

Relatório Final

Diagnóstico para Análise de Sistemas de Monitoramento e Avaliação (MESA) para a Prefeitura da Cidade do Recife (PCR)



Projeto: Assistência técnica do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil (FGV EESP CLEAR) à Prefeitura da Cidade do Recife, com o objetivo de realizar Diagnóstico para Análise de Sistemas de Monitoramento e Avaliação (MESA) e subsidiar o planejamento da política de avaliação do município.

Produto: Relatório do Diagnóstico para Análise de Sistemas de Monitoramento e Avaliação (MESA)

Período de referência: setembro de 2022 a dezembro de 2022

Ficha Técnica
FGV EESP CLEAR

Diretoria

André Portela

Vice Diretoria

Lycia Lima

Coordenação

Gabriela Lacerda

Equipe Técnica

Marina Lafer

Marília Firmiano

Fernanda Caires

Gustavo Costa

Júlia Klein

Sumário

Sumário Executivo	6
a) Objetivos do MESA Recife	6
b) Metodologia.....	6
c) Principais achados do MESA Recife.....	8
d) Conclusões e recomendações	9
1. Contexto Institucional da Prefeitura.....	11
1.1 Informações Gerais do Município	12
1.2 Cultura de M&A da Prefeitura.....	13
1.3 Nível de interesse em M&A.....	13
2. Visão Geral dos Sistemas de Planejamento, Orçamento e M&A (POM&A)	16
2.1 Arranjos institucionais e normativos dos sistemas de POM&A.....	16
2.2 Papel dos atores-chave nos sistemas de POM&A.....	19
2.3 Papel de outras partes interessadas em relação ao M&A	20
2.4 Dados estatísticos e administrativos	22
2.5 Processos e instrumentos de M&A	24
2.6 Comunicação de evidências de M&A	26
2.7 Iniciativas de desenvolvimento de capacidades em M&A	27
3. Sistemas de Monitoramento e Reporte.....	29
3.1 Capacidades da Prefeitura para realizar monitoramento e reporte	30
3.2 Uso de informações de monitoramento pela Prefeitura	31
4. Sistemas de Avaliação.....	33
4.1 Capacidade da Prefeitura para gerenciar, encomendar e realizar avaliações.....	34
4.2 Capacidade da Prefeitura para gerir e coordenar um sistema de avaliação.....	36
4.3 Capacidade da sociedade civil, academia e setor privado para realizar avaliações....	37
4.4 Uso de avaliações pela Prefeitura	37
5. Achados, Conclusões e Recomendações Gerais	39
5.1 Visão geral do sistema de M&A.....	40
5.2 Potencialidades e limitações existentes.....	40
5.3 Recomendações para criação de uma política de avaliação	42
5.4 Conclusões	44
Referências Bibliográficas.....	46
Anexos.....	49

Anexo I. Lista de órgãos entrevistados.....	49
Anexo II. Roteiros das entrevistas	51
Anexo III. Lista de documentos analisados	62
Sobre o FGV EESP CLEAR	63

Sumário Executivo

a) Objetivos do MESA Recife

A realização do Diagnóstico para Análise de Sistemas de Monitoramento e Avaliação (MESA) para Recife (MESA Recife) visa colaborar para o desenvolvimento da política de avaliação para o município. A utilização da ferramenta MESA auxilia no entendimento sobre o cenário de monitoramento e avaliação (M&A) a partir de três níveis: ambiente propício, desenvolvimento da capacidade organizacional e desenvolvimento da capacidade individual. A partir disso, foi possível identificar os desafios, necessidades e capacidades em avaliação do município para, assim, recomendar ações para o fortalecimento do Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas e Ciência de Dados (NAPCD) da Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) e para estruturar a política municipal de avaliação. O MESA se estruturou em cinco tópicos, que serão apresentados a seguir: 1. Contexto Institucional da Prefeitura; 2. Visão Geral dos Sistemas de Planejamento, Orçamento e M&A¹ (POM&A); 3. Sistemas de Monitoramento e Reporte; 4. Sistemas de Avaliação e; por fim, 5. Achados, Conclusões e Recomendações Gerais.

b) Metodologia

A metodologia para a elaboração do MESA Recife foi estabelecida a partir da Ferramenta de Orientação (*Guidance Tool*) da Iniciativa Global de Avaliação (*Global Evaluation Initiative*)², da qual o FGV EESP CLEAR faz parte. A coleta de dados contemplou, principalmente, a realização de entrevistas com atores-chave do município, principalmente da Prefeitura. Nessas entrevistas, foram indicados documentos complementares para análise, os quais constituíram em grande parte a análise documental. Além dos dois métodos indicados, foram realizadas reuniões

¹ Para ilustrar o conceito de sistema no MESA, de acordo com Lázaro (2015), um sistema de avaliação, por exemplo, se apresenta quando “a avaliação faz parte do ciclo regular de vida de políticas e programas públicos e é conduzida de maneira metodologicamente rigorosa e sistemática, na qual seus resultados são utilizados por tomadores de decisão e gerentes políticos e esses resultados também são disponibilizados ao público”. Lázaro, B. (2015). Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America. Collection: Studies n. 15. Madrid: EUROsocial Programme. http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1456851768-E_15_ENfin.pdf

² Ver <https://www.globalevaluationinitiative.org/publications/ mesa-diagnostic-tool>

técnicas para a obtenção de informações adicionais e validação dos achados preliminares.

b.1) Entrevistas

A fim de compreender o contexto de M&A na Cidade do Recife, foram realizadas entrevistas com representantes de órgãos da Prefeitura e de duas instituições de ensino superior e pesquisa (Universidades), indicadas pelo NAPCD, com campi na Cidade do Recife (ver **Anexo I**). A seleção de atores foi realizada em reuniões técnicas com o NAPCD: os atores governamentais foram identificados a partir do organograma e das atribuições dos órgãos da PCR. Foram localizadas as áreas-meio da PCR que contribuem para os processos de planejamento, orçamento, monitoramento, gestão por resultados e avaliação, bem como identificados os órgãos responsáveis pelo monitoramento nas Secretarias Finalísticas estratégicas do Governo (Educação; Saúde; Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas Sobre Drogas; e Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação). Já as instituições de ensino superior e pesquisa foram indicadas pelo NAPCD a partir da identificação prévia de atividades de avaliação (ensino e pesquisa) em seus Departamentos de Economia, bem como de interações junto ao setor público (Municipal, Estadual ou Federal) em matéria de M&A.

Os roteiros das entrevistas com representantes da PCR foram estruturados a partir de quatro eixos temáticos e customizados de acordo com os órgãos a serem entrevistados. De forma geral, as entrevistas contemplaram perguntas acerca da I) Estrutura do município/Secretaria e seu nível de interesse em M&A; II) Visão geral dos sistemas de planejamento/orçamento e M&A (POM&A), incluindo questões sobre as práticas, as temáticas e o desenvolvimento de capacidades; III) Sistemas de monitoramento; e IV) Sistemas de avaliação. Para as Universidades, foi considerado apenas um eixo temático, I) Sistemas de avaliação, dentro do qual foram organizadas perguntas sobre currículo, estrutura departamental, parcerias e visão de futuro (ver **Anexo II**). Parte das entrevistas foi realizada presencialmente, em missão do FGV EESP CLEAR à Cidade do Recife entre os dias 15 e 19 de agosto de 2022, e parte realizada de forma virtual.

As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas. Cada transcrição foi analisada por pares, a partir das seções que estruturam o presente MESA. Da

mesma forma, a sistematização dos achados das entrevistas foi também realizada por pares.

b.2) Análise documental

No total, foram analisados dez documentos relacionados ao planejamento, organização interna, monitoramento e avaliação da PCR (ver **Anexo III**). Estes documentos foram referidos durante entrevistas e, posteriormente, enviados por representantes da PCR ou levantados por meio de busca ativa, quando de acesso público.

b.3) Reuniões técnicas

No âmbito deste diagnóstico (MESA), foram realizadas reuniões técnicas, em sua maioria de modo *online*, junto ao NAPCD. As reuniões técnicas tiveram como objetivo acompanhar o cronograma do MESA, prover atualizações sobre o andamento das análises, obter informações adicionais e validar achados preliminares, oriundos das análises das entrevistas e dos documentos.

c) Principais achados do MESA Recife

As Secretarias Finalísticas entrevistadas relataram a relevância do monitoramento para a tomada de decisão e para o acompanhamento das metas pré-estabelecidas pela atual gestão. Existem, portanto, esforços para estruturar uma governança intersetorial para M&A orientada para resultados (por exemplo, o Plano Estratégico do Recife 2021-2024, o Programa de Governança do Município, os fluxos de processos internos e a adoção de boas práticas na área de monitoramento). Verificou-se também que o monitoramento está mais consolidado que a avaliação.

Os dados administrativos e de monitoramento coletados com vistas a verificar o alcance das metas não são, todavia, integrados entre as Secretarias. Este fato pode dificultar a análise de indicadores intersetoriais, o acesso rápido aos dados para a tomada de decisão, bem como a realização de avaliações.

A prática avaliativa, realizada de maneira *ad hoc* e pontual pelo NAPCD ou por parcerias existentes, está em fase de estruturação e experimentação. Desde sua formação, o NAPCD realizou, por exemplo, avaliações diagnósticas dos programas Mais Vida nos Morros, Programa Desenvolve Recife, Política de Segurança Alimentar

e Nutricional e a avaliação executiva dos Centros Comunitários da Paz (COMPAZ). Também foram feitas avaliações sob oferta³, como a Avaliação de Qualidade do *Programa de Atenção Básica* realizada pelo Instituto de Estudos de Políticas de Saúde (IEPS).

Existem na PCR profissionais com formação na área de monitoramento, gestão de projetos e gestão por resultados. Ademais, a PCR dispõe de Escola de Governo com potencial para contribuir no desenvolvimento de capacidades institucionais em M&A. Não há, todavia, cursos ou trilhas de formação específicas no tema.

d) Conclusões e recomendações

O monitoramento é uma ferramenta consolidada na PCR, manifestada pelo estabelecimento de práticas envolvendo o Núcleo de Gestão, a Rede de Gestão, diversas unidades organizacionais da SEPLAGTD e Secretarias Finalísticas envolvidas nesse acompanhamento e reporte. Entretanto, seus fluxos de processos ainda não foram normatizados. A integração de dados, tanto para o monitoramento quanto para a avaliação, tem o potencial de aprimorar a comunicação entre diversos setores do governo e a tomada de decisão informada por evidências.

Para o desenvolvimento de capacidades institucionais em monitoramento e avaliação, é preciso que sejam ofertadas de forma estratégica, planejada e sistemática capacitações e trilhas de aprendizagem em M&A para o corpo de profissionais da PCR. Nesse sentido, a PCR pode utilizar-se das parcerias já estabelecidas com organizações locais, nacionais e internacionais, bem como estreitar sua atuação junto às Universidades situadas no Recife (UFPE e UFRPE).

Para fortalecer a prática avaliativa e torná-la perene, recomenda-se estabelecer normativa para a definição das atribuições do NAPCD e marco legal para uma política municipal de avaliação. Para a construção da política, recomenda-se a criação de um grupo de trabalho, a fim de discutir seus principais elementos, tais como governança,

³ Neste caso, a avaliação não foi requerida pela Secretaria de Saúde, mas surgiu do interesse do IEPS em apurar a qualidade do Programa de Atenção Básica. Por esse motivo, denominada pela Secretaria supracitada como “avaliação sob oferta”.

processos, metodologias e uso das recomendações, bem como garantir o envolvimento de diversos setores estratégicos, táticos e operacionais da PCR.

1. Contexto Institucional da Prefeitura

1. Contexto Institucional da Prefeitura

1.1 Informações Gerais do Município

Recife é o município brasileiro capital do Estado de Pernambuco, localizado na Região Nordeste do país. Sua população estimada é de 1,7 milhões de habitantes (IBGE, 2020), tornando-o o município mais populoso do Estado, o 3º da Região Nordeste e o 9º do Brasil (IBGE Cidades, 2017). Recife é o principal município da Região Metropolitana do Recife, composta por 14 municípios⁴, totalizando 3,69 milhões de habitantes (IPEA, 2015).

A economia recifense é a 16ª em escala nacional e tem PIB de R\$ 50,3 bilhões (Agência IBGE Notícias, 2020). Em 2010, o município ocupava a 210ª posição (top 3,76%) do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), no valor de 0,772, em relação aos 5.565 municípios do Brasil. Este valor cresceu desde 1991, principalmente, na dimensão Educação, seguida por Longevidade e por Renda (Prefeitura do Recife, s.d.).

A Região Nordeste, à qual pertence, é composta por nove Estados, ocupando 18% do território brasileiro, e agrega 27% da população do país. Historicamente, o Nordeste brasileiro possui alto índice de vulnerabilidade, concentrando proporcionalmente 47,9% da pobreza do país (FECOP, 2020). A parceria entre o FGV EESP CLEAR e a Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) é, justamente, resultado do Programa CLEAR Nordeste, lançado em julho de 2021, com o objetivo de aperfeiçoar as políticas públicas, melhorar a qualidade do gasto público e contribuir em direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e às metas da Agenda 2030 da região, fortalecendo o uso de evidências nas políticas públicas da Região Nordeste do Brasil.

A Prefeitura da Cidade do Recife é a sede do Poder Executivo do município, contando com dezoito Secretarias⁵, além da Controladoria-Geral e da Procuradoria-Geral do Município (Prefeitura do Recife, 2022). Desde 2013, o cargo de Prefeito em

⁴ Abreu e Lima, Araçoiaba, Camaragibe, Cabo do Santo Agostinho, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata.

⁵ Finanças; Saúde; Educação; Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação; Trabalho e Qualificação Profissional; Turismo e Lazer; Esportes; Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Política sobre Drogas; Saneamento; Cultura; Mulher; Política Urbana e Licenciamento; Habitação; Infraestrutura; Segurança Cidadã; Meio Ambiente; Planejamento, Gestão e Transformação Digital; e Governo e Participação Social.

Recife é ocupado por afiliado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB); o Prefeito atual, João Campos, encontra-se na metade de seu primeiro mandato, iniciado em 2021⁶. O mesmo partido governou o Estado de Pernambuco entre 1995-1998, 2007-2014 e 2015-2022.

1.2 Cultura de M&A da Prefeitura

Em vigor desde 2009 no Governo do Estado do Pernambuco, o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo (PERNAMBUCO, 2009), conhecido também como Todos por Pernambuco, adota um ciclo de gestão para a melhoria contínua das políticas públicas (formulação, implementação, monitoramento e avaliação), além de um Mapa da Estratégia, pactuado com todo o Governo para o alinhamento da gestão (Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco, s.d.). Como será visto nas seções a seguir, a PCR adota modelo similar na elaboração e gestão de seus planos de desenvolvimento.

Durante o processo de elaboração do MESA, foram entrevistados atores governamentais da PCR que trabalharam anteriormente no Governo do Estado de Pernambuco. Observou-se que, dadas suas experiências prévias, estes atores contribuíram para a adoção de um modelo similar a nível municipal.

A PCR conta, portanto, com o legado da gestão baseada em resultados do Governo do Estado de Pernambuco. A influência da gestão estadual na gestão municipal do Recife traz aspectos que favoreceram o surgimento de uma cultura de monitoramento, evidenciados no estabelecimento de planos de desenvolvimento, tais como Plano Estratégico Rota do Futuro (2021-2024) e o Plano Recife 500 Anos, de fluxos de monitoramento para alcance das metas e na criação do Núcleo de Gestão e da Rede de Gestão. Esses fatores podem ser facilitadores de uma cultura de monitoramento, bem como da instituição futura de uma cultura de avaliação.

1.3 Nível de interesse em M&A

A partir do processo de desenvolvimento do MESA, foi identificado interesse da PCR nas práticas de monitoramento e avaliação (M&A) em termos normativos,

⁶ No Brasil, Prefeitos têm mandato com duração de quatro anos, com direito a uma reeleição.

organizacionais e institucionais. Existe um alinhamento da gestão da PCR para o alcance dos compromissos pré-estabelecidos junto à população recifense. Por meio das entrevistas realizadas, observou-se a relevância dada à ferramenta de monitoramento para cumprir esta pactuação.

Foram identificadas na Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital (SEPLAGTD) estruturas organizacionais que, de forma coordenada, são responsáveis por processos de monitoramento de metas estratégicas e prioritárias, a exemplo da Gerência de Planejamento Estratégico, da Gerência Geral do Escritório de Gerenciamento de Projetos e da Gerência Geral de Gestão por Resultados. O Programa de Governança do Município, criado via Decreto, revela também os esforços para a institucionalização desta prática.

Ainda na SEPLAGTD, a criação do Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas e Ciência de Dados (NAPCD) como responsável pela atividade de avaliação dentro da PCR demonstra o interesse do Governo Municipal na adoção institucional desta prática. Destaca-se que tanto as unidades organizacionais de monitoramento quanto a de avaliação trabalham em conjunto com as Secretarias Finalísticas, antes (no apoio à formulação e planejamento) e durante (no acompanhamento, apoio à adoção de medidas corretivas) a implementação das políticas.

Em moldes similares aos do Governo Estadual (PERNAMBUCO, 2008) foi criada, em 2015, a carreira de Gestor Governamental na PCR, cujas atribuições estão associadas “aos ciclos integrantes dos processos de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas e gestão governamental” (RECIFE, 2015). Em 2022, na atual gestão, foram chamados candidatos do último concurso e, segundo entrevistas realizadas durante o MESA, serão chamados mais candidatos para a Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital, com vistas ao fortalecimento do corpo de profissionais e das práticas vigentes orientadas para planejamento, monitoramento, orçamento e avaliação (PMO&A) da PCR.

A experiência e as condições pré-existentes da PCR favorecem a estruturação oportuna de uma política de avaliação. As unidades organizacionais da SEPLAGTD para M&A, as rotinas de monitoramento, as ações em avaliação e a carreira de Gestor Governamental trazem elementos para a estruturação da governança, tipos de avaliação, critérios para a seleção de políticas e uso e acompanhamento das recomendações da futura política de avaliação da gestão municipal.

2. Visão Geral dos Sistemas de Planejamento, Orçamento e M&A (POM&A)

2. Visão Geral dos Sistemas de Planejamento, Orçamento e M&A (POM&A)

2.1 Arranjos institucionais e normativos dos sistemas de POM&A

Os arranjos institucionais relacionados às práticas de planejamento estão descritos no Plano Estratégico do Recife 2021-2024, elaborado a partir de direcionadores estratégicos da gestão do município⁷: (i) Plano Diretor do Recife (RECIFE, 2021a), (ii) Programa de Governo; (iii) Plano Plurianual 2018-2021; (iv) Agenda 2030 ODS; e (v) Plano Recife 500 Anos⁸, conforme **Figura 1**. Na linha do Modelo de Gestão por Resultados, o Plano Estratégico define metas, objetivos, iniciativas e programas e prevê sistemáticas de monitoramento e avaliação. Cabe destacar que, no tocante à avaliação, o documento não define as estratégias a serem adotadas.

Figura 1. Modelo Esquemático do Planejamento Estratégico da Gestão Municipal



Fonte: Rota do Futuro - Plano Estratégico do Recife 2021-2024.

⁷ Outros planos setoriais de longo prazo também foram considerados como o Plurianual (2018-2021) e o Plano Local de Ação Climática da Cidade do Recife (2020).

⁸ O Plano Recife 500 Anos (Planejamento Estratégico de Longo Prazo) contém um diagnóstico da situação do município através de indicadores, estudos de tendências, tal como projeção de futuro, do qual são definidas metas de longo prazo e estratégias para alcançá-las até 2037. Ver <https://recife500anos.org.br/>.

O Plano Estratégico traz apontamentos sobre atores e instâncias colegiadas envolvidas nas atividades de planejamento e monitoramento da PCR, como:

- A Rede de Gestão⁹, grupo intersetorial formado por 33 profissionais que trabalham na área de planejamento, monitoramento e avaliação dos órgãos da Prefeitura do Recife. Sob a coordenação da SEPLAGTD, os integrantes da Rede atuam como pontos focais para disseminar a cultura de Gestão por Resultados nos respectivos setores e, conseqüentemente, em toda a PCR.
- O Núcleo de Gestão (RECIFE, 2022) é um grupo presidido pelo Prefeito e composto pelos titulares das Secretarias de Governo e Participação Social (SEGOV), Finanças (SEFIN), Planejamento, Gestão e Transformação Digital (SEPLAGTD), Procuradoria-Geral do Município (PGM) e Controladoria-Geral do Município (CGM), com a finalidade coordenar e articular estrategicamente as ações de formulação, estruturação, execução, divulgação e controle dos processos de planejamento e gestão do município.
- O Conselho Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Recife (CEDES/Recife) (RECIFE, 2021b) tem caráter consultivo e atua como uma instância permanente para a formulação de políticas públicas. O grupo é presidido pelo Prefeito e reúne 53 conselheiros eméritos, que incluem empresários, especialistas em tecnologia, ex-Ministros, desportistas, professores, reitores, dentre outros.

Além do Plano Estratégico (2021-2024) e dos direcionadores estratégicos supracitados, a PCR dispõe de outros dois instrumentos de planejamento governamental: (i) o Plano Plurianual (PPA) (2022-2025), que estabelece as diretrizes, objetivos e metas dos programas de duração continuada com abrangência de quatro anos; e (ii) o Mapa da Estratégia (2021-2024) do Recife na Rota do Futuro, representação visual com o objetivo de comunicar a estratégia da Prefeitura, apresentando a identidade organizacional da gestão (missão, visão e premissas) e os seus objetivos ao longo dos próximos anos.

Para além dos instrumentos supracitados, a PCR instituiu o Programa de Governança (RECIFE, 2022) da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, que

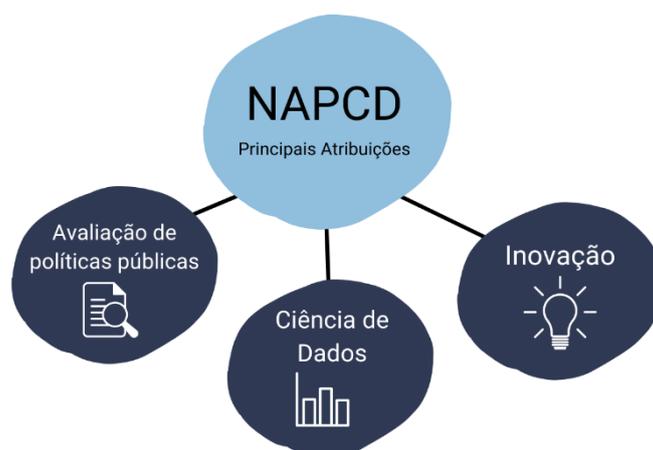
⁹ Não foi identificada normativa que regulamente a criação deste grupo de trabalho.

traz um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle para direcionar e monitorar a gestão municipal. O Programa inclui tanto a criação do Núcleo de Gestão anteriormente mencionado, bem como do Comitê Municipal de Governança (CMGov), que tem por finalidade assessorar o Núcleo de Gestão na definição de ações, na condução e no monitoramento do Programa. Coordenado pelo titular da CGM, o CMGov é também composto pelos titulares da SEGOV, SEFIN, SEPLAGTD e PGM.

As práticas relacionadas ao orçamento, por sua vez, estão alinhadas ao PPA, à Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), e são realizadas por meio de sistemas de *Business Intelligence (BI)*, a exemplo do Painel Fiscal, que faz o acompanhamento e análise desses instrumentos. As decisões estratégicas entre planejamento e orçamento, relacionadas à adequação orçamentária, são deliberadas pelo Núcleo de Gestão em articulação com a Secretaria Executiva de Orçamento e as demais Secretarias Finalísticas.

As práticas de avaliação têm sido incentivadas, principalmente, pelo Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas e Ciência de Dados (NAPCD), criado para coordenar e realizar avaliações de políticas públicas, gerar e compartilhar conhecimento e assessorar a PCR na tomada de decisões estratégicas a partir de evidências. O escopo de atuação do NAPCD está ilustrado na **Figura 2**.

Figura 2. Linhas de Atuação do NAPCD



Fonte: elaboração própria a partir de análise documental

O NAPCD realizou de estudos de *benchmark* e avaliações, a partir de demandas pontuais da PCR, a fim de produzir evidências para a tomada de decisão. Destaca-se também o papel da ciência de dados no tratamento, análise e visualização de dados,

além da realização de análises preditivas. Assim, apesar da ausência de normativa que regulamente as atribuições e estratégias do NAPCD, é possível observar avanços em sua atuação desde sua criação em 2021.

Ao analisar os arranjos institucionais e normativos dos processos de PMO&A da PCR, observa-se que as práticas de planejamento e orçamento são realizadas em conjunto, ambas informadas pelas estruturas de monitoramento existentes. Por seu turno, apesar das práticas de avaliação serem mencionadas no Plano Estratégico para apoiar a tomada de decisão, não possuem normativa estabelecida.

2.2 Papel dos atores-chave nos sistemas de POM&A

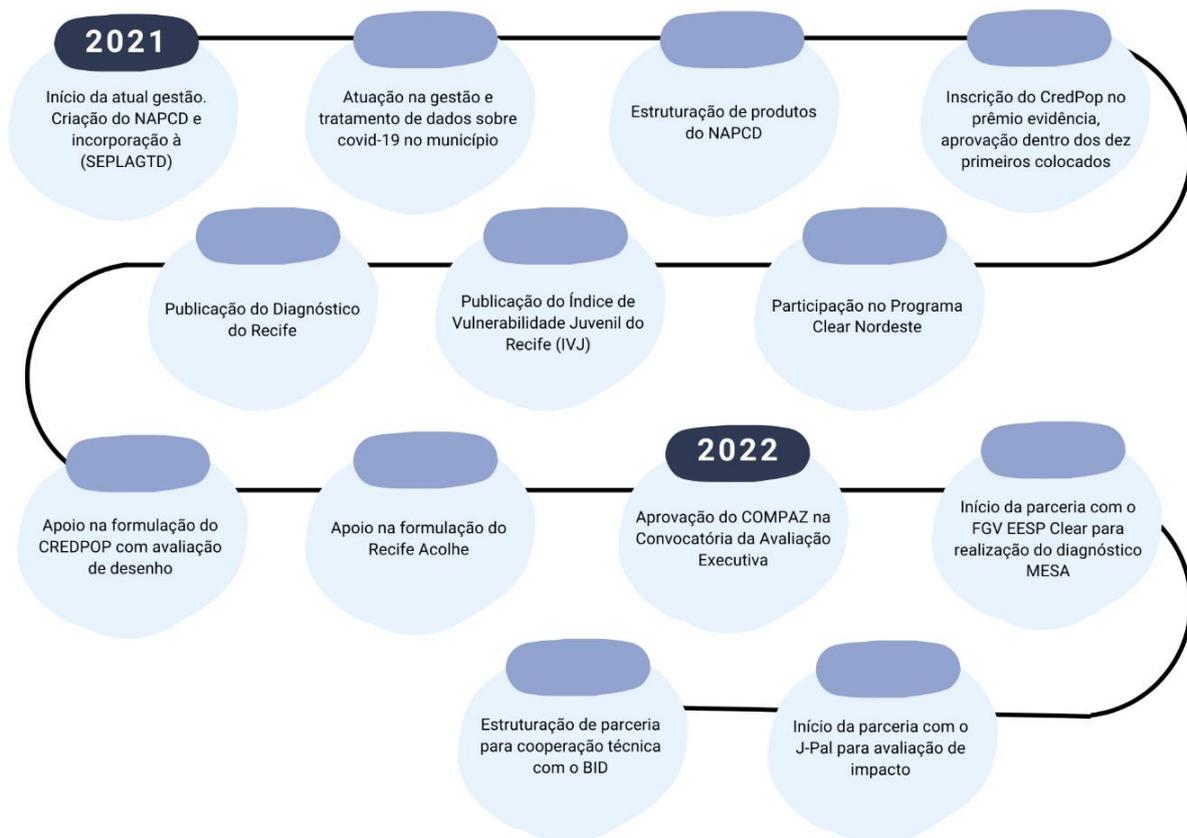
Na Prefeitura da Cidade do Recife, além da estrutura do Núcleo de Gestão e da Rede de Gestão mencionados anteriormente, foram observados os seguintes atores-chave e suas respectivas atribuições:

- SEPLAGTD: coordenar a Rede de Gestão, prover apoio técnico ao Núcleo de Gestão e coordenar o monitoramento dos programas estratégicos juntamente com as Secretarias Finalísticas, por meio das seguintes áreas:
 - Secretaria Executiva de Gestão Estratégica: sistematizar os projetos da Prefeitura do Recife e auxiliar as Secretarias no alcance das metas da gestão;
 - Secretaria Executiva de Orçamento: gerenciar o orçamentário, alinhado ao planejamento, produzindo informação estratégica;
 - Gerência Geral de Planejamento Governamental, por meio de sua Gerência de Planejamento Estratégico: apoiar os órgãos governamentais no planejamento estratégico, no uso de metodologia para a construção e estruturação de planos, programas e ações;
 - Gerência Geral de Gestão por Resultados: auxiliar Secretarias Finalísticas na construção, definição e monitoramento dos indicadores e metas do Plano Estratégico;
 - Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas e Ciência de Dados (Gerência Geral de Avaliação de Políticas Públicas): gerar evidências em estudos e avaliações para a formulação e

aprimoramento de políticas públicas, compartilhar e comunicar evidências e assessorar a Prefeitura do Recife nas decisões estratégicas a partir de evidências.

Criado em 2021, o NAPCD tem desempenhado atividades relacionadas à avaliação desde então, conforme apresenta a **Figura 3**:

Figura 3. Linha do tempo do NAPCD

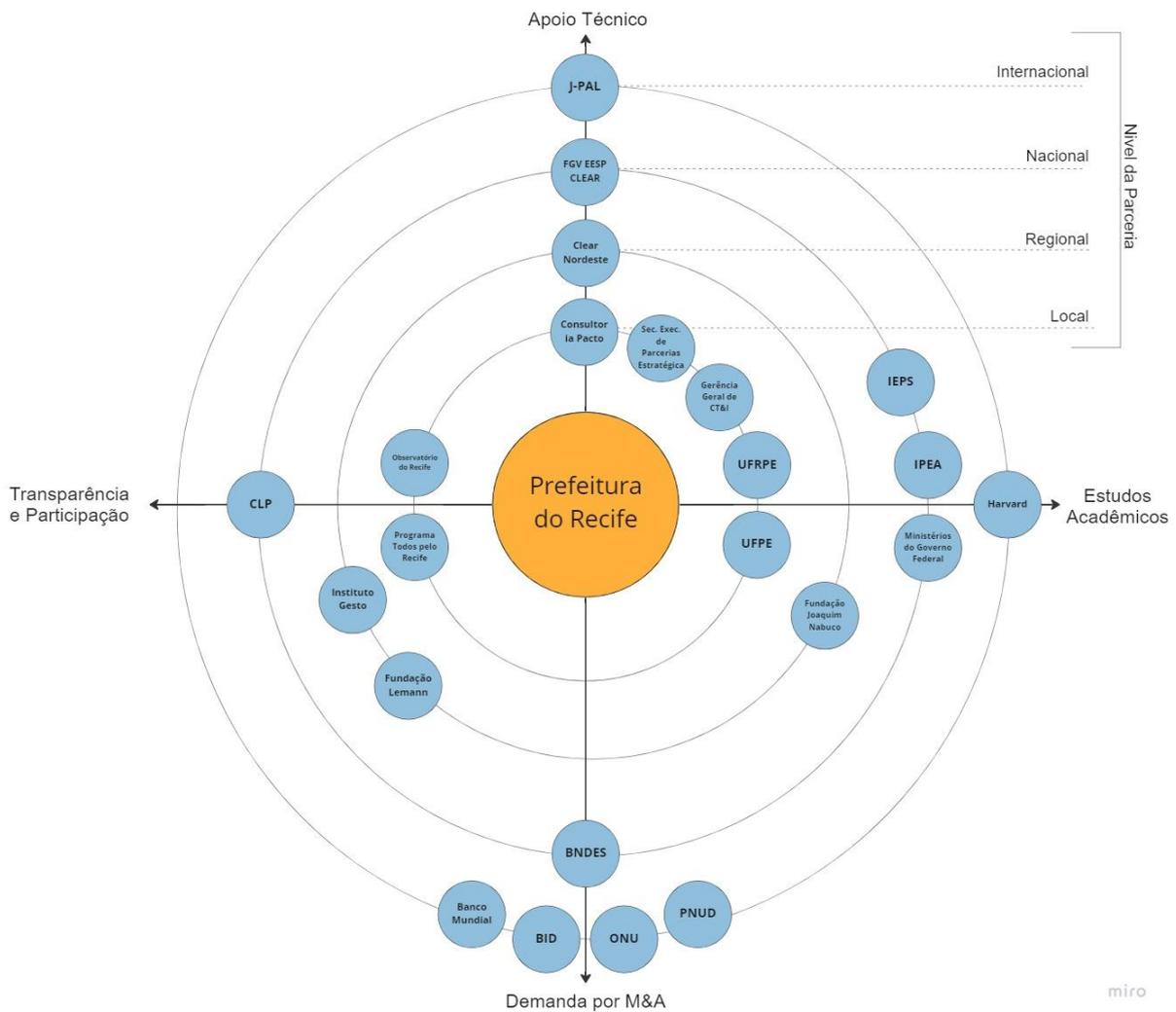


Fonte: elaboração própria a partir de análise documental.

2.3 Papel de outras partes interessadas em relação ao M&A

A Prefeitura do Recife tem mantido diversas parcerias com instituições interessadas em M&A. As instituições são de diferentes naturezas e instâncias (local, regional, nacional e internacional). As parcerias se concentram em “eixos específicos” de M&A: Apoio Técnico; Estudos Acadêmicos; Demanda por M&A; e Transparência e Participação. A **Figura 4** mostra o Mapa de Conexões e o papel das outras partes interessadas.

Figura 4. Mapa de Conexões da Prefeitura do Recife



Fonte: elaboração própria, a partir das entrevistas, com base em Keane *et al*/(2013).

As parcerias que se concentram no eixo “Apoio Técnico” são caracterizadas por suporte em formações e orientações técnicas para o fortalecimento de capacidades e entrega de produtos robustos em M&A. Os Estudos Acadêmicos, por sua vez, são parcerias que têm como finalidade produzir publicações ou disseminar achados científicos frente à comunidade acadêmica. As parcerias em “Demanda por M&A” são aquelas na qual a instituição parceira promove apoio técnico e/ou financeiro a algum programa/projeto junto à PCR demandando, por sua vez, a prestação de informações (via M&A) durante e/ou após o apoio. Por fim, as instituições listadas em “Transparência e Participação” estão ligadas ao controle e à publicização das ações à sociedade civil (através de requerimentos de informação, ações de transparência, premiações de políticas públicas, dentre outros).

As parcerias destacam-se em relação à quantidade e à diversidade. Contudo, o fato de acontecerem através de projetos pontuais e, portanto, não serem contínuas ou não estarem atreladas a uma estratégia de avaliação, traz obstáculos ao amadurecimento e o fortalecimento das práticas de avaliação na PCR. A continuidade sistemática e estratégica destas ações é importante porque, alinhados às demandas da PCR por M&A, os parceiros de Apoio Técnico podem expandir o escopo e a modalidade de suporte oferecido, ampliando a oferta de cursos com vistas a gerar trilhas de aprendizagem e assessorando novos pilotos de avaliação, por exemplo. A consolidação das parcerias em “Apoio Técnico” tem o potencial de fortalecer as parcerias em “Demanda de M&A” e “Transparência e Participação”, por robustecer as capacidades da PCR para utilizar ferramentas de M&A, a fim de produzir e disponibilizar informações e também aumentar o potencial de competitividade desta na participação de premiações.

2.4 Dados estatísticos e administrativos

A PCR produz e monitora diferentes tipos de dados. De modo geral, são dados administrativos e de monitoramento, relacionados aos programas do Plano Estratégico, à gestão interna das Secretarias Finalísticas e ao controle orçamentário. Os programas do Plano Estratégico estão inseridos no Plano Plurianual (PPA) e em outras estratégias de planejamento de curto e de longo prazo. O monitoramento de tais programas é realizado por indicadores relacionados a projetos e a resultados, conforme denominações utilizadas pela PCR.

O monitoramento de indicadores relacionados a projetos é realizado por meio da plataforma *Target*, cuja gestão é realizada pela Secretaria Executiva de Gestão Estratégica, em parceria com as Secretarias Finalísticas. Através do *Target* é possível ter um resumo situacional do andamento do projeto, com informações financeiras e de georreferenciamento. Além do cronograma de entrega e respectivos responsáveis, a plataforma também permite visualizar informações sobre possíveis problemas na implementação do projeto.

O monitoramento dos indicadores de resultados dos programas do Plano Estratégico, processo ainda em construção, tem como foco a gestão por resultados e se dá por meio da ferramenta *Power BI*, também conhecida como painel de indicadores estratégicos. O *Power BI* possui estrutura com dois níveis de segurança,

onde cada Secretaria Finalística torna-se responsável pela revisão dos seus dados. Sua gestão é realizada pela Gerência de Planejamento Estratégico em parceria com a Gerência Geral de Gestão por Resultados. Como exemplo, há o painel de indicadores estratégicos dos programas nas áreas da saúde, segurança e educação. É através desta ferramenta que o Prefeito e os Secretários podem verificar o andamento das metas dos programas, no escopo do Plano Estratégico.

Cabe destacar que o processo de elaboração dos indicadores de resultado advém da colaboração entre a Gerência Geral de Gestão por Resultados (GGGPR) e as Secretarias Finalísticas. Isto acontece através de reuniões, elaboração de fichas técnicas e oficinas de capacitação sobre indicadores, com o objetivo de delimitar os indicadores relacionados a produtos, processos e resultados a serem monitorados.

O monitoramento de dados interno das Secretarias Finalísticas é feito de forma discricionária por elas. Existem Secretarias que utilizam ferramentas tais como Excel e *Power BI* (como o painel de indicadores da Secretaria Executiva de Assistência Social e os indicadores da Secretaria de Educação) neste acompanhamento. Além disso, foi identificada Secretaria que possui unidade de monitoramento em sua estrutura organizacional (Secretaria da Saúde).

O monitoramento dos dados orçamentários está focado nas peças orçamentárias PPA, LDO e LOA e é alinhado ao acompanhamento das metas do Plano Estratégico. A produção das informações orçamentárias se dá através de uma estrutura informalmente criada na Secretaria Executiva de Orçamento (SEO) da SEPLAGTD, denominada Núcleo de Inteligência, que promove o monitoramento por meio de ferramentas como o Sistema Orçamentário Financeiro da Prefeitura e o Painel Fiscal. O Painel Fiscal, cujas informações advém da SEFIN e CGM, é gerenciado pela SEO e tem como função apresentar as receitas e despesas do município.

A gestão das informações estratégicas, táticas e operacionais é um desafio comum às Secretarias da PCR no que tange à criação, coleta, manutenção e estruturação dos dados. Esses desafios influenciam a qualidade, confiabilidade, acesso e uso dos dados para a tomada de decisão tanto a nível estratégico quanto a nível operacional.

Por fim, a PCR conta com uma ferramenta de análise geoespacial denominada *ArcGIS*. A gestão do banco espacial de geoprocessamento da PCR se dá pela

Gerência Geral de Sistemas e Geoprocessamento, que tem dentre suas atribuições a atualização da base cartográfica do município.

2.5 Processos e instrumentos de M&A

O fluxo informacional e decisório da gestão na PCR se dá por meio de três níveis: estratégico, tático e operacional. Em observância às metas pactuadas no Plano Estratégico, as informações produzidas no nível operacional são repassadas ao nível tático que, em reuniões, as levam ao Prefeito (nível estratégico), para monitoramento e tomada de decisão. O fluxo é apresentado na **Figura 5**.

Figura 5. Fluxo decisório e de informação do modelo de monitoramento



Fonte: Rota do Futuro - Plano Estratégico do Recife 2021-2024.

O Prefeito preside reuniões periódicas com o Núcleo de Gestão (RECIFE, 2022), com a finalidade de coordenar e integrar as ações de gestão do município, em observância às metas pré-estabelecidas. Inserido no Programa de Governança da PCR, o Núcleo é presidido pelo Prefeito e composto pelos titulares da SEGOV, SEFIN, SEPLAGTD, PGM E CGM.

O Núcleo de Gestão conta, ainda, com o apoio do Comitê Municipal de Governança (CMGov), coordenado pelo representante da CGM, que tem por finalidade assessorar na definição de ações e na condução e no monitoramento do Programa de Governança da Administração Pública Municipal Direta e Indireta. Sob a orientação técnica da SEPLAGTD, o Núcleo de Gestão coordena, anualmente, o processo de definição das Metas Prioritárias do Município dentre os Projetos, Atividades e Operações Especiais constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Como instância de gestão tática e operacional, tem-se a Rede de Gestão da PCR, sob a coordenação da SEPLAGTD. A Rede de Gestão é uma estrutura colegiada composta por representantes de 33 órgãos de níveis tático e operacional, que ocupam funções em diferentes cargos na PCR (Gerentes Gerais, Secretários Executivos, dentre outros). Seus representantes atuam como pontos focais dentro de suas respectivas Secretarias, bem como na construção e monitoramento do Plano Estratégico da PCR e na disseminação da cultura de gestão por resultados em cada pasta.

A Gerência Geral de Gestão por Resultados, a Gerência de Planejamento Estratégico e a Gerência Geral do Escritório de Gerenciamento de Projetos (esta última subordinada à Secretaria Executiva de Gestão Estratégica), todas da SEPLAGTD, realizam reuniões periódicas junto às Secretarias Finalísticas, com a finalidade de monitorar resultados e projetos. O modelo de monitoramento da gestão municipal é apresentado na **Figura 6**. Apesar de a Figura descrever como tal, o modelo não contempla, todavia, a avaliação na prática.

Figura 6. Modelo de Monitoramento e Avaliação da Gestão Municipal



Fonte: Rota do Futuro - Plano Estratégico do Recife 2021-2024.

O monitoramento dos resultados envolve o acompanhamento dos indicadores e metas associados aos objetivos estratégicos. O monitoramento dos resultados, em fase de estruturação, é coordenado pela Gerência Geral de Gestão por Resultados e por suas unidades subordinadas, informalmente criadas (Coordenadoria de Gestão da Informação e Coordenadoria de Gestão por Resultados). Estas unidades são responsáveis por construir painéis de indicadores (*Power BI*), que permitem, de forma

visual, o acompanhamento gerencial de todas as ações, iniciativas, dados da gestão e indicadores. Os usuários desses painéis são, principalmente, os membros da Rede de Gestão, os Secretários e o Prefeito. O monitoramento de projetos, por sua vez, é realizado via plataforma interna denominada *Target*, que permite o acompanhamento das atividades, desembolsos e Secretarias envolvidas em cada projeto.

Além das estratégias de monitoramento, a Secretaria Executiva de Gestão Estratégica possui, em colaboração com a Gerência do Escritório de Gerenciamento de Processos, da SEPLAGTD, um projeto piloto para a implementação da metodologia *Last Planner*. Esta metodologia baseia-se no *Lean Construction*, que institucionaliza o sistema de BPMN (*Business Process Model and Notation*). O objetivo do projeto piloto é estabelecer padrões e diretrizes para o acompanhamento dos projetos de construção civil contratados pela PCR.

Apesar de não existir um plano de avaliação institucionalizado, o Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas e Ciência de Dados (NAPCD), criado sob o nome de Gerência Geral de Avaliação de Políticas Públicas, realiza avaliações a partir de demandas específicas e diante da prioridade da gestão da PCR. Suas atividades envolvem, por exemplo, a realização de estudos de *benchmark*, a elaboração de teorias da mudança e a realização de avaliações dos tipos diagnóstica, de desenho e executiva.

A criação do NAPCD permitiu a inclusão de ferramentas de ciência de dados para apoiar análises das políticas públicas. Para a elaboração do Plano Estratégico, o NAPCD desenvolveu análises de dados e a visualização gráfica das informações para indicadores em seus doze eixos.

2.6 Comunicação de evidências de M&A

Periodicamente, são realizadas reuniões do Núcleo de Gestão, bem como entre a Secretaria Executiva de Gestão Estratégica e as Secretarias Finalísticas, com o objetivo acompanhar dos projetos prioritários e estratégicos da PCR. A partir dessas reuniões, são elaborados relatórios para uso interno, que são enviados a partes interessadas, quando couber, tais como o Prefeito, Secretarias Finalísticas, Procuradoria-Geral do Município e Conselho de Política Financeira. O propósito é informar a situação atual, os problemas encontrados e as decisões tomadas sobre os

projetos, bem como comunicar o cronograma sobre a execução das atividades futuras e os marcos pactuados no planejamento. Além destes relatórios internos ao Poder Executivo, tem-se o Relatório de Gestão Anual, enviado pela Prefeitura para a Câmara de Vereadores e disponibilizado à população através do Portal da Transparência da PCR.

O Observatório do Rota do Futuro, em vias de estruturação pela Gerência de Planejamento Estratégico, permitirá à sociedade a visualização e o acompanhamento das dimensões, eixos e metas do Plano Estratégico. Além deste, outro mecanismo de transparência já existente na PCR é o Portal de Informações Geográficas (eSIG), que disponibiliza, com acesso público, informações geográficas por meio da ferramenta *ArcGIS*¹⁰.

2.7 Iniciativas de desenvolvimento de capacidades em M&A

A existência de uma Escola de Governo na PCR favorece o desenvolvimento das capacidades institucionais, ao mesmo tempo em que pode facilitar a cooperação entre o Governo Municipal e instituições de ensino e pesquisa na oferta de cursos e treinamentos. Além disso, foi realizado em 2019 concurso público para a carreira de Gestor Governamental da PCR; alguns candidatos aprovados já foram chamados e outros estão em vias de o serem. O ingresso de servidores de carreiras voltadas ao planejamento, gestão, orçamento, monitoramento e avaliação poderá favorecer o desenvolvimento de capacidades institucionais e individuais em M&A.

Não foram encontradas trilhas temáticas de aprendizagem ou cursos relacionados a M&A oferecidos de forma periódica na PCR. Entretanto, em matéria relacionada a M&A, foi oferecido curso sobre Noções em Ciência de Dados¹¹ instruído pelo Gerente do NAPCD. Além disso, todas as Secretarias Finalísticas participaram de oficina ofertada pela Gerência Geral de Gestão por Resultados sobre a definição e construção de indicadores para o Plano Estratégico.

De maneira geral, observou-se que os treinamentos oferecidos estão em função das capacidades instaladas na PCR; ou seja, os cursos são oferecidos com

¹⁰ Ver <https://servicostic.emprel.gov.br/portal-de-informacoes-geograficas-esig>

¹¹ Ver <http://escoladegoverno.recife.pe.gov.br/nocoos-de-ciencia-de-dados-turma-1-ead-novembro2022-aberto>

base no conhecimento existente e disponibilidade dos profissionais da PCR. Por esse motivo e com vistas a ter acesso a informações mais direcionadas à temática de M&A, a Secretaria de Saúde, por meio de parceria com Ministério da Saúde e com a Universidade Federal da Bahia (UFBA), participou de curso sobre M&A.

3. Sistemas de Monitoramento e Reporte

3. Sistemas de Monitoramento e Reporte

3.1 Capacidades da Prefeitura para realizar monitoramento e reporte

Na PCR, o monitoramento ocorre de forma mais frequente e periódica do que a avaliação. Os esforços empreendidos no primeiro ano da gestão vigente para o estabelecimento de Plano Estratégico e do Programa de Governança do Município criaram alinhamento da gestão entre as Secretarias. Apoiadas pela Gerência Geral de Gestão por Resultados, as Secretarias Finalísticas construíram indicadores, aos quais foram atreladas metas. Logo, foram criadas rotinas de monitoramento que, apesar de não estarem normativamente institucionalizadas, constituem atividades periódicas e multisetoriais na PCR.

Das Secretarias Finalísticas consultadas, foram identificados níveis distintos de amadurecimento de práticas internas de monitoramento, tendo sido encontrados processos internos mais consolidados em Secretarias que dispõem de profissionais com formação na área de monitoramento e/ou advindos do Governo do Estado de Pernambuco, onde adquiriram esta experiência. A Secretaria de Saúde, por exemplo, tem feito monitoramento interno mais aprofundado, se comparado aos das demais Secretarias Finalísticas analisadas. Esta pasta monitora, detalhadamente, os indicadores estratégicos, táticos e operacionais de seus projetos e planos municipais, a nível de ações, tempo de execução e prazos. Este grau de detalhamento favorece o alinhamento da gestão e o alcance das metas pactuadas entre diferentes áreas da Secretaria. Uma vez que o monitoramento interno das Secretarias Finalísticas ocorre de forma heterogênea e não está normativamente estabelecido, a experiência da Secretaria da Saúde pode servir de referência para o estabelecimento institucional de modelo de monitoramento interno na PCR.

Em termos de formação em monitoramento, todas as Secretarias Finalísticas participaram de oficina ofertada pela Gerência Geral de Gestão por Resultados sobre a definição e construção de indicadores, que culminou na definição dos indicadores a serem acompanhados pelas pastas para o alcance das metas do Plano Estratégico. Além disso, algumas Secretarias, de forma independente ou por meio de parcerias com Universidades e com o Governo Federal (a exemplo do curso em M&A ofertado à Secretaria de Saúde da PCR pelo Ministério da Saúde em conjunto com a UFBA),

ofereceram essas capacitações¹² para seus quadros. Observada a heterogeneidade das práticas e capacidades em monitoramento entre Secretarias, e dada a existência da Escola de Governo da PCR, é relevante que sejam ofertadas formações específicas sobre monitoramento e estabelecido um padrão de acompanhamento interno para as Secretarias Finalísticas, com vistas à consolidação destas práticas.

Finalmente, o uso de ferramentas para o acompanhamento de projetos e resultados (*Power BI, Target*) tem auxiliado as Secretarias Finalísticas consultadas com as atividades de monitoramento. A expansão deste uso pode ensejar na integração desses dados entre todas as Secretarias e permitir maior celeridade na tomada de decisão. Além disso, pode auxiliar na elaboração de relatórios a serem utilizados por Secretarias durante ou após reuniões técnicas ou como forma de prestação periódica de contas.

3.2 Uso de informações de monitoramento pela Prefeitura

Dentre as Secretarias Finalísticas da PCR consultadas para o MESA, há um consenso de que o monitoramento é uma importante ferramenta que tem auxiliado na tomada de decisão e na proposição de políticas públicas. De acordo com estas Secretarias, o monitoramento tem sido utilizado como apoio à gestão e tem se fortalecido pelo ambiente propício encontrado na gestão do atual Prefeito, uma vez que este utiliza as evidências oriundas para tomar decisões. A adoção de ferramentas como *Power BI* e *Target*, apesar da implementação e apropriação gradual pelas unidades organizacionais e pelos quadros da PCR, tem robustecido as práticas de monitoramento e favorecido seu uso pelas Secretarias, além das oficinas oferecidas pela Gerência Geral de Gestão por Resultados.

O engajamento político e a percepção sobre a importância do uso das ferramentas de M&A, neste caso especialmente em monitoramento, criou um ambiente propício que favorece a tomada de decisão com base nas evidências produzidas. Como resultado, algumas Secretarias Finalísticas têm feito o acompanhamento periódico interno a partir de painéis com indicadores e metas. Dados provenientes do monitoramento de indicadores, bem como das informações

¹² Segundo entrevista, a capacitação ofertada pelo Ministério da Saúde e pela UFBA à Secretaria de Saúde da PCR teve uma média de “30/40 encontros” e discutiu conceitos e aplicação do M&A.

georreferenciadas coletadas pela PCR, têm sido utilizados para tomar decisões, tais como aquelas relacionadas ao estado de emergência ocasionado pelas chuvas que acometeram a Cidade do Recife no ano de 2022. A transversalidade de alguns indicadores¹³, em especial daqueles monitorados durante a emergência ocasionada pelas chuvas, iniciou esforços de integração em alguns setores e deu maior perenidade a determinadas ações.

A fim de fortalecer o uso das informações produzidas pelo monitoramento, unidades organizacionais consultadas no MESA ressaltaram a importância de se ter bases de dados integradas e minimizar a rotatividade de técnicos (resultante das mudanças de Governo). Para estas Secretarias, estas questões podem minimizar os ganhos relacionados ao monitoramento e comprometer, de alguma maneira, a realização de avaliações futuras.

¹³ Foi identificada, por exemplo, a existência de um conjunto indicadores socioeconômicos que são relevantes tanto para a Secretaria de Saúde quanto para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação.

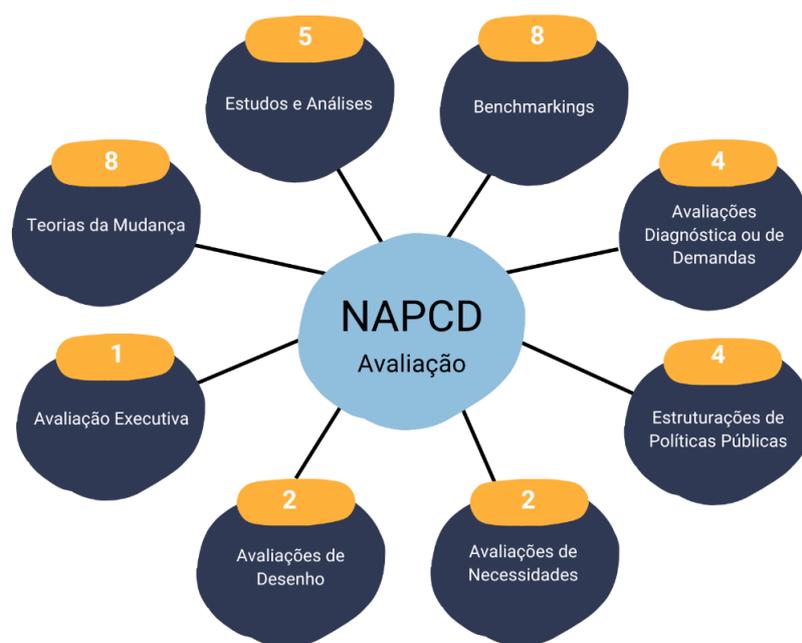
4. Sistemas de Avaliação

4. Sistemas de Avaliação

4.1 Capacidade da Prefeitura para gerenciar, encomendar e realizar avaliações

A criação do NAPCD, que tem como missão “contribuir para a formulação e avaliação de políticas públicas, gerar e compartilhar conhecimentos e assessorar a PCR em decisões estratégicas a partir de evidências” (NAPCD, 2022), levou à realização de avaliações diagnósticas e avaliação executiva (COMPAZ), bem como ao oferecimento de capacitação em ciência de dados, por exemplo. Além disso, fortaleceu iniciativas relacionadas à participação da PCR em prêmios e eventos, bem como o estabelecimento de parcerias¹⁴. A **Figura 7** apresenta as ações relacionadas à prática de avaliação desenvolvidas a partir da criação do NAPCD e o **Gráfico 1** apresenta a divisão destes produtos por temática da área atendida.

Figura 7. Ações desenvolvidas a partir da criação do NAPCD



Fonte: elaboração própria.

¹⁴ Políticas públicas: Arrecifes - avaliação diagnóstica; CredPop - apoio ao desenho da política; Recife Acolhe - estruturação do programa; COMPAZ - avaliação executiva (projeto piloto).

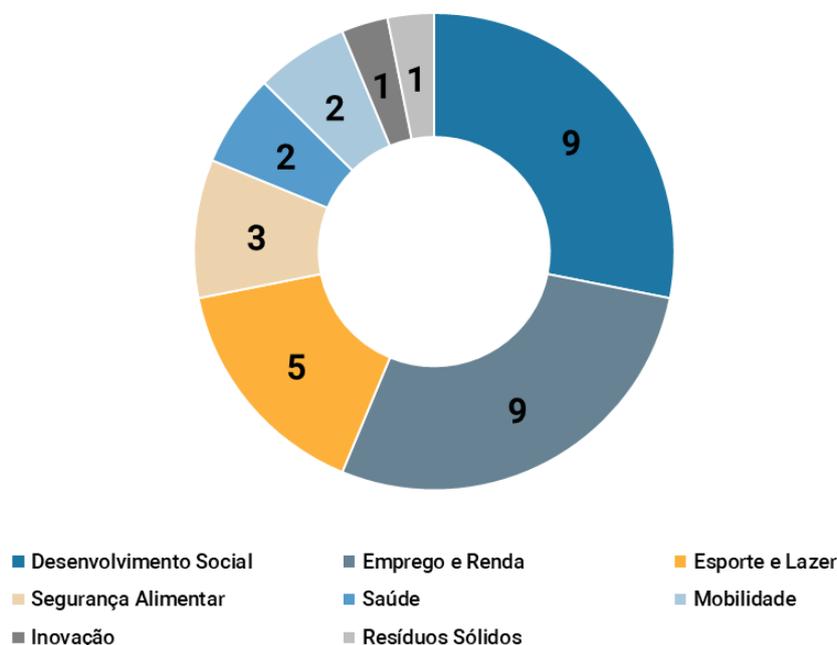
Ciência de dados: atividades de tratamento, análise, visualização e análises preditivas.

Prêmios: Prêmio Evidência; IV Convocatória Internacional do CAF para avaliações de impacto para uma melhor gestão; Prêmio Serviço Público das Nações Unidas.

Capacitações: Webinar BID - infraestruturas sustentáveis; IX Simpósio Internacional de Desenvolvimento da Primeira Infância (NCPI); MobiliCAMPUS (ITDP); Workshop de Avaliação de Desenho (FGV EESP Clear); Educa CLP.

Parcerias institucionais: FGV EESP Clear; BID; ITDP.

Gráfico 1. Produtos do NAPCD por temática da área atendida



Fonte: elaboração própria a partir de análise documental

A habilitação dos quadros da PCR em matérias relativas à avaliação pode gerar capacidades para realizá-las, bem como para encomendá-las e acompanhá-las quando forem realizadas por organizações externas. Como exemplo, está em andamento a avaliação de qualidade do Programa de Atenção Básica da Secretaria de Saúde da PCR feita sob oferta pelo Instituto de Estudos Para Políticas de Saúde (IEPS). Embora esta avaliação tenha sido uma oferta do IEPS, segundo a Secretaria, esta acontece oportunamente e tem envolvido atores-chave da PCR nesse processo. Dessa forma, o desenvolvimento das capacidades e a institucionalização da avaliação dentro da PCR tende a favorecer este intercâmbio junto a agentes externos.

Com o objetivo de fomentar capacidades avaliativas internas, a Secretaria de Saúde da PCR possui Gerência de Monitoramento e Avaliação, composta por equipe de seis profissionais de perfil técnico, e tem buscado ainda a recompor, reinserindo técnicos que estão alocados em outras unidades. Além disso, a Secretaria de Saúde participou de uma formação em M&A, que teve uma média de “30/40 encontros”, oferecida pelo Ministério da Saúde em parceria com a Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Estreitar relações com Universidades, tais como a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pode trazer ganhos ao desenvolvimento de capacidades institucionais e individuais da PCR em ferramentas e métodos de avaliação. Além disso, parceiros locais trazem conhecimento técnico e sobre as particularidades da região em que as políticas públicas se inserem. Neste quesito, a UFRPE possui pesquisadores com capacidades e experiências tanto na execução de avaliações de impacto como no ensino dessa metodologia para gestores públicos. Por sua vez, existe na UFPE o Grupo de Avaliação de Políticas Públicas e Econômicas (GAPPE), composto por alunos e professores do Departamento de Economia que, dentre suas atribuições, realizam avaliações de impacto. Além disso, o GAPPE organiza seminários periódicos voltados à discussão de avaliações de impacto de políticas públicas e oferta disciplinas nos cursos de graduação e pós-graduação com componentes curriculares sobre a temática. Seus membros já publicaram artigos em renomadas revistas da área (*Econometrics*, por exemplo).

4.2 Capacidade da Prefeitura para gerir e coordenar um sistema de avaliação

Estabelecer capacidades para gerir e coordenar um sistema de avaliação requer a constituição de uma governança em torno dos processos e das ferramentas a serem utilizadas. A Rede de Gestão e o Núcleo de Gestão têm potencial para favorecer a criação dessa governança para a avaliação. Pelo fato de algumas Secretarias Finalísticas (a exemplo da Secretaria de Saúde) já realizarem monitoramento interno de suas políticas públicas, pode haver interesse de gestores de áreas finalísticas sobre estas práticas e o entendimento sobre a importância e qualidade das informações monitoradas. Dessa forma, torna-se relevante a inclusão destas Finalísticas na construção da política municipal de avaliação.

O processo de monitoramento é elementar para a implantação de uma política de avaliação e tem sido amplamente realizado por três das Secretarias Finalísticas consultadas (Secretaria de Saúde, Secretaria de Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas Sobre Drogas e Secretaria de Educação). Além disso, o engajamento de gestores a partir dos incentivos e apoio do Prefeito fortalece essas práticas e propicia a criação de um ambiente favorável à avaliação. Para tanto, é necessário que haja melhor estruturação dos dados, a fim de

assegurar melhores processos de coleta e de sistematização das informações. Para visualizá-los, algumas Secretarias têm utilizado as ferramentas *BI* e *Target*. Esta sistematização tende a melhorar a comunicação entre os diferentes órgãos e a favorecer a tomada de decisão.

4.3 Capacidade da sociedade civil, academia e setor privado para realizar avaliações

Já foram realizadas avaliações entre Secretarias Finalísticas e organizações não-governamentais por meio de parcerias. Por exemplo, destacam-se as parcerias entre o IEPS e a Secretaria da Saúde; o J-PAL e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação; e a Secretaria de Segurança Cidadã, o NAPCD e o FGV EESP CLEAR.

Foram identificadas capacidades em avaliação nos Departamentos de Economia da UFPE e da UFRPE. Os pesquisadores do Departamento de Economia da UFRPE possuem experiência tanto na execução de avaliações de impacto quanto no ensino dessa metodologia. Já o Departamento de Economia da UFPE possui o GAPPE, que realiza seminários voltados para avaliação de impacto de políticas públicas. A grade curricular, tanto da graduação quanto da pós-graduação, possui disciplinas voltadas para a temática. Cabe destacar que ambas as Universidades possuem experiência na estruturação de cursos para gestores públicos. A UFPE ofertou curso à Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ) sobre avaliação de impacto, mas este não se efetivou em razão de “entraves burocráticos”. Já a UFRPE replicou o curso de Avaliação Econômica de Projetos Sociais da Fundação Itaú Social, ofertando-o tanto para o público acadêmico quanto para o público externo.

4.4 Uso de avaliações pela Prefeitura

Na visão da gestão do NAPCD, os resultados das avaliações desenvolvidas pela PCR devem ser compartilhados com suas respectivas áreas de interesse com vistas a orientar a tomada de decisão¹⁵. Neste sentido, a avaliação executiva do programa COMPAZ resultará em cinco relatórios: o primeiro abordará o conteúdo

¹⁵ Apesar de haver entendimento sobre a importância de se compartilhar os resultados das avaliações, esta prática não foi regulamentada/institucionalizada e não é sistematicamente realizada no âmbito municipal.

geral da avaliação, destinado à rede COMPAZ, com informações sobre metodologia, contexto, objetivos, teoria da mudança, árvore de problemas e os resultados da análise dos dados. Por sua vez, os outros quatro relatórios apresentarão conteúdo personalizado para cada um dos equipamentos da rede e serão compartilhados com as respectivas gestões.

Além da avaliação executiva, outros tipos de avaliações e estudos foram realizados sob demanda. No caso da avaliação diagnóstica, por exemplo, o propósito foi o de verificar e dimensionar o problema e foi desenvolvida para os programas Mais Vidas nos Morros, COMPAZ e Desenvolve Recife. Por sua vez, os estudos de *benchmark* realizados pretenderam identificar estudos de casos similares aos dos programas CredPop, Locação Social, Resíduos Sólidos, dentre outros. Já as avaliações de desenho tiveram como finalidade definir o público-alvo, as atividades, dentre outros aspectos da política pública, e foram realizadas para os programas Arrecifes e CredPop.

Apesar da avaliação não ser institucionalizada na PCR, existe o entendimento sobre sua relevância e potenciais demandas para usos; portanto, há uma oportunidade para implementação de normativas e estratégias para avaliação alinhadas ao Programa de Governança do Município. As experiências do NAPCD podem trazer insumos para definir os tipos de avaliação e os usos dos resultados das avaliações, dentre outros aspectos, da futura política de avaliação do município.

5. Achados, Conclusões e Recomendações Gerais

5. Achados, Conclusões e Recomendações Gerais

5.1 Visão geral do sistema de M&A

As Secretarias Finalísticas entrevistadas têm realizado o monitoramento através do uso de indicadores (estratégicos, táticos e operacionais), de ferramentas (*Target* e *Power BI*) e de processos (a exemplo de reuniões entre as Secretarias Finalísticas e o Prefeito). O processo de monitoramento é particularmente relevante e complementar à avaliação uma vez que ambos possibilitam verificar, por exemplo, a implementação e os resultados de programas. Na PCR, apesar de haver práticas de avaliação, não existe uma prática sistemática ou política destinada para tal.

De maneira geral, observou-se uma Secretaria Finalística (a exemplo da Secretaria de Saúde) com prática sistemática e interna de monitoramento. Esta experiência ser expandida a outras Secretarias Finalísticas, a fim de detalhar de projetos e de planos setoriais municipais no nível de ação, tempo de execução e de prazos e, em última instância, favorecer o alcance de metas pactuadas entre diferentes áreas de diferentes Secretarias. Finalmente, o estabelecimento de uma normativa pode consolidar a implementação de uma política de avaliação, complementar às práticas de monitoramento, no nível do município, considerando os instrumentos de planejamento e gestão existentes (Plano Estratégico (2021-2024) Plano Plurianual (2022-2025) e Planejamento Estratégico de Longo Prazo (Recife 500 Anos)). Além disso, a PCR conta com uma Escola de Governo, que pode ofertar formações e desenvolver capacidades no âmbito da política de avaliação.

5.2 Potencialidades e limitações existentes

Dentre as potencialidades identificadas para a implantação da política municipal de avaliação pela PCR, destacam-se:

- i. Reuniões mensais entre o Prefeito e as Secretarias Finalísticas com vistas a tratar, dentre outros assuntos, sobre execução orçamentária, implementação e resultados;
- ii. Diversidade de parcerias do ponto de vista da natureza (universidades, instituições de pesquisa, terceiro setor, bancos de desenvolvimento), localidade do parceiro (local, regional, nacional e internacional) e escopo

- (apoio técnico, estudos acadêmicos, demanda por M&A e transparência e participação);
- iii. Os programas estratégicos estão inseridos nos instrumentos de planejamento de médio e de longo prazo; seu monitoramento é realizado por indicadores relacionados a projetos e resultados;
 - iv. O processo de elaboração dos indicadores estratégicos é colaborativo; neste, as Secretarias Finalísticas recebem apoio da Gerência Geral de Gestão por Resultados. A partir destes indicadores, são construídos painéis de monitoramento;
 - v. É realizado o mapeamento de diferentes tipos de dados, sobretudo, daqueles relacionados aos programas prioritários, gestão interna das Secretarias Finalísticas e controle orçamentário;
 - vi. As equipes das Secretarias demonstram interesse em atuar de forma intersetorial e transversal em torno de objetivos comuns;
 - vii. Relatórios são elaborados pelas Secretarias Finalísticas e enviados para áreas de interesse, tal como a alta gestão, indicando situação e desafios bem como a tomada de decisão sobre projetos, execução de atividades e demais prazos;
 - viii. O NAPCD tem realizado avaliações de políticas públicas de diferentes tipos para diversos programas e temáticas;
 - ix. A existência de uma Escola de Governo no âmbito municipal favorece o desenvolvimento das capacidades individuais e institucionais;
 - x. Parte das Secretarias Finalísticas entrevistadas é composta por profissionais com formação na área de monitoramento e/ou com experiência prévia em outros órgãos públicos comprometidos com a gestão por resultados (Governo do Estado de Pernambuco); e
 - xi. Há consenso entre os atores entrevistados de que o monitoramento é um importante insumo que tem auxiliado na tomada de decisão sobre políticas públicas.

De igual modo, abordar e tratar adequadamente as limitações encontradas pode favorecer a implementação de uma política de avaliação. Foram encontradas as seguintes limitações:

- i. A normativa que versa sobre os sistemas de planejamento, orçamento e monitoramento não dialoga com as práticas de avaliação;

- ii. Não há integração entre sistemas e bases de dados utilizados pelas diferentes Secretarias Finalísticas;
- iii. As formações oferecidas no âmbito da Escola de Governo estão em função das habilidades e conhecimentos dos servidores que se propõem a ofertá-las. Para a consolidação de uma política municipal de avaliação é importante que as capacitações sejam específicas nesta área do conhecimento;
- iv. A PCR não dispõe de formações periódicas ou de trilhas de formação específicas para lidar com as principais necessidades em M&A;
- v. As avaliações são realizadas a partir de demandas específicas e pontuais. É importante tornar a prática avaliativa regular e alinhada ao planejamento e prioridades estratégicas da PCR, a fim de serem sistematicamente utilizadas para a tomada de decisão com vistas ao alcance de objetivos de curto, médio e longo prazo.

5.3 Recomendações para criação de uma política de avaliação

Ao longo dos seus dois primeiros anos, o NAPCD promoveu práticas de avaliação. Os aprendizados e desafios dessa fase de experimentação de metodologias e estruturação de produtos e processos contribuem para o aperfeiçoamento de sua atuação e, sobretudo, para estabelecer a avaliação como uma prática regular das políticas públicas municipais em Recife, alinhada aos seus objetivos estratégicos.

Foram identificados um ambiente político favorável e organizacional propício e capacidades institucionais e individuais existentes para o estabelecimento de uma política municipal de avaliação. Recomenda-se, assim, para a elaboração de uma proposta desta política:

- i. Constituir um grupo técnico de trabalho (GT) para coordenar os esforços de construção e sustentabilidade da política municipal de avaliação: desenvolver plano de trabalho para o desenho e governança desta política, incluindo o plano municipal de avaliação como seu instrumento central (com periodicidade a ser definida). Para apoiar tais definições, sugere-se realizar um estudo de *benchmark* de sistemas de avaliação, incluindo experiências municipais (a exemplo da experiência da Prefeitura de Niterói). A composição deste GT é muito importante para a apropriação e validação da proposta e poderá incluir

- os principais atores envolvidos nos processos de PMO&A, bem como as Secretarias Finalísticas estratégicas e/ou que estejam mais envolvidas na temática de avaliação;
- ii. Estabelecer, para a governança da política de avaliação, as atribuições e responsabilidades dos possíveis atores envolvidos:
 - a. Núcleo de Gestão (grupo estratégico), com potencial atribuição de aprovação do plano municipal de avaliação;
 - b. Rede de Gestão (grupo operacional), que pode ter papel importante na disseminação da cultura de política informada por evidências e no fortalecimento de capacidades em avaliação;
 - c. Secretarias Finalísticas, com papel importante na realização das avaliações e no aperfeiçoamento das políticas mediante os achados das avaliações;
 - d. SEPLAGTD e as suas respectivas gerências (NAPCD, Gerência de Planejamento Estratégico, Gerência Geral de Gestão por Resultados e Gerência Geral do Escritório de Gerenciamento de Projetos), integrando a avaliação aos processos de planejamento, orçamento e monitoramento, como recurso estratégico para o alcance das metas estabelecidas no Plano Estratégico.
 - iii. A partir da experiência do NAPCD na realização de estudos e avaliações, definir as metodologias de avaliação a serem adotadas, os critérios e fluxos de processos para seleção dos programas a serem avaliados no âmbito do plano municipal de avaliação, o cronograma de execução das avaliações, os prazos para elaboração de relatórios a serem apresentados à alta gestão, dentre outros. É importante salientar que essas definições serão orientadas pelos instrumentos de planejamento e alinhamento da gestão PCR, tais como o Plano Estratégico e o Plano Recife 500 Anos.
 - iv. Considerando o Programa de Governança do Município (incluindo seu Núcleo de Gestão), bem como a Rede de Gestão, estabelecer no escopo da política municipal de avaliação mecanismo de acompanhamento da implementação das recomendações advindas das avaliações, visando ao aprimoramento das políticas;
 - v. A PCR tem potencial para estabelecer ações cooperativas com as Universidades Federais instaladas no município, bem como com outras

organizações locais, nacionais e internacionais, para consequentemente desenvolver trilhas de aprendizagem e oferecer formações específicas e direcionadas a profissionais que trabalham em suas áreas de PMO&A, a exemplo dos representantes da Rede de Gestão. Para tanto, é necessário desenvolver as capacidades avaliativas e institucionais da gestão municipal, o que pode ser realizado por meio da Escola de Governo;

- vi. Para que a política de avaliação seja persistente no longo prazo, é importante que esteja prevista por meio de marco legal (lei, decreto ou outros tipos de regulamento, vide exemplos no Brasil tais como Espírito Santo, Maranhão, Ceará, Minas Gerais, Niterói e Governo Federal);
- vii. Estabelecer uma normativa com a definição das atribuições do NAPCD (*status* de gerência).

5.4 Conclusões

A realização de um Diagnóstico para Análise de Sistemas de Monitoramento e Avaliação (MESA) no município do Recife (MESA Recife) visou colaborar para o desenvolvimento de uma política de avaliação no município, a partir do entendimento em três níveis sobre o cenário de M&A no município: ambiente propício, desenvolvimento da capacidade organizacional e desenvolvimento da capacidade individual. A partir disso, foi possível identificar os desafios, necessidades e capacidades em avaliação do município, bem como as medidas necessárias ao fortalecimento do NAPCD e ao desenvolvimento da política de avaliação da PCR.

Verificou-se que o monitoramento é uma ferramenta consolidada; porém, os fluxos de processos ainda não foram institucionalizados por normativa da PCR. Devido ao uso do *Target* e *Power BI*, torna-se oportuno destacar as potenciais capacidades para promoção da integração de dados, com vistas à melhoria da comunicação de informação entre diversos setores do governo e a tomada de decisão informada por evidências.

Diante disto, observou-se que é necessário avançar na instituição de uma cultura e uma sistemática de práticas e capacidades em avaliação. Consolidar e fortalecer as capacidades de avaliação no município são tarefas estratégicas que

podem ser conduzidas e articuladas pelo NAPCD, em colaboração com parceiros como Universidades e organizações não-governamentais¹⁶ atuantes na área.

Por fim, o fortalecimento da avaliação na PCR possui como âncora a estrutura do Programa de Governança do Município, que institui o Núcleo de Gestão, liderado pelo Prefeito, para articulação transversal do Plano Estratégico, sob a perspectiva de uma gestão para resultados.

¹⁶ FGV EESP CLEAR, Instituto Gesto, Fundação Leman, IEPS, UFPE, UFRP, BID, ITDP, JPAL, BID, OPEN LAB.

Referências Bibliográficas

Agência IBGE Notícias. (2020). Pandemia derruba o PIB dos grandes centros urbanos em 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35890-pandemia-derruba-o-pib-dos-grandes-centros-urbanos-em-2020>

FECOP. (2020) <https://www.fecop.seplaq.ce.gov.br/2020/11/20/regiao-nordeste-possui-quase-metade-de-toda-a-pobreza-no-brasil-segundo-ibge/>

IBGE. (2020). Cidades e Estados: Recife. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe/recife.html>

IBGE Cidades. (2017). Recife: Panorama. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/recife/panorama>

IPEA. (2015). Governança Metropolitana no Brasil: Região Metropolitana do Recife. Relatório de Pesquisa. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/150717_relatorio_arranjos_reecife.pdf

KEANE, Theo *et al.* (2013). Practical tools to trigger & support social innovation. Nesta: *Development Impact & You*. Disponível em: <https://www.rockefellerfoundation.org/wp-content/uploads/DIY-Toolkit.pdf>.

Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas e Ciência de Dados (NAPCD). (2022). Prefeitura da Cidade do Recife. Apresentação de Power Point.

PERNAMBUCO. (2008). Lei Complementar n° 117, de 26 de junho de 2008. Dispõe sobre a criação da Carreira de Gestão Administrativa e seus cargos, fixa sua remuneração, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado - Poder Executivo, Recife, PE, p. 4, coluna 1, 27 jun. 2008. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=141&complemento=0&ano=2009&tipo=&url=>

PERNAMBUCO. (2009). Lei Complementar nº 141, de 3 de setembro de 2009. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Diário Oficial do Estado - Poder Executivo, Recife, PE, p. 3, coluna 1, 4 set. 2009. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=141&complemento=0&ano=2009&tipo=&url=>

Prefeitura do Recife. (s.d.). Informações Socioeconômicas. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/pagina/informacoes-socioeconomicas>

Prefeitura do Recife. (2022). Organograma. Disponível em: https://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/organograma_prefeitura_22.07.22_1.pdf

RECIFE. (2015). Lei Ordinária nº 18.186, de 7 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a transformação e o redimensionamento de cargos públicos municipais e regulamenta as carreiras de analista nas áreas de gestão administrativa, de gestão contábil, de gestão de controle interno e de planejamento, orçamento e gestão, no âmbito da secretaria de administração e gestão de pessoas, da secretaria de planejamento e gestão, da secretaria de finanças e da controladoria geral do município. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2015/1819/18186/lei-ordinaria-n-18186-2015-dispoe-sobre-a-transformacao-e-o-redimensionamento-de-cargos-publicos-municipais-e-regulamenta-as-carreiras-de-analista-nas-areas-de-gestao-administrativa-de-gestao-contabil-de-gestao-de-controle-interno-e-de-planejamento-orcamento-e-gestao-no-ambito-da-secretaria-de-administracao-e-gestao-de-pessoas-da-secretaria-de-planejamento-e-gestao-da-secretaria-de-financas-e-da-controladoria-geral-do-municipio>

RECIFE (2021a). Lei Complementar nº 02, de 23 de abril de 2021. Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008. Diário Oficial do Município - Poder Executivo, Recife, PE, Ano L, Edição nº 058, p. 5, 24 abr. 2021. Disponível em: <https://dome.recife.pe.gov.br/dome/doDia.php?dataEdicao=2021-04-24>

RECIFE (2021b). Decreto n.º 34.450, de 27 de março de 2021. Cria o Conselho Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Recife - CEDES/RECIFE, e dá outras providências.

Diário Oficial do Município - Poder Executivo, Recife, PE, Ano L, Edição nº 045, p. 3, 27 mar. 2021. Disponível em: <https://dome.recife.pe.gov.br/dome/doDia.php?dataEdicao=2021-03-27>

RECIFE. (2022). Decreto nº 35.534 de 06 de abril de 2022. Dispõe sobre a promoção da governança no âmbito da administração pública municipal direta e indireta. Diário Oficial do Município - Poder Executivo, Recife, PE, Ano LI, Edição nº 47, p. 5, 7 abr. 2022. Disponível em: <https://dome.recife.pe.gov.br/dome/doDia.php?dataEdicao=2022-04-07>

Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco. (s.d.). Modelo de Gestão: Todos por Pernambuco. Disponível em: <https://www.seplag.pe.gov.br/servicos-da-seplag>

Anexos

Anexo I. Lista de órgãos entrevistados

- Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital (1 representante)
 - Secretaria Executiva de Planejamento e Gestão por Resultados (1 representante)
 - Gerência Geral de Gestão por Resultados (1 representante)
 - Gerência Geral de Planejamento Governamental
 - Gerência de Planejamento Estratégico (1 representante)
 - Gerência do Escritório de Gerenciamento de Processos (1 representante)
 - Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas e Ciência de Dados (Gerência Geral de Avaliação de Políticas Públicas) (4 representantes)
 - Gerência Geral de Sistemas e Geoprocessamento (2 representantes)
 - Secretaria Executiva de Gestão Estratégica (1 representante)
 - Secretaria Executiva de Orçamento
 - Gerência Geral de Orçamento do Município (2 representantes)
- Secretaria de Educação
 - Secretaria Executiva de Planejamento e Coordenação (1 representante)
- Secretaria da Saúde
 - Secretaria Executiva de Planejamento, Monitoramento e Articulação Distrital
 - Gerência Geral de Planejamento e Orçamento
 - Unidade de Monitoramento e Avaliação em Saúde (3 representantes)
- Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas Sobre Drogas
 - Secretaria Executiva de Assistência Social
 - Unidade de Vigilância Social Assistencial (2 representantes)
- Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação
 - Gerência Geral de Gestão Estratégica e de Comunicação
 - Gerência de Informações Estratégicas (2 representantes)

- Universidade Federal de Pernambuco
 - Departamento de Economia
 - Grupo de Avaliação de Políticas Públicas e Econômicas (3 representantes)
- Universidade Federal Rural de Pernambuco
 - Departamento de Economia (1 representante)

Anexo II. Roteiros das entrevistas

Roteiro para as unidades organizacionais da SEPLAGTD

I. Estrutura do município e seu nível de interesse em M&A

1. Existe um conjunto de políticas, leis, regulamentos, sistemas ou diretrizes que apoiam o desenvolvimento de M&A na Prefeitura?
 - a. Se sim, poderiam descrever quais apoiam o monitoramento?
 - b. Se sim, poderiam descrever quais apoiam a avaliação?
 - c. Qual o papel da Secretaria (e/ou da unidade) nas responsabilidades estabelecidas nesses regulamentos?
 - d. Tais regulamentações direcionam a algum órgão a coordenação institucional em M&A na Prefeitura?
 - e. Se sim, qual órgão? Poderiam enviar a normativa?
2. Existe algum requisito legal ou normativo que exija o uso de evidências na tomada de decisões?
 - a. Se sim, poderiam descrever?
 - b. Se sim, existe algum Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas responsável por estabelecer diretrizes sobre a tomada de decisão sobre os programas avaliados e/ou para compartilhar informações de M&A e resultados de avaliação?
3. O monitoramento é institucionalizado em todas as Secretarias da Prefeitura? Se sim, quais são as práticas?
4. Que tipos de práticas/fluxos de M&A existem na Prefeitura (por exemplo, monitoramento por parte das Secretarias de seus próprios projetos, em relação às metas do plano governamental de desenvolvimento, monitoramento de ODS, avaliação de políticas prioritárias)?
 - a. Quais são os principais?
5. Existe interesse por institucionalizar práticas de avaliação na Prefeitura? Se sim, quais iniciativas têm sido realizadas?
6. Existe uma regulação/agenda/plano de desenvolvimento de longo prazo que exige que o município comunique os resultados dos programas

periodicamente, seja para a população, legislativo, para obrigações internacionais e/ou entre secretarias?

a. Caso Sim, qual?

7. Existem espaços/momentos formais, em diferentes níveis de interesse de governança, para reportar monitoramento e avaliação realizados?

a. Caso Sim, quais?

8. Houve mudanças nos programas/estratégias/projetos devido aos resultados de avaliações?

a. Se sim, poderiam nos fornecer alguns exemplos?

II. Visão geral dos sistemas de planejamento/orçamento e M&A

i. Práticas de planejamento/orçamento e M&A

9. Quão acessíveis são os dados administrativos?

a. Eles são integrados de alguma forma entre as setoriais, por exemplo por meio de um sistema?

b. Existem mecanismos de coordenação para geração, validação e uso de dados (descreva processos, ferramentas etc.)?

10. Existe uma demanda por parte de gerentes/técnicos/parlamentares por informações de desempenho para apoiar o planejamento e orçamento de políticas e programas?

a. Se sim, de que forma essas informações são compartilhadas (ex. sob demanda, via ofício, via fóruns, via LAI)?

b. Se sim, os meios de informações disponíveis suprem essa demanda?

c. Quais as principais lacunas?

11. Como funcionam os sistemas, governança, fluxos e processos de planejamento da Prefeitura?

a. Existe um procedimento estabelecido para a concepção e implementação de políticas públicas? Quais são os passos e metodologias?

12. Como funcionam os sistemas, governança, fluxos e processos de orçamento da Prefeitura?

- a. Eles abrangem processos para orçamento baseado em desempenho ou baseado em resultados?
 - b. Se sim, na sua visão, qual o grau de estabelecimento da cultura de orçamento baseado em desempenho/resultados na Prefeitura?
13. Existem leis, regulamentos ou políticas que exigem o uso de práticas de planejamento/orçamento baseadas em resultados?
- a. Se sim, poderiam descrever?
 - b. Se sim, poderiam enviar o documento que estabelece o uso de práticas de planejamento/orçamento baseadas em resultados?
- ii. Considerações temáticas sobre M&A
14. O município monitora e/ou avalia sua contribuição para o alcance dos ODS?
- a. Se sim, o relata? A quem e com que periodicidade?
15. No âmbito da Secretaria é feito monitoramento e/ou avaliação de algum tema transversal específico? Por exemplo: mudanças climáticas, questões de gênero, combate à pobreza...
- a. Se sim, de que forma ocorre?
 - b. De que forma os resultados são utilizados ou compartilhados?
16. As evidências produzidas por M&A são compartilhadas com a sociedade civil?
- a. Se sim, onde elas estão disponíveis?
 - b. Você acredita que essas evidências poderiam ser publicadas/compartilhadas em outros meios?
- iii. Desenvolvimento de capacidades em M&A
17. Existe uma cultura de monitoramento bem cultivada em toda a Prefeitura?
- a. E avaliação?
18. A equipe da Secretaria e/ou unidade já realizou formações em M&A específicas para servidores da área de planejamento? Se sim:
- a. Para quantas pessoas as formações foram ministradas?
 - b. Que cursos foram realizados?
 - c. Essas formações são de que natureza (ex: cursos de curta duração, pós-graduação, especialização, mestrado, doutorado)?
 - d. Qual a duração?

- e. Quem as ofereceu?
- f. Em que ano elas aconteceram?

19. Há pessoal qualificado na Secretaria com capacidade técnica para monitorar políticas e programas governamentais (por exemplo: coletar, analisar e relatar o desempenho de políticas e programas governamentais)?

- a. Se sim, em qual departamento/coordenação estão alocadas?
 - i. E nas demais Secretarias? Em quais existem?
- b. Se sim, que treinamento eles tiveram nos últimos 3 anos?
- c. Existe um plano de fortalecimento de habilidades para monitoramento (por exemplo: treinamento, mentoria, assistência técnica/suporte)?

20. Há pessoal qualificado na Secretaria com capacidade técnica para avaliar políticas e programas governamentais (por exemplo: coletar, analisar e relatar o desempenho de políticas e programas governamentais)?

- a. Se sim, em qual departamento/coordenação estão alocadas?
 - i. E nas demais Secretarias? Em quais existem?
- b. Se sim, que treinamento eles tiveram nos últimos 3 anos?
- c. Existe um plano de fortalecimento de habilidades para avaliação na Prefeitura (por exemplo: treinamento, mentoria, assistência técnica/suporte)?

III. Sistemas de monitoramento

21. Os dados de monitoramento são usados para informar o processo de planejamento governamental?

- a. Se sim, poderia citar exemplos de quais informações e como são usadas? A quem estes dados são reportados?
- b. São discutidos no âmbito do poder legislativo do município? Qual é o mecanismo de *report* destes dados ao legislativo?

22. Existem leis, regulamentos ou políticas exigem o monitoramento de planos de longo prazo/plano estratégico do município?

- a. Se sim, quais?
- b. Como esse plano está estruturado (por exemplo: por indicadores, metas, Secretaria, tema)?

23. Existe algum mecanismo institucionalizado para incentivar o uso de evidências de monitoramento (como recompensas, sanções e mensagens da liderança)?

IV. Sistemas de avaliação

24. Está formalizada a avaliação do plano governamental de desenvolvimento, de planos das setoriais e de outros planos?
- Caso sim, como está regulamentada (lei, portaria, decreto)?
25. São realizadas avaliações? Se sim:
- São realizadas por avaliadores externos, internos ou equipe mista? Caso haja avaliadores externos, é possível detalhar quem são estes prestadores locais de serviços de avaliação?
 - Que tipo de avaliações são normalmente realizadas (por exemplo, desenho, implementação, resultado e impacto)?
 - Que tipos de avaliações são feitas por instituição não governamental?
 - Quantas foram encomendadas pela Prefeitura nos últimos dois a três anos? Quantas foram implementadas por equipe interna, externa ou mista?
 - Como as avaliações são financiadas?
 - Existem mecanismos para garantir a qualidade e rigor científico?
 - Quais os aprendizados obtidos a partir da sua experiência com avaliações na Prefeitura?
26. A Prefeitura tem implementado uma agenda/plano de avaliação governamental?
- Se sim, como funciona?
 - Se não, existem planos para implementar algo nesse sentido?
27. Resultados de avaliações de políticas e programas do município são usados para a tomada de decisão?
- Se sim, poderia citar exemplos de quais evidências, de quais avaliações e como são/foram usadas?
 - Se não ou se ainda de forma insuficiente, por que razão?
28. Qual a sua percepção em termos de desafios para a institucionalização de uma política da avaliação?
29. As práticas de M&A de alguma maneira podem estimular as equipes das Secretarias a se engajar mais nos projetos ou a buscar melhorias internas?

30. Qual a sua percepção sobre a ligação entre as práticas de M&A e o dever de transparência do Poder Público?
31. (antiga 29) Existe algum ponto, não mencionado anteriormente, que você considera relevante e que pode contribuir para institucionalização de uma política da avaliação na Prefeitura?
- a. Se sim, qual?

Roteiro para as Secretarias Finalísticas

I. Estrutura da Secretaria e seu nível de interesse em M&A

1. A Secretaria possui uma unidade administrativa (ou equipe) responsável por monitoramento?
 - a. Se sim, poderia descrever a composição da equipe (quantitativo, formação profissional/acadêmica), as atribuições e principais atividades do dia a dia/periódicas?
 - b. E avaliação?
2. Como essas atividades de M&A da Secretaria surgiram? Ex: vocês viram a necessidade de se fazer M&A, ou a previsão veio via demanda do Prefeito/Sec. Planejamento, via Lei/Decreto?
3. A Secretaria de Planejamento e sua Secretaria elaboraram mecanismos de coordenação para geração, validação e uso de dados?
 - a. Se sim, descreva processos, ferramentas etc.
 - b. Quais as principais oportunidades para melhorias?

II. Visão geral em M&A

i. Iniciativas de desenvolvimento de capacidade de M&A

4. A equipe da Secretaria já realizou formações em monitoramento? Se sim:
 - a. Para quantas pessoas as formações foram ministradas?
 - b. Que cursos foram realizados?
 - c. Essas formações são de que natureza (ex: cursos de curta duração, pós-graduação, especialização, mestrado, doutorado)?
 - d. Qual a duração?

- e. Quem as ofereceu?
 - f. Em que ano elas aconteceram?
5. A equipe da Secretaria já realizou formações em avaliação? Se sim:
- a. Para quantas pessoas as formações foram ministradas?
 - b. Que cursos foram realizados?
 - c. Essas formações são de que natureza (ex: cursos de curta duração, pós-graduação, especialização, mestrado, doutorado)?
 - d. Qual a duração?
 - e. Quem as ofereceu?
 - f. Em que ano elas aconteceram?
6. Existem trilhas de aprendizagem/planos de formação em monitoramento implementadas pela Prefeitura?
- a. Se sim, quais?
 - b. Se sim, a equipe da Secretaria participa destas trilhas?
 - c. E em avaliação?
7. Quais são as instituições responsáveis por fornecer os treinamentos?
- ii. Considerações temáticas sobre M&A
8. No âmbito da Secretaria é feito monitoramento e/ou avaliação de algum tema transversal específico? Por exemplo: mudanças climáticas, questões de gênero, combate à pobreza...
- a. Se sim, de que forma ocorre?
 - b. De que forma os resultados são utilizados ou compartilhados?
- II. Sistemas de monitoramento**
9. A atividade de monitoramento é realizada pela Secretaria?
- a. Se sim, quais são as diferentes atividades de monitoramento que vocês realizam? (ex: monitoramento para aprimoramento de atividades da Secretaria; monitoramento para reportar à Secretaria de Planejamento; monitoramento relacionado aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; monitoramento de projetos com parceiros externos)
 - i. Como vocês se organizam nessas atividades? Poderiam descrever?

- ii. Como essas atividades e rotinas de monitoramento estão estruturadas? Ex: vocês reportam frente a algum plano/estratégia municipal/setorial, a indicadores previamente definidos (se sim, indicadores definidos por quem)?

10. Os dados de monitoramento são reportados?

- a. Se sim, em que formato e para quem?
- b. Existe uma rotina para isso ou são reportados sob demanda (ex: ao Poder Executivo, Poder Legislativo, sociedade civil)?

11. Os dados de monitoramento produzidos pela Secretaria informam a tomada de decisões sobre planejamento, gerenciamento de projetos ou programas e orçamento da Prefeitura?

- a. Se sim, de que forma?
- b. Se não ou se ainda de forma insuficiente, de que maneira o sistema poderia melhorar para uso desses dados na tomada de decisões?

III. Sistemas de avaliação

12. São realizadas avaliações dos programas da Secretaria? Se sim:

- a. Que tipos de avaliações?
- b. De que programas? Como esses foram escolhidos, selecionados (ex: há uma agenda anual de avaliações)?
- c. Quem realizou as avaliações (ex: próprio pessoal da Secretaria, SEPLAGTD, de forma colaborativa entre Secretarias, fora da Prefeitura)?
- d. As avaliações são/foram realizadas como rotina ou são iniciativas específicas, pontuais?
- e. As avaliações são/foram requeridas internamente (ex: pela Secretária(o), pelo Prefeito) ou externamente (ex: algum financiador)?
- f. Como as avaliações são financiadas?
- g. Quais os aprendizados obtidos a partir da sua experiência com avaliação?

13. Os resultados das avaliações produzidas de programas da Secretaria informam recomendações para a tomada de decisões sobre planejamento, gerenciamento de projetos ou programas e orçamento da Prefeitura?

- a. Se sim, de que forma?
- b. Se não ou se ainda de forma insuficiente, de que maneira o sistema poderia melhorar para uso desses resultados na tomada de decisões?

14. Os resultados das avaliações são compartilhados (ex: entre o Poder Executivo, Poder Legislativo, sociedade civil)?
 - a. Se sim, com quem e em que veículo?
 - b. Existe uma rotina para isso ou são reportados sob demanda?

15. A Secretaria se baseia em evidências de M&A (avaliações) de partes interessadas (por exemplo, sociedade civil, parceiros de desenvolvimento) para informar sua tomada de decisões?
 - a. Se sim, como?

16. Qual a sua percepção em termos de desafios para a institucionalização de uma política de avaliação?

17. As práticas de M&A de alguma maneira podem estimular as equipes da Secretaria a se engajar mais nos projetos ou a buscar melhorias internas?

18. Qual a sua percepção sobre a ligação entre as práticas de M&A e o dever de transparência do Poder Público?

19. Existe algum ponto, não mencionado anteriormente, que você considera relevante e que pode contribuir para institucionalização de uma política da avaliação na Prefeitura? Se sim, qual?

Roteiro para as Universidades

I. Sistemas de avaliação

i. Currículo

1. Dentro do departamento de economia existe da grade curricular sobre avaliação?
 - a. Se sim, em que cursos de graduação, pós-graduação?
 - b. Quais tópicos são abordados sobre a temática e em quais disciplinas e semestres elas são ministradas? Qual a carga horária?
 - c. Existem módulos de avaliação oferecidos como parte de outros cursos ministrados na universidade? Se sim, qual a carga horária?

2. A universidade oferece algum curso livre/seminário ou workshop sobre avaliação, seja este na graduação ou pós-graduação?
 - a. Se sim, é oferecido por qual departamento?
 - b. Qual seu conteúdo? Quais tópicos são abordados?
 - c. Qual a carga horária?

3. O departamento de economia desenvolve ou já desenvolveu pesquisas e/ou projetos de extensão universitária na área de avaliação/monitoramento ou realizado avaliações *per se*, em especial de políticas públicas?
 - a. Se sim, poderia citar alguns, em especial os mais recentes?
 - b. Os estudos desenvolvidos pelo departamento têm sido publicados? Seja através de repositórios, revistas, jornais ou outras maneiras? Se sim, aonde?

ii. Estrutura

4. O departamento de economia, ou a universidade de maneira geral, possui um centro ou departamento específico especializado em pesquisar sobre práticas de avaliação ou realizar avaliações?
 - a. Se sim, quais?

5. Há entre o corpo docente do departamento de economia, ou de outros cursos, professores especializados na área de avaliação?
 - a. Se sim, os docentes são internos ou são professores contratados, especificamente, para lecionar/pesquisar essa temática?

iii. Parcerias

6. A Universidade tem algum tipo de parceria relacionada a M&A e/ou com instituições relacionadas a M&A?
 - a. Se sim, com quais e qual o tipo de organização (governamental, sociedade civil, doadores), a natureza da parceria e os frutos relacionados a M&A?

7. A universidade tem sido solicitada por atores externos a dar formações de monitoramento e/ou avaliação?
 - a. Se sim, por quem?

8. Foi oferecida alguma assistência técnica, consultoria, capacitação ou treinamento em M&A atualmente ou nos últimos anos para a Prefeitura do Recife?
 - a. Se sim, poderia descrever quem participou desta iniciativa, tanto como instrutores quanto como participantes, seus cargos e atividades que lhes foram atribuídas (ex: corpo docente, possíveis contratados/voluntários, contratante) e, no caso de uma avaliação, qual política/programa foi avaliado?

iv. Visão de futuro

9. Existem planos por parte da universidade para oferecer cursos a fim de desenvolver e fortalecer a capacidade de M&A na Prefeitura ou na sociedade de forma mais ampla (por exemplo, como produzir, gerenciar e usar evidências)?
 - a. Se sim, quais?
10. Existem planos de expandir/incorporar a oferta de disciplinas sobre a temática de M&A dentro da universidade ou da grade curricular do departamento de economia?
 - a. Se sim, quais projetos ou mudanças pretendem fazer?
 - b. Existe demanda para cursos nesta temática?
11. Na sua percepção, quais os principais desafios para a institucionalização de uma política da avaliação no setor público?
12. Existe algum ponto, não mencionado anteriormente, que você considera relevante e que pode contribuir para institucionalização de uma política da avaliação na Prefeitura?
 - a. Se sim, qual?

Anexo III. Lista de documentos analisados

1. Apresentação Institucional do Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas e Ciência de Dados do Recife - (NAPCD)
2. Apresentação Institucional da Gerência Geral de Gestão por Resultados
3. Organograma da Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital (https://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/organograma_seplagtd_0.pdf)
4. Plano Estratégico do Recife 2021-2024 Rota do Futuro - As pessoas no centro de tudo (<https://conectalps.recife.pe.gov.br/planejamento-estrategico-2021-2024/>)
5. Apresentação do Plano de Monitoramento da Secretaria Executiva de Assistência Social
6. Programa de Governança da Prefeitura do Recife (<https://www2.recife.pe.gov.br/servico/programa-de-governanca>)
7. Memoria Anual 2021 - Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas e Ciência de Dados
8. Relatório do Projeto - Programa de Crédito Popular (CredPop)
9. Mapa da Estratégia Rota do Futuro (<https://conectalps.recife.pe.gov.br/planejamento-estrategico-2021-2024/>)
10. Decreto n.º 34.450, de 27 de março de 2021 - Cria o Conselho Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Recife

Sobre o FGV EESP CLEAR

Os Centros de Aprendizagem em Avaliação e Resultados (CLEAR) constituem uma rede global única e fazem parte da Iniciativa Global de Avaliação (GEI), uma estratégia ancorada no Banco Mundial por meio do Grupo Independente de Avaliação (IEG), e no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Os Centros CLEAR têm como objetivo apoiar o fortalecimento das capacidades de avaliação nos países em desenvolvimento e promover políticas públicas baseadas em evidências.

Ao todo, seis centros abrigados em instituições acadêmicas de excelência assistem conjuntamente à Ásia, África e às Américas e estão localizados na Índia (Sul da Ásia), China (Extremo Oriente), África do Sul (África Anglófona), Senegal (África Francófona), Brasil (África Lusófona e Brasil) e México (América Latina e Caribe). Os Centros CLEAR, juntos com a sede global da Iniciativa CLEAR atuam em estreita colaboração, constituindo um ecossistema global, regional e local em avaliação, promovendo intercâmbio de conhecimento e melhores práticas em monitoramento e avaliação (M&A).

O Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (FGV EESP CLEAR) tem sede em São Paulo, Brasil, na Fundação Getulio Vargas (FGV), um conceituado think tank e instituição de ensino superior com dedicação à promoção do desenvolvimento econômico e social brasileiro. O FGV EESP CLEAR faz parte da Escola de Economia de São Paulo (EESP) como um núcleo do Centro de Estudos em Microeconomia Aplicada (C-Micro), beneficiando-se ainda do ambiente multidisciplinar da FGV, que conta com renomado programa acadêmico em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP).

O FGV EESP CLEAR atua em quatro principais eixos na área de M&A que contemplam (i) assistência técnica na implementação de sistemas próprios de M&A, (ii) produção de informações e evidências por meio de estudos e pesquisas, (iii) realização de treinamentos e capacitações técnicas, bem como (iv) difusão do conhecimento técnico da área de forma acessível a profissionais e estudantes. Em todas as atividades a perspectiva é produzir bens públicos, por isso a prioridade é “fazer junto”, visando transferência de tecnologia e de conhecimento. Nossos principais clientes e parceiros estratégicos são governos nacionais e subnacionais, sociedade civil, setor privado e outros desenvolvedores de capacitação em M&A.