

ATENÇÃO!

Este documento destina-se estritamente aos membros do Comitê de Acompanhamento do Projeto Siderurgia Sustentável (BRA/14/G31) e de sua assessoria técnica.

A leitura, exame, retransmissão, divulgação, distribuição, cópia ou outro uso deste arquivo, ou ainda a tomada de qualquer ação baseada nas informações aqui contidas, por pessoas ou entidades que não sejam o(s) destinatário(s), constitui obtenção de dados por meio ilícito e configura ofensa ao Art.5º, inciso XII, da Constituição Federal.

Avaliação de Políticas Públicas Florestais

PRODUTO 1

Estado da arte sobre avaliação de impacto de políticas públicas, com foco em temas ambientais

O **objetivo geral** desta consultoria é apoiar a definição de indicadores para a próxima fase do Plano Siderurgia (componente florestal), ao qual está vinculado o Plano Carvão Vegetal Sustentável previsto no Projeto BRA/14/G31, bem como o desenvolvimento de ferramenta metodológica relativa à Matriz de Impacto para análise sistemática das principais iniciativas no âmbito dos Planos de combate ao desmatamento, alinhada aos requisitos de monitoramento doméstico e no âmbito da UNFCCC.

Neste contexto, o **primeiro produto** deve disponibilizar uma revisão bibliográfica sobre metodologias de análise de impacto, com base em outras experiências de sucesso do governo quanto à produção de indicadores de políticas públicas, com especial foco em temas ambientais. A partir disso, a coordenação do projeto definirá qual vertente adotará para o desenvolvimento dos trabalhos. Importante ressaltar que a metodologia escolhida deve ser flexível a iniciativas de naturezas distintas e que deve ser aplicável com regular frequência, preferencialmente por meio dos procedimentos de monitoramento já executados. O produto deverá levar em consideração a lista prévia de indicadores produzida pela coordenação técnica do Projeto e analisá-la frente a outras referências de indicadores.

As **atividades** propostas para o desenvolvimento do produto são revisar a literatura científica e não científica sobre análise de impacto de políticas públicas e a utilização de indicadores para o monitoramento de resultados, trazendo, dentro desse contexto, a estratégia de combate ao desmatamento do governo federal.

1. Conceitos chave para a exploração bibliográfica e procedimento

A terminologia utilizada ao longo do termo de referência apresenta algumas variações em relação aos conceitos básicos da área de monitoramento de avaliação. Vale destacar que a literatura sobre estes temas fornece uma grande variedade de abordagens e definições, com diferenças tanto conceituais quanto semânticas. Neste momento, não será realizada uma discussão destas abordagens, mas uma distinção inicial, visando proporcionar maior clareza para a organização dos passos seguintes. Assim, propõe-se aqui a seguinte distinção:

- O termo **análise** é o de utilização mais genérica, geralmente associado à noção de um estudo pormenorizado, que visa decompor o objeto da análise em suas partes para compreender sua natureza, composição, funções, etc.
- A noção de **monitoramento** está associada à coleta e análise de informações para verificar o progresso de uma iniciativa em direção aos seus objetivos e resultados. A intenção do monitoramento é de identificar vantagens e fragilidades, para efetuar ajustes e correções ao longo do período de vigência da iniciativa.
- O principal foco da **avaliação** é o julgamento, de forma objetiva e sistemática, a partir de critérios reconhecidos e previamente acordados. É possível associar exercícios de avaliação a diferentes momentos de execução de uma iniciativa (por exemplo, inicial, intermediário, final), no entanto, a avaliação também pode ocorrer de forma independente, sem estar associada à implementação do objeto de avaliação, por exemplo, a partir de uma ótica científica. O foco da avaliação são a geração de conhecimentos, o aprendizado e o aperfeiçoamento, bem como a prestação de contas.

Trata-se, portanto, de termos distintos, porém inter-relacionados. Tanto o monitoramento quanto a avaliação demandam a análise dos seus achados para o alcance dos seus objetivos. Mesmo se tratando de ferramentas distintas, geralmente há pontos de contato entre monitoramento e avaliação, na medida em que as informações de monitoramento também podem ser utilizadas para o exercício avaliativo e avaliações intermediárias também podem contribuir para identificar fragilidades e induzir correções¹.

Em diálogo com a coordenação técnica do Projeto, foi estabelecido que a demanda está efetivamente direcionada a conceber uma abordagem que permita o acompanhamento continuado de impactos selecionados das políticas públicas florestais (com destaque para os planos federais de controle do desmatamento), de forma a subsidiar a tomada de decisões estratégicas para a condução das mesmas. Propõe-se, portanto, para entendimento inicial e orientação dos trabalhos:

- Que os trabalhos deverão focar no **monitoramento de impactos**, cuja complementaridade com os indicadores de resultados e processos já proposta para os planos deverá ser especificada (uma avaliação inicial desta correlação encontra-se no capítulo 6);
- Que a **matriz de impactos** mencionada no termo de referência corresponde ao instrumento que criará a conexão entre a lógica de intervenção dos planos e os impactos a serem monitorados;
- Que a partir desta matriz deve ser proposta uma ferramenta metodológica, preliminarmente denominada de **painel de monitoramento de impactos**, que permita o acompanhamento continuado dos impactos por meio de indicadores ou outros instrumentos de verificação.

¹ As distinções e complementaridades entre monitoramento e avaliação também são abordadas em Jannuzzi (2011, p. 60), Serpa (2011, p. 48) e WWP (s/d).

Com base nestes entendimentos, a revisão bibliográfica a seguir explora os conceitos de políticas públicas, avaliação e monitoramento de impactos e detalha uma experiência de monitoramento e avaliação que é considerada referência no âmbito da gestão pública federal brasileira. Destaca-se que não se trata de revisões abrangentes de toda a produção em cada área (sendo que em cada capítulo são indicadas referências que propiciam esta visão de conjunto) e sim de uma exploração focada em inovações recentes e em elementos que possivelmente poderão ser aproveitados no âmbito dos trabalhos subsequentes.

O campo de monitoramento e avaliação está relacionado à literatura sobre gestão de projetos. Embora seja uma área que conte com um amplo conjunto de literatura analítica, não se trata, em sua maioria, de contribuições de caráter estritamente acadêmico. Muitas contribuições visam a orientação e aplicação, a análise de experiências práticas, bem como diretrizes e manuais. Neste âmbito também serão abordadas as experiências recentes de monitoramento e avaliação em outras áreas governamentais.

2. Abordagens recentes sobre políticas públicas

A conceituação e a análise de políticas públicas já contam com um histórico de algumas décadas. Uma periodização recente em nível internacional pode ser encontrada em Capella (2015), iniciando pelas chamadas *policy sciences*, passando pelas chamadas “guinada analítica” (políticas públicas como o resultado das disputas entre diferentes interesses e pressões no sistema político) e “guinada argumentativa”, em que a análise estará baseada na disputa sobre ideias. Nesta visão, a produção de políticas se aproxima mais do processo de argumentação do que de técnicas formais de solução de problemas (p. 18), valorizando elementos como linguagem, representações e convencimento. Na análise, também são abordadas as formas pelas quais situações sociais são percebidas como problemas, para então se tornarem objeto de ações governamentais e de formulação de políticas públicas (p. 25). É frequente a associação de abordagens e modelos aos ciclos de formulação de políticas públicas em revisões e compilações (cf., por exemplo, Dye 2010, Schneider 2010).

Capella discute três vertentes de abordagens argumentativas, que estabelecem conexões com a abordagem mais recente na análise das políticas públicas, questionando a linearidade e racionalidade do processo de tomada de decisão política.

A aproximação entre a análise de sistemas complexos e políticas públicas vem ocorrendo em várias áreas. Uma recente coletânea do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) reúne introduções ao tema e casos de aplicação no Brasil (cf. Furtado, Sakowski & Tóvolli 2015b). O conceito se contrapõe à noção tradicional de sistemas em busca de equilíbrio, na medida em que pressupõe sistemas dinâmicos, não lineares, que abrangem grande número de interações entre as partes. Esses sistemas se modificam, aprendem, evoluem e se adaptam, gerando comportamentos emergentes (Furtado, Sakowski & Tóvolli 2015a, p. 21)

Page aponta para o caráter pouco previsível dos resultados gerados por sistemas complexos, que podem até eventualmente convergir para equilíbrios, mas também

produzir ciclos ou padrões simples ou séries temporais complexas, bem como produzir dados que parecem aleatórios (Page 2015, p. 14).

Assim, pode ser traçado o seguinte paralelo entre os sistemas complexos e as políticas públicas:

“Políticas públicas são aplicadas em uma vasta gama de questões que envolvem o público, a ampla comunidade de cidadãos e comunidades, empresas e instituições. Políticas públicas também abarcam uma série de questões setoriais que são entrelaçadas, assíncronas e espacialmente sobrepostas. Esse entendimento cruzado de sistemas complexos e de políticas públicas sugere que a maioria dos objetos de políticas públicas – sejam eles de natureza econômica ou urbana, de consequências ambientais ou políticas – podem ser vistos como sistemas complexos.”

(Furtado, Sakowski & Tóvolli 2015a, p. 21)

Os autores sintetizam as condições para que uma política pública possa ser considerada de natureza complexa a partir dos seguintes elementos (todos presentes nos planos federais) (p. 32):

- Heterogeneidade dos atores (incluindo as internas aos agentes)
- Grande número de conexões entre agentes, setores e escalas, com destaque para a multiplicidade de escalas entre níveis federativos (por exemplo, o que tende a ser específico de uma escala não é automaticamente válido em outras)
- As políticas não funcionam com causas e efeitos óbvios, lineares ou diretos e, portanto, devem levar em consideração múltiplas causalidades e efeitos indiretos que surgem como consequência da interação entre diferentes agentes.

Os autores concluem que a política pública pode ser mais eficaz se orientada para (p. 33):

- aprimorar a resiliência do sistema e reduzir suas vulnerabilidades;
- evitar (ou promover) perigosos (ou positivos) pontos críticos; e
- identificar os principais intervenientes em uma rede que possam promover (ou prevenir) mudanças no sistema.

Mueller (2015) revisa a aplicação da abordagem de sistemas complexos a políticas públicas no Brasil e ressalta estas conexões:

“... os resultados das políticas públicas são frequentemente fenômenos emergentes que são surpreendentes e inesperados, e não podem ser antecipados ou prescritos. Grande parte do fracasso das políticas públicas, tanto no Brasil como em outros países, é devido à tentativa reducionista de lidar com fenômenos complexos usando pressupostos e instrumentos que são apropriados apenas para problemas não complexos, mesmo que complicados.”

(Mueller 2015, p. 294)

A partir destes entendimentos, é possível mobilizar as metodologias de análise de sistemas complexos para a compreensão das políticas públicas. Entre estas metodologias podem ser arroladas análises de redes, modelagem baseada em agentes, simulação numérica, teoria dos jogos, formação de padrões e outras mais. Vale destacar que Mueller cita explicitamente os temas desmatamento e biodiversidade entre as áreas de políticas públicas no Brasil que ainda não foram ainda tratadas por abordagens complexas (p. 308).

No entanto, vários autores também apontam implicações do entendimento de políticas públicas como sistemas complexos que não estão associados à utilização de métodos matemáticos e computacionais e que têm aplicabilidade no âmbito das reflexões sobre monitoramento e avaliação. Mueller, por exemplo, considera que as características de sistemas complexos não significam que não seja possível projetar e alcançar resultados e sim que os formuladores de políticas necessitarão realizar intervenções direcionadas às propriedades dos sistemas:

“O que é necessário, portanto, para lidar com sistemas complexos é uma revisão dos pressupostos e das expectativas sobre o que significa fazer políticas públicas em tais circunstâncias. Trata-se de uma nova compreensão do que é possível e de como os resultados podem ser julgados. Como os sistemas complexos seguem uma lógica evolutiva, eles naturalmente envolvem erros, falhas, desperdício e redundâncias, e raramente alcançam soluções globalmente ideais. Estas características não coadunam com a noção tradicional de políticas públicas, onde há uma expectativa de absoluto controle e eficiência. Ao lidar com sistemas complexos, não é possível simplesmente ignorar estas características e tentar suprimi-las. Em vez disso, é necessário reconhecer e aceitar estas características, levando-as em conta ao criar as políticas.”

(Mueller 2015, p. 295)

A estas perspectivas também estão associadas as análises referentes às mudanças culturais no âmbito da modernização da administração pública, muitas vezes também identificadas com o fortalecimento das demandas de monitoramento e avaliação. Assim, a inadequação do modelo administrativo burocrático tradicional, caracterizado por baixa flexibilidade, criatividade, comunicação, integração e coordenação, dificulta sua operação em contextos pouco controláveis, como os encontrados cotidianamente nas políticas públicas. Destas reflexões, podem ser derivadas demandas para a mudança de postura da administração pública no enfrentamento das novas complexidades:

“... os governos já teriam opções (...) procurando agir como parceiros usando o poder do Estado para apoiar e encorajar a contribuição de terceiros; como capacitadores numa estrutura de responsabilidade coletiva; facilitadores com capacidade para reunir partes interessadas na criação de comunidades de propósitos; atores colaborativos trabalhando e delegando poderes a terceiros para o alcance de um objetivo público comum; defensores do interesse coletivo e protetores com poderes para fazer intervenções, caso necessário, e corrigir o curso dos eventos quando exigido pelo interesse público.”

(cf. Ferrarezi & Jannuzzi 2016, p. 265)

Vários destes entendimentos estão refletidos na atuação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) no acompanhamento das políticas e programas desenvolvidos e implementados no Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), que são consideradas a experiência mais consistente e madura de monitoramento e avaliação na gestão pública brasileira (cf. cap. 5).

Correspondências e implicações para as políticas públicas florestais

- Conforme apontado anteriormente, os principais critérios para a caracterização dos sistemas complexos podem ser facilmente identificados no âmbito dos planos federais de controle do desmatamento (caráter dinâmico e não linearidade e previsibilidade, grande diversidade e heterogeneidade de atores, atuação multiescalar, identificação de padrões de comportamento emergentes).
- Pode ser interessante motivar que metodologias de análise de sistemas complexos sejam aplicadas no contexto dos planos e das políticas florestais, mas isto teria que resultar de parcerias com instituições ou pesquisadores especializados neste tipo de análise.
- Mas é importante incorporar alguns aspectos relacionados à natureza complexa das políticas públicas na concepção da análise de impactos, tais como elementos que visem captar a própria capacidade de condução dos planos frente à dinâmica do desmatamento, buscando incluir no acompanhamento aspectos como a eficácia de seus instrumentos e de sua capacidade de articulação e interveniência. Implicações específicas destas reflexões sobre as abordagens de monitoramento serão tratadas no capítulo 4.

3. Abordagens e ferramentas de avaliação de impactos

De modo geral, a evolução da avaliação de impactos guarda correspondência com os períodos da análise de políticas públicas. Vedung propõe uma periodização em “ondas”, distinguindo as etapas científica, dialógica, neoliberal e baseada em evidência, em que perspectivas de caráter científico e outras mais participativas se alternam, antevendo também uma nova fase de avaliações contínuas (cf. Simões 2013). Rua (s/d) oferece uma tipologia abrangente de opções para abordagens e classificações de análise de impactos.

No contexto brasileiro, verifica-se uma importância crescente das práticas de avaliação, sendo que estas mais recentemente deixam de ter caráter esporádico e passam a ser realizadas de forma mais sistêmica (cf. Sardinha et alii 2016, p. 15), embora Serpa (2011, p. 72) ainda detecte um quadro bastante heterogêneo entre os órgãos governamentais, em que alguns precursores se sobressaem, mas a maioria ainda encontra dificuldades de avançar do nível de desempenho para o de impactos.

A área de monitoramento e avaliação desde muito cedo passou a suscitar iniciativas de sistematização e de disponibilização de materiais de orientação. Uma plataforma recente neste contexto é a *Clear Initiative* (*Center for Learning on Evaluation and Results*, www.theclearinitiative.org), que busca reunir instituições acadêmicas e doadores do contexto da cooperação para o desenvolvimento, visando fortalecer o uso de evidências

nos processos decisórios. A iniciativa apoia o fortalecimento das capacidades de monitoramento e avaliação.

No âmbito global, a iniciativa está alocada junto ao *Independent Evaluation Group* (IEG) do Banco Mundial, mas tem um desenho em rede, com vários centros regionais, visando o aprendizado e o compartilhamento de conhecimentos. Outros doadores incluem os bancos regionais de desenvolvimento, fundações e doadores bilaterais. No Brasil, a iniciativa está representada por meio de um dos seis centros regionais, o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (CLEAR-FGV), sediado na Fundação Getúlio Vargas (FGV)². O CLEAR-FGV atua no Brasil e África Lusófona, em nível nacional e subnacional, em três principais eixos na área de monitoramento e avaliação: Projetos de pesquisa, capacitação e publicações. São realizadas parcerias com diversos agentes, incluindo governos, agentes privados, sociedade civil e academia.

Seguindo a tradição de disponibilização de guias e orientações, um exemplo das ofertas da Iniciativa é a caixa de ferramentas para a avaliabilidade de impactos (*Impact Evaluability Toolkit*, Jetha; Kanan & Escueta 2017). O objetivo deste guia é apoiar a formulação de estratégias de avaliação, possibilitando a seleção de abordagens. O foco das avaliações de impactos está nos processos de aprendizagem (*learning*) e na prestação de contas (no sentido mais abrangente do termo *accountability*). Um alerta específico é dado à definição do uso dos resultados antes do início de um processo de avaliação. Orientações práticas são dadas em relação a perguntas que a avaliação de impactos *pode* (relações de causa e efeito relacionados ao programa) e *não pode* responder (por exemplos, efeitos do programa sobre outros programas, iniciativas derivadas, etc.).

Uma outra área, esta não relacionada ao âmbito público, em que a avaliação de impactos vem se tornando uma preocupação emergente, é a do investimento de impacto (*impact investment*). Trata-se de investimentos que podem ser realizados por empresas ou outras organizações (um exemplo em evidência são as fundações filantrópicas) em que, além do retorno financeiro, são almejados impactos sociais ou ambientais mensuráveis. A demanda pela verificação de impactos tem estimulado o surgimento de iniciativas de standardização da mensuração, tais como os *Impact Report and Investment Standards* (IRIS, <https://iris.thegiin.org>) ou o *Global Impact Investing Rating System* (GIIRS).

Em busca de uma linguagem unificada sobre impactos e indicadores, estas iniciativas se envolvem nos debates conceituais sobre monitoramento e avaliação e participam da disponibilização de orientações e ferramentas práticas. Um exemplo é o guia de aferição e gestão de impactos lançado pela Associação Europeia de Filantropia Empresarial (EVPA 2013). Com base em um modelo cíclico de gestão de impactos, o guia propõe uma ferramenta de identificação de impactos denominadas *impact value chain*, que apresenta semelhanças com os instrumentos tradicionais de estabelecimento de lógicas de intervenção, mas acrescenta elementos na aferição de impactos. Assim, por exemplo, além de estabelecer a conexão entre os resultados planejados (*outputs*) com as mudanças pretendidas (*outcomes*), na análise de impactos são consideradas mudanças que também teriam ocorrido sem a atuação da iniciativa ou por meio de outras iniciativas

² <https://www.theclearinitiative.org/clear-brazil-and-lusophone-africa-overview-portuguese>.

(*what would have happened anyway, actions of others and unintended consequences*) (p. 9).

Em uma linha semelhante, outro guia de aferição de impactos para investimentos de impacto (Purpose Capital 2013) fornece uma ferramenta que permite estabelecer um perfil de prioridades de mensuração e, a partir daí, selecionar instrumentos de avaliação adequados (p. 15), além de sistematizar exemplos de metodologias e métricas em casos de investimentos de impactos.

Entre as tendências recentes na avaliação de impactos também está uma maior variação no uso de instrumentos de identificação da lógica de intervenção das iniciativas, que constitui o ponto de partida comum a praticamente todas as abordagens de avaliação. Enquanto durante muitos anos predominou o uso de ferramentas do tipo marco lógico (*logical framework*), as abordagens a seguir, embora também sigam a proposta básica de fundamentar o planejamento na linha “dos insumos aos impactos”, buscam trazer elementos novos para o exercício.

Teoria da Mudança (Theory of Change – ToC)

Conforme Jannuzzi (2016), a teoria da mudança, a rigor, não é uma fundamentação teórica da iniciativa. Trata-se mais de uma narrativa pragmática da lógica de intervenção, a partir de revisão de literatura acadêmica acerca de determinantes da problemática e da experiência de práticas anteriores. Sua base é uma associação do problema motivador aos seus determinantes sociais e econômicos. Esse modelo inspira o desenho do programa, as escolhas e especificação de atividades que serão desenvolvidas para mitigar o problema ou alcançar os objetivos do programa. Mas é a avaliação pragmática de governabilidade e experiência prática na gestão de programas que acaba definindo a lógica final de intervenção do programa.

Ribeiro (2015) revisa a literatura conceitual sobre a teoria da mudança e a define como “composta por *inputs*, atividades, *outputs*, *outcomes* (resultados) e impacto, que formam um constructo que se estrutura a partir de um sistema (realidade social) e recebe uma inserção de energia (*input*), o que permite um conjunto de atividades que serão realizadas a partir de condicionantes (situações de contexto que influenciam a realização da ação). As atividades geram produtos objetivos (*outputs*), os quais se desdobram, em médio e/ou longo prazo, em resultados de transformação social (*outcomes*) e, por vezes, em impactos.”

Além disso, o autor exemplifica o passo a passo da construção da teoria da mudança a partir de um exemplo prático, permitindo avaliar o seu potencial em superar o que Ribeiro considera as fragilidades do uso burocrático e insensível do marco lógico e a suas limitações em abarcar complexidades sociais.

Entre as vantagens identificadas no processo, Ribeiro cita a construção de uma matriz contendo um conjunto claro de resultados e indicadores (separados por ator), interessante para orientar avaliações. No entanto, o processo se mostrou bastante

ambicioso, demandando uma equipe disposta e disponível para se aprofundar no exercício.

Mapa de Processos e Resultados (MPR)

Embora o MPR também tenha familiaridade com as demais técnicas de desenho de projetos e programas, trata-se de uma aplicação que demanda menos tempo e qualificação de equipe técnica envolvida, bem como menos informação específica sobre a operação dos programas.

O MPR consiste no mapeamento dos processos-chave e das principais “entregas”. No MPR, contexto, pressupostos, macroprocessos e as relações de dependência, antecedência ou causalidade de atividades e resultados são representados de forma esquemática em um diagrama, ilustrando a lógica operacional do programa. Chama atenção a valorização das informações de contexto, que são consideradas fatores críticos no desenho da intervenção. Como nas abordagens de marco lógico, as condições ou pressupostos são fatores intervenientes, que podem favorecer ou prejudicar o andamento das atividades do programa, que podem ser ou não passíveis de controle ou influência do gestor do programa.

Jannuzzi (p. 52) salienta que o MPR possibilita retratar programas sociais complexos, operados com interveniência de muitos agentes, sob contextos e condições diversas. A interpretação dos resultados é dada como consequência, não de um fator ou atividade específica, mas do “pacote” de atividades, condições de operação e contexto do programa.

Com base na descrição, o MPR pode ser utilizado para especificar pesquisas de avaliação e sistemas de monitoramento de programas³ complexos e possibilitar assim a organização de um plano geral de pesquisas de avaliação, bem como para o desenho de um sistema de indicadores para seu monitoramento.

Correspondências e implicações para as políticas públicas florestais

- Embora esta seção tenha tratado especificamente da avaliação de impactos, a literatura também traz alguns insumos que podem ser considerados no âmbito do monitoramento.
- Elementos como o fortalecimento de evidências para a tomada de decisão, a definição do uso das informações anterior ao seu levantamento e a consideração

³ O conceito de programa público adotado por Jannuzzi (p. 43) guarda correspondência com a estrutura dos planos federais. Um programa é definido como “conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, formulado para atender uma demanda pública específica, encampada na agenda de prioridades de políticas do Estado ou do governo vigente”. Programas são vistos como menos complexos que uma política, mas menos simples do que projetos. Tem características dinâmicas, com capacidade de se adaptar ao contexto. Sua operação demanda o desenho de arranjos de implementação e divisão de trabalho entre os atores envolvidos. Também envolve a especificação de recursos e insumos necessários para a geração dos produtos, serviços, benefícios ou bens. Para que um programa possa produzir seus resultados de curto e médio prazo e os impactos de longo prazo, é necessário que suas entregas sejam avaliadas.

de informações de contexto, bem como o entendimento dos impactos como resultantes do conjunto de intervenções programadas, interferências externas e fatores de contexto, poderão ser incorporadas na composição da matriz de impactos.

- É importante estabelecer uma lógica de intervenção que dê base às ações previstas para as fases atuais dos planos de controle do desmatamento e que permita projetar os seus impactos. Para tanto deverão ser avaliadas vantagens e desvantagens das abordagens clássicas do tipo quadro lógico e os instrumentos mais recentes explorados na revisão bibliográfica.
- Considerando os esforços empreendidos na estruturação das fases atuais dos planos deverão ser priorizados instrumentos que permitam processos pragmáticos e que não demandem grandes investimentos em tempo e recurso por parte dos atores dos planos. As entrevistas previstas no âmbito dos trabalhos deverão contribuir à análise e validação de uma proposta de lógica de intervenção por parte dos setores.

4. Abordagens e ferramentas de monitoramento

Houve, ao longo dos anos, um acúmulo de literatura e orientações sobre a operacionalização de indicadores, seus critérios de qualidade, boas práticas de monitoramento, etc., em que, no entanto, não se verificam inovações ou tendências que diferem amplamente das experiências existentes. Certamente há diferenças de procedimento entre áreas que contam com estatísticas consolidadas como fontes para o monitoramento e outras que operam em contexto de dados frágeis ou inexistentes. No entanto, na maioria das vezes gestores, e até mesmo financiadores, receiam explorar ferramentas que não sejam indicadores, mas que podem se mostrar bastante adequados para o monitoramento nestas circunstâncias (por exemplo, identificação de casos emblemáticos, visitas em campo, painéis de observação, perguntas orientadoras, etc., cf. também Piecha & Valarelli 2008, p. 58).

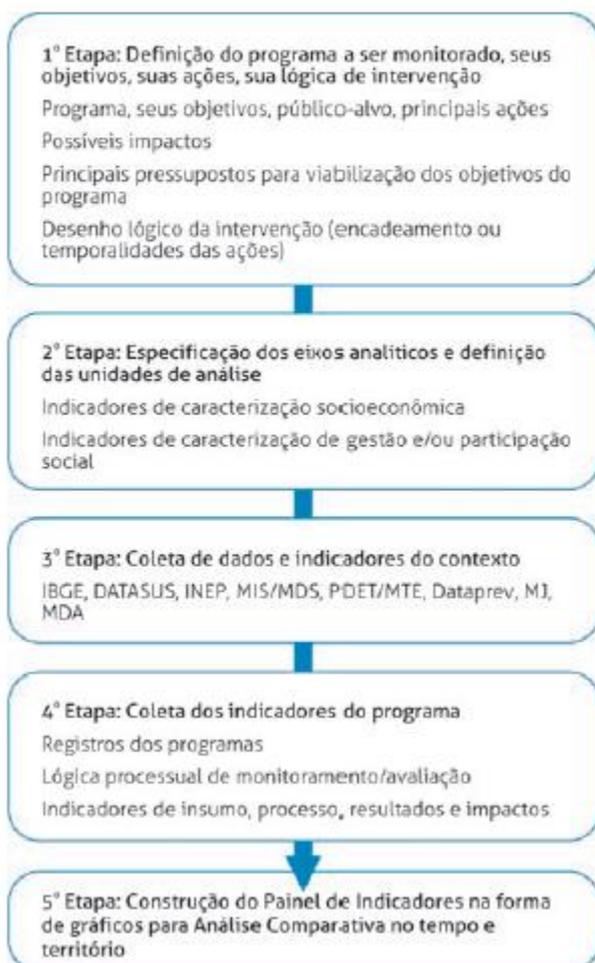
Para além dos aspectos relacionados a monitoramento que já se encontram associados às abordagens de avaliação discutidas anteriormente, será abordado aqui o enfoque de monitoramento analítico proposto por Jannuzzi (2016) e aplicado no âmbito da SAGI/MDS. Definido como “análise comparativa e sistêmica de indicadores ao longo do tempo, pelo território e segundo outros eixos comparativos (tipologia de unidades organizacionais como municípios mais pobres e mais ricos, com maior ou menor capacidade de gestão, com maior ou menor integração/articulação entre programas sociais etc.)” (p. 40), o monitoramento analítico é contraposto ao chamado monitoramento gerencial – termo também adotado na segunda fase do **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)** –, que está voltado ao acompanhamento de metas e prazos de ações. Neste sentido, esta diferenciação está associada à distinção entre monitoramento de desempenho e de impactos, tradicional na literatura sobre o tema. Por outro lado, também agrega a visão do uso das informações de monitoramento, que via de regra é abordada no âmbito do que é denominado de implementação do monitoramento.

Jannuzzi aponta para a necessidade de investir tempo e recursos para implantar as rotinas do monitoramento analítico, enquanto exercício sistemático de análise de indicadores, tendo em vista os critérios clássicos de avaliação de políticas públicas (equidade, eficácia, eficiência, efetividade) (p. 42).

Na proposição de indicadores, Jannuzzi associa uma categorização de indicadores aos elementos do mapa de processos e resultados discutido anteriormente, prevendo então indicadores de recursos, processos, resultados, impactos e contexto, além das categorias de análise advindas da avaliação.

De resto, a estruturação do sistema de monitoramento segue os passos comumente estabelecidos neste tipo de exercício, partindo da reconstrução da lógica de intervenção para a priorização e seleção de indicadores, sua organização e disponibilização para os diferentes usuários e públicos e, finalmente, o estabelecimento das rotinas de alimentação e atualização das informações (p. 59 e figura abaixo).

CONSTRUÇÃO DE UM PAINEL DE INDICADORES PARA O MONITORAMENTO ANALÍTICO



Fonte: Jannuzzi 2016, p. 59

- Conforme já mencionado, no entendimento das políticas públicas como sistemas complexos é importante considerar as características destes sistemas no âmbito do monitoramento. Entre estas, está uma percepção realista das condições de conduzir e influenciar processos e que envolvem múltiplos atores e escalas.
- A noção de que não há um amplo controle e previsibilidade dos processos aumenta a relevância da análise de contextos e riscos e a incorporação de cenários.
- Da mesma forma, é importante que os mecanismos de monitoramento considerem a governabilidade que os atores têm sobre a implementação das ações. As ações que dependem da atuação de outras esferas requerem um monitoramento diferente daquelas que são de responsabilidade imediata.
- O próprio comportamento do sistema deve ser observado e interpretado, o que pode ser realizado por meio do monitoramento de aspectos da gestão dos planos, que acompanhem a sua capacidade de interveniência e articulação.

5. A experiência da SAGI/MDS como referência em monitoramento e avaliação na gestão de políticas públicas brasileiras

Em vista da ampliação do escopo e da escala das políticas sociais no Brasil, que demandou uma gestão de programas e serviços públicos mais complexa e profissionalizada, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) foi instituída no Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) já no ato de sua criação, em 2004 (cf. WWP s/d b). Em 2006, o MDS instituiu e regulamentou a sua Política de Monitoramento e Avaliação. É o único ministério setorial a dispor de uma secretaria específica para este fim e a ter formulado uma política de monitoramento e avaliação (cf. Serpa 2011, p. 69)⁴.

Desde então, a SAGI produziu e sistematizou informações e análises para o aprimoramento do desenho e da gestão das políticas e programas sociais do MDS, com destaque para o Programa Bolsa Família e Plano Brasil Sem Miséria. Há atualmente um conjunto de sistematizações e reflexões sobre a atuação da secretaria com destaque para MDS/SAGI (2015).

Nas principais áreas de interesse para o presente trabalho⁵, as contribuições da SAGI foram geradas por seus Departamentos de Avaliação e de Monitoramento.

No tema **avaliação**, a SAGI contrata pesquisas mais aprofundadas e que exigem mais tempo em campo por meio de consultores e instituições públicas ou privadas de pesquisa. Entre 2004 e 2014, a SAGI contratou 189 estudos de avaliação sobre as diversas

⁴ O estudo citado também constata que inexistente uma política nacional de avaliação que estabeleça o que é avaliação e monitoramento, quais os objetivos a serem atingidos com a realização dessas atividades, de que forma devem ser conduzidas, quais os elementos mínimos do produto final a ser elaborado e entregue, quem pode e deve executar esse tipo de atividade e quais os critérios a serem utilizados para examinar e controlar a adequação e qualidade das atividades desenvolvidas (p. 70).

⁵ Além destes temas, a SAGI também desenvolve ações de formação, gestão do conhecimento e disseminação.

políticas, programas, serviços e ações do MDS. A contratação de instituições de pesquisa trouxe ganho de escala, de qualidade e de diversidade metodológica. As pesquisas são supervisionadas pela SAGI em um modelo misto de avaliação, que combina a avaliação externa com o domínio técnico e do conhecimento sobre os programas e ações, característicos de uma avaliação interna.

No tema **monitoramento** são trabalhadas tanto as informações geradas pelos sistemas de gestão do Ministério como com as demais informações produzidas pelo Sistema Estatístico Nacional. O Departamento de Monitoramento assumiu a responsabilidade de gerar indicadores de monitoramento específicos e periódicos para o acompanhamento das atividades desenvolvidas nos diferentes programas.

O sistema de monitoramento estruturado para os programas vale-se dos sistemas de gestão dos programas para buscar informações, integrá-las segundo unidades de referência comum (município, escola, etc.), sintetizá-las em indicadores e conferir-lhes significado analítico. Ao apresentar informações sintetizadas na forma de indicadores, permitem aos gestores uma visão de conjunto da evolução das ações. O sistema opera com base na Matriz de Informação Social, uma ferramenta de gestão da informação que reúne uma série de aplicativos que permitem monitorar os programas do MDS por meio de dados e indicadores gerenciais. A matriz disponibiliza informações e indicadores sociais específicos de estados, de municípios e de determinadas regiões. Além de garantir transparência à atuação do MDS, suas informações são estratégicas para tomadas de decisão no âmbito do Ministério. Os dados podem ser consultados em forma de planilhas eletrônicas, relatórios, tabelas, gráficos e mapas.

É importante destacar a singularidade da experiência da SAGI, que contou com uma série de elementos favoráveis ao longo do tempo, que não poderão ser facilmente transferidos para outros contextos. Jannuzzi (2016) ressalta fatores como as janelas de oportunidade políticas advindas da priorização dos programas sociais na agenda governamental e Sardinha et alii (2016) caracterizam o próprio perfil dos sucessivos gestores da secretaria, cujas habilidades de articulação e mediação favoreceram uma atuação fora dos padrões tradicionais da administração pública, permitindo inclusive que uma secretaria de um ministério setorial lograsse assumir a coordenação de trabalhos colaborativos sem constituir um instância com poder sobre outras (p. 289). O fato de atuar em temas que contam com histórico de produção continuada de dados e informações estatísticas de várias fontes (cf. Jannuzzi 2016) constitui um diferencial relevante na comparação com os planos federais de enfrentamento do desmatamento. Por outro lado, o envolvimento efetivo das diferentes esferas administrativas na implementação dos programas implicou em demandas de disponibilização de informações em uma escala e para uma diversidade de públicos bem mais abrangente.

Análises detalhadas das convergências e diferenças entre as duas áreas certamente poderão aportar mais elementos de aprendizado para os trabalhos de monitoramento e análise no âmbito dos planos federais. A seguintes lições aprendidas da atuação da SAGI compiladas por Ferrarezi & Silva (2016, p. 100 et seq.) também contribuem a este exercício:

- Informação e conhecimento são insumos fundamentais para orientar a ação governamental, tanto para a tomada de decisões de formuladores e dirigentes no nível estratégico, como para os gestores e técnicos de nível tático e operacional, responsáveis pelos programas e serviços e que podem, no trabalho cotidiano, gerar mudanças contínuas na realidade social vivenciada pela população.
- Formuladores de políticas, gestores e técnicos de programas, nos escritórios de planejamento ou nos postos de serviços, não necessitam de informação e conhecimento exaustivo, mas de informação relevante, consistente, compreensível e no tempo adequado à sua apropriação na decisão para as diferentes etapas do ciclo de um programa.
- Sistemas de monitoramento e avaliação constituem processos articulados de levantamento, organização e disseminação de informação e conhecimento para o ciclo de gestão de políticas, dirigidos a subsidiar o aprimoramento de seu desenho e sua gestão, garantir mais transparência da ação governamental e prover evidências do mérito e da efetividade de políticas e programas.
- Estes sistemas envolvem um conjunto de atividades – articuladas, sistemáticas e tecnicamente orientadas – de registro, produção, organização, acompanhamento e análise crítica de informações provenientes de programas, para identificação de demandas sociais, para o desenho, a seleção, a implementação e a avaliação de soluções.
- Os produtos destes sistemas devem responder às necessidades do estágio de maturidade de um programa, podendo se constituir em sua documentação e de seus modelos lógicos; serviços de organização de dados, computação de indicadores de monitoramento, realização de pesquisas de campo, elaboração de estudos com dados secundários, resenhas de publicações e artigos em temáticas correlatas; compilação de estudos em meta-avaliações; prospecção de programas existentes etc.
- Monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público de informações sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa – resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento – e informações mais analíticas sobre o seu funcionamento, levantadas nas pesquisas de avaliação.
- Informação deve ser disponibilizada segundo padrões aceitáveis de validade e confiabilidade. Pior que não ter informação é dispor de informação equivocada, mal levantada ou desorganizada. Interpretações descuidadas de resultados de estudos avaliativos podem levar à produção de factoides que conspiram contra o aprimoramento da ação pública.
- Informação e conhecimento devem ser produzidos a partir de uma perspectiva multimétodos e de triangulação de sujeitos, que devem estar envolvidos desde o início da elaboração do instrumento de pesquisa. Não há método ou técnica “padrão-ouro” de coleta de dados ou de avaliação de programas. Problemas e programas complexos requerem abordagens integradas de monitoramento e avaliação.
- No desenvolvimento de pesquisas de avaliação, assim como nos demais produtos, a participação de equipes mistas garante a sinergia entre conhecimento interno de gestão e especialidade técnica trazida de fora, gerando produtos com maior

potencial de uso, não apenas pela adequação às demandas relevantes como também pela legitimidade conferida pelo envolvimento dos agentes internos ao programa.

- A administração pública brasileira tem tido desenvolvimento significativo da competência técnica de seus quadros, inclusive no campo das pesquisas e estudos avaliativos, apoiados em registros administrativos, cadastros públicos e base de dados de sistemas informatizados de gestão. No entanto, faz-se necessário o estabelecimento de parcerias com universidades e instituições produtoras de estatísticas públicas e setoriais para que as descontinuidades administrativas e eventuais cortes orçamentários não interrompam o ciclo de produção de conhecimento para aprimoramento das políticas; e ainda, para gerar maior intercâmbio e esforços de meta-avaliações e gestão do conhecimento produzido pelas várias instituições que atuam no campo.
- Tão importante quanto produzir informação é se esforçar para que ela chegue aos destinatários que podem fazer um uso inteligente e efetivo. Informação para o ciclo de gestão de políticas e programas é complexa e requer esforço intenso de capacitação e formação e deve ser sistematizada em suportes adequados – documentos, sínteses, portais, plataformas, produtos multimídia – e customizados para diferentes tipos de usuários no governo federal, estadual, municipal e nos equipamentos sociais
- A apropriação da informação e conhecimento pelos programas não é tarefa trivial, deve ser guiada por juízo de oportunidade, conveniência e poder político. Afinal, programas públicos são sistemas complexos e dinâmicos, operados em geral por meio de arranjos federativos, envolvendo diversos processos de trabalho e milhares de agentes, passando por mudanças significativas em seu desenho e mesmo em seus objetivos no período de implementação.

Correspondências e implicações para as políticas públicas florestais

- Conforme já mencionado, o aproveitamento das experiências da SAGI/MDS necessita considerar todas singularidades que propiciaram o alcance dos seus resultados. Uma parte relevante de sua prioridade política e institucional não poderá ser replicada no contexto dos planos. No entanto, as experiências demonstram que algum grau de investimento e priorização será necessário para que possam ser alcançados os objetivos de subsidiar decisões estratégicas por meio do monitoramento de impactos.
- De toda forma, é possível estabelecer um processo modular, que estabeleça condições iniciais de incorporação de instrumentos e abordagens pelos atores envolvidos, prevendo a sua ampliação e consolidação em etapas posteriores.
- Alguns dos fatores de sucesso que não poderão ser replicados no contexto dos planos poderiam ser explorados por meio de parcerias, como, por exemplo, as plataformas de aprendizagem mencionadas no cap. 3. E, ainda que não seja realista pressupor que no âmbito dos planos possa ser promovido um amplo programa de pesquisas e avaliações, cabe considerar que a evolução da dinâmica do desmatamento suscita forte interesse acadêmico e de acompanhamento, tanto em nível nacional como internacional. Uma aproximação mais efetiva e continuada com analistas e pesquisadores poderia aprimorar a geração e o uso

de informações analíticas de interesse mútuo sem exigir o estabelecimento de estruturas tão abrangentes quanto as da SAGI/MDS na promoção de análises e avaliações.

6. Análise inicial de aspectos relacionados a impactos nos indicadores do PPCDAm/PPCerrado

Com base nas considerações anteriores e visando gerar um primeiro ponto de entrada para a operacionalização do monitoramento de impactos dos planos federais de controle do desmatamento, será realizada uma análise inicial dos indicadores de resultados propostos ao longo da revisão dos planos em 2016 (cf. materiais disponibilizados pela equipe em anexo).

Os trabalhos realizados para a composição destes indicadores dão continuidade aos esforços de monitoramento empreendidos desde as fases iniciais dos planos, mais especificamente no contexto do PPCDAm.

Tendo em mente que o objetivo inicial do PPCDAm foi a estruturação e direcionamento de ações federais que contribuem à prevenção e ao controle do desmatamento, o plano inicialmente se constituiu em uma coletânea abrangente de ações com contribuições muito diferenciadas aos objetivos e metas de redução do desmatamento.

Após a primeira fase do PPCDAm foi empreendida uma iniciativa específica de monitoramento no nível gerencial do plano, direcionada ao acompanhamento da execução das atividades propostas. Foram estabelecidas etapas, metas e cronogramas para cada atividade, sendo que as equipes técnicas responsáveis deveriam reportar os seus avanços, que eram consolidados no âmbito da secretaria técnica do PPCDAm, gerando os chamados relatórios gerenciais (cf., por exemplo, MMA 2011, em que também está descrita a metodologia de monitoramento). Esta dinâmica se manteve operacional enquanto a secretaria conseguiu disponibilizar recursos para o processo, mas demandou grandes esforços de articulação e coleta de informações, que chegaram a sobrecarregar tanto a secretaria quanto os órgãos executores do plano. As informações reunidas eram apresentadas e discutidas na Comissão Executiva do plano. Os relatórios permitiam acompanhar o avanço das ações, mas apresentavam limitações em relação à verificação de resultados e impactos e à discussão de aspectos estratégicos do plano. Estas discussões eram alimentadas de forma mais consistente a partir de insumos e informações disponibilizadas pelos órgãos e executores do plano, ou mesmo de convidados às reuniões da Comissão Executiva, mas não de forma continuada e sistemática.

Contribuições analíticas ao avanço do PPCDAm também foram agregadas por meio das avaliações que precediam a elaboração de novas fases do plano. Estas foram realizadas de forma independente na transição para a segunda e terceira fase (cf. Abdalla 2008 e Cepal/IPEA/GIZ 2011) e de forma interna para a quarta fase (MMA 2016). Com base neste último balanço foi iniciada a construção de indicadores de resultados e processos,

agregados aos objetivos e resultados propostos para a quarta fase do PPCDAm e a terceira do PPCerrado, que serão comentados a seguir.

Foram propostos indicadores para todos os resultados, em um total de 89, mas não para todos os processos associados. Porém, em muitos casos os indicadores para o PPCDAm e o PPCerrado se repetem, em outros apresentam apenas pequenas variações, levando a um número bem menor de indicadores efetivos.

Uma análise inicial visando a identificação de aspectos relacionados a impactos no âmbito destes indicadores leva às seguintes considerações:

- A categoria “resultados”, utilizada para agregar as grandes linhas de ação em cada eixo do plano, muitas vezes apresenta um caráter intermediário no desenho das lógicas de intervenção. Assim como também acontece aqui, ela busca captar a forma pela qual produtos e/ou ações são usados para alcançar os objetivos, que devem traduzir os impactos diretos da iniciativa em questão.
- No entanto, os objetivos propostos para o plano não traduzem esta noção de impacto direto. De fato, trata-se de redações agregadas para as ações dos planos.
- Entre os resultados, há vários que representam ações (por exemplo, “Levantamento e mapeamento da situação fundiária nas áreas prioritárias para combate ao desmatamento”) ou resultam imediatamente das mesmas (por exemplo: “Número de cadeias da sociobiodiversidade apoiadas”), enquanto outros estão mais próximos a uma ideia de impacto (por exemplo, “Unidades de conservação efetivamente geridas”, “Redução da expansão das atividades agrícolas sobre áreas de vegetação natural”).
- Às vezes, os indicadores aferem aspectos além do resultado proposto (por exemplo: Resultado “Levantamento e mapeamento da situação fundiária nas áreas prioritárias para combate ao desmatamento” / Indicador “Áreas de conflito fundiário mapeadas”).
- Em outros casos, o resultado representa uma meta: “Percentual de área protegida por Unidade de Conservação aumentado para 30%”.
- Há um caso em que o resultado representa uma ação, mas indicador mede o seu impacto: Resultado “Aumento da aplicação de medidas repressivas de ilícitos ambientais nas terras indígenas e unidades de conservação” / Indicador: Área desmatada.
- Há outros casos em que o resultado está próximo ao impacto, mas o indicador capta apenas uma etapa inicial em direção ao seu alcance (por exemplo: Resultado “Melhoria na gestão ambiental e territorial nas terras indígenas” / Indicador “Área (em hectares) de TIs com PGTA elaborado e/ou atualizado”).
- Alguns indicadores constituem etapas processuais rumo aos resultados (por exemplo: Resultado “Aumento da punibilidade dos crimes e das infrações ambientais” / Indicadores: Número de processos instaurados / julgados em qualquer instância / julgados em definitivo / com autuação mantida / com multa paga).
- Finalmente, há casos em que a relação resultado / indicador é indireta (por exemplo: Resultado “Aumento da oferta de carvão vegetal de florestas plantadas em áreas já abertas” / Indicador “% de carvão vegetal de floresta

plantada/consumo total”) ou muito distante (por exemplo: Resultado “Aumento da adoção de práticas sustentáveis na agropecuária” / Indicador “Número de projetos de pesquisa, desenvolvimento e/ou transferência executados no ano (Embrapa”).

Estes achados evidentemente resultam do processo de negociação que todo estabelecimento de indicadores naturalmente representa. Considerando que se trata de um processo avançado e já consensuado com os órgãos executores dos planos, propõe-se não iniciar sua revisão ou ajuste neste momento, de modo que a dinâmica de alimentação dos indicadores deve ser mantida. Os elementos indicativos de impactos presentes nos indicadores de resultados poderão ser aproveitados para a construção da lógica de intervenção dos planos e a priorização de impactos, que deverão ser analisados pelos órgãos.

7. Interação com iniciativas de monitoramento do Fundo Amazônia

O Fundo Amazônia constitui um instrumento de captação de recursos de doações voluntárias para aplicação não reembolsável em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da floresta no bioma Amazônia. As iniciativas apoiadas pelo Fundo Amazônia devem estar em consonância com as linhas de ação prioritárias do PPCDAm. Portanto, o monitoramento do próprio Fundo Amazônia e dos projetos apoiados é de relevância para os trabalhos de monitoramento de impactos aqui empreendidos.

Analisando o atual estágio operacional do monitoramento dos projetos, deverão ser consideradas as seguintes conclusões (cf. material disponibilizado pela equipe em anexo):

- As iniciativas de monitoramento estão ancoradas em um desenho de marco lógico, que abrange a definição de objetivos gerais e específicos (componentes) tanto para o Fundo Amazônia como um todo, como para os projetos, propondo também uma sistemática de inter-relacionamento entre eles.
- Foi definido um conjunto de indicadores para os componentes / objetivos específicos, que distinguem entre produto e impacto e que devem ser alimentados pelos projetos. Estes indicadores são aferidos desde 2013, sendo que se aponta as variações anuais, mas os indicadores não contam com linhas de base e metas a serem alcançadas.
- Deve ser avaliada a pertinência de utilizar tanto o modelo lógico quanto os indicadores de impacto, de forma integral ou parcial, no âmbito do monitoramento de impacto dos planos.
- Paralelamente está sendo desenvolvida uma sistemática de análise projeto a projeto em que, além do levantamento de dados de caracterização geral, é associado um sistema de pontuação em relação a um conjunto de critérios. Entre estes estão avaliações do impacto dos projetos sobre as causas do desmatamento, bem como a duração, abrangência e temporalidade da incidência dos impactos. Juntamente com alguns outros fatores (como atuação nos municípios prioritários, potencial de replicabilidade, potencial de geração de trabalho e renda, etc.) é consolidada uma pontuação geral, utilizada para análises

comparativas entre os projetos. Porém, a partir dos materiais disponibilizados, não foi possível identificar como e em base de quais critérios é definida a pontuação de atribuição de impactos.

- No entanto, será de interesse considerar a sistemática de classificação das causas do desmatamento e a parametrização dos impactos dos projetos sobre as mesmas no âmbito do monitoramento de impacto dos planos.

8. Plataforma Indicar Estados

Outra iniciativa de monitoramento que apresenta interfaces imediatas com o monitoramento de impactos é a Plataforma Indicar Estados (www.indicar.org.br), elaborada pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM)⁶, com o intuito de apoiar a gestão das políticas públicas de prevenção e controle do desmatamento, através de indicadores de impacto aplicados aos estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso e Pará.

Os indicadores de impacto foram inicialmente definidos de forma específica para cada estado, junto às Comissões Executivas dos planos estaduais, com base na análise dos vetores de desmatamento e de redes de impactos. Em um momento subsequente foram identificados indicadores comuns aos quatro estados. Para a análise dos indicadores foi elaborado um esquema geral, dividido em grandes blocos temáticos denominados de “macrotemas”, elaborados de acordo com os três eixos dos planos estaduais e do PPCDAm.

Cada macrotema foi selecionado a partir da utilização dos grandes temas do PPCDAm (com exceção daqueles de caráter predominantemente federal), bem como os temas indicados como prioritários para a interface do PPCDAm e dos planos estaduais no documento da 3ª fase do PPCDAm, em vigor durante no período de construção da plataforma.

Para cada macrotema foram definidos, de forma teórica, impactos desejáveis das ações e indicadores que tivessem o potencial de aferir estes impactos. Os indicadores elaborados nas oficinas foram então comparados a estes indicadores ideais, permitindo uma análise de sua pertinência.

A organização em macrotemas representou um primeiro passo no sentido de alcançar um número representativo, porém não excessivo de indicadores, que permitissem a aferição dos impactos mais relevantes que os planos pretendem gerar. A proposta está baseada nas seguintes reflexões:

- A independência da organização dos indicadores da estrutura e das nomenclaturas dos planos estaduais permitiu aprimorar o foco nos impactos dos planos.

⁶ Com apoio da *Moore Foundation*, *Climate and Land Use Alliance* e *Good Energies* e em parceria com as secretarias de meio ambiente dos estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso e Pará.

- Também permitiu agrupar indicadores similares ou próximos, que em alguns casos estavam distribuídos por vários programas e eixos nos diferentes planos (exemplo: recuperação de passivos ambientais).
- Neste sentido, a proposta procura contribuir à redução da complexidade e de inconsistências metodológicas, visando apoiar a posterior implementação do monitoramento.
- A proposição e definição dos macrotemas e impactos desejáveis é preliminar e pode e deve ser discutida posteriormente com os atores envolvidos.

A seguir, os indicadores comuns foram especificados e descritos, considerando também a disponibilidade de linhas históricas e sua eficácia na aferição dos impactos.

Como a proposta da plataforma era de chegar a uma representação espacializada, que permitisse a análise comparativa dos estados, a efetividade dos indicadores foi parametrizada, visando uma categorização em alta, média e baixa. Todos estes elementos foram amplamente discutidos e validados com as Comissões Executivas estaduais, de modo que atualmente a plataforma está disponível na internet, sendo que a alimentação dos indicadores ainda é fomentada pelo Ipam.

Em todo o processo de construção dos indicadores e da plataforma sempre se buscou manter as possibilidades de sua ampliação, tanto para a inclusão de mais estados como para a contemplação do PPCDAm. Desta forma, todo o histórico e também a dinâmica atual de evolução da plataforma pode ser considerada na concepção do monitoramento de impacto dos planos.

9. Indicativos para os próximos passos da consultoria

Como propostas iniciais de próximos passos, a serem alinhados com as expectativas da equipe, propõe-se:

- Realizar um desenho de processo ajustado, em que seja considerada a validação do foco em monitoramento de impactos dos planos federais e definidas as interfaces com processos correlatos, tais como o monitoramento associado às relatorias à UNFCCC.
- Consensuar o processo de elaboração da representação da lógica de intervenção dos planos a partir dos modelos lógicos e identificação de causas de desmatamento já existentes, associando a identificação e priorização de impactos e sua consolidação na matriz, a proposição dos instrumentos de monitoramento e a composição de uma ferramenta do tipo painel de monitoramento como etapas posteriores.
- Definir a governança do processo de construção do sistema de monitoramento, incluindo momentos e funções de participação e consulta à Comissão Executiva e os órgãos executivos dos planos.
- Prever um processo de alinhamento com os trabalhos que estão sendo realizados paralelamente em parceria com o Ipam, especialmente no que se refere ao monitoramento dos planos estaduais e a continuidade da Plataforma Indicar.

10. Referências bibliográficas

Abdalla, Guilherme (2008): PPCDAm – Documento de avaliação 2004 a 2007. Brasília.

Capella, Cláudia N. (2015): Análise de Políticas Públicas: Da técnica às ideias. In: Idéias – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. Unicamp, vol. 6, n.2, p.13-34.

Dye, Thomas R. (2010): Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: Heidemann, Francisco G. & Salm, José Francisco (eds.): Políticas públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, p. 99-132.

European Venture Philanthropy Association (EVPA) (2013): A practical guide to measuring and managing impact.

Ferrarezi, Elisabete & Jannuzzi, Paulo de M. (2016): Por um programa de investigação de políticas sociais complexas: uma proposta metodológica e aplicação para análise do Plano Brasil sem Miséria. In: Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 25, p. 262-295.

Ferrarezi, Elisabete & Silva, Marcelo A.A. da (2016): SAGI: Doze anos de gestão da informação e do conhecimento para políticas e programas de desenvolvimento social. In: Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 27, p. 67-108.

Furtado, Bernardo A., Sakowski, Patrícia A. M. & Tóvolli, Patrícia A. M. (2015a): Abordagens de sistemas complexos para políticas públicas. Brasília: IPEA, p. 21-41.

Furtado, Bernardo A.; Sakowski, Patrícia A. M. & Tóvolli, Patrícia A. M. (eds.) (2015b): Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas. Brasília: IPEA.

Jannuzzi, Paulo de M. (2011): Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. In: Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, n. 1, p. 36-65.

Jannuzzi, Paulo de M. (2016): Mapa de processos e resultados de programas sociais como instrumento para especificação de pesquisas de avaliação e sistemas de indicadores de monitoramento. In: Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 27, p. 42-54.

Jetha, Qayam; Kanan, Harini & Escueta, Maya (2017): Impact Evaluability Toolkit. J-PAL/CLEAR South Asia. In: <https://www.theclearinitiative.org/resources/impact-evaluation-toolkit>.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) / Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) (2015): Informação e Conhecimento para Políticas de Desenvolvimento Social. Organizadora Elisabete Ferrarezi. Brasília: MDS/SAGI.

Ministério do Meio Ambiente (MMA) (2016): PPCDAm – Balanço da terceira fase – 2012 a 2015. Brasília: MMA.

Ministério do Meio Ambiente (MMA) / Secretaria Executiva / Departamento de Políticas para Combate ao Desmatamento (DPCD) (2011): Relatório gerencial de acompanhamento ao PPCDAm. Período de agosto de 2009 a dezembro de 2010. Brasília: MMA. Mueller, Bernardo (2015): Sistemas complexos em políticas públicas no Brasil. In: Furtado, Bernardo A., Sakowski, Patrícia A. M. & Tóvolli, Patrícia A. M. (eds.): Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas. Brasília: IPEA, p. 291-308.

Page, Scott E. (2015): Prefácio. In: Furtado, Bernardo A., Sakowski, Patrícia A. M. & Tóvolli, Patrícia A. M. (eds.) (2015b): Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas. Brasília: IPEA, p. 11-19.

Piecha, Petra A. & Valarelli, Leandor L. (2008): Monitoramento de Impacto: uma proposta metodológica. Série Monitoramento e Avaliação, 4. Brasília: MMA.

Purpose Capital (2013): Guidebook for Impact Investors: Impact Measurement. In: <https://thegiin.org/knowledge/publication/guidebook-for-impact-investors-impact-measurement> (acessado em 10/05/2017).

Ribeiro, Antônio (2015): Teoria da mudança: aplicações e aprendizados em uma experiência brasileira. In: Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, n.9, p.4-15.

Rua, Maria das Graças (s/d): Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias. In: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraAvaliaPol.pdf> (acessado em 10/05/2017).

Sardinha, Luciana M.V., Martins, Danielle Ch., Pinto, Alexandre R. & Natalino, Marco Antônio de C.: Desenvolvimento de capacidades entre pesquisadores e governo para as políticas públicas brasileiras. In: Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 27, p. 14-24.

Schneider, Anne L. (2010): Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático. In: Heidemann, Francisco G. & Salm, José Francisco (eds.): Políticas públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, p. 311-338.

Serpa, Selma M.H.C. (2011): Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo. . In: Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, n. 2, p. 46-75.

Simões, Armando (2013): Entrevista Evert Vedung. In: Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, n. 6, p. 80-91.

World Without Poverty (WWP) (s/d a): Monitoramento e sua importância para a gestão de políticas sociais no Brasil: Conceitos. In: http://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/porque_importante_monitorar_politicas_sociais.pdf (acessado em: 01/05/2017).

World Without Poverty (WWP) (s/d b): A estruturação de monitoramento e avaliação de políticas sociais no Brasil: a experiência da SAGI. In: http://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Brasil_atividades_monitoramento_politicas_sociais.pdf (acessado em: 01/05/2017).