém das necessidades de aprendizagem da maioria das organizações, a saber:

- **O espaço de concepção complexo e altamente dimensional implica que a aprendizagem** daquilo "que funciona" tem que ser flexível e dinâmica.
- Muitos **problemas de desenvolvimento prendem-se com a implementação** – Passar de realizações para resultados (para os quais ainda não é necessária uma avaliação de impacto que meça os resultados para os beneficiários).
- À semelhança dos seres humanos, as organizações e sistemas aprendem através da experiência, e não (apenas) através de provas.

3.2.1 Aprendizagem através da experiência

As pessoas aprendem através de um **processo circular que consiste na acção, conceptualização e avaliação**. Este processo envolve revisitar experiências anteriores, bem como antecipar os resultados. O que nós fazemos é o resultado da observação, acção e reflexão. O nosso comportamento reflecte como comparamos as experiências do passado, considerando-as boas ou más, bem ou mal sucedidas. Olhamos também para os outros e procuramos aferir se suas acções são boas. E por último, mas não menos importante, desenvolvemos estratégias exclusivas que se aplicam melhor à nossa situação específica. **A aprendizagem empírica** é o processo de aprendizagem da experiência e é mais especificamente definida como "aprender através da reflexão sobre o fazer" (Kolb 2014).

Figura 19: Ciclos de aprendizagem empírica



Fonte: <www.edbatista.com/2007/10/experiential.html>.

18. Esta seção é baseada no material de Pritchett (2013) e na iniciativa PDIA disponível em: <<https://bsc.cid.harvard.edu/>>.



Os profissionais de desenvolvimento estão bem cientes de que muita aprendizagem sobre um projecto decorre após a sua concepção, mas bem antes de qualquer “avaliação” formal, essa aprendizagem é muitas vezes aleatória e não proeminente.

O objectivo consiste em trazer explicitamente os processos informais de aprendizagem empírica, a partir da implementação do projecto, para a estratégia geral das organizações de desenvolvimento. Pritchett et al. (2013) propõe adicionar explicitamente um novo ‘e’ na monitoria e avaliação, definido-a como **aprendizagem empírica estruturada**. Este é o processo através do qual uma organização aprende durante a implementação do projecto.

3.2.2 Rumo à aprendizagem empírica estruturada

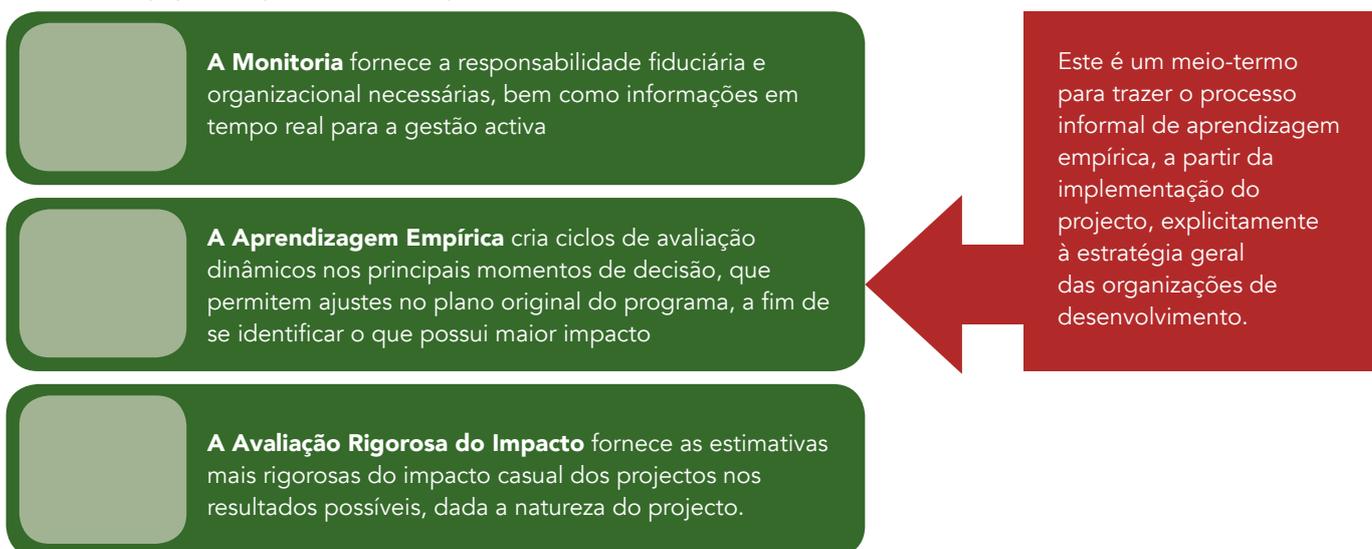
Muitas agências de execução (ou pelo menos proporções consideráveis das pessoas que se encontram nessas agências) querem fazer o que lhes convêm, e fazê-lo bem, se possível. A dificuldade prende-se com o facto de a ideia de “avaliação independente” geralmente surgir quando um director (por exemplo, de uma agência de financiamento) quer seleccionar entre as alternativas existentes e fornecer mais apoio ao longo do tempo para “o que funciona”. Quando as organizações (correctamente) percebem que o papel do avaliador é ser um instrumento para cortar seu orçamento se elas forem “inefcazes” ao invés de ajudá-las a serem eficazes, o entusiasmo pela avaliação reduz naturalmente (Pritchett 2002). Portanto, as agências de execução muitas vezes não se mostram entusiasmadas (ou mesmo subversivas) com avaliações de impacto rigorosas dos resultados.

No entanto, as agências de execução estão frequentemente interessadas em avaliar o que funciona para a produção de resultados. A administração de uma agência de execução tem algum controlo sobre os resultados de um projecto de desenvolvimento, através da gestão dos investimentos e das actividades. As organizações permitiriam avaliações centradas nos resultados visto que os dados de resultados são mais onerosos do que os dados de investimento, pois quase sempre envolvem um compromisso com actores externos ao projecto de desenvolvimento.

A aprendizagem empírica estruturada é o processo de desagregação e análise de dados sobre investimentos, actividades e resultados seleccionados para serem recolhidos pelo projecto, a fim de extrair lições intermediárias que possam ser tomadas em consideração na elaboração do projecto durante o ciclo de um determinado projecto. A ideia consiste em ter uma visão chave sobre o uso dos processos aleatórios e outros métodos rigorosos para identificar o impacto e expandi-lo consideravelmente – a um custo reduzido – usando o próprio projecto de desenvolvimento como um dispositivo de aprendizagem. As variações de alternativas no espaço de concepção do projecto podem ser usadas para identificar diferenciais de eficácia no projecto durante o processo de investimento e produção de resultados, que podem ser medidos através dos poucos custos adicionais em intervalos de alta frequência, para que sejam tomados em consideração em tempo real de implementação nas principais tomadas de decisão. Ao invés de considerar projectos como elementos isolados do espaço de concepção, os projectos que se destinam a ser inovadores são rastreamentos responsivos e com capacidade de resposta estratégica sobre o (parte do) espaço de concepção.

A fim de maximizar a aprendizagem empírica, esta deve estar ligada a uma estratégia de aprendizagem organizacional que consiste numa combinação específica de monitoria, aprendizagem empírica e avaliação (M&A) do projecto (vide a Figura 20).

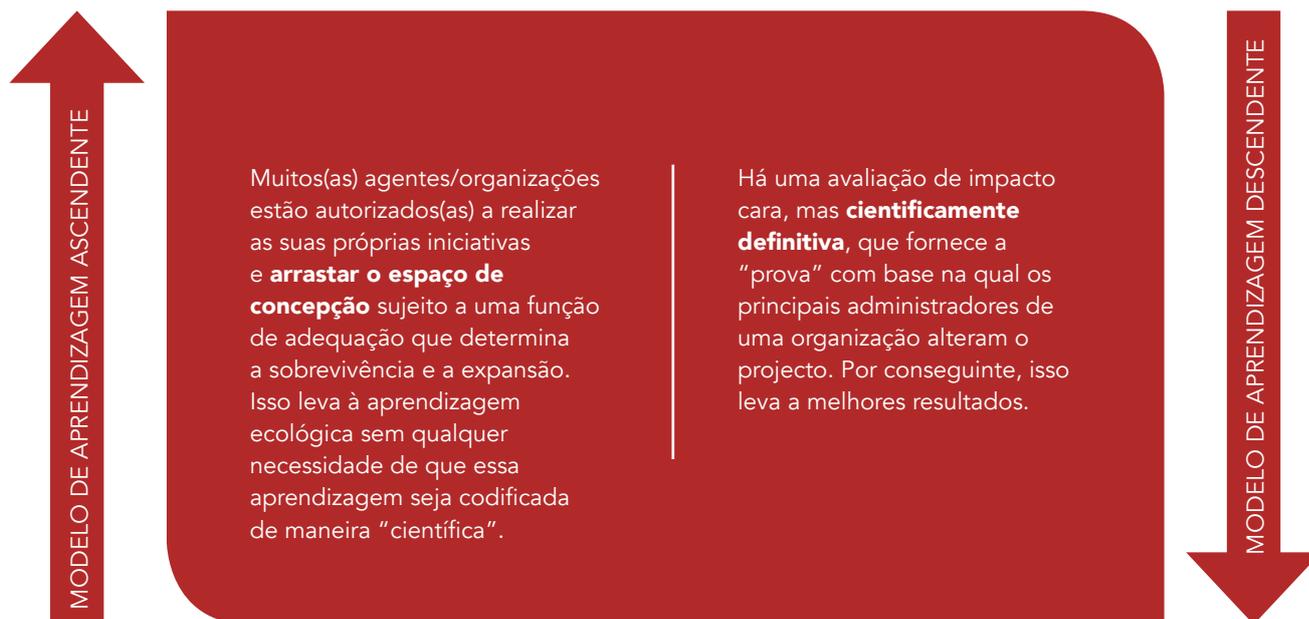
Figura 20: O papel da aprendizagem empírica na M&A



Fonte: Prichett et al. (2013).

Muitas vezes, o modelo implícito por detrás de uma abordagem de avaliação de impacto é que a administração da organização implementadora mudará o projecto com base em “**provas**” inteiramente **tecnocráticas** e que a implementação será alterada através de um édicto proveniente de cima. O que é susceptível de acontecer é que os agentes de implementação mudem seu comportamento quando estiverem convencidos de que o novo comportamento promove os seus objectivos, o que inclui tanto o interesse próprio, como também alguma preocupação com os produtos e resultados da organização. Se tal for o caso, o envolvimento da agência de execução e dos agentes no processo de aprendizagem é fundamental para o impacto da aprendizagem (vide Figura 21).

Figura 21: Aprendizagem descendente versus aprendizagem ascendente



Fonte: Adaptado de Prichett et al. (2013).

A realidade é que, com empreendimentos complexos, ninguém pode saber com antecedência o que funcionará. Os gestores de projectos de desenvolvimento não sabem se os investimentos levarão a resultados úteis (sua área de controlo interno) ou se os investimentos criados levarão, por sua vez, a resultados e impactos (não dentro do seu controlo). Tal como fizemos referência acima, dado o nível de granularidade em que os projectos devem ser concebidos, não se pode “basear em provas” – mesmo que se tenha como base todas as informações disponíveis. Os projectos de desenvolvimento não são como a química – que é complicada, mas não complexa – onde podemos prever exactamente como as interacções funcionarão sob determinadas condições, porque validamos empiricamente as leis de invariabilidade que abrangem todas as contingências relevantes.

Alguns projectos são, na realidade, meros programas logísticos. As soluções foram testadas e comprovadas em contexto (tanto gerais quanto organizacionais) e, portanto, o objectivo do projecto é apenas o dimensionamento. Existem, no entanto, alguns projectos que não são mera logística de implementação de soluções conhecidas e, por conseguinte, os processos que insistem que todos os projectos se apresentem quer como logística quer como projectos-piloto de pequena envergadura ou experiências de campo que criam ficções e confusões desnecessárias.

A abordagem da complexidade requer um enfoque diferente na programação, bem como na monitoria e avaliação, desafiando a crença tradicional segundo a qual a mudança ocorre de forma linear. É necessária a incorporação de oportunidades de interacção, avaliação e aprendizagem contínua no processo (vide Figura 22).

Leia mais sobre “Realização de Trabalho Orientado pelo Problema” e Adaptação Interactiva Orientada por Problemas no seguinte site: <<https://bsc.cid.harvard.edu/>>.

Figura 22: Como abordar a aprendizagem empírica?



Quadro 22: Quadros de pesquisa para o trabalho adaptativo (mais lógicas do que quadros de resultados)

Embora os benefícios da interacção experimental e do processo de aprendizagem pareçam muito evidentes para a maioria das pessoas, muitas organizações de desenvolvimento dificultam o trabalho de tais abordagens, dada a rigidez do quadro lógico e outros métodos de planeamento linear. As organizações de financiamento exigem a certeza estruturada e percebida de um dispositivo do tipo de estrutura lógica e não permitirão que os projectos sejam muito adaptativos. Em resposta a essa preocupação, propomos um novo mecanismo do tipo de quadro lógico que incorpore a interacção experimental numa abordagem estruturada para tomar decisões de política ou reforma, face aos desafios complexos chamados de: **Quadros de Pesquisa**.

O Quadro de Pesquisa facilita a transição da análise de problemas para um processo estruturado de encontrar e adaptar soluções. Uma meta de inspiração é escolhida como o ponto final da intervenção, onde se registaria detalhes de “como o problema parece resolvido”. Além disso, os principais pontos focais intervenientes também são incluídos, com base nas análises de desconstrução e sequenciação do problema. Esses pontos focais reflectem o que a reforma ou a intervenção política visa alcançar em diferentes pontos ao longo do caminho para a solução do problema geral. Mais detalhes serão fornecidos para os primeiros pontos focais, uma vez que sabemos com alguma certeza o que precisamos e como esperamos chegar lá. Esses são os pontos focais que direccionam as etapas da acção nas interacções iniciais e devem ser estabelecidos de maneira definida e significativa (conforme moldam a responsabilidade pela acção). Os outros pontos focais reflectirão o que assumimos, esperamos ou esperamos que siga. Estes não serão rígidos, uma vez que existem muitos outros pressupostos subjacentes, mas eles fornecerão uma direcionalidade no processo de formulação de políticas e reformas que dá aos financiadores e aos autorizadores uma visão clara da direcção intencional do trabalho.



(continuação)

O Quadro de Pesquisa não especifica cada etapa de acção que será executada, como faria um quadro de resultados típico. Em vez disso, ele planeia um número provável de interações entre os pontos focais (que também pode ser relacionado a um determinado período de tempo). Assim, os financiadores e os autorizadores são informados que o trabalho vai envolver um número mínimo de interações num determinado período. Apenas a primeira interação é pormenorizada, com etapas de acção específicas e uma data específica de registo.

Os leitores devem notar que essa reflexão, aprendizagem e adaptação tornam o quadro de pesquisa uma ferramenta dinâmica. É uma ferramenta que deve ser usada na jornada, à semelhança do que sucede com um mapa, a partir da origem até ao destino. Igualmente, ele permite reflexões estruturadas sobre essa jornada e relatórios, onde todos os envolvidos desenvolvem o seu conhecimento à medida que progridem e transformam os desconhecidos em conhecidos. Essa ferramenta promove um processo interactivo estruturado que é adequado para a resolução de problemas complexos e para atender às necessidades estruturais dos processos formais do projecto. Tal como se fez referência anteriormente, trata-se de um processo extremamente intensivo no que tange à informação e à aprendizagem, que requer avaliação constante, bem como mecanismos de análise e percepção da avaliação e promove a adaptação com base na informação, análise e percepção decorrentes. Isso deve-se, em parte, ao facto de acreditarmos que o discurso activo e o envolvimento são indispensáveis em processos complexos de mudança e, portanto, devem ser facilitados através da interacção.

Fonte: Andrews et al. (2017), vide também <<https://buildingstatecapability.com/2016/06/06/searchframes-for-adaptive-work-more-logical-than-logframes/>>.

3.4 PRINCIPAIS LIÇÕES

- Os sistemas de M&A devem ser concebidos para criar o equilíbrio entre a capacidade de produção de provas de qualidade de forma atempada e a procura de provas de um determinado tipo necessárias para a tomada de decisões por vários usuários.
- Para manter e sustentar o equilíbrio entre a oferta e a procura, deve haver um diálogo permanente entre os provedores e usuários de dados, associado à garantia de que as provas sejam tornadas úteis para a comunidade de decisores políticos e oferecendo incentivos aos usuários de dados para estimular a obtenção de provas.
- Relativamente aos lados da procura da M&A, é importante criar uma cultura de aprendizagem e não de culpabilização e, desta forma, garantir a funcionalidade da estrutura de M&A para os seus principais usuários.
- Um bom sistema de M&A é fundamental para salvaguardar o cumprimento da legislação vigente, garantindo transparência e responsabilização bem como criando uma base para a melhoria contínua dos sistemas de protecção social. Um bom sistema de M&A promove um ciclo de aprendizagem contínuo, promove a transformação na protecção social e melhora a prestação de serviços.
- Para maximizar a aprendizagem durante a implementação, as organizações devem usar a aprendizagem empírica estruturada. Diante de desafios complexos, a mudança não é, geralmente, um processo linear, requerendo interacção empírica e ciclos frequentes de prestação de informação.

4

PADRÕES DE SERVIÇO, GESTÃO DE DESEMPENHO E PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

4.1 PADRÕES E CARTAS DE SERVIÇO

Os padrões de serviço descrevem as **metas e objectivos específicos** estabelecidos por uma organização e incluem um conjunto de **compromissos** que uma organização promete honrar ao prestar um serviço. Igualmente, descrevem o que um cliente ou usuário pode esperar receber do serviço e a maneira como este será prestado. Um **sistema de gestão de desempenho** devidamente concebido, associado a esses Padrões (e devidamente monitorado pelo sistema de M&A, vide a Secção 1) é fundamental para garantir um serviço economicamente viável e de alta qualidade que atenda às necessidades dos usuários do serviço. Os Padrões de Serviço visam, especificamente:

- Apoiar a prestação de serviços consistentes e de alta qualidade.
- Incentivar a melhoria contínua e identificar áreas específicas para a melhoria da qualidade do serviço.
- Ajudar os provedores de serviços a fazer a auto-auditoria da qualidade dos seus serviços.
- Promover um compromisso colectivo com a qualidade, através de um conjunto comum de critérios claros e mensuráveis.
- Ajudar os usuários a saberem o que esperar dos provedores de serviços relativamente à qualidade da prestação de serviços.
- Maximizar a satisfação e a confiança dos utentes com o serviço prestado.
- Atender aos requisitos de apresentação de relatórios, transparência e prestação de contas.
- Ajudar nos processos de monitoria e avaliação.

Constituem **as melhores práticas no estabelecimento de padrões de serviço** neste sector as seguintes:

- Adaptar os padrões de serviços aos objectivos das suas actividades. Como orientação útil no sector de assistência social, queira consultar os padrões de serviços sugeridos pelo Banco Mundial (2011) “governança e qualidade de serviço” e indicadores conexos para Programas de Rede de Segurança Social, com enfoque nos recursos humanos, financiamento e gestão de recursos, procedimentos operacionais, desempenho organizacional e qualidade geral de prestação de serviço.



- Assegurar a garantia de padrões (Banco Mundial, 2011):
 - **Acessibilidade aos serviços** – Em que medida os serviços de assistência social são física, espacial e socioculturalmente acessíveis a todo o público-alvo, independentemente da idade, sexo, etnia, língua, condição de incapacidade, localização e outros (vide a Tabela 6 para alguns exemplos de indicadores preliminares).
 - **Privacidade, dignidade e confidencialidade** – Em que medida cada beneficiário é tratado com o mesmo nível de privacidade, dignidade e confidencialidade.
 - **Sensibilização cultural** – Prestação de serviços não discriminatórios, sensíveis aos valores sociais e culturais dos indivíduos, suas famílias e comunidade.
 - **Queixas e recursos** – Existência de mecanismos de divulgação da existência de formas de apresentação de queixas/recursos, incluindo um compromisso de abordar e resolver as queixas apresentadas dentro de um determinado período aceitável. Vide o Módulo ADM.
 - **Saída e reintegração** – Em que medida os indivíduos são assistidos na planificação da sua saída do sistema de assistência social e são, igualmente, assegurados sobre a possibilidade de reintegração, sempre que for necessário.
 - **Integração de serviços** – Desenvolvimento de ligações com outros provedores de serviços de assistência social a nível local, estatal e nacional de modo a garantir o acesso a serviços complementares.

Tabela 12: Exemplo de potenciais dimensões para a acessibilidade do serviço a monitorar

DIMENSÃO	SUB-DIMENSÕES E INDICADORES PRELIMINARES
Acessibilidade do serviço	<p>Políticas de acessibilidade</p> <ul style="list-style-type: none"> Existência e implementação de políticas de igualdade de oportunidades e em matéria de deficiência, procedimentos e formação para prestação de serviços. Em que medida é definido o público alvo, as suas necessidades são regularmente identificadas e os serviços são planeados e prestados de modo a atender a essas necessidades. <p>Viabilidade</p> <ul style="list-style-type: none"> Disponibilidade e uso de diferentes meios para reduzir o custo da informação e implementação do programa (por exemplo, escritórios móveis, números de telefone gratuitos, etc.). Tempo de viagem e custos de transporte para as instalações. Custos de registo e inscrições. Tempo médio necessário para o registo e inscrição no programa. Percepção individual da facilidade de acesso ao serviço e documentação necessária. <p>Acessibilidade física, espacial e funcional</p> <ul style="list-style-type: none"> Conveniência da localização e do acesso (% de instalações próximas ao transporte público, com sinalização clara, acesso para pessoas deficientes e a respectiva conformidade com os regulamentos de acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências físicas). Conveniência das instalações (por exemplo, % de instalações com áreas de espera adequadas que acomodam crianças, com manutenção adequada, que dispõem de instalações sanitárias, completamente operacionais, plenamente apetrechadas e bem abastecidas). Grau de utilização da tecnologia para o fornecimento de informações e acesso a serviços (caso seja adequado). Publicação e observância do horário de expediente (por exemplo, % de instalações com horário de funcionamento publicado, % de instalações com balcões com pessoal de informação/registo com funcionários durante o horário de expediente, nas visitas aleatórias realizadas). Conveniência dos horários de expediente (% de beneficiários que consideram conveniente o horário de expediente). <p>Acessibilidade sociocultural</p> <ul style="list-style-type: none"> Disponibilidade de materiais informativos em diferentes línguas e formatos. Índice de beneficiários que têm dificuldades em comunicar na língua oficial e número de intérpretes formados ou funcionários bilingues. Disponibilidade de informação e acesso personalizado aos serviços para pessoas com necessidades especiais (pessoas com dificuldades visuais ou auditivas, pessoas com dificuldades em compreender ou ler a língua oficial e pessoas com dificuldades de aprendizagem). A percepção individual da prestação de serviços tendo em conta as questões de idade, sexo, origem étnica e linguística de cada pessoa.

Fonte: Banco Mundial (2011).

- Garantir que os padrões meçam o que realmente importa para os beneficiários dos serviços (através de pesquisas e consultas).¹⁹
- Envolver os funcionários em todos os níveis na determinação dos padrões e suas medidas conexas. Medidas que os funcionários consideram irrelevantes, irreais, inadequadas ou injustas serão certamente contraproducentes. Por exemplo, podem centrar-se na medida dada em detrimento de outros factores mais importantes, eles podem tentar contornar o sistema, ou podem se otimizar ou concentrar-se em questões de curto prazo.
- Certificar-se de que exista uma avaliação equilibrada e um conjunto de medidas destinadas a assegurar que os gestores concentrem toda a sua atenção em um aspecto da prestação de serviços, em vez de um quadro mais amplo.

19. Vide também Moullin, 2004; Osborne, Radnor e Nasi, 2013.



- Desenvolver instrumentos de avaliação de desempenho e indicadores conexos com base nos seguintes princípios:
 - Inclusão de avaliação da percepção e indicadores de desempenho (“objectivos”).²⁰
 - Utilização de uma combinação de instrumentos de avaliação dos resultados e do processo.²¹
 - Garantia de que os benefícios superam os custos associados à sua obtenção/cálculo.
 - Desenvolvimento de sistemas claros para a transformação da informação de retorno em uma estratégia de acção que possa ser comunicada à equipa.

Os padrões de serviços podem igualmente ser transformados numa ‘carta de serviços’ que inclui e define os principais valores da organização (por exemplo: dedicação aos cidadãos e atitude orientada para os serviços, sensibilidade, atitude humana, eficiência, transparência e integridade), além de definir direitos e responsabilidades e principais metas de desempenho em termos de prestação de serviços (vide também o Quadro 7)²²

Quadro 23: Estudos de caso – Cartas de Serviços

Na Namíbia, uma Carta de Serviços é disponibilizada em forma de panfleto e contém números de telefone e informações de contacto do “coordenador de queixas e reclamações” no ministério relevante. Ademais, contém endereços postais e números de telefone dos escritórios regionais e locais e dos chefes de subdivisão no ministério de tutela.²³ A Carta de Serviços da Namíbia indica claramente o tempo necessário para o processamento de certas actividades.

Tabela 13 – Extracto da Carta de Serviços do Ministério do Trabalho e da Previdência Social da Namíbia²⁴

ACTIVIDADE	TEMPO DE PROCESSAMENTO
Pagamento de pensão de invalidez ou invalidez	90 dias
Mudanças de pontos e modos de pagamento	60 dias
Mudanças de endereço efectuadas	24 dias
Finalização da reintegração	90 dias
Pagamento de créditos de seguro	48 dias
Atendimento à consultas	3 dias
Esclarecimento de dúvidas	14 dias

20. O grau de percepção é obtido directamente dos usuários do serviço e de outras partes interessadas, enquanto os indicadores de desempenho são directamente registados pela organização. Por exemplo, medição do tempo médio que os pacientes esperam numa cirurgia realizada por um médico generalista – um indicador de desempenho – é importante, pois mostrará se o tempo de espera real melhorou. No entanto, isso não indicará ao cirurgião o quão satisfeito ou desgastado um determinado paciente está com a duração da espera. Um inquérito cuidadosamente elaborado direccionado aos pacientes ou a um grupo focal (exemplos de medidas de percepção) daria uma indicação sobre esta questão e, portanto, os dois tipos de medição são necessários. Outra vantagem da medição do grau de percepção é que ela podem identificar expectativas em relação à mudança.

21. A medição dos resultados (por exemplo, se um paciente doente se recupera) é importante pois estes são de suma importância para pacientes e usuários do serviço. Igualmente, as medições de processo são importantes porque medem a maneira como o serviço é prestado, o que é também importante para os pacientes e usuários do serviço. Um problema com as medições de resultados é que elas podem estar disponíveis apenas vários meses ou anos após a administração de um tratamento em particular, após a provável mudança do pessoal ou do regime de tratamento. Além disso, não podem ser usados para detectar “quase erros”. No entanto, existe também um perigo associado à utilização de medidas de processo, se estas não estiverem claramente vinculadas a medidas de resultados ou à satisfação do paciente/usuário. Assim, um serviço pode se adequar às medidas de processo usadas, mas ter pouca relação com os resultados ou com a satisfação do paciente.

Fontes:

22. Vide <<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>>.

23. ILO, 2014, p. 159.

24. P. 160.

(continuação)

Na África do Sul, a prestação de serviços públicos obedece a um princípio de “colocar as pessoas em primeiro lugar”, que é constituído por nove valores fundamentais para a orientação dos funcionários públicos, nomeadamente: consulta com os cidadãos; definição de padrões de serviço; aumento do acesso à informação; assegurar a cortesia; fornecimento de informações; abertura e transparência; compensação; e rentabilidade. Num esforço com vista a contribuir para a melhoria do serviço público, colocar as pessoas em primeiro lugar” requer que os departamentos avaliem os padrões de serviços prestados aos cidadãos. Os padrões de serviços são avaliados através de inquéritos de satisfação realizados junto do público em relação aos serviços prestados.

No Quénia, a carta de serviços do programa de Rede de Segurança Contra a Fome (HSNP) foi amplamente divulgada.



Fonte: Carta de Serviços do Ministério do Trabalho e do Bem-Estar Social da Namíbia, Carta de Serviços do HSNP, Princípio de “pessoas em primeiro lugar da África do Sul.

4.2 GESTÃO DE DESEMPENHO E PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

A implementação de padrões de serviço implica a sua vinculação aos planos estratégicos e de gestão de desempenho: o que ajuda a garantir que as metas de serviço sejam efectiva e eficazmente alcançadas, e de forma consistente. Esta não é uma tarefa fácil e muitas vezes resulta na resistência à mudança por parte dos “avaliados”. O Quadro 8 apresenta algumas das razões pelas quais isso acontece.



Quadro 24: Resistência à gestão de desempenho vinculado a padrões de serviço

Os gestores de programas, geralmente, temem que as autoridades eleitas, grupos de interesse e a imprensa usem a qualidade dos serviços e informações sobre os resultados do programa como base para os acometerem. Estes “temem que tal informação seja utilizada para culpabilizá-los por quaisquer resultados negativos” (Harry, 1992).

Esta resistência pode se traduzir em vários tipos de comportamento, nomeadamente (Moullin, 2009; Brooks, 2007; Hechman et al., 2002):

- **Visão limitada** – Por exemplo, se os padrões centram-se num Resultado X, a equipa se sentirá menos incentivada a perseguir os Resultados Y e Z – embora possam ser igualmente importantes.
- **Jogos** – Significa mudar de comportamento para enganar o sistema, e não para melhorar o desempenho. Por exemplo, quando o Serviço Nacional de Saúde (NHS) na Inglaterra introduziu metas relacionados com o tempo de espera nos departamentos de emergência, os pacientes foram obrigados a esperar nas ambulâncias.
- **Distorção de dados** – Viciar intencionalmente (e enganosamente) os dados partilhados com níveis hierarquicamente superiores com vista a dar impressão de que estão a respeitar os padrões.
- **Complacência ou “convergência”** – Por exemplo, a suposição de que os padrões estabelecem os limites das melhores práticas e não se esforçam no sentido de demonstrar um melhor desempenho. No caso da assistência social, isso pode significar que uma espera de 25 dias para o processamento de um pedido seja considerada “aceitável” porque está dentro do intervalo de 30 dias definido pelos padrões.
- **Triagem/Seleção** – Seleccionar beneficiários/clientes/usuários com base na probabilidade de que estes os ajudem a alcançar as metas, ao invés de considerar as suas reais necessidades. Por exemplo, se uma meta for tirar X% de pessoas que se encontram abaixo da linha de pobreza para uma situação de acima da linha de pobreza, será mais fácil fazê-lo com uma selecção daqueles que são relativamente mais ricos.
- **Sub-otimização** – Prosecação dos seus objectivos específicos por parte dos gestores, em detrimento da coordenação estratégica.
- **“Ossificação”** – Falta de inclinação para experimentar métodos novos e inovadores. Por exemplo, ganhos nos resultados dos testes a partir de um ensino superficial ou do corte de financiamento para R&D.
- **Miopia** – Isto é, não se forçar em questões de longo prazo (esta é uma variação da ‘visão limitada’ descrita acima). Por exemplo, se houver uma necessidade dos novos candidatos alcançarem uma meta, haverá uma tendência a desconsiderar as pessoas que estão a candidatar-se uma segunda vez (fazendo-as esperar).

Estas tentativas de forçar o sistema não são necessariamente fruto de má vontade por parte do pessoal envolvido. Em alguns casos, essas atitudes devem-se a padrões de desempenho que são aplicados de forma inflexível, sem tomar em consideração factores externos, como condições e desafios locais (isto é, coisas que não estão dentro do controlo do programa) (Hatry, 1992).

De acordo com a literatura, as **melhores práticas** na implementação dos padrões de serviço preconizam o seguinte:

- **A aplicação dos padrões de desempenho de forma consistente**, porém com alguma flexibilidade – permitindo que os gestores forneçam informações explicativas com os dados de desempenho do programa.
- **Envolvimento do maior número possível de funcionários** no processo de desenvolvimento e aprimoramento dos padrões de serviço e do sistema de desempenho conexo (criação da propriedade).



- Desenvolvimento de um sistema de informação relevante, útil e oportuno (vide Secção 1 do Sistema de M&A):
 - Garantir que a avaliação do desempenho em relação aos padrões seja reportada regularmente (e oportunamente aos gestores: ou seja, quando se deve tomar uma decisão).
 - Garantir que os dados sejam apresentados de forma adequadamente desagregada para que possam reflectir as necessidades dos gestores a esse nível e aprofundar a forma como os resultados estão vinculados às características demográficas e de serviços numa determinada área.
 - Permitir a comparação do desempenho entre diferentes unidades e ao longo do tempo, de modo a gerar uma análise comparativa e “critério de concorrência”.
 - Acrescentar interpretação aprofundada à informação, ligando-a a pesquisas qualitativas ou esforços adicionais, com vista à identificação precisa dos pontos fortes e fracos dos serviços.
 - Apresentar os dados de uma forma clara e interessante (gráficos de barras podem funcionar melhor do que tabelas, uma vez que têm um impacto visual, etc.).
 - Formar continuamente os gestores e funcionários em matéria de interpretação e utilização desses dados (este não pode ser um exercício pontual).
- O sistema de medição deve centrar-se na melhoria contínua para os usuários do serviço, e não numa “cultura de culpabilização”. Se o desempenho num determinado instrumento de medição estiver abaixo dos padrões, deve-se dedicar mais atenção para aferir o problema e como resolvê-lo no futuro.
- Deve-se vincular os incentivos à avaliação e à gestão do desempenho (bônus, etc.).

4.3 PRINCIPAIS LIÇÕES

- Os padrões de serviço descrevem as metas específicas de prestação de serviços estabelecidas por uma organização e compreendem um conjunto de compromissos que uma organização promete honrar ao prestar um serviço. Além disso, descrevem o que um cliente ou usuário pode esperar receber do serviço e a maneira como este será prestado.
- Ao concebê-los, é fundamental garantir que os padrões meçam o que é importante para os usuários dos serviços (através de pesquisas e consultas) e envolver a equipa, em todos os níveis, na determinação dos padrões e de suas medidas relacionadas.
- Os padrões de serviço podem também ser traduzidos em uma “carta de serviços” que deve ser amplamente divulgada. Sobretudo, os padrões de serviço devem estar vinculados aos planos estratégicos e de gestão de desempenho, de modo a contribuírem para o alcance consistente das metas de serviço de uma maneira eficaz e eficiente.



5

MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

No Módulo ADM, discutimos a função principal de responsabilização que desempenha um Mecanismo Sectorial ou Específico de apresentação de queixas e recursos, no sector da protecção social. Pode-se criar uma variedade de medidas internas e externas adicionais para aumentar o nível de responsabilização sobre a prestação de serviços no sector da protecção social, juntamente com um sistema sólido de monitoria e avaliação (descrito na Secção 1). Estas medidas visam alcançar dois objectivos fundamentais, nomeadamente: garantir e melhorar a prestação de serviços de qualidade, bem como melhorar o impacto da prestação de serviços de protecção social. Abaixo, discutiremos as medidas as mais importantes.

5.1 MEDIDAS INTERNAS

5.1.1 Inspeções, supervisões e verificações no local

Além do mecanismo de apresentação de queixas e recurso, pode-se estabelecer outros procedimentos internos para garantir a conformidade com as políticas, legislação, processos, padrões e normas de prestação de serviços. Estes procedimentos são os seguintes: controlo no local, supervisão (igualmente relevantes para a monitoria e avaliação) e **inspeções de conformidade interna** realizados regularmente.

O órgão fiscalizador das instituições de protecção social pode assumir a forma de **serviço de inspecção** – como é o caso da África do Sul. Este serviço visa investigar a integridade do quadro jurídico e operacional dos serviços de assistência social, bem como assegurar a observância dos quadros regulamentares; realizar auditorias financeiras internas e no seio do órgão executor, a fim de assegurar a observância da legislação e das políticas; investigar e combater a fraude, corrupção e má gestão no seio do órgão de implementação.

5.2 MEDIDAS EXTERNAS

5.2.1 Tribunais, Órgãos de Judiciais e Provedores de Justiça

Alguns países (como a África do Sul) criaram tribunais independentes para o provimento de serviços de assistência social, com capacidade para reexaminar as decisões do órgão de implementação. Além disso, os referidos tribunais são providos de capacidades para disseminar regras e regulamentos padronizados de assistência social e interpretar a legislação.²⁵

Outros tipos de tribunais podem também desempenhar um papel semelhante, e embora esta seja uma opção cara, lenta e bastante onerosa, tem uma importância reconhecida para a reparação.²⁶ Segundo a Convenção No.128 da OIT de 1967, todo o requerente destes serviços tem o direito a representação ou apoio profissional adequado perante os tribunais.²⁷

25. Vide <<http://www.paralegaladvice.org.za/docs/chap07/01.html>>.

26. Estes aspectos devem ser tidas em considerações ao adoptar os tribunais como opção de reparação: a) Decisões legais podem criar externalidades negativas se o impacto geral das decisões sobre o sistema não for considerado; b) O uso de tribunais como o principal mecanismo de reclamação pode criar enormes atrasos, politização e ineficiência; c) O uso de tribunais pode ser regressivo, pois os pobres e marginalizados têm menos acesso ao sistema judicial. Defensores públicos, ONGs e OSC podem ajudar a colmatar esta lacuna.

27. OIT, 1998, p. 124.



Normalmente, os **provedores de justiça** são órgãos isentos de todo o aparato burocrático formal e desempenham um papel consultivo. As suas recomendações não são vinculativas mas são geralmente respeitadas. Quando os procedimentos de arbitragem por eles efectuados, ou por entidades de nível superior, forem devidamente divulgados e entendidos, tornam-se mais eficazes.

5.2.2 Auditorias financeiras

As auditorias financeiras asseguram a supervisão do financiamento, a fim de garantir melhor gestão e o uso adequado dos recursos. No computo geral, uma auditoria visa assegurar que: os procedimentos e sistemas de desembolso estejam correctos; os registos contabilísticos sejam regularmente actualizados; os sistemas de controlo ilustrem os pagamentos, autorizações e reconciliações financeiras; e que as despesas efectuadas estejam em conformidade com as provisões orçamentárias.²⁸ As unidades de conformidade e auditoria interna e as autoridades de supervisão devem ser órgãos independentes. Estes monitoram o cumprimento das leis e combatem a fraude social, bem como investigam casos de má gestão financeira ou de serviços e actos criminosos dentro das instituições.

O **auditor geral nacional** deve realizar auditorias independentes das demonstrações financeiras e contabilísticas da instituição. Os orçamentos anuais, planos corporativos, relatórios anuais e demonstrações financeiras auditadas devem ser preparados e submetidos de acordo com a legislação aplicável. Os Planos Anuais de Auditoria podem ser usados para informar a instituição sobre os cronogramas de auditoria, de modo a assegurar que as auditorias sejam realizadas regularmente. Pode igualmente ser criada uma unidade de auditoria interna.

5.2.3 Auditorias sociais

As auditorias sociais tornaram-se cada vez mais populares como uma ferramenta que permite que os beneficiários e as comunidades analisem e forneçam informação sobre a implementação do programa. Geralmente, são realizadas por uma organização da sociedade civil local, que verificam a conformidade do processo e das regras e regulamentos operacionais, e apresenta os resultados numa consulta pública.²⁹ Por exemplo, o programa de obras públicas MGNREGS da Índia exigiu legalmente o uso de auditorias sociais, que foram usadas com sucesso para melhorar a implementação do programa (vide Quadro 9).

Quadro 25: Auditorias sociais no programa de obras públicas MGNREHS da Índia

O primeiro passo na realização de uma auditoria social consiste em primeiro notificar o gabinete da localidade relevante sobre as obrigações relativas ao direito à informação e solicitação de acesso irrestrito aos documentos relevantes do MGNREGS. Uma equipa composta por auditores estatais e distritais, ao chegar à sede da localidade, primeiro recruta e depois forma intensivamente os auditores sociais a nível da base. Em cada Conselho de Aldeia (*Gram Panchayat*), a equipa de auditoria social analisa as despesas oficiais relativas ao trabalho, visitando os trabalhadores que constam na lista do local de trabalho. Em seguida, realiza-se uma consulta pública ao nível da localidade, com a participação dos funcionários envolvidos na implementação do programa para discutir os resultados da auditoria. Nesta sessão, procede-se a apresentação oral das reclamações, auscultam-se as testemunhas e os funcionários acusados são concedidos uma oportunidade para se defenderem. Após a consulta pública, elabora-se um Relatório das Decisões Tomada, no qual responsabiliza-se o(s) o funcionário(s) do programa por cada irregularidade confirmada.

Fonte: Ayliffe, Aslam and Schjødt (próximo).

5.2.4 Quadros de integridade e campanhas de luta contra a fraude

A fraude pode ser entendida como a deturpação de interesses para ilegalmente obter acesso a benefícios. É principalmente atribuída ao comportamento imoral e antiético. Os esforços de combate à corrupção e fraude devem ser integrados nas operações da organização bem como devem fazer parte das suas funções estratégicas. Estes podem incluir o seguinte:

- Desenvolvimento de um quadro de integridade interna, que deve se basear em princípios claramente definidos, tais como honestidade, justiça nas operações, transparência e responsabilização. O quadro deve estar disponível para todos os interessados e deve ser um elemento obrigatório na formação e sensibilização dos funcionários.³⁰

28. Bassett, Giannozzi, Pop, e Ringold, 2012, p. 56.

29. Subbarao et al., 2012.

30. Comissão dos Serviços Públicos, p. 26.



MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

- Medidas de prevenção, incluindo a produção e disseminação de “Princípios e Valores”, que estipulam o comportamento esperado, que devem nortear a actuação dos servidores públicos na realização de qualquer actividade ou função profissional.
- Formas proactivas de envolvimento, incluindo campanhas públicas de combate à fraude, lançadas com o apoio de actores/ líderes de alto nível, como a Presidência.

Todos os elementos supracitados³¹ devem:

1. Fornecer padrões éticos claros para os funcionários do sector público.
2. Fornecer orientação ética para os funcionários públicos.
3. Informar os funcionários públicos sobre seus direitos e deveres e obrigações caso detectem delitos.
4. Deixar claro que o compromisso político apoia o comportamento ético dos funcionários públicos.
5. Esperar que os gestores demonstrem e promovam a conduta ética.
6. Promover comportamento e conduta ética através de políticas, procedimentos e práticas de gestão.
7. Promover a conduta ética através de condições de serviço público e gestão de recursos humanos.
8. Fornecer mecanismos adequados de responsabilização.
9. Proporcionar processos de tomada de decisão transparentes e abertos à fiscalização.
10. Definir directrizes claras para a colaboração entre os sectores público e o sector privado.
11. Garantir que a má conduta seja sancionada e resolvida através de procedimentos adequados.

5.2.5 Supervisão pelo parlamento (por exemplo, comité de contas públicas)

No seio do governo, pode-se criar comités sectoriais para fiscalizarem os gastos e a prestarem serviços no sector da protecção social. Um exemplo transversal é a criação de um Comité de Contas Públicas com a competência de supervisionar as despesas do governo e assegurar as mesmas sejam eficazes e honestas.

5.2.6 ONGs e a Imprensa: Fomento da prestação de contas

O papel das ONGs e da imprensa é importante para facilitar e “estimular” o acesso a mecanismos de apresentação de queixas e recurso, através da supervisão independente e reforço dos direitos dos cidadãos a serviços de qualidade.

As ONGs e OSCs podem patrocinar e facilitar o acesso a um processo de interposição de recurso, agregando ou fazendo pedidos de interposição de recurso colectivo, através do fornecimento de informações aos cidadãos e prestação da assistência jurídica para apoiar no acesso aos tribunais bem como aos mecanismos legais de interposição de recurso.³² Além disso, estas organizações podem igualmente desempenhar um papel importante aumentando a sensibilização das pessoas sobre os seus direitos, sobretudo aquelas que acham que não têm acesso a serviços decentes ou não gozam do direito de apresentar queixas.³³ Igualmente, as ONGs e OSC podem se unir ao governo para apoiar a monitoria participativa dos programas.

No Chile, uma fundação privada desempenha um papel preponderante na agregação e divulgação de queixas comuns sobre serviços públicos, para uso de jornalistas e outras ONGs. No Reino Unido e na República Dominicana, o governo “contratou” e formou ONGs para, de forma mais eficaz, cumprirem o seu papel. Na África Subsaariana, a *Helpage International* desempenha um papel activo em vários países promovendo a *Older-Citizens Monitoring* (Monitoria de Pessoas Idosas), envolvendo pessoas idosas a nível da base na monitoria da implementação de políticas e serviços que afectam suas vidas e usando as provas para defender a mudança.

31. Pope, 2000, p. 178.

32. Ringold et al. 2012, p. 71; Gauri 2011.

33. Gauri 2011.



A imprensa constitui uma via de dois sentidos para o aumento da responsabilização na provisão da protecção social. Ela pode ser usada pelos provedores de serviços para disseminar informações sobre os direitos associados ao programa e os mecanismos existentes para a apresentação de queixas e recursos. Uma imprensa independente pode igualmente desempenhar a função de controlo, publicando falhas consideráveis, queixas e recursos na prestação de serviços e exercendo pressão para a sua respectiva correcção.

No entanto, a imprensa também pode dar mais magnitude aos aspectos com valor noticioso relacionados com queixas e recursos, em detrimento de aspectos do interesse público. No Brasil, por exemplo, a publicação da obtenção fraudulenta de benefícios é frequente e é considerada “escandalosa”. Consequentemente, é mais provável que os formuladores de políticas antecipem “erros de inclusão” na concepção de políticas em vez de “erros de exclusão” que atraem menos atenção.³⁴

5.3 PRINCIPAIS LIÇÕES

- A maioria dos programas criam formas e mecanismos de apresentação de queixas e recursos a nível da comunidade, ou mais formalmente, através dos tribunais, órgãos judiciais e provedores de justiça. Estes desempenham um papel preponderante na garantia da responsabilização do sistema. Outros mecanismos de responsabilização abarcam verificações no local, supervisão, inspecção e auditorias sociais.
- Os sistemas de responsabilização dos programas de protecção social tem dois objectivos, nomeadamente, a) assegurar e melhorar a prestação de serviços de qualidade e, b) aumentar o impacto da prestação de serviços de protecção social.
- Pode-se criar uma variedade de medidas internas e externas, a fim de aumentar a responsabilização, em geral, da prestação de serviços no sector de protecção social, juntamente com um sistema de monitoria e avaliação robusto.

34. Both the law establishing and the regulation for implementation of Bolsa Família included detailed sections and articles to identify and penalties to publish fraud, but do not describe standard redress procedures to give unjustly excluded individuals families a fair hearing” (Gauri 2011, p. 26).



BIBLIOGRAFIA

- Ackoff, R. L. (1989) "From Data to Wisdom", Journal of Applied Systems Analysis, Volume 16, p 3-9.
- Andrews, M. Pritchett, L. and Woolcock M. (2017) "Building State Capability: Evidence, Analysis, Action, Oxford University Press". Disponível em: <http://bsc.cid.harvard.edu/files/bsc/files/bsc_book.pdf>.
- Attah, R., Barca, V., Mac Auslan, I., Pellerano, L., Ragno, L.P., Riemenschneider, N. and Simon, C. (2015) "How to move beyond the impact evaluation trap? Challenges and solutions for the setting up of comprehensive M&E systems for Social Safety Nets." Oxford: Oxford Policy Management.
- Bamberger M. (1991) "The politics of evaluation in developing countries", Evaluation and Program Planning.
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Tanja, S. and Pellerano, L. (2017) "Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features", Overseas Development Institute, London.
- Bedi T. et al (2006) "Beyond the Numbers, Understanding the Institutions for Monitoring Poverty Reduction Strategies", World Bank publication.
- Boaz, Ashby and Young, (2002) "Systematic Reviews: What have they got to offer evidence based policy and practice?" ESRCUK Centre for Evidence Based Policy and Practice: Working Paper 2.
- Briceno, B. (2010) "Defining the type of M&E system: Clients, Intended Uses and Actual Utilisation", Nuts and Bolts of M&E systems special series, N. 2, September.
- Chen H.T. (2005) "Practical programme evaluation: assessing and improving planning, interpretation and effectiveness, Sage Publications.
- Clarke, A. (1999) Understanding Evaluation In: Evaluation Research, Sage Research Methods.
- CLEAR (2013) "Demand and Supply: Monitoring, Evaluation, and Performance Management Information and Services In Anglophone Sub-Saharan Africa A Synthesis of Nine Studies", the CLEAR Initiative. Disponível em: <https://www.theclearinitiative.org/sites/clearinitiative/files/2016-04/Demand_and_Supply_Anglophone_Africa_2013.pdf>.
- Davies, Nutley, Smith, (2000) "What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services", The Policy Press.
- Davis B. (2003) "Innovative Policy Instruments and Evaluation in Rural and Agricultural Development in Latin America and the Caribbean in Current and Emerging Issues for Economic Analysis and Policy Research (CUREMIS), FAO.
- Davis, Handa, Hyper, Winder Rossi, Winters and Yablonski, eds.(2016) "From Evidence To Action–The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa", Oxford University Press.
- Gorgens M., Kusek J.Z. (2009): "Making monitoring and evaluation systems work: a capacity development toolkit", World Bank publication.
- Gosling I. and M. Edwards (1995) "Toolkits: a practical guide to assessment, monitoring, review and evaluation", Development Manual, Save the Children, UK.
- Government of Ghana (2013) "Monitoring and Evaluation Framework and System Document (2013–2016), Livelihood Empowerment against Poverty Programme (LEAP)", Department of Social Welfare.
- Government of Mozambique (2014), "Manual for Monitoring and Evaluation the National Institute of Social Action (INAS) programmes".
- Grosh M. E. et al (2008) "For protection and promotion: the design and implementation of effective safety nets"; The World Bank, Washington, D.C.
- Hatry, H. (2010) "Keysteps in Designing and Implementing a Monitoring and Evaluation Process", in World Bank PREM notes, Nuts and Bolts of M&E systems special series, N.5, December 2010.
- Haynes L. et al. (2012) "Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials", UK Cabinet Office, Behavioural Insights Team.
- ILO (2012), Recommendation 202 on National Floors of Social Protection.

Kleinfeld, R. (2015), "Improving Development Aid Design and Evaluation: Plan for Sailboats, Not Trains", Carnegie Endowment for International Peace.

Kusek J. D, R. C. Rist (2004) "Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners", World Bank publication.

Kuster C. et al (2011) "Making evaluations matter: A practical guide for evaluators. Centre for Development Innovation, Wageningen University & Research centre, Wageningen, The Netherlands.

Mackay, K. (2007) "How to build M&E systems to support better government." Washington, DC: World Bank.

OECD (2002), "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management", disponível em: <<http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>>.

Palumbo D. (1987) "The Politics of Program Evaluation", American Journal of Evaluation, Vol 09 pp 54-56.

Parkhurst (2017) "The Politics of Evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence", Sage Publication.

Patel L. (2011) "Child Support Grants in Successful Social Protection Floor Experiences Volume 18: UNOSSC".

Pellens T. (2007), "Zambia National Social Protection Policy (NSPP) Monitoring and Evaluation (M&E) Framework-Evaluation Plan", relatório preparado por Oxford Policy Management for the Ministry of Community Development and Social Services, Governo da Zambia.

Pritchett, Samji, Hammer (2013) "It's All About Me: Using Structured Experiential Learning ("e") to Crawl the Design Space", Harvard Kennedy School and Center for Global Development, Faculty Research Working Paper Series.

Rubio, G. (2011) "Results Readiness in Social Protection & Labour Operations: Technical Guidance Notes for Social Safety Nets Task Teams". SP discussion paper, World Bank.

Samson et al. (2006) "Designing and Implementing Social Transfer Programmes" Economic Policy Research Institute. Capetown.

Seekings J. (2016) "Affordability and the political economy of social protection in contemporary Africa" CSSR Working Paper No. 389 Centre for Social Science Research.

Segone M. (2008) "Enhancing Evidence Based Policy Making through Country Led Monitoring and Evaluation Systems.", in Country-led monitoring and evaluation systems Better evidence, better policies, better development results, UNICEF.

Seidenfeld D and Sudhanshu Handa (2011) Zambia's Child Grant Program: Baseline Report 28 November, 2011 Final. American Institutes for Research Washington, D.C. USA.

Simon, C. Pellens, T. and Marzi, M. (2016) "Zambia National Social Protection Policy (NSPP) Monitoring and Evaluation (M&E) Framework", report prepared by Oxford Policy Management for the Ministry of Community Development and Social Services, Government of Zambia.

Thome K, Taylor E et al (2016) "The Local Economy Impacts of Social Cash Transfers: A Comparative Analysis of Seven Sub-Saharan Countries". Food Agriculture Organisation. Rome.

UNDP (2009) "Hand book on Planning, Monitoring and Evaluation for Development Results". UNICEF (2009) "Country-led monitoring and evaluation systems".

Vaessen J. (2010) "Challenges in Impact evaluation of Development Interventions: Opportunities and Limitations for Randomized Experiments." Institute of Development and Policy and Management.

Weiss C. (1993) "Where Politics and Evaluation Research Meet" Evaluation Practice, Vol 14, No. 1, disponível em: <<http://www.sfu.ca/~paly/Weiss-1973-WherePoliticsAndEvaluationMeet.pdf>>.

Weiss Carol (1970) "The Politicisation of Evaluation Research" in Journal of Social Issues 26 (4) 57-86.

White H. and Sabarwal S. (2014) "Quasi Experimental Designs" Methodological Briefs Impact Evaluation No 08 UNICEF.

World Bank (2010) "Safety Nets How to, Monitoring and Evaluation", disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1291746977764/10-me.pdf>>.

WPP (2016) "Bolsa Familia Interfederative Coordination Instruments: the IGD, World Without Poverty Initiative", disponível em: <http://wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/igd_presentation-interfederative-coordination-instruments.pdf>.



CURRÍCULO VISÃO GERAL

O Pacote de Aprendizagem TRANSFORMAR

é organizado com base numa estrutura modular, e reflecte os alicerces fundamentais de um sistema de protecção social holístico e interdependente.

Os módulos da TRANSFORMAR que estão actualmente disponíveis são apresentados abaixo.

Outros módulos estão em desenvolvimento e serão adicionados ao currículo.

LEG	Quadro Jurídico
S&I	Seleção e Identificação
ADM	Administração
COO	Coordenação
GOV	Governança, Instituições e Estrutura Organizacional
SIG	Sistemas de Informação para Gestão
FIN	Financiamento e Gestão Financeira
M&A	Monitoria e Avaliação

Todos os materiais da TRANSFORMAR estão disponíveis em:

<http://socialprotection.org/institutions/transform>



O QUE É TRANSFORMAR?

TRANSFORMAR é um pacote de aprendizagem inovador na administração de sistemas nacionais de protecção social básica em África. O principal objectivo do TRANSFORMAR é construir pensamento crítico e reforçar as capacidades dos decisores políticos e profissionais aos níveis nacional e descentralizado com vista a melhorar a concepção, a eficácia e a eficiência dos sistemas de protecção social. TRANSFORMAR visa não apenas transmitir conhecimentos mais avançados que sejam adequados aos desafios enfrentados pelos países da região, mas também para incentivar os aprendizes a assumir a liderança da mudança e transformação dos sistemas de protecção social definidos a nível nacional.

POR QUE TRANSFORMAR?

Existem muitos currículos de formação no domínio da protecção social e, portanto, ideias, conceitos, abordagens e técnicas fundamentais são acessíveis. Não obstante isso, instituições e indivíduos debatem-se com a complexidade do desenvolvimento de um sistema de protecção social abrangente e amplo.

Esta complexidade exige uma abordagem transformacional de ensino e partilha de conhecimentos. Todavia, ela está longe de ser suficiente para transmitir conhecimento, colocar ideias nas cabeças das pessoas. Exige que os aprendizes lidem com as características da complexidade, a fim de estimular a criatividade, apreciar a diversidade e a singularidade, para que sejam envolvidas como um elemento-chave da apropriação – elementos que são pelo menos tão importante como conhecimento factual em si. Este pacote de aprendizagem visa exactamente isso: TRANSFORMAR!

Todos os materiais da TRANSFORMAR, incluindo este manual, estão registrados sob a licença *Internacional Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 NonCommercial*. Para ver uma cópia desta licença, visite: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Contacte a iniciativa TRANSFORMAR em: transform_socialprotection@ilo.org

ou visite <http://socialprotection.org/institutions/transform>

TRANSFORMAR FOI DESENVOLVIDO A PEDIDO DA UNIÃO AFRICANA



UMA INICIATIVA INTER-AGÊNCIAS
PROMOVIDA EM ÁFRICA POR



International
Labour
Organization

unicef 
for every child



Empowered lives.
Resilient nations.

FINANCIADA POR



PARCEIROS DA TRANSFORMAR



