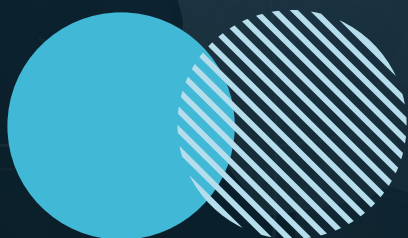




CEAG E MS

# REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SISTEMÁTICA DE LITERATURA CIENTÍFICA



**Projeto:** Estruturação de Monitoramento na gestão estratégica de projetos e cooperações do Ministério da Saúde (MS)

Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública  
Universidade de Brasília

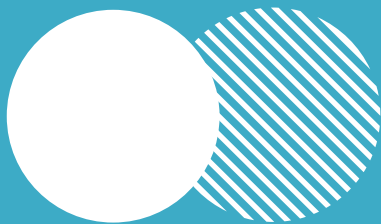
2026



CEAG E MS



# REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SISTEMÁTICA DE LITERATURA CIENTÍFICA



**Projeto:** Estruturação de Monitoramento na gestão estratégica de projetos e cooperações do Ministério da Saúde (MS)

Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública  
Universidade de Brasília

2026



## **PROJETO DE PESQUISA**

Estruturação de Monitoramento na gestão estratégica de projetos e cooperações do Ministério da Saúde (MS)

## **EQUIPE ACADÊMICA E TÉCNICA – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)**

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira

Prof.a Dra. Doriana Daroit

Prof.a Dra. Susan Elizabeth Martins Cesar de Oliveira

Prof.a Dra. Gabriela Borges Antunes

Prof.a Dra. Fátima de Souza Freire

Prof. Dr. Arnaldo Mauerberg Junior

Prof. Dr. Antônio Nascimento Junior

Prof. Dr. Leonardo Cavalcanti da Silva

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

Prof. Dr. Roberto Góes Ellery Júnior

Prof. Dr. Víctor Gomes e Silva

Prof. Dr. Wladimir Ganzelevitch Gramacho

## **ADMINISTRATIVO**

Ms. Simone Braga Farias

Me. Wilson Alves Borba Junior

## **BOLSISTAS DO PROGRAMA DE DOUTORADO**

Paula Daniella Prado Ramos

Solana Irene Loch Zandonai

Fabiana Bandeira dos Santos





## LISTA DE FIGURAS

---

- Figura 1.** Processo de filtragem dos artigos selecionados nas bases de dados **40**
- Figura 2.** Quantidade de artigos selecionados por ano de publicação **41**
- Figura 3.** Nuvem de palavras a partir das palavras-chave dos artigos selecionados **44**
- Figura 4.** Diagrama de fluxo do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Projetos (PMES) **48**
- Figura 5.** Arcabouço geral de M&A para o Projeto Mais Médicos **51**
- Figura 6.** Macroáreas de M&A do Projeto Mais Médicos **52**
- Figura 7.** Padrões de referência para indicadores de desempenho na comparação de unidades de saúde **55**
- Figura 8.** Fases de implementação da avaliação do Projeto ECHO **59**
- Figura 9.** Nuvem de palavras do foco principal das recomendações dos autores dos artigos de alta relevância **71**

## LISTA DE QUADROS

---

- Quadro 1.** Ondas de avaliação **24**
- Quadro 2.** Descrição dos desenhos de pesquisa e tipos de avaliação **30**
- Quadro 3.** Distribuição dos artigos por base de dados **38**
- Quadro 4.** Classificação geral dos artigos selecionados por relevância **41**
- Quadro 5.** Caracterização dos Métodos de M&A nos artigos de alta relevância **54**
- Quadro 6.** Caracterização dos métodos de M&A nos artigos de média relevância **61**
- Quadro 7.** Principais recomendações dos autores Morrison-Saunders et al. (2023) **68**
- Quadro 8.** Principais recomendações dos autores Mleke e Dida (2020) **69**
- Quadro 9.** Principais recomendações dos autores Ivanova et al. (2017) **69**
- Quadro 10.** Principais recomendações dos autores Molina, Tasca e Suárez (2016) **70**
- Quadro 11.** Principais desafios mencionados por categoria e por autoria. artigos de alta relevância **75**
- Quadro 12.** Principais desafios mencionados por categoria e por autoria. artigos de média relevância **77**



# SUMÁRIO

## APRESENTAÇÃO 6

---

## RESUMO EXECUTIVO 7

---

## 1. INTRODUÇÃO 14

---

## 2. CONCEITOS FUNDAMENTAIS 17

---

2.1. POLÍTICAS, PROGRAMAS OU PROJETOS? 17

2.2. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS PÚBLICOS 20

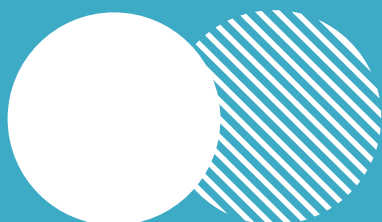
2.3. ABORDAGENS E MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS PÚBLICOS 27

2.3.1. Tecnologias de Monitoramento e Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Públicos 33

## 3. PERCURSO METODOLÓGICO 36

---

3.1. DESCRIÇÃO METODOLÓGICA DETALHADA 37





## **4. MÉTODOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO 45**

---

4.1. MÉTODOS COMENTADOS NOS ARTIGOS DE ALTA RELEVÂNCIA **45**

4.2. MÉTODOS COMENTADOS NOS ARTIGOS DE MÉDIA RELEVÂNCIA **54**

4.3. MÉTODOS COMENTADOS NOS ARTIGOS DE BAIXA RELEVÂNCIA **62**

## **5. MELHORES PRÁTICAS E RECOMENDAÇÕES EM M&A 65**

---

5.1. PRÁTICAS E RECOMENDAÇÕES PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM PROJETOS NOS ARTIGOS DE ALTA RELEVÂNCIA **66**

## **6. DESAFIOS ENFRENTADOS NAS PRÁTICAS DE M&A 72**

---

6.1. ANÁLISE DOS ARTIGOS DE ALTA RELEVÂNCIA **73**

6.2. DESAFIOS ANALISADOS NOS ARTIGOS DE MÉDIA RELEVÂNCIA **76**

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS 79**

---

## **8. REFERÊNCIAS 83**

---





# APRESENTAÇÃO

O presente relatório contempla os registros referentes ao desenvolvimento da Meta 1, que se concentra na Análise de Experiências de Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos de Cooperação Técnica, especificamente no Produto 1.1: “Revisão Bibliográfica Sistemática da Literatura Científica sobre Teorias, Teorias, Métodos e Técnicas para Monitoramento e Avaliação”.

O objetivo principal dessa revisão foi investigar as metodologias e as práticas adotadas no monitoramento e na avaliação de programas, com ênfase na identificação de tendências, desafios e melhores práticas. Além disso, a revisão traz uma análise abrangente das diferentes metodologias de M&A, recomendações baseadas em evidências, as principais tendências observadas, bem como os desafios enfrentados na implementação de sistemas de monitoramento e avaliação eficazes.





# RESUMO EXECUTIVO

Este relatório apresenta os resultados da revisão sistemática de literatura sobre monitoramento e avaliação (M&A) de projetos, realizada como parte do projeto Estruturação de monitoramento na gestão estratégica de projetos e cooperações no Ministério da Saúde (MS). O estudo investiga o campo dinâmico e multidisciplinar de M&A, destacando sua importância para avaliar a eficiência, a eficácia e o impacto das intervenções estatais, especialmente em um contexto de cooperação com atores privados e sociais. O **objetivo do estudo** é investigar as metodologias e as práticas utilizadas no monitoramento e na avaliação de programas e projetos de cooperação, identificando tendências, desafios e melhores práticas.

As definições de políticas públicas variam conforme a abordagem teórica adotada, mas, de maneira geral, referem-se à ação do Estado para resolver problemas públicos e atender às necessidades da sociedade. Autores como Mead, Lynn, e Peters definem as políticas públicas como ações do governo que impactam a vida dos cidadãos, enquanto Dye as descreve como escolhas do governo sobre o que fazer ou não fazer. Outros, como Foucault e Sabatier, destacam o papel do poder e dos processos negociados entre múltiplos atores na formulação e na

implementação das políticas. Lassance (2022) diferencia políticas públicas de programas governamentais, vendo-as como propostas institucionalizadas para resolver problemas centrais, que são materializadas por programas e projetos. Os programas, então, são soluções específicas para problemas identificados, enquanto os projetos são esforços operacionais com prazos e orçamentos definidos. A relação entre políticas, programas e projetos é interdependente, e sua compreensão afeta o desenho e a avaliação das políticas públicas, com diferentes métodos e indicadores sendo utilizados de acordo com os objetivos de curto, médio e longo prazo. A governança desses processos envolve diversos atores e impacta as estratégias de monitoramento e avaliação.

A avaliação de políticas públicas tem evoluído ao longo das décadas, acompanhando as mudanças nas dinâmicas políticas e nas relações entre o Estado e a sociedade. Inicialmente, a avaliação era orientada por discursos legitimadores de investimentos, mas com o tempo passou a focar nos resultados das políticas implementadas. Vedung (2010) descreve quatro ondas de avaliação: a “onda orientada para a ciência” (décadas de 1950 e 1960), que usava métodos científicos para fornecer feedback sobre os efeitos das políticas; a “onda orientada para o diálogo” (anos 1970), que envolvia uma abordagem mais pluralista e participativa com diversos *stakeholders*; a “onda neoliberal” (final dos anos 1970), que priorizou a eficiência e a prestação de contas no contexto do *New Public Management* (NPM); e a “onda da evidência” (a partir de 1995), que promoveu a utilização de evidências científicas rigorosas para avaliar a eficácia das políticas. No Brasil, as práticas de avaliação começaram a se consolidar com a terceira onda, focada na responsabilidade e na medição de desempenho, mas atualmente, também se observa a emergência da quarta onda, especialmente no setor da saúde, com a crescente adoção de políticas baseadas em evidências. No entanto, ainda existem desafios no País, como a falta de continuidade e confiabilidade nas bases de dados públicas, que dificultam a implementação de avaliações quantitativas robustas.

A avaliação de políticas e de programas públicos envolve uma multiplicidade de abordagens e métodos, adaptados aos objetivos, prazos, destinatários e resultados esperados. Faria (2005) classifica os tipos de uso da avaliação em quatro: instrumental (para influenciar decisões), conceitual (para modificar a compreensão dos técnicos sobre os programas), persuasivo (para legitimar mudanças já desejadas) e escl-



recimento (resultante da acumulação de conhecimento que impacta a agenda pública). Além disso, Oliveira e Passador (2019) identificam diferentes tipos de avaliação (externa, interna, mista e participativa), abordagens (qualitativas, quantitativas e mistas) e métodos (como custo-benefício, custo-efetividade e estudos experimentais). As avaliações podem ser de processo, resultados ou impacto, cada uma focada em aspectos diferentes da implementação e resultados das políticas. As análises *ex ante* (realizadas antes da implementação) e *ex post* (realizadas após a execução) também são cruciais para garantir a consistência das políticas. Além disso, novas abordagens, como a avaliação antropológica, buscam entender as políticas a partir das perspectivas dos envolvidos, reconhecendo as contradições e a diversidade de atores sociais. Jannuzzi (2016) destaca que a avaliação deve ser reflexiva, considerando valores públicos como equidade e justiça, e não apenas um processo técnico, enfatizando a aprendizagem organizacional e o aprimoramento das políticas.

As novas tecnologias digitais, especialmente a inteligência artificial (IA), têm o potencial de transformar o monitoramento e avaliação (M&A) de políticas públicas, automatizando a coleta e análise de dados, aprimorando a predição de resultados e permitindo simulações para decisões mais informadas. A IA pode melhorar a eficiência operacional, otimizar processos e prever tendências, como na saúde pública e segurança. No entanto, seu uso enfrenta desafios significativos, como a qualidade inconsistente dos dados, a falta de infraestrutura e capacitação, resistência à mudança, e questões éticas, como a perpetuação de desigualdades sociais e a falta de transparência nos processos algorítmicos, o que pode afetar a confiança pública. Assim, o campo da avaliação é dinâmico e em constante transformação, influenciado pelo contexto político e social e pelas inovações tecnológicas.

A pesquisa adotou uma revisão sistemática da literatura para mapear e sintetizar o estado da arte sobre o monitoramento e avaliação (M&A) de programas e projetos de cooperação, seguindo diretrizes rigorosas para garantir a transparência e a replicabilidade dos resultados. A busca foi realizada nas bases de dados Periódicos Capes, ScienceDirect, PubMed, Web of Science e The Lens, utilizando palavras-chave relacionadas ao tema. A seleção de artigos foi feita com base em critérios de inclusão (últimos dez anos, publicações recentes, revisadas por pares, em inglês ou português) e exclusão (artigos que não abordassem o

tema de interesse ou parcialmente disponíveis). Após a triagem, foram selecionados 23 artigos relevantes, classificados por relevância em alta, média e baixa, e analisados detalhadamente. A pesquisa identificou os métodos atuais de M&A, destacando, além dos métodos, as melhores práticas, recomendações e desafios na área. A análise dos resultados priorizou artigos com maior compatibilidade com o contexto de gestão de projetos de cooperação no Departamento de Cooperação Técnica e Desenvolvimento em Saúde (Decoop/MS).

A análise dos métodos de M&A nos quatro artigos classificados como de alta relevância revela uma diversidade de abordagens adaptadas aos contextos específicos de cada pesquisa. Morrison-Saunders *et al.* (2023) destacam a importância do monitoramento participativo, com feedback da comunidade, verificação independente e comunicação bidirecional para uma gestão adaptativa. Mleke e Dida (2020) propõem um sistema digital de M&A baseado na web, com coleta automatizada de dados e relatórios automáticos, visando aumentar a transparência e a eficiência. Ivanova *et al.* (2017) utilizam indicadores financeiros e não financeiros, com um método de avaliação em três etapas (desenvolvimento, implementação e avaliação), focado na transparência orçamentária e eficiência, incluindo também a análise de impactos econômicos, sociais e ecológicos. Por fim, Molina, Tasca e Suárez (2016) avaliam o Programa Mais Médicos com indicadores de acessibilidade e satisfação dos usuários, enfatizando o impacto das políticas de saúde em áreas vulneráveis. Esses métodos refletem a diversidade de abordagens no M&A, que vão além dos indicadores financeiros, com ênfase em transparência, participação comunitária e avaliação de impactos sociais e ambientais.

A análise dos artigos classificados como de média relevância revela uma ampla diversidade de métodos de monitoramento e avaliação (M&A), adaptados a diferentes contextos e objetivos. Vainieri *et al.* (2016) utilizam *benchmarking* e a definição de metas desafiadoras para avaliar o desempenho de unidades de saúde pública, enquanto McDermott *et al.* (2014) propõem um *framework* de Avaliação de Impacto em Saúde (HIA) baseado em seis etapas, com foco em princípios de equidade e sustentabilidade. Rodrigues (2023) adota auditorias externas e análise de relatórios financeiros para avaliar Parcerias Público-Privadas em hospitais portugueses, e Kariuki e Reddy (2017) aplicam um design participativo misto para avaliar a capacidade de M&A em governos locais na África do Sul. Robertson e Sawadogo-Lewis (2022) utilizam a Te-



oria da Mudança (ToC) para alinhar objetivos e indicadores, enquanto Mayo-Alvarez *et al.* (2022) empregam o Gerenciamento de Valor Agregado para monitorar cronogramas de projetos. Guinea *et al.* (2015) introduzem o Modelo de Monitoramento Orientado para Impacto (IOM), enquanto Ghosh *et al.* (2021) aplicam métodos mistos com investigação apreciativa para avaliar o Projeto ECHO. Bramesfeld *et al.* (2016) analisam sistemas de qualidade com dados de rotina e relatórios públicos. Essa diversidade de abordagens destaca a pluralidade nos métodos de M&A, com ênfase em ética, avaliação comparativa, impacto em redes e novas técnicas de pesquisa, o que oferece novas perspectivas para a melhoria dos programas de saúde pública.

Entre os artigos classificados como de baixa relevância, Charbonneau *et al.* (2024) realizaram uma revisão de literatura para investigar como os contextos e mecanismos políticos influenciam o uso adequado de medicamentos em políticas de saúde, destacando três fatores-chave para intervenções bem-sucedidas: envolvimento de provedores e pacientes, coordenação central por agências nacionais e uma estratégia de política nacional integrada. Minvielle *et al.* (2023) exploraram o uso das medidas relatadas pelos pacientes (PRMs) como indicadores de qualidade em oncologia, identificando barreiras relacionadas à definição de padrões, validade científica e coleta de dados. McGill *et al.* (2021) apresentaram um *framework* de avaliação para sistemas complexos em saúde pública, categorizando abordagens metodológicas como mapeamento, modelagem, análise de redes e simulação. Sauter *et al.* (2020) desenvolveram um Protocolo de Avaliação (Protocolo EVA) para fortalecer capacidades em organizações promotoras de saúde, com foco em dimensões como participação, liderança e gestão de projetos. Goderis *et al.* (2020) avaliaram o Programa de Cuidados Integrados na Bélgica, utilizando dados administrativos, grupos focais e cocriação com *stakeholders*. Hall e Ba Li (2015) utilizaram métodos de M&A como marcadores de progresso, entrevistas e análise SWOT para projetos de EcoSaúde na Ásia. Esses artigos evidenciam uma combinação de revisões de literatura e coleta de dados primários, com destaque para o uso de simulação como uma abordagem inovadora conforme proposta por McGill *et al.* (2021).

No que se refere às práticas e recomendações, a integração de cuidados de saúde tem ganhado destaque nas discussões sobre a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços de saúde, com as Redes de Pesquisa Baseadas na Prática (PBRNs) sendo vistas como mecanismos

eficazes para conectar profissionais de saúde, pesquisadores e comunidades, visando à inovação e atendendo às necessidades locais. Peters *et al.* (2022) abordam a colaboração entre uma PBRN e um Centro de Pesquisa para melhorar a continuidade do cuidado. Danforth *et al.* (2023) propõem um *framework* para o monitoramento e avaliação (M&E) das Estratégias de Pacote de Benefícios de Saúde (EPHS) em países de baixa e média renda, destacando a importância da integração de dados para avaliar a eficácia das políticas. Além disso, os artigos de alta relevância sobre M&A, como os de Morrison-Saunders *et al.* (2023), Mleke & Dida (2020), Ivanova *et al.* (2017) e Molina, Tasca e Suárez (2016), oferecem recomendações focadas em transparência, colaboração com *stakeholders*, uso de tecnologia, capacitação das equipes e flexibilidade no processo de avaliação, visando garantir sistemas de saúde mais eficientes e adaptáveis às necessidades das comunidades.

O monitoramento e avaliação de programas e projetos de cooperação enfrenta desafios técnicos, humanos e institucionais que impactam sua efetividade e sustentabilidade. Obstáculos como a falta de infraestrutura tecnológica, resistência à adoção de novas metodologias, dificuldades na capacitação das equipes e barreiras de coordenação comprometem a transparência, a participação pública e a qualidade dos dados. A transição para sistemas automatizados e a integração de dados descentralizados, como observados em estudos de Mleke e Dida (2020) e Ivanova *et al.* (2017), enfrentam desafios relacionados a recursos financeiros e expertise técnica. Além disso, questões como a resistência à mudança, a complexidade metodológica e a falta de colaboração entre *stakeholders* são comuns, como apontado por Morrison-Saunders *et al.* (2023) e Molina *et al.* (2016). Esses desafios evidenciam a necessidade de uma abordagem contextualizada que leve em conta as especificidades culturais e regionais, além da implementação de soluções tecnológicas e metodológicas mais adaptáveis, visando melhorar a eficácia e a transparência nos processos de M&A.

A revisão de literatura sobre M&A de projetos em cooperação revela que, embora o campo seja vasto, a focalização em projetos envolvendo organizações governamentais e outros atores reduz significativamente o número de estudos. Isso sugere que a inovação em M&A ocorre de forma inversa aos modelos teóricos tradicionais, sendo impulsionada mais pelas práticas dos envolvidos diretamente nas atividades do que pelo desenvolvimento científico da área. Essa dinâmica “invertida” pode di-



ficultar a criação de sistemas padronizados e generalizáveis, limitando a comparação entre programas e a efetividade dos processos de aprendizagem. Além disso, a literatura aponta desafios significativos, como a falta de dados completos e a capacidade limitada dos governos locais em utilizar tecnologias avançadas para M&A, o que dificulta a criação de sistemas informatizados e baseados em inteligência artificial. Apesar disso, métodos participativos são amplamente adotados, permitindo que os *stakeholders* ajudem a moldar e a melhorar os sistemas de M&A, o que fortalece a transparência e a comunicação dos resultados. A superação dos desafios técnicos, humanos e institucionais é crucial para tornar os processos de M&A mais eficientes e inclusivos, com um impacto positivo na efetividade das políticas públicas.

As recomendações para aprimorar o sistema de monitoramento e avaliação (M&A) do Decoop/MS incluem o desenvolvimento da teoria da mudança, com a definição de indicadores que expressem a eficácia dos programas; a criação de uma base de dados confiável e padronizada, essencial para o uso de tecnologias digitais e IA; o fortalecimento da participação e inclusão dos *stakeholders* e a comunicação com a comunidade para avaliação contínua dos projetos; a promoção da transparência, garantindo o acesso público às informações; a capacitação dos servidores e a construção de parcerias estratégicas; a adoção de uma visão de longo prazo, integrando indicadores econômicos, sociais e ambientais ao sistema de M&A; e a garantia de que os indicadores gerados sejam efetivamente utilizados na tomada de decisões por meio de feedback e reuniões periódicas.





# 1. INTRODUÇÃO

Este relatório corresponde ao resultado da revisão sistemática de literatura que compõe uma das etapas do projeto *Estruturação de monitoramento na gestão estratégica de projetos e cooperações no Ministério da Saúde (MS)*. Os resultados da revisão sistemática sobre monitoramento e avaliação (M&A) de projetos aqui apresentados são complementares aos resultados obtidos com a etapa de *benchmarking* nacional e internacional e aos métodos de M&A selecionados para aplicação nos processos do Decoop/MS. Enquanto a revisão sistemática se concentra na literatura científica, os relatórios de *benchmarking* trazem experiências associadas a organizações cujas práticas cotidianas envolvem M&A de programas e projetos.

O monitoramento e avaliação de políticas e programas públicos é um campo multidisciplinar e multidimensional, cuja complexidade emerge da necessidade de compreender os resultados das intervenções governamentais, bem como posicionar o Estado frente às demandas e expectativas sociais. Dos métodos de M&A que enfatizam as relações de custo-benefício ao M&A participativo ou mediado por inteligência artificial, o campo apresenta uma dinamicidade interna e um crescimento em importância, precisão e complexidade de abordagens e métodos.



As interações Estado-sociedade passam por transformações significativas, à medida que novas concepções de Estado são moldadas a partir das práticas, das mudanças nas relações de poder, dos significados compartilhados socialmente e dos instrumentos de ação pública. Diferentes concepções de Estado e de suas relações com a sociedade ensejam novos métodos para monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos públicos que vão responder a novos problemas públicos ou demandas por maior transparência e *accountability* das ações estatais no uso de seus recursos. Isso mostra-se crucial com a transformação da forma de atuação estatal, cada vez mais realizada em conjunto com atores privados ou sociais, os quais tornam-se também responsáveis pela solvência dos problemas públicos.

A questão da eficiência, da eficácia e da efetividade das intervenções estatais é um ponto fundamental para o Decoop/MS, dado que operacionaliza programas no âmbito da saúde, via projetos e acordos de cooperação com outros atores estatais ou com atores externos ao Estado. Nesse sentido, monitorar e avaliar esses projetos e acordos é um ponto fundamental, não somente para o adequado uso de recursos, mas também para verificar os resultados e impactos<sup>1</sup> dos projetos e acordos que estruturam os programas e, por conseguinte, as políticas públicas. Além disso, em um governo democrático, a transparência e o controle social são elementos-chave, sejam exercidos de forma institucionalizada ou por meio de pressões sociais. Além de seus resultados e impactos, a legitimidade das políticas, programas ou projetos públicos passa também pela disponibilização de informações para a população e órgãos de controle, tornando o M&A uma atividade essencial à gestão pública.

Sendo assim, este estudo tem por **objetivo**: investigar as metodologias e as práticas utilizadas no monitoramento e avaliação de programas e projetos de cooperação, identificando tendências, desafios e melhores práticas.

Como o campo é dinâmico, cabe investigar as construções e usos mais recentes e comuns das diferentes abordagens avaliativas e seus métodos, situando o estado da arte no campo. Assim, as **questões de pesquisa** propostas são:

---

<sup>1</sup> Resultados e impactos são utilizados para expressar *outputs* e *outcomes* das políticas, programas ou projetos públicos. *Outputs* são os bens e os serviços produzidos, enquanto *outcomes* são as consequências ou impactos para a sociedade que resultam desses *outputs*.

- A. Quais são as metodologias, métodos e técnicas mais comuns utilizadas no monitoramento e avaliação de programas e projetos de cooperação?
- B. Quais são os principais desafios enfrentados durante o monitoramento e avaliação desses programas?
- C. Quais são as melhores práticas e recomendações encontradas na literatura?
- D. Qual o impacto das metodologias e práticas de monitoramento e avaliação nos resultados dos programas e projetos de cooperação técnica?

A definição do objetivo e das questões de pesquisa, bem como do método usado para a revisão sistemática de literatura, especialmente o período e as palavras-chave de busca, foi realizada em conjunto com a equipe do Decoop/MS. Com o intuito de responder ao objetivo e às questões de pesquisa, apresentam-se as definições conceituais necessárias ao estabelecimento de métodos de monitoramento e avaliação, o percurso metodológico seguido na pesquisa e os resultados obtidos.





## 2. CONCEITOS FUNDAMENTAIS

### 2.1 POLÍTICAS, PROGRAMAS OU PROJETOS?

As definições de políticas públicas assumem diferentes contornos dependendo da abordagem teórica escolhida. De modo geral, referem-se à ação do Estado para a resolução de problemas públicos e atendimento das necessidades e expectativas da sociedade. Souza (2006), realiza um apanhado das definições clássicas de políticas públicas:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (Souza, 2006, p. 24).

Além dessas definições, outros autores influenciaram as formas de compreender as políticas públicas, como Foucault (1979), cujos estudos sobre dispositivos de poder resultaram em visões de políticas como maneiras de disciplinar e organizar a sociedade por meio da manifestação do poder das práticas governamentais. Sabatier (2007) enfatiza os processos negociados de resolução de conflitos e construção de soluções que envolvem múltiplos atores e influências. Jobert e Muller (1987) definem as políticas públicas como o Estado em ação, ou seja, como materialização das práticas e decisões do governo que afetam a sociedade e os indivíduos, com tensões e disputas expressas em suas dinâmicas. Nesse caso, pode-se dizer que não se trata de definir políticas públicas, mas de compreender como se dá a ação pública realizada por atores sociais (inclusive o Estado) heterogêneos.

Essas definições variam conforme a ênfase no papel do Estado, nos processos de formulação e implementação, nas relações de poder envolvidas, ou nos objetivos de mudança social e econômica. Cada uma delas contribui para uma compreensão mais ampla da natureza das políticas públicas e de como elas se relacionam com os diferentes contextos sociais e políticos. No entanto, é importante perceber que cada abordagem de políticas públicas pode conduzir a diferentes métodos e ênfases de avaliação, desde avaliações guiadas por causa e efeito, passando por discussões interpretativas sobre os diferentes papéis exercidos pelo Estado e pelos atores ou grupos sociais no exercício das políticas públicas, até dinâmicas que expressam e questionam valores associados às políticas públicas em uma perspectiva crítica.

Se as abordagens teóricas sobre políticas públicas expressam diferentes visões, sua realização prática enseja outros questionamentos. Lassance (2022) demonstra a dificuldade existente entre os formuladores de políticas de distinguir o que é uma política pública e o que é um programa governamental. As teorias que caracterizam diferentes conceitos de políticas públicas buscam explicar os problemas públicos e encontrar soluções adequadas. Para o autor, a política pública corresponde, portanto, a “uma proposta institucionalizada para resolver um problema central, orientada por uma concepção” (Lassance, 2022, p. 10). No entanto, essas soluções somente são realizadas nos programas e nos projetos, ou seja, na gestão caracterizada como tática e operacional.

A ideia de sistema, com insumos, processos, produtos, resultados e impactos é o que viabiliza os objetivos da política: isto é a teoria do pro-



grama. A teoria do programa explica um problema central e define a solução para transformá-lo<sup>2</sup>. As políticas são, então, implementadas por meio de programas. O programa corresponde à “solução dada a cada um dos problemas causais que explicam um problema central na política e que foram considerados cruciais por uma estratégia desenhada para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo” (Lassance, 2022, p. 10). Políticas e programas são interdependentes e a compreensão da relação entre os vários programas de uma política com o problema central que ela enfrenta é o ponto fundamental do desenho de políticas integradas. Os programas, portanto, vinculam as políticas. Nesse sentido, a política pública é o ambiente macro da solução, enquanto os programas representam os microambientes onde se definem com maior detalhamento o público, recursos, indicadores e metas. Embora oriundos de uma decisão estratégica sobre a política, os programas correspondem ao nível tático que envolve mobilização, programação orçamentária e avaliação de resultados.

Por fim, os projetos referem-se aos fluxos processuais orientados para o alcance de resultados, correspondendo ao nível operacional de gestão. Sua definição é menos problemática e podem ser expressos como temporários, com objetivos específicos e um conjunto de atividades coordenadas que possuem prazo e orçamento estabelecidos. De acordo com o *Project Management Institute* (PMI), “um projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único” (PMI, 2017, p. 4).

A distinção entre políticas, programas e projetos, embora possa parecer excessivamente hierárquica no contexto de sua implementação, tem consequências sobre os desenhos das políticas e programas e seus processos de avaliação. Os objetivos de longo, médio e curto prazo distribuem-se de forma desigual nas diferentes avaliações, bem como os indicadores e os métodos também podem diferir (os métodos podem diferir, por exemplo, em indicadores, abrangência e período em análise). Além disso, a governança de políticas, programas e projetos envolve diferentes atores com impactos sobre os níveis de gestão envolvidos.

---

<sup>2</sup> A teoria do programa foca as relações existentes entre as ações implementadas e os objetivos do programa. A teoria da mudança (Theory of Change – ToC) descreve o impacto desejado sobre a população. As duas estruturam conjuntamente os programas públicos.

## 2.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS PÚBLICOS

A avaliação tem uma longa história que data, no setor público, da metade do século XX. Inicialmente, a referência discursiva a princípios e valores, em conjunto com investimentos robustos, sustentava a avaliação das políticas implementadas pelo governo. No entanto, a avaliação torna-se orientada para resultados (Vedung, 2010) e passa por mudanças significativas à medida que o próprio Estado e as atividades de governo sofrem mudanças com as dinâmicas políticas e de suas relações com a sociedade. Com isso, passa-se da retórica para uma “cuidadosa avaliação retrospectiva das intervenções do setor público, sua organização, conteúdo, implementação e resultados ou impactos, que visa desempenhar um papel em situações práticas futuras” (Vedung, 2010, p. 264).

Embora entrelaçados e complementares, monitoramento e avaliação são atividades distintas do ponto de vista da gestão. O monitoramento é contínuo e relaciona-se à coleta de dados para verificação do andamento das atividades em termos de prazos, recursos e alcance dos objetivos propostos. Logo, pressupõe que as atividades estejam em curso e não há uma preocupação focada nas relações de causa e efeito que estruturam as avaliações, estas sim, periódicas, ad hoc e descontínuas (Vedung, Pedone, 2021).

Para que o monitoramento seja convenientemente realizado, Vedung e Pedone (2021) relatam nove passos:

Passo 1: Articular um tópico geral de monitoramento; Passo 2: Reconstruir a teoria de intervenção; Passo 3: Utilizar a teoria da intervenção para determinar Onde e O Que monitorar; Passo 4: Processar o tópico de monitoramento em uma questão de monitoramento abrangente; Passo 5: Detalhar a questão de monitoramento abrangente em subquestões específicas; Passo 6: Coletar dados; Passo 7: Analisar os dados; Passo 8: Valorar as descobertas; Passo 9: Relatar as descobertas (Vedung, Pedone, 2021, p. 194).

Já a avaliação de políticas públicas é, usualmente, compreendida como uma das etapas do ciclo de políticas públicas posterior à identificação do problema, formação de agenda, decisão e implementação da política (Secchi, 2014). Logo, as avaliações possuem um caráter ex



*post* e não se limitam aos resultados sobre a natureza ou sociedade, mas também incluem produtos, processos, conteúdos e organizações e visam orientar os caminhos e decisões sobre as políticas. Oliveira e Passador (2019) apontam que a avaliação pode contribuir para transparência, controle e monitoramento das ações de governo pelos cidadãos, de forma a garantir a legitimidade das políticas ou programas, bem como podem definir a manutenção ou extinção de uma política.

Vedung (2010) identifica quatro ondas de avaliação. A primeira onda dos estudos de avaliação, que remonta ao final da década de 1950 e se consolidou na metade da década de 1960, é caracterizada como a “onda orientada para a ciência”, respondendo aos estados de bem-estar social. O racionalismo radical orientou as avaliações, promovendo a aplicação de métodos científicos na formulação de políticas públicas, visando substituir decisões de curto prazo por análises mais fundamentadas e abrangentes. Essa abordagem enfatizava a necessidade de um planejamento cuidadoso antes da adoção de grandes intervenções, em consonância com o crescimento de sistemas de planejamento baseados na ciência durante as décadas de 1960 e 1970. Segundo Oliveira e Passador (2019), o principal objetivo desses estudos era acompanhar e analisar os resultados das políticas implementadas, funcionando como um mecanismo de feedback para melhorar programas e identificar falhas. As avaliações buscavam fornecer informações sobre os efeitos e as consequências das políticas, promovendo uma “cientificação” dos processos de política pública e administração. Esse enfoque racionalista ajudou a legitimar as avaliações como instrumentos úteis para a ação governamental, enfatizando a importância de seu aspecto informativo para a aceitação. Esta abordagem reflete o que Vedung (2010) nomeou como “modelo de engenharia”. No modelo, as relações de causa e efeito são analisadas para verificar os objetivos da política, sua eficiência, eficácia ou efetividade com base em ensaios-piloto que devem sustentar decisões sobre a larga escala das políticas. As avaliações desta onda são, então, majoritariamente conduzidas por acadêmicos.

A segunda onda de avaliação, chamada de “onda orientada para o diálogo”, surgiu na metade dos anos 1970 com a diminuição da confiança na avaliação experimental da década anterior. Isso levou a uma abordagem mais pluralista com inclusão de diversos *stakeholders*, além de políticos e pesquisadores acadêmicos. Os *stakeholders*, definidos como indivíduos ou grupos com interesses na intervenção a ser avaliada, fo-

ram incorporados à prática avaliativa. As avaliações deveriam ser conduzidas por meio de diálogo e comunicação entre todos os envolvidos, incluindo, por exemplo, operadores de saúde e membros da comunidade. Esse modelo, conhecido como “avaliação democrática”, enfatizava a importância da interação entre os grupos para promover um aprendizado mútuo, onde cada parte poderia revisar suas próprias construções de entendimento. Essa abordagem favorecia a racionalidade comunicativa, visando gerar consenso e legitimidade política, e promovia uma democracia deliberativa, na qual os cidadãos se engajavam em discussões significativas sobre políticas públicas (Vedung, 2010).

A terceira onda, chamada de “onda neoliberal” por Vedung (2010), identificada como uma fase do *New Public Management* (NPM), surgiu no final da década de 1970, propondo substituir a ineficiência percebida da burocracia hierárquica pela eficiência dos mercados. Em contraste com abordagens anteriores que enfatizavam a ciência e a participação dos *stakeholders*, essa nova tendência priorizou a orientação para o cliente, a descentralização, a privatização e a competitividade. Os princípios fundamentais do NPM incluem a crença em liderança forte, o uso de controle indireto em vez de controle direto, e a gestão baseada em resultados. Avaliações tornaram-se um componente permanente focando na responsabilidade, na eficiência e na satisfação do cliente, ao mesmo tempo que promoviam a prestação de contas sobre o uso de recursos públicos. Essa onda destacou a necessidade do conhecimento dos gastos pelos cidadãos, resultando em medições de desempenho e índices de satisfação do consumidor. A NPM, cujo foco estava na redução do Estado e na promoção do livre mercado e de parcerias público-privadas, segundo Oliveira e Passador (2019), constituiu um arcabouço de gestão no qual o setor público passou de solução dos problemas para problema a ser resolvido, sendo as avaliações ferramentas capazes de justificar políticas e readequar recursos com foco financeiro e de auditoria. Logo, para Vedung (2010), as avaliações deste período direcionavam-se à prestação de contas, desempenho, consumo, qualidade dos serviços e comparações.

A quarta e última onda descrita por Vedung (2010) é chamada de “onda da evidência: o retorno da experimentação”. Surgiu em torno de 1995, promovendo a ideia de que as atividades governamentais devem ser baseadas em evidências de sucesso, ou seja, “o que importa é o que funciona”. O movimento da evidência concentra-se na realização de re-



visões sistemáticas para analisar os efeitos das intervenções em áreas como saúde pública, educação e prevenção do crime. Hierarquias de evidência são estabelecidas para classificar a confiabilidade das diferentes abordagens, com estudos randomizados e quase-experimentais focando nos impactos das políticas e programas públicos. A onda da evidência prioriza a experimentação científica em detrimento de julgamentos profissionais, refletindo uma abordagem baseada na racionalidade dos meios e fins. Metanálises e sínteses de estudos são utilizadas para oferecer uma avaliação objetiva das intervenções. Além disso, os avaliadores mudaram, incluindo, além dos acadêmicos, profissionais do setor privado e profissionais do setor público em seu trabalho. Para Oliveira e Passador (2019) citando Derlien (2001), as avaliações baseadas em evidências científicas justificam decisões políticas para aprimorar, reduzir ou extinguir programas.

Embora não seja recente, a ideia de políticas públicas que sejam baseadas ou informadas por evidências remete principalmente ao governo de Tony Blair na Grã-Bretanha, com o documento *Modernising Government*, de 1999. O objetivo era alcançar a eficácia em políticas públicas, por meio da questão: o que funciona em termos de ações públicas? Evidências como conhecimentos especializados, publicações científicas, consultas a *stakeholders*, estimativas de custos, modelos estatísticos e econômicos passaram a compor um arcabouço com o objetivo de auxiliar a tomada de decisão bem-informada em políticas, programas e projetos públicos, ou seja, a pesquisa científica estava no cerne da formulação e da implementação de políticas públicas. Entre os pressupostos epistemológicos desta abordagem, destaca-se que tanto os processos sociais quanto a atividade política podem ser compreendidos com uma postura racionalista. Assim, é necessário que os objetivos das políticas sejam claros e possam ser mensurados, de preferência quantitativamente, nos moldes das ciências exatas (Pinheiro, 2020). As políticas públicas baseadas em evidências, nesse sentido, retomam as ideias da primeira onda, com maior poder de coleta e análise de dados.

O quadro a seguir explicita as principais ênfases das ondas de avaliação.

## QUADRO 1

Ondas de avaliação

Onda da Avaliação	Descrição	Métodos
<b>Orientada para a ciência (anos 1950-1960)</b>	Racionalismo radical	Métodos científicos
<b>Orientada para o diálogo (anos 1970)</b>	Participação de <i>stakeholders</i>	Inclusão de grupos interessados
<b>Neoliberal (anos 1970-1990)</b>	Foco na eficiência e prestação de contas	Medições de desempenho e índices de satisfação do consumidor
<b>Evidência (anos 1995+)</b>	Baseada em evidências científicas, pragmatismo	Experimentação científica

Fonte: elaboração própria.

No Brasil, a utilização mais sistemática de avaliações surgiu na terceira onda descrita por Vedung (2010), e relaciona-se também à legitimação das práticas governamentais. Segundo Crumpton *et al.* (2016), embora existam movimentos para fortalecer arranjos institucionais e fornecer análises sobre as políticas adotadas, a pesquisa em avaliação ainda não está completamente estabelecida no Brasil, em contraste com os Estados Unidos, onde o campo é mais maduro. No entanto, as quatro principais áreas nas quais a pesquisa avaliativa é principalmente conduzida – saúde, educação, análise de políticas e bem-estar social – são convergentes nos dois países. Segundo Oliveira e Passador (2019), os problemas de confiabilidade e continuidade das bases de dados públicas no Brasil dificultam a adesão a estudos avaliativos quantitativos. Assim, as avaliações no País situam-se entre a segunda onda – onda orientada para o diálogo, com abordagens qualitativas, e a terceira – onda neoliberal, focada em responsabilidade e medição de desempenho. Porém, observa-se o fortalecimento das práticas avaliativas, contribuindo para a criação de uma “cultura” de avaliação que reconhece a complexidade de cada política ou programa.

Mais recentemente, a quarta onda – onda da evidência, tem surgido (especialmente no campo da saúde) e instituído o que tem se chamado de políticas baseadas em evidências. Faria (2022) indica que esse campo é composto no âmbito global por uma multiplicidade de atores,



individuais e institucionais, governamentais e não governamentais, da academia e do setor privado, locais, nacionais e internacionais, mas que é ainda incipiente no Brasil.

A incipiência desta onda no Brasil enfrenta uma série de desafios que podem ser caracterizados como presentes em políticas públicas de todas as áreas:

## 1. Desafios Institucionais e Políticos

- **Descontinuidade e instabilidade política:** a alternância de governos e mudanças nas administrações públicas frequentemente resultam na suspensão ou na alteração de políticas públicas, o que dificulta a continuidade de políticas baseadas em evidências. Esse fenômeno pode ser observado especialmente em políticas públicas de longo prazo. Segundo Souza (2006), a instabilidade política no Brasil cria um ambiente de descontinuidade nas políticas públicas, o que prejudica a aplicação de abordagens baseadas em evidências. Lima e Lima (2019) também destacam que a falta de articulação entre as diferentes esferas de governo e a política de curto prazo dificultam o uso efetivo de evidências científicas nas decisões públicas.
- **Falta de articulação entre pesquisa e governo:** o distanciamento entre a academia e as esferas governamentais também contribui para a baixa utilização das evidências científicas. Cavallini (2017) argumenta que a falta de um sistema estruturado de comunicação entre acadêmicos e gestores públicos compromete a aplicação dos conhecimentos gerados pelas pesquisas.

## 2. Capacidade Técnica

- **Capacitação insuficiente de gestores públicos:** a formação e a capacitação de servidores públicos em temas de avaliação de políticas públicas baseadas em evidências é um desafio significativo. Muitos gestores não têm acesso à formação adequada para interpretar ou aplicar de forma eficaz as evidências geradas por estudos científicos (Viana, Medeiros, 2020).
- **Carência de recursos para pesquisa e avaliação:** a escassez de investimentos em pesquisas aplicadas e na coleta de dados empíricos também limita a base de evidências disponível para orientar a for-

mulação de políticas públicas, como observam Vargas (2015) e Bittencourt (2018).

### 3. Cultura e Percepções Sociais

- **Resistência à adoção de evidências científicas:** Pinheiro e Oliveira (2020) observam que há uma resistência cultural ao uso de dados científicos, com muitos gestores preferindo adotar políticas que atendem a pressões eleitorais ou ideológicas, em vez de baseadas em evidências. Bittencourt (2018) também aponta que muitas vezes a resistência vem de setores que percebem as evidências científicas como algo distante da realidade local ou como uma imposição de práticas externas.
- **Influência de ideologias políticas:** o uso de evidências pode ser comprometido quando as decisões políticas são fortemente influenciadas por interesses ideológicos ou partidários, como destacado por Vargas (2015), que aponta como as escolhas políticas no Brasil são frequentemente moldadas por alinhamentos partidários em vez de baseadas em dados objetivos.

### 4. Falta de Dados e Infraestrutura de Informação

- **Dificuldade de acesso a dados confiáveis e completos:** Pereira e Silva (2017) destacam que as deficiências na infraestrutura de coleta e armazenamento de dados prejudicam a formulação de políticas públicas baseadas em evidências no Brasil.
- **Problemas na coleta e análise de dados em tempo real:** a falta de uma infraestrutura robusta para coleta e análise de dados em tempo real pode dificultar a avaliação contínua das políticas públicas e a adoção de ajustes baseados em novas evidências. Almeida (2019) enfatiza que muitos dados críticos, como aqueles relacionados a programas de saúde e educação, não são coletados ou não estão disponíveis em tempo hábil para orientar políticas.

### 5. Complexidade na Avaliação de Políticas Públicas

- **Avaliação de impacto:** a avaliação de impacto das políticas públicas é frequentemente prejudicada pela falta de metodologias adequa-



das e pela ausência de um sistema consistente de monitoramento e avaliação. Schneider e Bressan (2014) observam que, devido à complexidade das políticas públicas e à diversidade das realidades locais, a avaliação de impacto no Brasil ainda é incipiente.

- **Medidas de eficácia de políticas públicas:** o processo de avaliação de eficácia e resultados das políticas públicas é muitas vezes difícil devido à complexidade dos fenômenos sociais abordados e a diversidade das realidades locais, como indicam Pinheiro e Oliveira (2020).

Esses desafios refletem uma série de questões estruturais e operacionais que precisam ser superadas para garantir que as políticas públicas brasileiras sejam fundamentadas em evidências científicas robustas.

## 2.3 ABORDAGENS E MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS PÚBLICOS

Oliveira e Passador (2019) argumentam que o campo da avaliação de políticas e programas públicos apresenta uma multiplicidade de abordagens e métodos, a depender de seus objetivos de utilização, disponibilidade de tempo, destinatários, resultados esperados etc. No que se refere ao critério de utilização, Faria (2005) indica que a avaliação possui quatro tipos de uso:

- o uso instrumental visa influenciar decisões e depende da qualidade da avaliação, da clareza na divulgação dos resultados e da viabilidade das recomendações;
- o uso conceitual se refere a como as descobertas da avaliação podem mudar a compreensão dos técnicos locais sobre o programa, especialmente quando eles participam ativamente do processo;
- o uso como instrumento de persuasão ocorre quando a avaliação é utilizada para legitimar e mobilizar apoio para mudanças já desejadas pelos tomadores de decisão;
- o uso para o “esclarecimento” se dá de forma não intencional, mas resulta na acumulação de conhecimento que impacta redes profissionais e coalizões de defesa, influenciando a agenda governamental de maneira mais ampla.

Faria (2005) ressalta que o uso da avaliação ainda está muito centrado nas expectativas do “modelo decisionista”, enfatizando um uso gerencial da avaliação, focado na justificativa de sua relevância e em feedback para a tomada de decisões. Embora a literatura que promove a avaliação como ferramenta de reforma do Estado também aborde questões políticas relevantes, como *accountability* e empoderamento comunitário, há uma omissão na análise crítica dessas dimensões. Apesar de um viés positivista na prática avaliativa, a avaliação é chamada a incluir um componente de *advocacy*, considerando que avaliadores também moldam o espaço público. Essa negligência pelos analistas de políticas públicas é preocupante, dado o potencial transformador da avaliação sobre a governança e sobre políticas e programas públicos.

No que se refere aos tipos de avaliação, Oliveira e Passador (2019) ressaltam que podem ser classificadas em quatro tipos, de acordo com quem as executa: avaliação externa, interna, mista e participativa. A avaliação externa, realizada por pessoas de fora da organização, é valorizada por sua objetividade e isenção, embora enfrente dificuldades de acesso a dados específicos do contexto. As avaliações internas, por sua vez, permitem um aprendizado mais profundo sobre os processos, mas podem perder objetividade por serem conduzidas por quem está envolvido na implementação. As avaliações mistas combinam elementos dos dois modelos, buscando sinergia entre os participantes e minimizando vieses. Por fim, a avaliação participativa visa reduzir a distância entre organizadores e beneficiários, permitindo que os usuários participem em todas as fases do ciclo político, o que ajuda a atender suas demandas específicas. Essa abordagem considera as prioridades e os efeitos, estabelecendo definições comuns para avaliadores e beneficiários.

Com relação à abordagem, as avaliações podem ser classificadas em: qualitativas, quantitativas e métodos mistos. Weiss (1998) indica que as abordagens quantitativas permitem identificar relações entre variáveis e abrangem grandes amostras, enquanto as qualitativas empregam ferramentas menos estruturadas, como entrevistas e observações, promovendo uma compreensão mais rica e flexível da complexidade das políticas públicas. Há um reconhecimento que a integração de métodos qualitativos e quantitativos oferece a melhor solução. Além disso, a pesquisa quantitativa tende a generalizar resultados, enquanto a qualitativa foca nas dimensões sociais e contextuais. Os métodos mis-



tos combinam os dois, permitindo que diferentes tipos de informações respondam a diversas questões de avaliação.

Há, ainda, segundo Oliveira e Passador (2019), a classificação das avaliações em:

1. Avaliação de processo: foca na detecção de falhas na implementação de políticas ou programas, identificando barreiras e coletando dados que permitem ajustes durante a execução. Essa avaliação analisa a evolução das políticas e a relação entre planejamento e execução, além do alcance dos usuários-alvo.
2. Avaliação de metas: considerada a metodologia mais tradicional, mede o sucesso de um programa em relação às metas estabelecidas, sendo realizada após a conclusão do programa. Esta concepção é semelhante à avaliação de **resultados**, que também mede os efeitos e as consequências de uma política.
3. Avaliação de impacto: avalia não apenas os resultados em termos de eficiência, eficácia e efetividade, mas também as mudanças na população-alvo decorrentes da implementação da política. A avaliação de impacto busca entender os **efeitos** em um contexto mais amplo, diferentemente da avaliação de resultados, que foca em resultados intermediários. Esta avaliação tem semelhança com a avaliação somativa e requer a definição clara de objetivos e a implementação satisfatória das políticas para evitar vieses na análise.

A escolha do design da pesquisa e dos resultados deve refletir o tipo de avaliação a ser realizada. Com base nesta discussão das possíveis classificações das abordagens de avaliação, Oliveira e Passador (2019) propõem uma classificação dos métodos de avaliação (Quadro 2).

## QUADRO 2

Descrição dos desenhos de pesquisa e tipos de avaliação

Design/Resultado	Breve descrição	Tipo de avaliação
<b>Custo-benefício</b>	Compara os benefícios e os custos de um programa/projeto e busca a melhor relação de benefício.	Avaliação de processo; Avaliação de metas/resultados.
<b>Custo-efetividade</b>	Comparação entre formas alternativas de ação para selecionar o programa/projeto que atinge os objetivos com o menor custo.	Avaliação de processo; Avaliação de metas/resultados.
<b>Custo-utilidade</b>	Compara não apenas custos e benefícios, mas a percepção de qualidade de vida ou impacto social da população-alvo.	Avaliação de impacto
<b>Estudos experimentais</b>	Envolvem a conformação de duas populações: o grupo com o programa/projeto (tratamento) e outro grupo sem o programa/projeto (controle). O objetivo é verificar as mudanças geradas pelo programa/projeto.	Avaliação de impacto
<b>Estudos quase-experimentais</b>	Semelhante ao modelo experimental, no entanto, os grupos não são selecionados aleatoriamente; há uma escolha entre os que pertencem à população-alvo para se encaixarem em um dos grupos (tratamento ou controle). O objetivo é também verificar as mudanças que ocorreram nessas populações.	Avaliação de impacto
<b>Métodos documentais</b>	Método de coleta de dados que envolve o uso de informações para outros fins, como estatísticas ou dados produzidos pelo próprio órgão e/ou outros documentos escritos.	Avaliação de processo; Avaliação de metas/resultados.
<b>Métodos interrogativos</b>	Estratégia de acumulação de dados por meio do questionamento de pessoas, apropriada com entrevistas, questionários e afins.	Avaliação de processo; Avaliação de metas/resultados; Avaliação de impacto.
<b>Métodos observacionais</b>	Estratégia de coleta de dados na qual o pesquisador, por meio de uma visita ao local, faz observações com seus próprios olhos. Na observação direta, a participação no processo a ser avaliado é um pretexto para permitir a coleta de dados imparciais.	Avaliação de processo; Avaliação de metas/resultados; Avaliação de impacto.
<b>Meta-avaliação</b>	O termo é usado para avaliações projetadas que agregam os resultados de uma série de avaliações. Também pode ser usado para denotar a avaliação de uma avaliação, para avaliar sua qualidade e/ou para avaliar o desempenho dos avaliadores.	Avaliação de metas/resultados; Avaliação de impacto.
<b>Triangulação</b>	Refere-se ao uso de várias medidas ou diferentes instrumentos de medição para obter informações sobre a mesma ação, condição ou coisa.	Avaliação de processo; Avaliação de metas/resultados; Avaliação de impacto.

Fonte: Oliveira e Passador (2019), tradução nossa.



Como conceituado anteriormente, a avaliação de políticas e programas públicos assume o caráter *ex post* aos fenômenos em análise, ocorrendo durante a execução de um projeto ou ao seu final. Quando a avaliação se refere a um momento intermediário (avaliação de processo), suas conclusões podem definir a continuidade ou não da política ou programa. Quando é realizada após o final da política, programa ou projeto, informam sobre a experiência adquirida, apoiam decisões sobre o futuro e ainda podem contribuir para a construção de um modelo de avaliação para outras experiências similares. Como as avaliações *ex post* são mais comuns, tendem a apresentar métodos mais estabelecidos.

Importante ressaltar que Vedung e Pedone (2021) consideram avaliação somente as realizadas *ex post*. No entanto, não significa que não sejam realizadas análises *ex ante* das políticas, as quais são realizadas antes do processo de tomada de decisão sobre formulação de políticas ou programas. As análises *ex ante* têm se desenvolvido com o objetivo de gerar diagnósticos que embasam a aplicação dos recursos disponíveis e fornecem direcionamento às políticas e aos programas. Segundo Lassance (2022), a análise *ex ante*:

deve definir e esmiuçar a questão de política pública, mapear causas e consequências, identificar o problema central, escolher o objetivo geral da intervenção, formular uma teoria capaz de explicar o problema e justificar a intervenção, estruturar os programas para dar conta das causas principais a serem atacadas, organizar a governança, estabelecer as expectativas de resultado para o devido monitoramento e avaliação *ex post* de indicadores e metas e prever os recursos orçamentários ou as parcerias para garantir todos os insumos (Lassance, 2022, p. 11).

Como principais objetivos da análise *ex ante* estão a formulação, a sistematização e a construção de uma teoria de mudança e, portanto, teoria do programa, a fim de permitir a visualização de resultados e impactos via indicadores e metas adequados. Nesse sentido, somente com uma análise *ex ante* é possível afirmar que políticas e programas são baseados em evidências (Lassance, 2022). Portanto, as análises *ex ante* não são separadas das avaliações *ex post*, uma vez que definem a consistência e a coerência das políticas e seus programas.

Além das análises *ex ante* e das avaliações *ex post*, outras abordagens avaliativas têm surgido como forma de superar fragilidades e permitir uma avaliação mais ampla, que não se atenha à racionalidade

de de meios e fins e, simultaneamente, considere os envolvidos com a política, suas percepções e as escolhas institucionais e de gestão que levaram à elaboração e à transformação da política.

Gussi e Oliveira (2016) consideram que a avaliação de políticas públicas é um processo complexo, sociopolítico e cultural, que requer uma abordagem multidimensional e interdisciplinar que busque entender as políticas públicas dentro das configurações do Estado e suas contradições, considerando a diversidade de sujeitos sociais envolvidos. Os autores sugerem uma avaliação influenciada pela antropologia, enfatizando uma postura relativista e observação participante, permitindo que o avaliador compreenda as políticas a partir das perspectivas dos diferentes atores. A ideia de “trajetória” é central, pois reconhece que as políticas não têm um significado fixo e são ressignificadas ao longo do tempo. A proposta de “avaliação antropológica de políticas públicas” tem por base a experiência empírica das políticas, observando sua execução no cotidiano institucional e fora dele; mobiliza trajetórias associadas a histórias de vida; é participativa, focando nas perspectivas de diferentes sujeitos institucionais e beneficiários, levando a uma compreensão hermenêutica, em vez de um julgamento final; articula o texto do programa (marcos legais, objetivos e ações) com contextos econômicos, políticos, sociais e culturais; e permite a formulação de novos indicadores socioculturais, desenvolvidos durante o trabalho de campo, que consideram dimensões sociais, culturais, políticas e ambientais. Busca, segundo os autores, revelar o potencial democrático desse processo, funcionando como um controle social que defende a cidadania e a equidade. Isso contrasta com modelos tradicionais que se alinham com a perspectiva regulatória do Estado e/ou as dinâmicas de mercado, destacando os conflitos e dissensos gerados pelas políticas públicas. Nesse sentido, a pesquisa avaliativa pretende ser reflexiva, considerando a posição do avaliador e evitando a imposição de verdades absolutas sobre as políticas.

Em uma linha diferente, mas também ressaltando o papel das políticas públicas como sustentáculos da democracia, Paulo de Martino Jannuzzi, um dos pesquisadores mais prolíficos do País na área de avaliação, tem demonstrado a importância dos valores públicos e republicanos que orientam as políticas e avaliações de forma a tornar estas avaliações menos ingênuas (Jannuzzi, 2016, 2020, 2022). Segundo Jannuzzi (2016), os valores públicos definem as escolhas sobre o que e como será



avaliado e, em certa medida, os resultados obtidos. A Constituição Federal de 1988 e tratados internacionais estabelecem valores como equidade, justiça e bem-estar social, e sustentabilidade ambiental, os quais compõem um conjunto de critérios que fundamentam outra avaliação:

Avaliação como processo – não como etapa – de aprendizagem organizacional e aprimoramento da gestão e desenho das políticas e programas com efetividade social; Avaliação produzida a partir de uma abordagem sistêmica do processo de implementação de políticas e programas que produzam as mudanças sociais desejadas (Jannuzzi, 2016, p. 137).

### 2.3.1 Tecnologias de Monitoramento e Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Públicos

As novas tecnologias digitais são uma promessa de revolução no campo do monitoramento e da avaliação, especialmente as tecnologias de inteligência artificial (IA). A inteligência artificial tem o potencial de automatizar não somente a coleta e análise de dados, mas também, devido à sua capacidade preditiva, direcionar de forma mais adequada políticas, programas e projetos públicos, além de permitir simulações previamente às decisões com reflexos sobre a eficiência, eficácia e a transparência das ações governamentais. No entanto, esse uso também envolve uma série de **desafios** que precisam ser superados para garantir que as ferramentas de IA realmente agreguem valor e contribuam para a melhoria das políticas públicas. A seguir, são discutidas algumas potencialidades e desafios do uso da IA nesse contexto.

Entre as **potencialidades** do uso de IA, ressalta-se que ela pode **analisar grande volume de dados** de forma rápida e precisa, permitindo a identificação de padrões e a extração de *insights* que seriam difíceis de obter com métodos tradicionais. Mello *et al.* (2020) destacam que, no contexto das políticas públicas, a IA pode analisar dados de diversas fontes, como censos, dados administrativos e pesquisas em tempo real, para gerar uma visão mais clara sobre o desempenho de políticas públicas e o impacto de programas. Como exemplo, a IA pode ser usada para monitorar e avaliar a execução de políticas de saúde pública, como o Sistema Único de Saúde (SUS), ao analisar dados em tempo real sobre internações hospitalares, atendimentos e distribuição de recursos etc. Isso

permite que os gestores públicos ajustem as políticas rapidamente para responder a surtos ou mudanças nos padrões de demanda.

Também é possível que a IA, por meio de aprendizado de máquina, exerça **capacidade preditiva**, com previsão de resultados e identificação de tendências para suporte à decisão. Wirtz *et al.* (2018) explicam que a IA pode ser usada para simular diferentes cenários de políticas públicas, ajudando os gestores a preverem os resultados antes da implementação total de um programa, minimizando riscos e alocando recursos de forma mais eficaz. Como exemplo, programas de segurança pública podem usar IA para prever áreas com maior risco de crimes, permitindo que a polícia antecipe ações preventivas antes que os crimes ocorram.

Outro ponto relevante é a possibilidade de **aprimoramento da eficiência operacional**, com automação de tarefas repetitivas e otimização de processos. Pereira *et al.* (2019) destacam que a IA pode reduzir custos operacionais, melhorar a alocação de recursos e aumentar a eficiência na execução de políticas públicas. Isso é especialmente relevante em contextos em que os recursos são limitados e a demanda por serviços públicos é crescente. Como exemplo de aumento de eficiência operacional, podem-se citar o uso de *chatbots* para atender ao público e responder a perguntas frequentes sobre benefícios sociais.

No que se refere aos desafios do uso de IA, tanto questões relacionadas à disponibilidade de dados, quanto a questões culturais e éticas podem ser observadas. A **qualidade e a integridade dos dados** é um ponto que Vargas *et al.* (2021) chamam a atenção, pois os governos enfrentam desafios de inconsistência na coleta, incompletude ou desatualização dos dados, o que gera reflexos sobre a precisão das análises realizadas por meio de IA. No Brasil, tanto a fragmentação dos dados como a ausência de interoperabilidade entre os sistemas de diferentes esferas governamentais dificulta o uso de IA em grande escala. Por exemplo, no contexto das políticas de saúde, dados incompletos sobre a distribuição de vacinas podem levar a uma avaliação imprecisa da cobertura vacinal, afetando a alocação de recursos.

Outro desafio para uso de ferramentas de IA é apontado por Santos e Souza (2021) e relaciona-se aos **investimentos significativos em infraestrutura tecnológica e treinamento de pessoal**. Para os autores, não só o Brasil, mas os países em desenvolvimento de um modo geral, enfrentam dificuldades orçamentárias e falta de capacitação técnica



para implementar e manter essas tecnologias. Isso envolve custos vultosos e capacidade logística para promoção da capacitação entre os servidores. Almeida *et al.* (2020) indicam que, além da falta de capacitação técnica, os servidores públicos podem apresentar uma **resistência à mudança**, dado a forma tradicional de gestão pública, muitas vezes avessa ao uso de ferramentas digitais.

Por fim, **ética e transparência** são elementos que podem apresentar-se como desafios ao uso de IA em M&A. Costa e Silva (2019) destacam que algoritmos podem perpetuar desigualdades sociais se forem treinados com dados historicamente enviesados. Além disso, a opacidade dos processos algorítmicos dificulta a compreensão pública sobre como as decisões são tomadas, afetando a confiança da população nas políticas governamentais. Por exemplo, em políticas de alocação de recursos, como programas de assistência social, a IA pode favorecer certos grupos em detrimento de outros se os dados utilizados refletirem preconceitos históricos ou discriminatórios. Considerando a multiplicidade de abordagens e métodos de avaliação, bem como em seus objetivos de realização, a diversidade do campo de avaliação enseja múltiplas abordagens e constitui-se como um campo dinâmico, em constante transformação. Além disso, é impactado pelo desenvolvimento de novas tecnologias, as quais modificam tanto a coleta quanto a análise dos dados obtidos. Buscando captar esta dinâmica do campo e responder às questões colocadas na introdução deste estudo, segue-se à apresentação do percurso metodológico da pesquisa.





### 3. PERCURSO METODOLÓGICO

A presente pesquisa adota uma abordagem de revisão sistemática de literatura, com o objetivo de mapear e sintetizar o estado da arte sobre o monitoramento e avaliação de programas e projetos de cooperação. O processo metodológico seguiu diretrizes rigorosas para garantir a transparência e a replicabilidade dos resultados. Inicialmente, foi realizada uma seleção criteriosa de palavras-chave relacionadas ao tema, utilizadas para conduzir buscas abrangentes nas bases de dados Periódicos Capes, ScienceDirect, PubMed, The Lens e Web of Science. Foram incluídos artigos publicados nos últimos dez anos, com início em 2014, revisados por pares, que abordam diretamente as metodologias, os desafios e as melhores práticas de monitoramento e avaliação em programas e projetos de cooperação. Após a busca, foi feita a triagem dos artigos com base em seus títulos e resumos, seguida de uma leitura integral dos textos selecionados. A extração de dados foi realizada por meio de uma ficha padronizada, na qual foram coletadas informações relevantes sobre as metodologias empregadas e os principais achados. A análise dos dados consistiu em uma síntese qualitativa dos temas e padrões recorrentes, proporcionando uma visão das práticas atuais e identificando lacunas para futuras pesquisas.



De acordo com a Unesp (2023), a revisão sistemática de literatura é uma abordagem metódica e estruturada para coletar, analisar e sintetizar informações de diversas fontes sobre uma questão de pesquisa específica. Diferente de outros tipos de revisões, ela segue critérios rigorosos para seleção de estudos, garantindo maior objetividade e transparência no processo. O objetivo é reunir todas as evidências relevantes sobre um tema, avaliar sua qualidade e identificar padrões, lacunas ou inconsistências no conhecimento existente. Essa metodologia é amplamente usada em diversas áreas para fundamentar decisões baseadas em evidências científicas.

De acordo com Silveira e Hayashi (2014), para realizar uma revisão sistemática, é essencial seguir um conjunto rigoroso de etapas que assegurem a transparência e a replicabilidade dos resultados. Esse processo começa com a definição clara de uma pergunta de pesquisa e a elaboração de critérios para inclusão e exclusão de estudos. Em seguida, realiza-se a busca sistemática em bases de dados, a triagem dos estudos encontrados, e a avaliação da qualidade dos artigos selecionados. Por fim, ocorre a síntese dos dados extraídos e a apresentação dos resultados. Este estudo específico seguiu rigorosamente esses passos, conforme os padrões recomendados.

### 3.1 DESCRIÇÃO METODOLÓGICA DETALHADA

Na fase de seleção das palavras-chave, foi testado um conjunto diversificado de expressões em todas as bases de dados para assegurar uma cobertura ampla e representativa do tema. As palavras-chave iniciais incluíram: *“monitoring and evaluation”, “cooperation programs”, “project assessment”, “program evaluation”, “best practices in evaluation”, e “health programs”*. Além disso, outros termos foram agregados, como *“project evaluation”, “M&E”, “methods M&E”, “techniques M&E”, “partnership programs”, “collaborative projects”, “international aid programs”, “effective strategies”, “successful methodologies”, “recommendations”, “challenges”, “obstacles”, “barriers”, “issues”, “tax immunity” e “tax exemption”*. Este processo garantiu que os critérios de inclusão e exclusão fossem devidamente respeitados, otimizando a relevância e a qualidade dos artigos incluídos na revisão.



Com base nos resultados obtidos, **as combinações de palavras-chave mais eficazes foram selecionadas e padronizadas, e então aplicadas de maneira consistente em todas as bases de dados.** Inicialmente, a busca foi conduzida com a combinação de termos **“monitoring and evaluation” + “best practices” + “projects”**. No entanto, conforme a necessidade de refinar os resultados e incluir aspectos específicos do tema, a pesquisa foi ajustada para incluir também a combinação **“monitoring and evaluation” + “best practices” + “projects” + “public-private partnership”**, de modo a capturar estudos que abordassem a cooperação entre setores público e privado, sempre buscando os melhores resultados, conforme as bases de dados e os objetivos da revisão.

Este refinamento foi necessário tanto por aspectos ligados à natureza das atividades de M&A realizadas no Decoop/MS, a qual envolve a gestão de projetos e acordos de cooperação, quanto pelos próprios resultados obtidos nas buscas iniciais das bases de dados. Por exemplo, a busca pelo termo **“programs”** ou **“assessment”** e suas combinações, não resultou em retornos com o foco esperados em métodos de M&A, apresentando discussões muito amplas sobre os programas públicos ou de outras ordens.

A pesquisa nas plataformas resultou em um total de 1.224 artigos identificados, com distribuição conforme Quadro 3.

### QUADRO 3

Distribuição dos artigos por base de dados

Base de dados	Artigos
Periódicos Capes	708
PubMed	149
ScienceDirec	122
Web of Science	219
The Lens	26
<b>Total</b>	<b>1.224</b>

Fonte: elaboração própria.



Os **critérios de inclusão e exclusão** foram definidos de forma criteriosa para garantir a relevância e a qualidade dos estudos selecionados na revisão. Os critérios de inclusão abarcam estudos publicados nos últimos dez anos (de 2014 a 2024), artigos revisados por pares, disponíveis em inglês e português, e que tratassem diretamente do monitoramento e avaliação de programas e projetos de cooperação. Esses critérios asseguraram que apenas estudos atualizados, com qualidade validada pela comunidade científica, fossem considerados. Por outro lado, os critérios de exclusão eliminaram artigos que não abordassem diretamente o tema de interesse, publicações anteriores a dez anos, documentos que não foram revisados por pares, ou estudos cuja disponibilidade do texto fosse parcial (artigos incompletos). Essa abordagem garantiu a robustez metodológica e a pertinência dos estudos incluídos na análise.

A partir do total de artigos identificados na fase inicial da busca, realizou-se uma primeira análise dos títulos, resumos e palavras-chave, o que resultou na seleção de 40 artigos relevantes. Esses artigos foram organizados em uma pasta no gerenciador de referências Mendeley para facilitar o acompanhamento e a análise. Em uma segunda triagem, que consistiu em uma avaliação mais específica dos resumos, utilizando novamente o Mendeley, foram identificados 15 artigos que não faziam referência propriamente aos temas centrais da pesquisa, ou que se tratavam de duplicatas. Esse processo de triagem rigoroso garantiu que apenas os estudos mais pertinentes e originais fossem mantidos para análise aprofundada (Figura 1).

Na segunda seleção realizada a partir dos títulos dos artigos, chegamos a um total de 25 artigos relevantes para a pesquisa. A partir desse total, uma análise rigorosa do conteúdo dos artigos foi realizada, sendo elaboradas fichas de análise e pontos-chave para cada um deles. Nesta fase, mais dois artigos foram eliminados, resultando em 23 artigos analisados. As fichas de análise contribuíram para a **categorização dos artigos em três grupos: artigos de alta relevância, artigos de média relevância e artigos de baixa relevância**. Dessa forma, a análise dos resultados foi realizada respeitando os interesses da pesquisa dentro dessa categorização. É importante ressaltar que **a relevância não se refere à qualidade dos artigos, mas sim à adesão ao objetivo e questões de pesquisa propostas**.

## FIGURA 1

Processo de filtragem dos artigos selecionados nas bases de dados



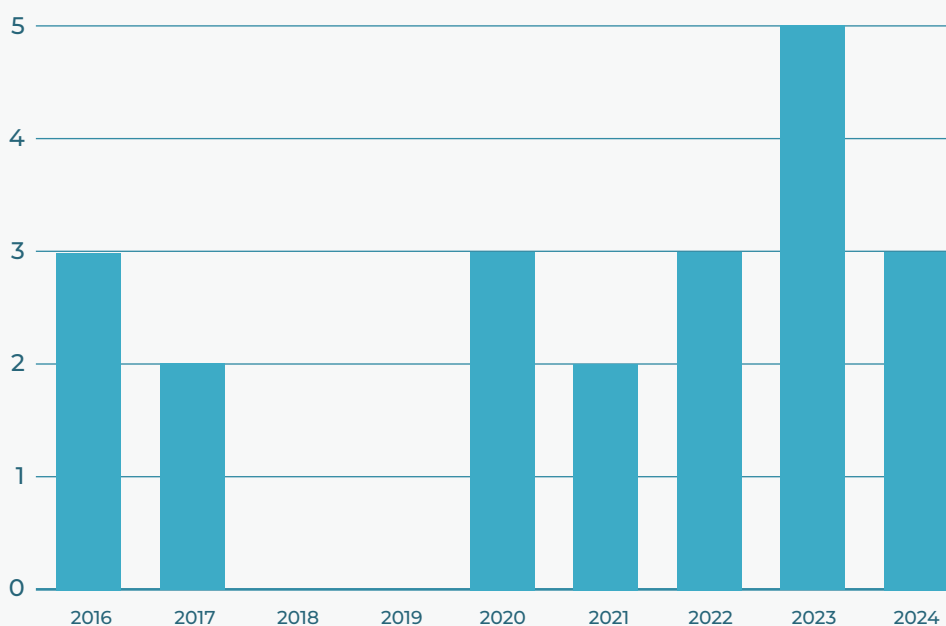
Fonte: autoria própria.

A discussão dos resultados em termos de relevância dos artigos favorece a centralização da atenção para estudos conduzidos dentro de contextos de alta compatibilidade com o do projeto “Estruturação de monitoramento na gestão estratégica, de projetos e cooperação do Ministério da Saúde (MS)”. O número de artigos por ano de publicação e seus dados podem ser visualizados a seguir, na Figura 2. A classificação de relevância dos artigos encontra-se no Quadro 4 e na Figura 3, está uma nuvem de palavras a partir das palavras-chave dos artigos selecionados.



## FIGURA 2

Quantidade de artigos selecionados por ano de publicação



Fonte: autoria própria.

## QUADRO 4

Classificação geral dos artigos selecionados por relevância\*

Nº	AUTORES	TÍTULO	DATA	PALAVRAS-CHAVE
<b>ALTA RELEVÂNCIA</b>				
1	Morrison- Saunders <i>et al</i>	Distilling best practice principles for public participation in impact assessment follow-up	2023	Public participation; stakeholder engagement; impact assessment follow-up; monitoring; auditing; evaluation; governance; adaptive management
2	Mleke e Dida	A Web-based Monitoring and Evaluation System for Government Projects in Tanzania: The Case of Ministry of Health	2020	Health projects, monitoring and evaluation system; web-based, Ministry of health.
3	Ivanova <i>et al</i>	Providing the Budget Transparency and State Projects Efficiency Monitoring in Russia	2017	State projects, budget transparency, monitoring, efficiency rates, effectiveness, budget reform.
4	Molina, Tasca e Alvaréz	Monitoring and evaluation of the PAHO/WHO cooperation project, the Mais Médicos (More Doctors) Program: a mid-term assessment	2016	More Doctors, Primary Health Care, Health Policy Evaluation.

Nº	AUTORES	TÍTULO	DATA	PALAVRAS-CHAVE
MÉDIA RELEVÂNCIA				
5	Vainieri <i>et al</i>	How to set challenging goals and conduct fair evaluation in regional public health systems. Insights from Valencia and Tuscany Regions	2016	Incentives, Targets, Health care sector, Benchmarking
6	McDermott <i>et al</i>	A systematic review of whether Health Impact Assessment frameworks support best practice principles	2024	Health Impact Assessment (HIA), Systematic review, Best practice principles
7	Rodrigues	PPP in the Portuguese Health Sector: Contractual compliance assessment	2023	Public management hospitals; Public-private partnerships; Contract Management; Health Production
8	Kariuki e Reddy	Operationalizing an effective monitoring and evaluation system for local government: Considerations for best practice	2017	Sem palavras-chave
9	Roberton e Sawadogo- Lewis	Building coherent monitoring and evaluation plans with the Evaluation Planning Tool for global health	2022	Evaluation; monitoring and evaluation; M&E; non-governmental organizations; NGOs; donors; planning
10	Healy <i>et al</i>	Facilitators and barriers to monitoring and evaluation at syringe service programs	2024	Syringe service program (SSP), Monitoring & evaluation (M&E), CFIR, Data systems
11	Mayo-Alvarez <i>et al</i>	A Systematic Review of Earned Value Management Methods for Monitoring and Control of Project Schedule Performance: An AHP Approach	2022	Earned value management (EVM); baseline performance management; project scope; project baseline schedule; project monitoring and control; earned schedule (ES); analytical hierarchical process
12	Guinea <i>et al</i>	Impact oriented monitoring: A new methodology for monitoring and evaluation of international public health research projects	2015	Monitoring and evaluation; international public health; impact identification and assessment; research projects.
13	Ghosh <i>et al</i>	A Protocol for a Comprehensive Monitoring and Evaluation Framework with a Compendium of Tools to Assess Quality of Project ECHO (Extension for Community Healthcare Outcomes) Implementation Using Mixed Methods, Developmental Evaluation Design	2021	Evaluation framework, implementation, quality improvement, program monitoring, mixed methods, developmental evaluation



Nº	AUTORES	TÍTULO	DATA	PALAVRAS-CHAVE
14	Issak e Silas	Monitoring and Evaluation Systems on Performance of Community Health Workers Programme in Banadir Region, Somalia	2023	Capacity building, Project Implementation, Training needs assessment, applicability of skills, Staff Capacity
15	Danforth <i>et al</i>	Monitoring and evaluating the implementation of essential packages of health services	2023	Sem palavras-chave
16	Peters <i>et al</i>	Building a practice-based research network for health-care integration: a protocol paper for a mixed-method project	2022	Sem palavras-chave
17	Charbonneau <i>et al</i>	Factors influencing the effects of policies and interventions to promote the appropriate use of medicines in high-income countries: A rapid realist review	2024	Appropriate medicine use, Prescribing appropriateness, Realist review, National medicines policies, Pharmaceutical policy
18	Bramesfeld <i>et al</i>	Mandatory national quality improvement systems using indicators: An initial assessment in Europe and Israel	2016	Quality assurance, Health care, Quality indicators, Health care, Health care systems, Quality of healthcare, Health services research.
<b>BAIXA RELEVÂNCIA</b>				
19	Minvielle <i>et al</i>	The use of patient-reported outcome and experience M&Asures for health policy purposes: A scoping review in oncology	2023	Patient-reported M&Asures, Patient-reported outcome, M&Asures, Patient-reported experience M&Asures, Healthcare quality indicators, Healthcare organizations, Performance assessment
20	McGill <i>et al</i>	Evaluation of public health interventions from a complex systems perspective: A research methods review	2021	Systems thinking, Complexity science, Evaluation methodologies, Public health, Practice
21	Sauter <i>et al</i>	How Health Promoters Can Assess Capacity Building Processes in Setting-Based Approaches—Development and Testing of a Monitoring Instrument	2020	health promotion; evaluation framework; capacity building; monitoring instrument; stakeholder groups; setting-based approaches
22	Goderis <i>et al</i>	Evaluating Large-Scale Integrated Care Projects: The Development of a Protocol for a Mixed Methods Realist Evaluation Study in Belgium	2020	realist evaluation; mixed methods; integrated care; chronic conditions; health systems research
23	Hall e Ba Le	Monitoring and Evaluation of One Health Projects; Lessons from Southeast Asia	2015	One Health; project evaluation; project monitoring; Southeast Asia; emerging infectious diseases.

Fonte: autoria própria.

\*A equipe Decoop responsável pelo presente projeto de pesquisa com o MS terá acesso aos artigos completos analisados.





## 4. MÉTODOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

### 4.1 MÉTODOS COMENTADOS NOS ARTIGOS DE ALTA RELEVÂNCIA

A revisão dos métodos de monitoramento e avaliação (M&A) nos quatro artigos de alta relevância analisados revela uma variedade de abordagens adaptadas aos contextos e objetivos específicos de cada pesquisa.

Morrison-Saunders *et al.* (2023) elencam 12 princípios para o M&A:

- 1. Relatórios públicos obrigatórios:** obrigação de divulgar publicamente as atividades e os resultados de acompanhamento da avaliação de impacto (AI), incluindo as medidas de fiscalização implementadas.
- 2. Facilidade de acesso ao material publicado:** criação de registros públicos acessíveis, como bibliotecas ou bancos de dados on-line para material de acompanhamento de AI, evitando “depósitos de dados” e garantindo avaliação da conformidade com padrões e previsões.

3. **Transparência total, comunicação e compreensão:** garantia de comunicação clara e acessível, facilitando a compreensão pública e aprendizado sobre o acompanhamento de AI, incluindo a tradução para diferentes idiomas e a construção de capacidades para a participação.
4. **Clareza sobre o processo de acompanhamento de AI:** definição clara sobre como o acompanhamento de AI será conduzido, incluindo governança e processos de participação pública, com atenção às mudanças ao longo do tempo.
5. **Contribuição para a tomada de decisões:** oportunidade para o público contribuir nas decisões relacionadas ao acompanhamento de AI, com a publicação de documentos e a recepção de submissões durante as fases iniciais.
6. **Acesso contínuo:** acesso contínuo às atividades e aos resultados de acompanhamento de AI, incluindo mecanismos para feedback público, como registros de reclamações.
7. **Verificação independente:** inclusão de verificação independente nas atividades de acompanhamento de AI para garantir a legitimidade e a confiança pública, além de engajamento ativo do público.
8. **Comunicação bidirecional:** fluxo de comunicação ativo entre partes envolvidas no acompanhamento, promovendo diálogo contínuo e permitindo que as preocupações do público sejam ouvidas e abordadas.
9. **Parcerias:** estabelecimento de parcerias entre promotores, reguladores e comunidade, incluindo a participação conjunta no acompanhamento de AI, especialmente em projetos que afetam povos indígenas.
10. **Inclusão indígena:** incorporação de valores, conhecimentos e perspectivas indígenas no acompanhamento de AI, garantindo benefícios diretos para as comunidades afetadas.
11. **Monitoramento participativo:** envolvimento da comunidade no monitoramento de AI, utilizando o conhecimento local, especialmente o tradicional, para melhorar a governança e fortalecer a confiança e o apoio local.
12. **Gestão adaptativa:** participação comunitária no ciclo de gestão adaptativa, em que *stakeholders* ajudam a planejar, avaliar e ajustar as atividades de acompanhamento de AI para melhorar os resultados e promover o desenvolvimento local sustentável.



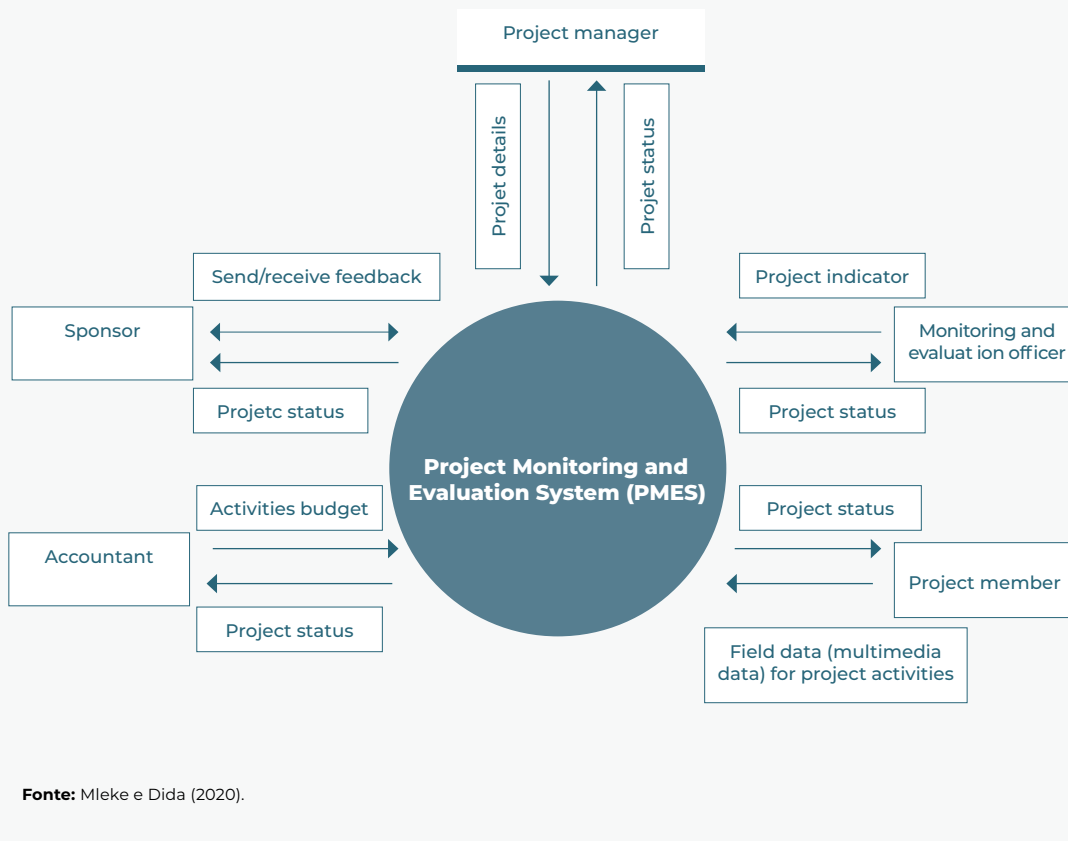
Os autores destacam o monitoramento participativo como um elemento central para garantir a transparência e promover o envolvimento da comunidade nas fases de acompanhamento de avaliações de impacto (AI). Eles defendem a inclusão de sistemas de verificação independentes e a aplicação de comunicação bidirecional entre *stakeholders* como formas de criar um ambiente responsivo e adaptativo para decisões bem-informadas.

No contexto da saúde pública na Tanzânia, Mleke e Dida (2020) adotam um sistema de M&A baseado na web – Sistema de Monitoramento e Avaliação de Projetos (PMES), incorporando a coleta automatizada de dados, alertas proativos e relatórios automatizados. A ferramenta para gerenciamento de projetos governamentais está organizada em seis seções: orçamento, configurações, detalhes do projeto, implementação do projeto, relatórios e log do sistema. As seções agrupam várias funcionalidades para simplificar a navegação e somente permitem o acesso de usuários registrados. Além disso, a ferramenta possui funcionalidades que permitem a inserção de dados de campo, definição de indicadores, inserção de alcance de indicadores, definição de orçamento e, finalmente, inserção de despesas de atividades.

No sistema, o oficial de Monitoramento e Avaliação é responsável por adicionar ou atualizar os indicadores das atividades do projeto de forma trimestral ou dependendo da natureza do projeto. Como parte do monitoramento, o oficial de M&A pode definir indicadores para cada atividade do projeto, acompanhar seu progresso e inserir a pontuação de um indicador específico. A página inicial ou painel de controle (*dashboard*) exibe o status dos projetos/ informações do projeto, incluindo os projetos iniciados, implementados, concluídos, atrasados e as informações de alerta/aviso. O diagrama de fluxo explicita as relações com os parceiros (Figura 4) e o artigo ainda apresenta o diagrama de fluxo de dados.

#### FIGURA 4

Diagrama de fluxo do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Projetos (PMES)



O método empregado por Mleke e Dida (2020) envolveu a proposição de um sistema eletrônico para M&A de projetos governamentais no Ministério da Saúde e Desenvolvimento Comunitário da Tanzânia (MoH-CDGEC). O método utilizado para o desenvolvimento desse sistema foi a abordagem de prototipagem evolutiva, que permite ajustes contínuos durante as fases do processo. Isso visa reduzir riscos, melhorar a solução em cada fase e minimizar defeitos durante os testes do sistema.

Foram coletados dados nas regiões de Dodoma e Dar es Salaam por meio de entrevistas, revisões de documentos e discussões em grupo. Durante essa fase, os participantes confirmaram a necessidade de um sistema eletrônico de M&A. A análise dos requisitos envolveu a definição de requisitos funcionais e não funcionais que orientaram o desenvolvimento do sistema.



O sistema foi desenvolvido utilizando várias tecnologias:

- PHP para manipulação de dados no banco e funcionalidades como autenticação de usuários.
- MySQL para gestão e armazenamento de dados.
- JavaScript e JQuery para validação de dados e apresentação visual, como gráficos.
- HTML para exibição de páginas web.
- Apache Web Server para garantir a confiabilidade do servidor.

O sistema proposto é composto por três módulos principais: Registro de Projetos, Acompanhamento de Projetos e Status de Projetos. O sistema inclui funcionalidades como inserção de dados de atividades, atualização de indicadores, geração de relatórios e visualização do progresso dos projetos em tempo real. Após o desenvolvimento do sistema, foi realizado um teste de aceitação do usuário com 12 participantes, incluindo membros das equipes de M&A, TI e gerentes de projeto. Os participantes confirmaram que o sistema atendia aos requisitos e que seria útil na melhoria da gestão de projetos. A maioria dos participantes expressou interesse em continuar utilizando o sistema após o treinamento. Como resultados esperados, a implementação do sistema PMES permitirá melhoria significativa na coleta de dados, redução do trabalho manual, e melhoria na cooperação entre departamentos do Ministério, além de maior transparência e eficiência nos processos de monitoramento e avaliação de projetos. O feedback positivo dos usuários indicou que a adoção do PMES poderia melhorar a qualidade dos dados e agilizar o acompanhamento do progresso dos projetos.

Este método (e sistema) oferece uma solução para a transformação digital do monitoramento de projetos governamentais, com potencial para ser ampliado a outras áreas e ministérios. Facilita a transparência e a prestação de contas, fornecendo uma alternativa ao monitoramento manual, o qual se revelou ineficaz e sujeito a atrasos e inconsistências.

Ivanova *et al.* (2017) abordam a importância da transparência e da responsabilidade no M&A de projetos governamentais na Rússia. Eles utilizam indicadores financeiros e não financeiros para monitorar o impacto econômico, social e ecológico das iniciativas, propondo um método em três etapas (desenvolvimento, implementação e avaliação) para mensurar o desempenho. A primeira etapa, desenvolvimento do pro-

jeto, tem como elementos-alvo: o objetivo, as metas, as atividades do projeto, os indicadores-alvo, a alocação de recursos e a transparência do projeto. A segunda etapa está relacionada à fase de implementação do projeto. Os elementos-alvo são: a eficiência dos custos do projeto e a transparência na alocação de recursos. A terceira etapa da técnica trata da avaliação dos resultados finais e inclui a inspeção de relatórios *ad hoc*. Cada unidade do projeto é avaliada separadamente, de acordo com critérios previamente definidos. As unidades do projeto são compostas por:

1. “Passaporte” do projeto – Máximo 2,0.
2. Características do campo socioeconômico atual da “Rússia” (incluindo análise das características e indicadores) – Máximo 1,0.
3. Objetivos e metas da política estatal (incluindo previsão do desenvolvimento socioeconômico e indicadores planejados) – Máximo 2,0.
4. Previsão de resultados e eficiência total (incluindo riqueza e qualidade de vida) – Máximo 2,0.
5. Prazos de implementação do projeto estatal (incluindo marcos e indicadores intermediários) – Máximo 2,0.
6. Lista das atividades do projeto (incluindo prazos e resultados esperados) – Máximo 2,0.
7. Medidas básicas de regulamentação jurídica voltadas para alcançar as metas e os resultados esperados – Máximo 2,0.
8. Lista e descrição dos programas-alvo e subprogramas – Máximo 2,0.
9. Lista de indicadores-alvo e normas, com uma descrição detalhada dos valores planejados – Máximo 2,0.
10. Justificação dos valores dos indicadores-alvo e avaliação do efeito dos fatores externos – Máximo 2,0.
11. Dados sobre o suporte de recursos do projeto estatal (incluindo descrição detalhada do projeto, prazos e administradores de recursos) – Máximo 2,0.
12. Medidas de regulamentação jurídica e gestão de riscos para minimizar seu efeito no alcance das metas do projeto – Máximo 2,0.
13. Técnica de avaliação de eficiência do projeto estatal – Máximo 2,0.

A pontuação máxima é de 25 pontos. O resultado indica o grau de conformidade do projeto com os critérios e pode ser expresso como uma porcentagem. Embora a aplicação direta aos casos brasileiros no

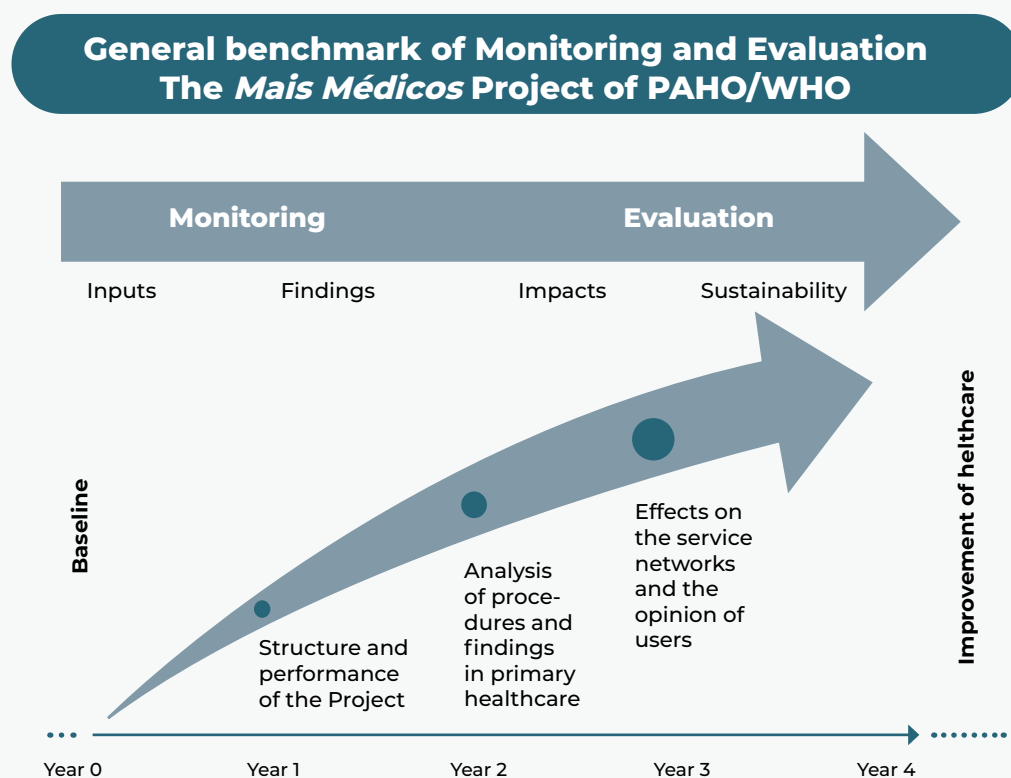


contexto de políticas e programas públicos mereça maior discussão, dado que o modelo de Estado entre os dois países tem poucas similaridades, a abordagem dos autores reforça a importância de um quadro de monitoramento que permita ao público, especialmente outros atores estatais, o acesso a dados de execução orçamentária e de projetos.

Molina, Tasca e Suárez (2016) avaliam o Programa Mais Médicos (PMM) por meio de pesquisa de satisfação de usuários e análise da cobertura de saúde para monitorar a alocação de profissionais em regiões carentes. Os autores apresentam um arcabouço geral de M&A para o programa (os autores classificam como projeto), considerando seu tempo de execução (Figura 5).

**FIGURA 5**

Arcabouço geral de M&A para o Projeto Mais Médicos



Fonte: Molina, Tasca e Suárez (2016).

A partir deste arcabouço geral e com as análises de campo, o sistema de M&A é estruturado de acordo com as macroáreas expressas na Figura 6.

**FIGURA 6**

Macro-áreas de M&A do Projeto Mais Médicos



Fonte: Molina, Tasca e Suárez (2016).

O método utilizado por Molina, Tasca e Suárez (2016) envolveu a construção de parcerias sólidas com instituições acadêmicas e de pesquisa e com a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), visando fortalecer e avaliar a Estratégia Saúde da Família (ESF) no Brasil. O trabalho inclui a realização de estudos quantitativos e qualitativos para medir avanços, identificar boas práticas e promover histórias de sucesso. Destaca-se a parceria com a “Rede Abrasco para Pesquisa em Atenção Primária à Saúde”, que avalia diferentes experiências do PMM. Foi criada uma plataforma de conhecimento on-line, em colaboração com várias instituições, contendo mais de 150 textos relacionados ao PMM.

A Organização Pan-Americana da Saúde (Opas/OMS) também apoiou a realização de estudos de caso, como os de Curitiba, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Maranhão, com foco na melhoria do compartilhamento de experiências e lições aprendidas. O im-



pacto positivo do Programa Mais Médicos (PMM) é apoiado por evidências robustas, demonstrando a eficácia do modelo de saúde da família na redução da mortalidade infantil e de hospitalizações, comprovando sua efetividade com base em estudos acadêmicos e organizações de saúde internacionais.

Segundo os autores, o PMM mostra um impacto significativo na saúde dos brasileiros. Quase três anos após seu início, mais de 700 pequenas cidades passaram a contar com médicos residentes, evitando que os habitantes precisassem viajar para outros municípios em busca de atendimento. Até dezembro de 2015, 12.446 médicos foram recrutados, com 88,7% dos médicos participando de cursos de especialização. O programa focou na alocação de médicos em áreas prioritárias, incluindo regiões de difícil acesso e populações vulneráveis, com 84,85% dos médicos alocados nessas áreas.

Além disso, os médicos também atenderam 34 distritos indígenas, uma população historicamente desassistida.

No SUS, o PMM contribuiu para um aumento de 14,4% na cobertura da população atendida pelas equipes de Saúde da Família (Esf), e o número de consultas médicas aumentou 33% nos municípios que receberam médicos do programa, em comparação com 14% nos municípios que não participaram. A maior resolutividade dos serviços e a melhoria na implementação do modelo de saúde da família foram outros resultados positivos.

A satisfação dos usuários com os médicos estrangeiros também foi alta, com uma pesquisa realizada pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) mostrando que 94% dos entrevistados estavam satisfeitos ou muito satisfeitos com o programa. Ainda segundo Molina, Tasca e Suárez (2016), esses resultados indicam o sucesso do PMM, que está gerando melhorias no acesso e na qualidade do atendimento, especialmente em regiões carentes, e desafiando mitos sobre a aceitação dos profissionais estrangeiros.

A abordagem de Molina, Tasca e Suárez (2016) destaca a utilização de indicadores de acessibilidade e satisfação como métodos primordiais para mensurar o impacto direto das políticas de saúde.

Considerando as discussões apresentadas nos artigos qualificados como de alta relevância para o objetivo e questões propostas neste estudo, o quadro a seguir sintetiza os resultados encontrados para os métodos de M&A em projetos públicos.

## QUADRO 5

Caracterização dos Métodos de M&A nos artigos de alta relevância

<b>Categoria de Métodos de M&amp;A</b>	<b>Descrição do Método</b>	<b>Autores</b>
<b>Participativo e Comunitário</b>	Monitoramento participativo com feedback constante da comunidade, verificação independente e comunicação bidirecional para tomada de decisão adaptativa.	Morrison-Saunders <i>et al.</i> (2023)
<b>Sistema Digital de M&amp;A</b>	Sistema de monitoramento baseado na web, com coleta automatizada de dados, alertas proativos e relatórios automáticos.	Mleke & Dida (2020)
<b>Transparência orçamentária e eficiência</b>	Indicadores que avaliam impacto econômico, social e ecológico (indicadores financeiros e não financeiros); método em três etapas (desenvolvimento, implementação e avaliação).	Ivanova <i>et al.</i> (2017)
<b>Satisfação e Acessibilidade</b>	Avaliação da satisfação dos usuários e cobertura de serviços para medir o impacto de políticas de saúde em áreas vulneráveis.	Molina, Tasca e Suárez (2016)

Fonte: elaboração própria.

Como já esperado, os métodos de M&A vão além de indicadores financeiros e apresentam uma variedade significativa de abordagens. Chama a atenção o artigo de Ivanova *et al.* (2020), o qual indica a existência de processos avaliativos com base nos impactos ecológicos do projeto, mesmo que o M&A proposto tenha foco na transparência orçamentária e eficiência.

## 4.2 MÉTODOS COMENTADOS NOS ARTIGOS DE MÉDIA RELEVÂNCIA

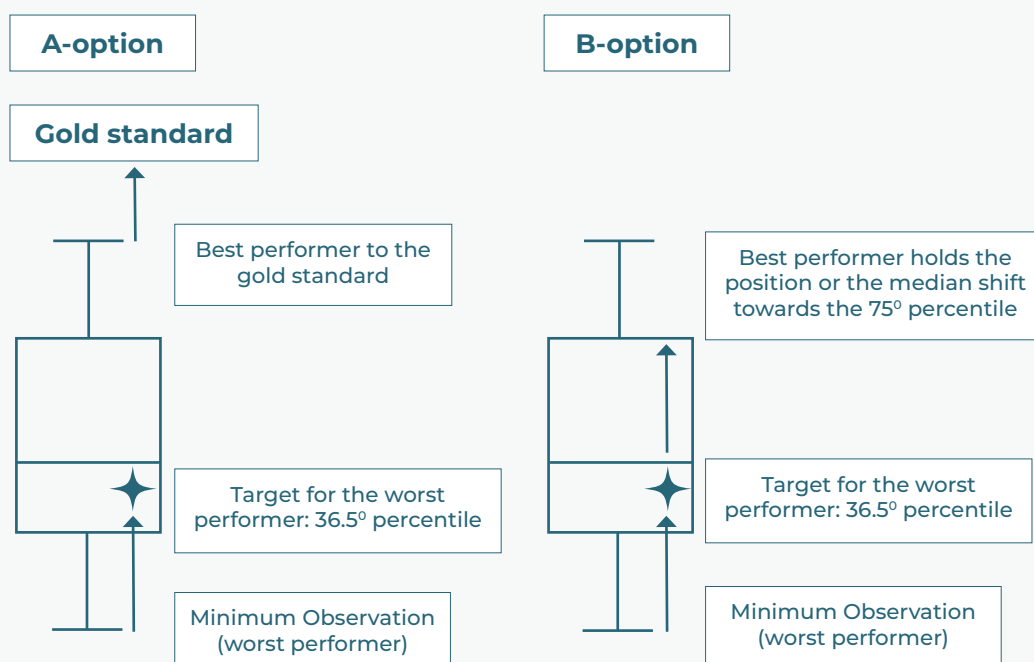
A análise dos artigos revela uma diversidade de métodos de monitoramento e avaliação (M&A) que atendem a objetivos variados, cada um adaptado ao contexto específico de estudo. Em Vainieri *et al.* (2016), a definição de metas desafiadoras e o *benchmarking* entre unidades



de saúde são empregados como métodos para avaliar e estimular o desempenho em sistemas de saúde pública, valorizando metas específicas com base em dados prévios para adequação local. A centralidade do estudo está em estabelecer um padrão comparativo que permita a comparação entre unidades de saúde. O padrão comparativo baseia-se na existência – ou não – de um padrão de excelência ou padrão normativo de desempenho. Para a opção A, o padrão de excelência (derivado da literatura ou de planos nacionais/regionais, como a cobertura vacinal) pode ser utilizado como referência. Quando não existe este padrão, a opção B é preferida, de forma a evitar o estabelecimento de metas de desempenho inatingíveis (Figura 7).

### FIGURA 7

Padrões de referência para indicadores de desempenho na comparação de unidades de saúde



Fonte: Vainieri et al. (2016).

Esse uso de *benchmarking* também surge no artigo de McDermott et al. (2014), que descreve um *framework* para Avaliação de Impacto na Saúde (HIA) com uma abordagem baseada em evidências

estruturadas em seis etapas (triagem, definição do escopo, avaliação, recomendações, relatórios e monitoramento). O *framework* foi estabelecido por revisão de literatura em bases de dados científicos, em repositórios de HIA e por meio de contatos via e-mail com profissionais internacionais. Apresenta princípios e critérios para caracterização de melhores práticas. Os princípios identificados a partir dos dados são: equidade, participação, uso ético de evidências, abordagem abrangente para saúde, sustentabilidade, outros.

Rodrigues (2023) adota uma abordagem de estudo de caso e pesquisa documental, combinando auditorias externas e análise de relatórios financeiros para avaliar o desempenho de Parcerias Público-Privadas (PPP) em hospitais portugueses. Embora muito rico em informações, o artigo não estabelece um *framework* analítico que possa ser facilmente replicado para outros contextos, uma vez que está embasado no modelo português de gestão. Mesmo assim, o estudo indica que os níveis de produção dos hospitais analisados cumpriram o que estava estipulado nos contratos, que o Estado é ineficiente no cumprimento de seu papel como supervisor dos serviços prestados pela PPP e é incapaz de analisar os resultados obtidos durante o ciclo de vida do projeto de PPP.

Essa combinação de métodos quantitativos com o uso de auditorias é também refletida em Kariuki e Reddy (2017), que aplicam um design participativo misto (qualitativo e quantitativo) para avaliar a capacidade de M&A em governos locais sul-africanos, particularmente em áreas rurais. O artigo ressalta a necessidade de integração das diferentes esferas de governo e o papel integrativo do M&A por meio da coordenação de atividades críticas como o fluxo de informações, especialmente considerando a baixa capacidade de M&A identificada nas municipalidades.

Em saúde global, Robertson e Sawadogo-Lewis (2022) utilizam a teoria da mudança (ToC) para estruturar e alinhar os objetivos de M&A, sendo o foco direcionado à criação de um modelo de avaliação que facilite a coerência entre objetivos e indicadores. O modelo envolve:

- **Desenvolver uma teoria da mudança:** articular todos os caminhos necessários para o sucesso do projeto, incluindo os objetivos intermediários que formam os “elos da cadeia” para alcançar o impacto. Os itens na teoria da mudança devem ser organizados em uma hierarquia (por exemplo, saídas, resultados e impacto).



- **Selecionar indicadores:** atribuir indicadores apropriados a cada item da teoria da mudança e organizá-los conforme os mesmos níveis hierárquicos. A lista de indicadores deve ser guiada pelas inferências que as partes interessadas querem tirar da avaliação, como medir apenas indicadores de atividade e resultados ou também medir indicadores de impacto sobre a saúde da população.
- **Selecionar fontes de dados:** identificar os métodos de coleta de dados para medir cada indicador, considerando os recursos necessários, a precisão e as limitações de cada método. Definir o momento, a frequência, o local e as pessoas responsáveis por cada coleta de dados.

Embora estas etapas sejam apresentadas de forma sequencial, o processo pode exigir interação e ajustes. Além disso, o planejamento de M&A começa após o projeto ser idealizado e as atividades definidas, podendo ser necessário revisá-las se novas informações forem levantadas durante o planejamento de M&A. Para avaliações de impacto mais rigorosas, também devem ser consideradas questões como áreas de comparação, seleção ou randomização de áreas e definição do tamanho e metodologia da amostra.

O estudo de Mayo-Alvarez *et al.* (2022) concentra-se em métodos quantitativos e na aplicação do Gerenciamento de Valor Agregado (EVM) para monitorar o cumprimento de cronogramas em projetos, com especial atenção à técnica *Earned Schedule Critical Path* (ESRC) para aumentar a precisão na mensuração do progresso. Os autores indicam que, nos últimos anos, variações do método original de valor agregado (*earned value*) foram desenvolvidas para melhorar a medição da situação do cronograma de projetos. Essas variações incluem o *critical path earned value*, o *work in progress earned value*, o *earned schedule* e o *critical path earned schedule*, cada uma tentando corrigir limitações do método original, como o foco em tarefas críticas, a medição de atrasos e a aderência ao cronograma. As variações do método foram comparadas usando o processo hierárquico analítico (AHP) e cinco critérios: variação do cronograma nas tarefas críticas, reconhecimento de atrasos, variação em unidades de tempo, medição da aderência ao cronograma e suporte de software. Os resultados mostraram que o *critical path earned schedule* é o método mais eficaz para monitorar e controlar o cronograma base do projeto, superando as outras abordagens nos critérios avaliados.

O modelo Monitoramento Orientado para Impacto (IOM), discutido por Guinea *et al.* (2015), adota enquetes e uma matriz de pontuação para avaliar impactos ao longo do tempo em projetos de pesquisa em saúde pública na União Europeia. Um marco lógico é utilizado para categorizar, de forma multidimensional, os impactos produzidos pelos projetos de pesquisa em saúde pública. Um conjunto de ferramentas foi desenvolvido para coletar dados sobre resultados e atividades, e auxiliar na avaliação de impactos, incluindo estrutura de resultados do projeto; pesquisa com coordenadores; pesquisa com usuários finais; e ferramenta de avaliação (matriz de pontuação). As categorias de impacto da matriz de pontuação – avanço do conhecimento; desenvolvimento de capacidades; direcionamento da pesquisa; informação para tomada de decisão, prática e política; saúde da população e benefícios para o setor de saúde; disseminação e transferência de conhecimento – geram uma categorização entre os projetos de alto impacto, projetos de bom impacto e projetos de baixo impacto.

Ghosh *et al.* (2021) trazem uma abordagem de métodos mistos para avaliar o *Projeto Extension for Community Healthcare Outcomes* (ECHO – Extensão para Impactos de Saúde Comunitária), incluindo uma abordagem de investigação apreciativa (*appreciative inquiry*)<sup>3</sup>, que inclui um survey, discussão em grupo focal, entrevistas semiestruturadas com informantes-chave e avaliações de prontidão. O protocolo é bastante detalhado pelos autores constituindo-se quase como um guia para uma avaliação participativa do projeto. Seu desenho geral pode ser observado na Figura 8.

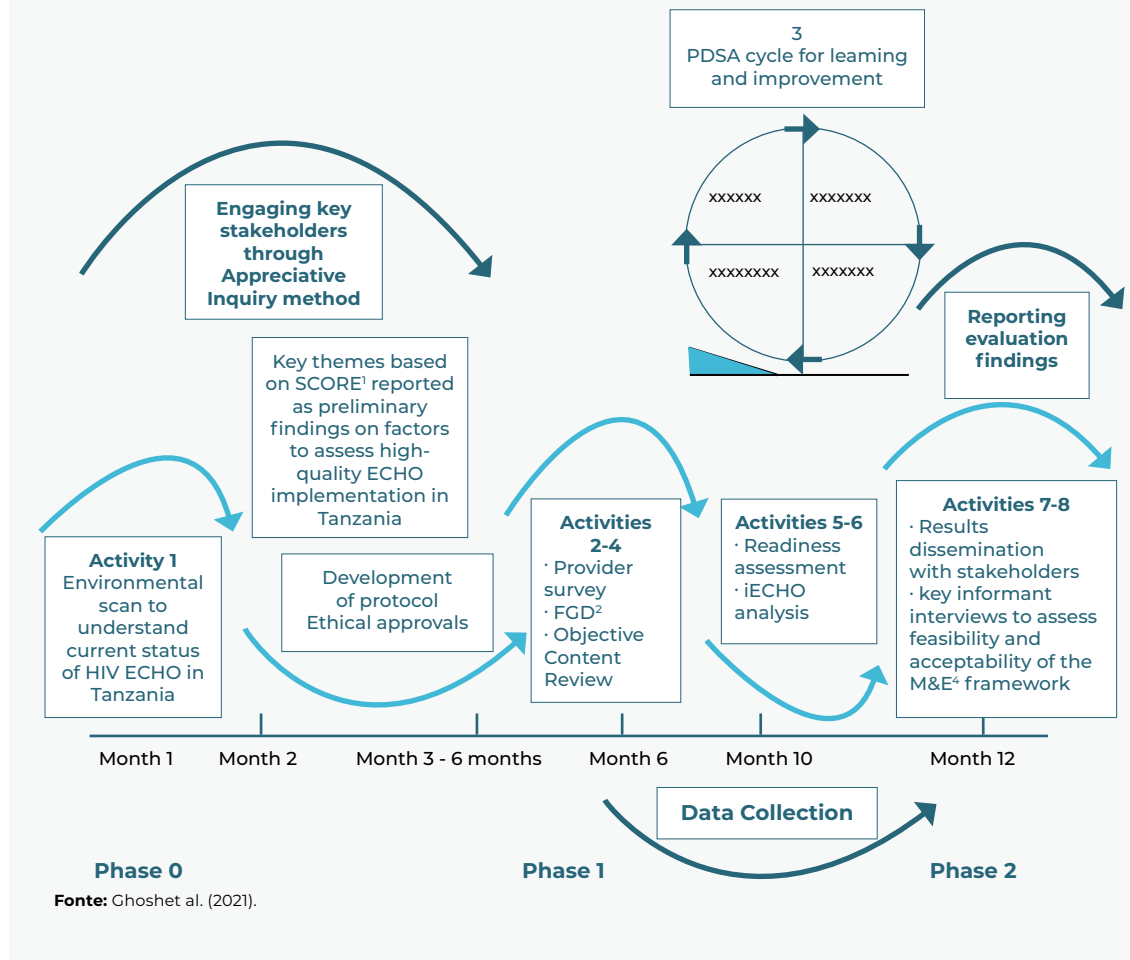
---

**3** A *appreciative inquiry* é um processo colaborativo que utiliza diálogo e perguntas para ajudar a identificar pontos fortes, oportunidades e vantagens em uma comunidade, organização ou equipe. É uma abordagem baseada em pontos fortes que se concentra no que está funcionando bem e em como desenvolver isso, no lugar de identificar problemas e procurar soluções.



**FIGURA 8**

Fases de implementação da avaliação do Projeto ECHO



Bramesfeld *et al.* (2016) exploram os Sistemas de Melhoria da Qualidade (QIS) implementados em países europeus e em Israel, utilizando dados de rotina e relatórios públicos de desempenho para fortalecer a transparência e a responsabilidade no sistema de saúde. Além dos dados públicos e de rotinas, o estudo valeu-se de pesquisa on-line com informantes-chave de agências europeias e israelenses responsáveis por desenvolver e implementar QIS obrigatórios e nacionais na área da saúde, utilizando indicadores para avaliação empírica de desempenho. O estudo foi apoiado por uma reunião em grupo com os informantes-chave, caracterizando os QIS de acordo com os setores abrangidos, da-

dos de rotina, metodologia qualitativa, foco no paciente, mecanismos de melhoria, impacto dos QIS. Os autores ressaltam como essencial a troca de experiências e o aprimoramento contínuo dos sistemas.

Os demais artigos de média relevância analisados envolvem áreas afeitas aos projetos de saúde implementados por diferentes governos e podem contribuir mais diretamente com questões específicas. Issak e Silas (2023) avaliam a correlação entre o desenvolvimento de capacidades em M&A e o desempenho do Programa Trabalhadores de Saúde Comunitária na região de Banadir/Somália. Danforth *et al.* (2023) estudam o M&A de pacotes essenciais de serviços de saúde (EPHS).

O estudo revisa experiências de M&A e propõe um *framework* nacional de monitoramento e avaliação: *Reach, Effectiveness, Adoption, Implementation, and Maintenance* (Alcance, Eficácia, Adoção, Implementação e Manutenção) para a implementação de políticas. Peters *et al.* (2022) tratam da construção de uma rede de pesquisa baseada na prática para a integração da assistência à saúde. Este artigo difere dos demais ao propor, no processo de construção da rede, o monitoramento da ação na rede e não em unidades de análise delimitadas como projetos, programas, organizações ou indivíduos. Por fim, o artigo de Healy *et al.* (2024) trata de facilitadores e barreiras ao M&A em programa de fornecimento de seringas para usuários de drogas e será melhor explorado nas seções de melhores práticas e desafios.

O Quadro 6 apresenta a categorização dos métodos de M&A discutidos pelos autores dos artigos selecionados.



## QUADRO 6

Caracterização dos métodos de M&A nos artigos de média relevância

<b>Categoria de Métodos de M&amp;A</b>	<b>Descrição do Método</b>	<b>Autores</b>
<b>Definição de Metas e Benchmarking</b>	Estabelecimento de metas desafiadoras e comparação de desempenho entre unidades de saúde para promover melhorias.	Vainieri <i>et al.</i> (2016)
<b>Avaliação de Impacto em Saúde (HIA)</b>	Processo dividido em seis etapas: triagem, definição de escopo, avaliação, recomendações, relatórios e monitoramento; ferramenta para Avaliação de Impacto em Saúde (HIA) com base em princípios de equidade, participação, uso ético de evidências, abordagem abrangente para saúde, sustentabilidade e outros e respectivos critérios.	McDermott <i>et al.</i> (2014)
<b>Auditoria e Análise Documental</b>	Uso de auditorias externas e análise de relatórios financeiros para acompanhar o desempenho e a conformidade contratual.	Rodrigues (2023)
<b>Design participativo</b>	Design participativo que combina abordagens quantitativas e qualitativas para análise de capacidade de M&A em áreas rurais.	Kariuki e Reddy (2017)
<b>Teoria da Mudança (ToC)</b>	Investigação apreciativa (appreciative inquiry), que inclui survey, grupo focal, entrevistas semiestruturadas com informantes-chave e avaliações de prontidão para M&A.	Ghosh <i>et al.</i> (2021)
<b>Teoria da Mudança (ToC)</b>	Uso da ToC para alinhar objetivos intermediários e finais, garantindo que cada indicador reflita diretamente os resultados.	Roberton e Sawadogo-Lewis (2022)
<b>Gerenciamento de Valor Agregado</b>	Monitoramento de cronogramas com indicadores financeiros e variações em cronogramas; uso do "Earned Schedule Critical Path" (ESRC).	Mayo-Alvarez <i>et al.</i> (2022)
<b>Modelo de Monitoramento Orientado ao Impacto (IOM)</b>	Enquete para coordenadores e usuários, matriz de pontuação para categorizar impactos e avaliar resultados em saúde pública.	Guinea <i>et al.</i> (2015)
<b>Qualidade</b>	Uso de dados de rotina, questionário online e reunião de grupo para avaliação de desempenho e relatórios públicos que proporcionam transparência e responsabilidade.	Bramesfeld <i>et al.</i> (2016)

Fonte: elaboração própria.

Neste conjunto de artigos observa-se métodos menos ortodoxos, com inclusão de critérios de ética nas evidências, avaliação comparativa de desempenho, avaliação de ação em redes e *appreciative inquiry*. As questões éticas e novas abordagens de métodos de pesquisa ocorrem em artigos mais recentes podendo indicar que, além da pluralidade de métodos de M&A, os métodos de investigação para construção dos modelos de M&A também estão se pluralizando. Isso pode abrir novas perspectivas para os programas e as políticas públicas em saúde.

### 4.3 MÉTODOS COMENTADOS NOS ARTIGOS DE BAIXA RELEVÂNCIA

Charbonneau *et al.* (2024) realizaram uma revisão de literatura nas bases de dados MEDLINE e Embase para discutir o uso adequado de medicamentos em políticas de saúde, buscando investigar como os contextos e os mecanismos políticos podem afetar os resultados de intervenções nacionais ou no sistema de saúde para promover o uso adequado de medicamentos (definido como aumento do uso de medicamentos subutilizados ou diminuição do uso inadequado de medicamentos). De 1.318 estudos identificados, 18 atenderam aos critérios de inclusão. Foram identificadas 13 políticas distintas. Três fatores principais relacionados à política sustentaram intervenções bem-sucedidas: envolvimento de provedores e pacientes por meio de intervenções programáticas; coordenação central por agências nacionais dedicadas às políticas de medicamentos; e o estabelecimento de uma estratégia explícita e integrada de política nacional de medicamentos.

Minvielle *et al.* (2023) também recorrem à revisão de literatura para examinar o uso das medidas relatadas pelos pacientes (PRMs) como indicadores de qualidade para comparação do desempenho de unidades de saúde e identificar os desafios enfrentados no caso da oncologia. Quatro tipos de barreiras a esse uso específico foram identificados, relacionadas à definição de um conjunto padrão, validade científica, coleta de dados e à ação prática dessas medidas.



McGill *et al.* (2021) realizaram uma revisão crítica de literatura e consulta com especialistas para classificar e descrever diferentes métodos de sistemas complexos aplicados à avaliação em saúde pública e para examinar os tipos de evidências avaliativas geradas por esses métodos. O *framework* de análise dos processos avaliativos, paralelamente às fases de planejamento, execução, avaliação e posterior entrega das intervenções, inclui: 1) teorização;

2) previsão (simulação); 3) avaliação de processo; 4) avaliação de impacto; e 5) previsão adicional (simulação). A partir do *framework*, as abordagens metodo- lógicas foram categorizadas em: mapeamento, modelagem, análise de redes e “formulação de sistemas” (aplicação da perspectiva de sistemas complexos a diversos designs de estudo).

Sauter *et al.* (2020) apresentam um instrumento de avaliação genérico para o fortalecimento de capacidades baseado em organizações promotoras de saúde. O Protocolo de Avaliação (Protocolo EVA) resultante consiste em três partes: 1) perguntas sobre os objetivos gerais de cada reunião de *stakeholders* e uma descrição dos participantes, 2) perguntas específicas abertas sobre as oito dimensões de desenvolvimento de capacidade observadas na reunião – participação, liderança, avaliação de problemas, consciência crítica, mobilização de recursos, ligações externas e redes, relação com o pesquisador facilitador, gestão de projetos, 3) perguntas sobre as competências recém-adquiridas dos membros do grupo – expertise e habilidades com relação à atividade física, competências em promoção da saúde baseadas no contexto (infraestrutura e ambiente para atividade física).

Goderis *et al.* (2020) apresentam uma avaliação para o Programa de Cuidados Integrados (ICP) composto por 12 projetos-piloto. Os projetos para pessoas com doenças crônicas na Bélgica visam melhoria da saúde da população, melhoria das experiências de pacientes e prestadores de serviços e melhoria da eficiência de custos. A avaliação qualitativa tem por base análise de relatórios anuais dos ICPs, estudos de caso selecionados e grupos focais com *stakeholders*. Os indicadores de processos e resultados dos projetos são baseados em dados administrativos sobre saúde da população, qualidade e custos dos cuidados. Também inclui uma pesquisa anual para coletar dados sobre os resultados e experiências relatados pelos pacientes, assim como medidas relatadas pelos prestadores sobre colaboração interprofissional e bem-

-estar adequado. A proposta de avaliação é desenvolvida por meio da cocriação, envolvendo os *stakeholders* na sua definição.

Hall e Ba Li (2015) realizam uma pesquisa sobre métodos de M&A para os projetos *One Health* do Projeto Capacitação em EcoSaúde na Ásia. Os métodos de M&A incluíram o desenvolvimento de marcadores de progresso, uso de questionários pré e pós-oficina e on-line, entrevistas, discussões em pequenos grupos, análise de lacunas, indicadores de desempenho e análise SWOT.

Nos artigos de baixa relevância selecionados, observam-se revisões de literatura combinadas com coleta de dados primários por meio de entrevistas individuais ou grupos focais. Não há uma novidade de métodos de M&A com relação aos artigos anteriores, exceção feita a McGill *et al.* (2021) que citam explicitamente a simulação como um dos componentes do *framework* de M&A proposto.





## 5. MELHORES PRÁTICAS E RECOMENDAÇÕES EM M&A

A integração de cuidados de saúde e a pesquisa baseada na prática têm se tornado temas centrais nas discussões sobre a melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços de saúde. Os estudos recentes destacam a importância das Redes de Pesquisa Baseadas na Prática (PBRNs) como mecanismos eficazes para conectar profissionais de saúde, pesquisadores e comunidades, visando atender às necessidades locais e promover a inovação no cuidado. O artigo de Peters *et al.* (2022) enfatiza a construção de uma colaboração sustentável entre uma PBRN e um Centro de Pesquisa e Tradução em Saúde Avançada (AHRTC), com o objetivo de desenvolver uma plataforma de pesquisa que melhore a continuidade do cuidado ao longo do sistema de saúde.

Além disso, a necessidade de um monitoramento e avaliação (M&E) eficaz das Estratégias de Pacote de Benefícios de Saúde (EPHS) em países de baixa e média renda (LMICs) é abordada em estudos como o de Danforth *et al.* (2023). Esses estudos propõem um novo *framework* para M&E que considera a implementação e o impacto das EPHS no contexto da cobertura universal de saúde (UHC), destacando a importância de integrar dados de diferentes fontes para avaliar a eficácia das políticas de saúde.

Essas abordagens, que combinam a pesquisa prática com avaliação de políticas, visam não apenas melhorar a qualidade do atendimento, mas também garantir que os serviços de saúde sejam acessíveis e relevantes para as comunidades que servem. A colaboração entre diferentes partes interessadas, incluindo profissionais de saúde, acadêmicos e membros da comunidade, é fundamental para o sucesso dessas iniciativas, promovendo um diálogo contínuo e um feedback que alinhe os projetos às expectativas e às necessidades da sociedade.

## 5.1 PRÁTICAS E RECOMENDAÇÕES PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM PROJETOS NOS ARTIGOS DE ALTA RELEVÂNCIA

A crescente complexidade dos projetos e programas nas áreas de saúde, meio ambiente, governança e infraestrutura destaca a importância de sistemas eficazes de Monitoramento e Avaliação (M&A). Os quatro artigos analisados – Morrison-Saunders *et al.* (2023), Mleke & Dida (2020), Ivanova *et al.* (2017) e Molina, Tasca e Suárez (2016) – apresentam recomendações específicas para fortalecer práticas de M&A, mas cada um foca em contextos e abordagens que refletem a diversidade de desafios e oportunidades no uso desses métodos.

Um tema central é a transparência, presente em todas as recomendações dos artigos. Morrison-Saunders *et al.* (2023) ressaltam a necessidade de tornar os materiais de avaliação de impacto (AI) acessíveis ao público, recomendando a criação de registros centralizados e plataformas on-line para facilitar o acesso e a consulta a dados relevantes. A proposta busca engajar o público, oferecendo informações compreensíveis e detalhadas sobre o processo e acompanhamento da AI, o que reflete uma tendência em projetos de M&A mais participativos e responsáveis.

Mleke & Dida (2020) sugerem que a criação de relatórios automáticos e seu compartilhamento com *stakeholders* promove a transparência em tempo real, o que aumenta a colaboração e permite uma supervisão contínua do progresso dos projetos. Ivanova *et al.* (2017) reforçam essa perspectiva ao promoverem a transparência em todas as etapas do ciclo de vida dos projetos, permitindo um controle social mais abrangente.



O engajamento da comunidade e de outros *stakeholders* também é uma prática amplamente recomendada. Morrison-Saunders *et al.* (2023) e Ivanova *et al.* (2017) promovem ativamente o envolvimento da sociedade civil, sugerindo o monitoramento participativo e a inclusão de conhecimentos tradicionais e indígenas nos programas de avaliações de impacto. Essa abordagem não só fortalece o vínculo entre as comunidades e os gestores de projetos, mas também aumenta a legitimidade e a eficácia das práticas de monitoramento.

Mleke & Dida (2020) também propõem parcerias com doadores e agências internacionais, o que indica a importância da colaboração multissetorial para o sucesso dos sistemas de M&A. Da mesma forma, Molina, Tasca e Suárez (2016) sugerem que a inclusão de *stakeholders* no planejamento e na implementação de programas ajuda a garantir que as necessidades e interesses locais sejam atendidos.

Outro elemento que é amplamente discutido é o papel da tecnologia. Mleke & Dida (2020) recomendam o uso de sistemas digitais de M&A e a automação de alertas para monitoramento, o que padroniza e acelera o processo de coleta e análise de dados. Ivanova *et al.* (2017) e Molina, Tasca e Suárez (2016) também reconhecem a importância da tecnologia, sugerindo o uso de Big Data e ferramentas de visualização para facilitar o monitoramento em tempo real e a análise de dados de fontes variadas, enriquecendo a qualidade e o alcance das avaliações.

O desenvolvimento de competências e a capacitação técnica das equipes de M&A aparecem como temas cruciais em vários artigos. Mleke e Dida (2020) e Ivanova *et al.* (2017) propõem investimentos em treinamento para que os funcionários possam operar sistemas de M&A de forma autônoma e eficiente, o que diminui a dependência de consultores externos e promove a sustentabilidade a longo prazo. Molina, Tasca e Suárez (2016) também veem a capacitação como essencial para garantir a qualidade das avaliações, ao mesmo tempo em que aumenta a autonomia e a competência das equipes locais.

A adaptação contínua e a flexibilidade para ajustar as práticas de M&A são fundamentais para garantir que o sistema se mantenha relevante e eficiente. Morrison-Saunders *et al.* (2023) e Ivanova *et al.* (2017) abordam a importância de uma gestão adaptativa, em que os ajustes são feitos conforme os resultados do monitoramento. Mleke e Dida (2020) recomendam a prototipagem evolutiva e ajustes contínuos com base no feedback dos usuários, uma estratégia que possibilita responder rapidamente a desafios emergentes e necessidades específicas.

## QUADRO 7

Principais recomendações dos autores Morrison-Saunders *et al.* (2023)

Recomendações	Descrição	Foco Principal
<b>1. Facilidade de Acesso aos Materiais Publicados</b>	Tornar os materiais de envio de Avaliação de Impacto (AI) acessíveis publicamente, em formatos físicos e digitais.	Acesso e Transparência
<b>2. Transparência Completa</b>	Garantir clareza e acessibilidade dos documentos de AI para engajamento público.	Transparência
<b>3. Clareza no Processo de Acompanhamento</b>	Esclarecer governança, monitoramento e participação pública no acompanhamento da AI.	Governança e Participação Pública
<b>4. Oportunidade de Contribuição Pública</b>	Permitir que o público influencie as decisões durante o acompanhamento da AI.	Participação Pública
<b>5. Acesso Contínuo às Atividades de Acompanhamento</b>	Garantir ao público acesso contínuo e feedback nas atividades de acompanhamento.	Monitoramento Contínuo
<b>6. Verificação Independente</b>	Implementar verificadores independentes para objetividade e legitimidade das avaliações de impacto.	Legitimidade e Objetividade
<b>7. Comunicação Bidirecional</b>	Facilitar o diálogo entre comunidades, proponentes e reguladores.	Comunicação e Colaboração
<b>8. Estabelecimento de Parcerias</b>	Formar parcerias entre proponentes e comunidades para fortalecimento do monitoramento.	Colaboração
<b>9. Inclusão de Conhecimentos Indígenas</b>	Incorporar sistemas de conhecimento e valores indígenas nas atividades de acompanhamento.	Inclusão Cultural
<b>10. Monitoramento Participativo</b>	Envolver a comunidade local diretamente no monitoramento e coleta de dados.	Engajamento Comunitário
<b>11. Gestão Adaptativa</b>	Realizar ajustes contínuos no projeto com base nos resultados do monitoramento.	Flexibilidade e Adaptação

Fonte: elaboração própria.



## QUADRO 8

Principais recomendações dos autores Mleke e Dida (2020)

Recomendações	Descrição	Foco Principal
<b>1. Ampliação do Uso de Sistemas Eletrônicos</b>	Expansão de sistemas digitais de M&A para outros setores governamentais.	Digitalização
<b>2. Capacitação e Treinamento Técnico</b>	Treinamento de funcionários para operação eficaz dos sistemas de M&A.	Capacitação e Sustentabilidade
<b>3. Integração com Parceiros Internacionais</b>	Colaborações com doadores e agências para alinhamento com padrões globais.	Parcerias Internacionais
<b>4. Automação de Alertas Proativos</b>	Inclusão de alertas automáticos para notificações sobre problemas ou atrasos.	Proatividade e Agilidade
<b>5. Facilitação de Relatórios e Transparência</b>	Relatórios automáticos para transparência com <i>stakeholders</i> .	Transparência e Colaboração
<b>6. Adaptação e Evolução Contínua do Sistema</b>	Ajustes contínuos baseados no feedback dos usuários, alinhando o sistema às necessidades.	Adaptação e Feedback Contínuo

Fonte: elaboração própria.

## QUADRO 9

Principais recomendações dos autores Ivanova *et al.* (2017)

Recomendações	Descrição	Foco Principal
<b>1. Orçamento Baseado em Programas</b>	Vincular recursos a objetivos e resultados específicos para avaliar eficácia.	Eficiência Orçamentária
<b>2. Desenvolvimento de Indicadores</b>	Criar indicadores de desempenho para avaliação ampla de resultados.	Indicadores de Desempenho
<b>3. Transparência na Gestão Orçamentária</b>	Divulgar informações orçamentárias de maneira acessível ao público.	Transparência
<b>4. Participação do Público e Stakeholders</b>	Incentivar o envolvimento da sociedade civil no planejamento e na avaliação de projetos.	Participação Pública
<b>5. Utilização de Tecnologias de Informação</b>	Uso de Big Data e tecnologias de visualização para facilitar o monitoramento.	Tecnologia e Big Data
<b>6. Abordagem Participativa nas Avaliações</b>	Integrar a avaliação participativa envolvendo beneficiários no processo de avaliação.	Avaliação Inclusiva
<b>7. Práticas Ágeis de Avaliação</b>	Uso de metodologias ágeis para respostas rápidas a mudanças nas condições de M&A.	Flexibilidade e Agilidade

Fonte: elaboração própria.

## QUADRO 10

Principais recomendações dos autores Molina, Tasca e Suárez (2016)

Recomendações	Descrição	Foco Principal
<b>1. Definição Clara de Indicadores</b>	Basear indicadores no modelo de Donabedian para guiar coleta e análise de dados.	Definição de Indicadores
<b>2. Integração de Dados Multissociais</b>	Combinar dados qualitativos e quantitativos para uma análise mais rica.	Integração de Dados
<b>3. Desenvolvimento de uma Plataforma de Conhecimento</b>	Manter plataforma on-line para compartilhamento de dados e boas práticas.	Transparência e Disseminação de Informações
<b>4. Foco na Capacitação e na Formação</b>	Investir na formação contínua das equipes para uma M&A de qualidade.	Capacitação
<b>5. Adoção de Abordagens Inclusivas</b>	Engajar a comunidade e <i>stakeholders</i> na implementação do programa para refletir necessidades locais.	Inclusão e Engajamento
<b>6. Fortalecimento da Infraestrutura de Dados</b>	Investir em sistemas robustos para coleta e análise de dados em tempo real.	Infraestrutura de Dados

Fonte: elaboração própria.

Os artigos oferecem *insights* valiosos sobre práticas e recomendações de M&A, com convergências e particularidades que refletem o contexto de cada estudo. Morrison-Saunders *et al.* (2023) trazem um enfoque na transparência e na inclusão comunitária, enquanto Mleke e Dida (2020) focam na digitalização e na automação como formas de agilizar processos e reforçar a transparência. Ivanova *et al.* (2017) e Molina, Tasca e Suárez (2016) destacam o valor do engajamento inclusivo e da colaboração, enfatizando a importância de sistemas robustos para análise de dados. A Figura 9 expressa a importância das questões ligadas à transparência e à participação cidadã nos métodos de M&A.



**FIGURA 9**

Nuvem de palavras do foco principal das recomendações dos autores dos artigos de alta relevância



Fonte: autoria própria.





## 6. DESAFIOS ENFRENTADOS NAS PRÁTICAS DE M&A

Compreender os desafios no monitoramento e avaliação (M&A) de programas e projetos de cooperação é essencial para a efetividade e a sustentabilidade das políticas públicas e iniciativas de desenvolvimento. O M&A atua como um pilar fundamental na gestão de programas, pois fornece dados e análises que orientam tomadas de decisão informadas, permitem a correção de rumos durante a implementação e oferecem uma visão clara sobre os resultados e o impacto de cada ação. No entanto, a prática do M&A enfrenta obstáculos que vão desde a falta de infraestrutura tecnológica e recursos financeiros até a resistência dos *stakeholders* à adoção de novas metodologias e práticas. Esses desafios não apenas dificultam a eficácia dos processos de M&A, mas também comprometem a transparência, a responsabilização e, muitas vezes, a confiança do público nos projetos em execução.

A revisão dos artigos de Morrison-Saunders *et al.* (2023), Mleke e Dida (2020), Ivanova *et al.* (2017) e Molina, Tasca e Suárez (2016) permite identificar não apenas os desafios comuns a diferentes áreas de aplicação do M&A, mas também as soluções e as abordagens recomendadas para superá-los. Por exemplo, a inclusão da participação pública e o uso de tecnologia emergem como práticas que podem revolucionar



o campo, ampliando o alcance e a eficiência dos processos de M&A. Ao mesmo tempo, os artigos revelam a importância de uma abordagem contextualizada, que considere as especificidades culturais, regionais e políticas de cada programa.

Por meio da análise desses estudos, é possível aprender que desafios técnicos, como a necessidade de sistemas automatizados, podem ser mitigados com o uso adequado de tecnologia. Desafios humanos, como a capacitação e a inclusão das comunidades, destacam a importância de uma gestão mais inclusiva e colaborativa. Finalmente, obstáculos institucionais como barreiras burocráticas e limitação de recursos financeiros apontam para a necessidade de políticas públicas que incentivem maior integração entre diferentes níveis de governança.

Assim, a compreensão aprofundada desses desafios permite não só identificar pontos de melhoria nas práticas de M&A, mas também promover uma governança mais transparente e inclusiva, alinhada com os princípios de eficiência e responsabilidade pública.

## 6.1 ANÁLISE DOS ARTIGOS DE ALTA RELEVÂNCIA

Os desafios encontrados na literatura sobre monitoramento e avaliação (M&A) de programas de cooperação técnica e de políticas públicas são variados e complexos, abrangendo aspectos técnicos, humanos e institucionais. Morrison-Saunders *et al.* (2023) discutem barreiras significativas na comunicação e na transparência que limitam a participação pública. A dificuldade em garantir acesso a informações claras e em tempo real pode comprometer a confiança da comunidade nas atividades de M&A, especialmente nas fases de acompanhamento. A falta de clareza sobre os processos de M&A, segundo os autores, dificulta a participação da comunidade, especialmente de grupos minoritários, como as comunidades indígenas, que são essenciais para o sucesso das práticas participativas. A inclusão do feedback da população é um desafio que também ecoa na pesquisa, sugerindo uma dificuldade comum em incorporar vozes externas, sejam elas das comunidades ou dos usuários dos serviços.

Mleke e Dida (2020) identificam desafios no setor tecnológico, em particular a transição de sistemas manuais para um modelo automatizado. Na Tanzânia, os sistemas de monitoramento manual apresentam problemas de consistência e eficácia, enquanto a implementação de um sistema baseado na web enfrenta barreiras devido à falta de expertise técnica e de recursos financeiros. Esse desafio de capacitação técnica também é abordado por Ivanova *et al.* (2017) em relação ao monitoramento de projetos estatais na Rússia, onde a resistência a mudanças e a falta de colaboração entre *stakeholders* adicionam obstáculos à implementação de um quadro orçamentário transparente.

Os desafios institucionais, que se manifestam por meio de barreiras burocráticas e limitações de recursos, são destacados tanto por Ivanova *et al.* (2017) quanto por Molina, Tasca e Suárez (2016) no contexto brasileiro. Este estudo mostra como a complexidade de coordenação em um programa como o Mais Médicos requer colaboração entre várias camadas de governo e organizações, o que frequentemente resulta em tensões políticas. Além disso, as limitações temporais dificultam a medição de impactos de longo prazo em indicadores de saúde, exigindo uma análise mais aprofundada e dados adicionais. A diversidade geográfica e regional do Brasil também apresenta desafios, com necessidade de estratificação e análise contextualizada dos dados.



## QUADRO 11

Principais desafios mencionados por categoria e por autoria – artigos de alta relevância

<b>Categoria de desafio</b>	<b>Descrição dos Desafios</b>	<b>Autores</b>
<b>TÉCNICOS</b>		
<b>Acesso e transparência dos dados</b>	Dificuldade de garantir acesso claro e imediato a informações, impactando a confiança e o engajamento público.	Morrison- Saunders <i>et al.</i> (2023); Ivanova <i>et al.</i> (2017)
<b>Integração e automação de sistemas</b>	Transição de sistemas manuais para plataformas automatizadas e integração de dados em sistemas descentralizados.	Mleke & Dida (2020)
<b>Limitações tecnológicas</b>	Falta de infraestrutura para implementar ferramentas e sistemas modernos de M&A.	Ivanova <i>et al.</i> (2017)
<b>Complexidade metodológica</b>	Dificuldades na implementação de metodologias padronizadas, especialmente para comparar dados entre regiões ou países.	Molina <i>et al.</i> (2016)
<b>HUMANOS</b>		
<b>Capacitação técnica</b>	Necessidade de melhorar o treinamento e o conhecimento técnico das equipes envolvidas.	Ivanova <i>et al.</i> (2017); Mleke & Dida (2020)
<b>Resistência a mudanças</b>	Resistência dos <i>stakeholders</i> e equipes em adotar novas metodologias ou sistemas de M&A.	Ivanova <i>et al.</i> (2017)
<b>Inclusão de minorias e perspectiva dos pacientes</b>	Desafios na inclusão de comunidades indígenas e de pacientes no processo de M&A.	Morrison- Saunders <i>et al.</i> (2023)
<b>INSTITUCIONAIS</b>		
<b>Barreiras burocráticas</b>	Obstáculos burocráticos e administrativos dificultando a implementação eficaz de M&A.	Ivanova <i>et al.</i> (2017); Molina <i>et al.</i> (2016)
<b>Falta de recursos financeiros</b>	Limitação de financiamento para desenvolvimento e manutenção de sistemas de M&A.	Ivanova <i>et al.</i> (2017); Mleke & Dida (2020)
<b>Desafios na coordenação interinstitucional</b>	Complexidade de coordenação entre vários níveis de governo e organizações.	Molina <i>et al.</i> (2016)
<b>Desafios políticos</b>	Tensão entre diferentes níveis de governo e entre as políticas nacionais e locais.	Molina <i>et al.</i> (2016)
<b>Limitações temporais</b>	Dificuldade em medir impactos de longo prazo devido à falta de dados e tempo necessário para coleta.	Molina <i>et al.</i> (2016)

Fonte: elaboração própria.

## 6.2 DESAFIOS ANALISADOS NOS ARTIGOS DE MÉDIA RELEVÂNCIA

Os desafios enfrentados nos estudos variam desde questões metodológicas até barreiras estruturais e organizacionais. Vainieri *et al.* (2016) destacam as dificuldades de adaptação das metas e avaliações para diferentes contextos regionais e culturais, assim como a variação de desempenho entre as unidades de saúde, que gera desafios para o *benchmarking*. Em McDermott *et al.* (2014), observa-se que a implementação de *frameworks* de Avaliação de Impacto na Saúde (HIA) enfrenta desafios de equidade e sustentabilidade, com variação significativa na qualidade das orientações e na integração de considerações éticas.

Rodrigues (2023) aponta que as PPPs em hospitais portugueses enfrentam problemas como a dependência de consultores externos e a falta de padronização dos indicadores, o que limita a eficácia do monitoramento. Kariuki e Reddy (2017) observam desafios de alinhamento entre objetivos locais e políticas nacionais na África do Sul, enquanto Robertson e Sawadogo-Lewis (2022) destacam a complexidade e os custos de M&A, que criam pressão por resultados rápidos que muitas vezes não agregam valor real.

Mayo-Alvarez *et al.* (2022) discutem a ausência de suporte tecnológico e a complexidade dos indicadores no Gerenciamento de Valor Agregado (EVM). Guinea *et al.* (2015) indicam dificuldades em medir impactos de longo prazo e em obter dados de qualidade. Ghosh *et al.* (2021) identificam a infraestrutura limitada para monitoramento contínuo e o alto custo de métodos mistos como barreiras para uma implementação eficiente do Projeto ECHO em contextos de saúde pública, revelando a necessidade de simplificação para manter o engajamento dos *stakeholders*.

O estudo de Haely *et al.* (2024), observa que a coleta de dados em Sistemas de Serviços de Prevenção (SSPs) é comum, mas existem poucas informações sobre os facilitadores e as barreiras para sua implementação. O estudo encontrou que os sistemas de dados nos SSPs variam, sendo que facilitadores incluem a adaptação dos sistemas às necessidades locais e o acesso a mais financiamento com dados bem estruturados. Já as barreiras envolvem limitações analíticas, falta de transparência nos dados agregados dos financiadores e a sobrecarga



de coleta de dados para atender aos requisitos de relatório. O estudo sugere mais diálogo entre SSPs e financiadores, maior transparência e harmonização nos indicadores para melhorar a avaliação e o impacto dos serviços, sem comprometer o foco dos SSPs.

Bramesfeld *et al.* (2016) apontam para uma complexidade organizacional nos Sistemas de Melhoria da Qualidade (QIS) em diferentes países europeus. A variedade de políticas nacionais dificulta a comparação de dados e a implementação de práticas comuns, complicando a interoperabilidade dos sistemas. Além disso, a inclusão da perspectiva dos pacientes, embora recomendada, é limitada por questões de proteção de dados e por desafios metodológicos.

## QUADRO 12

Principais desafios mencionados por categoria e por autoria artigos de média relevância

Categoria do Desafio	Descrição do Desafio	Autores
<b>Desafios de Definição e Adaptação de Metas</b>	Dificuldade em equilibrar ambição e realismo nas metas e em adaptar metas a diferentes contextos regionais.	Vainieri <i>et al.</i> (2016)
	Adaptação dos métodos de M&A a variáveis contextuais e culturais regionais.	Vainieri <i>et al.</i> (2016); Kariuki e Reddy (2017)
<b>Desafios Metodológicos e de Consistência</b>	Variação significativa na qualidade e na coerência dos <i>frameworks</i> de M&A em saúde devido à falta de padrões.	McDermott <i>et al.</i> (2014); Bramesfeld <i>et al.</i> (2016)
	Complexidade dos indicadores e necessidade de simplificação para uso prático.	Mayo-Alvarez <i>et al.</i> (2022); Ghosh <i>et al.</i> (2021);
	Dificuldade em capturar e avaliar impactos de longo prazo nos projetos de saúde pública.	Guinea <i>et al.</i> (2015)
<b>Desafios de Recursos e Suporte Técnico</b>	Limitações em recursos humanos e financeiros para M&A eficiente em PPPs de saúde.	Rodrigues (2023); Kariuki e Reddy (2017); Issak e Silas (2022)
	Falta de suporte tecnológico e ferramentas adequadas para métodos complexos como o EVM.	Mayo-Alvarez <i>et al.</i> (2022)
	Infraestrutura limitada para coleta de dados contínua e uso de métodos mistos.	Ghosh <i>et al.</i> (2021); Danforth <i>et al.</i> (2023)

<b>Categoria do Desafio</b>	<b>Descrição do Desafio</b>	<b>Autores</b>
<b>Desafios de Alinhamento e Coordenação</b>	Alinhamento insuficiente entre objetivos locais e políticas nacionais, afetando a implementação de M&A em governos locais.	Kariuki e Reddy (2017)
	Dependência de consultores externos e falta de padronização entre PPPs e hospitais públicos.	Rodrigues (2023)
	Variedade nas abordagens de coleta e uso de dados entre diferentes financiadores, prejudicando a harmonização.	Healy <i>et al.</i> (2024)
<b>Desafios de Sustentabilidade e Engajamento</b>	Sustentabilidade limitada dos <i>frameworks</i> de M&A e falta de engajamento de <i>stakeholders</i> ao longo do processo.	McDermott <i>et al.</i> (2014); Ghosh <i>et al.</i> (2021); Peters <i>et al.</i> (2022)
	Falta de feedback dos financiadores e necessidade de harmonização nos requisitos de coleta de dados.	Healy <i>et al.</i> (2024)
	Custos elevados associados à aplicação de métodos de avaliação complexos.	Roberton e Sawadogo- Lewis (2022); Ghosh <i>et al.</i> (2021)

**Fonte:** elaboração própria.



## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O quantitativo de 1.224 artigos encontrados na seleção inicial reflete a vastidão do campo. No entanto, a focalização em projetos que envolvam organizações governamentais em atuação conjunta com outros atores – área de atuação do Decoop/MS – reduz consideravelmente o número de pesquisas publicadas. Isso pode indicar que o M&A de projetos e cooperações é uma atividade cuja dinâmica de transformação é atrelada mais fortemente às práticas dos atores diretamente envolvidos com as atividades de M&A do que ao desenvolvimento científico da área. Logo, parece que introdução de inovações ocorre no sentido inverso ao corriqueiramente assumido pelos modelos teóricos de inovação. As implicações desta dinâmica “invertida” de geração de inovações em M&A, se, por um lado, resultam em modelos de M&A mais afeitos aos desafios específicos de áreas ou modelos de gestão, por outro lado, implicam maior dificuldade de construção de métodos generalizáveis e dissemináveis. Isso pode impactar a possibilidade de construção de sistemas informatizados e padronizados de coleta e análise de dados, bloqueando economias de escala para os governos e reduzindo a capacidade de comparação entre programas e políticas e a efetividade dos processos de aprendizado. No entanto, este ponto necessita de maiores estudos para a discussão desta hipótese de dinâmica “invertida” de inovação em M&A de projetos e cooperações, suas fragilidades e potencialidades.

Embora os métodos possam ser classificados em categorias distintas, como custo-benefício, estudos experimentais, meta-avaliação etc. (ver Quadro 4), o que se observa nos artigos analisados é uma combinação de categorias de métodos que fazem uso de ferramentas variadas de investigação, coleta e análise de dados. Observa-se também que métodos participativos são bastante presentes como forma de identificar as especificidades dos resultados e impactos para aprimoramento dos métodos de M&A, mas também tendo um papel relevante na construção dos métodos. Neste último caso, os *stakeholders* constituem-se não somente como informantes, mas também como cocriadores dos métodos de M&A. Seguindo esta linha de análise, a construção do sistema de M&A do Decoop/MS passa pela escuta dos *stakeholders* não governamentais envolvidos nos projetos e cooperações. A transparência e comunicação dos resultados são endereçadas por vários artigos analisados, indicando que resultados e impactos de políticas, programas e projetos públicos devem estar abertos à análise democrática, seja pela população, seja pelos órgãos governamentais de controle. A comunicação clara passa pela disponibilização das informações coletadas e analisadas, mas também pela divulgação dos próprios métodos de M&A. No Decoop/MS isso significa que, além da visualização interna como suporte à decisão e à gestão, a publicização de resultados, impactos e métodos é um componente a ser construído para o sistema de M&A.

No entanto, a disponibilização de informações acerca dos resultados e dos impactos de políticas, programas e projetos públicos passa antes pela disponibilidade de dados para análise e posterior avaliação e divulgação. Nesse sentido, um dos principais desafios observados na literatura investigada corresponde à inexistência de dados (ou existência de dados parciais) para a construção do sistema de M&A, exigindo esforços significativos de coleta. Essa fragilidade de dados primários, sejam bases de dados digitais ou percepções de usuários, é um problema que se relaciona à capacidade técnica (especialmente em governos locais) de desenvolvimento ou uso de tecnologias e à insuficiência de profissionais e recursos disponíveis para realizar monitoramento e avaliação. Isso tem uma implicação importante, especialmente quando situamos este quadro na “onda da evidência”, ou seja, quando políticas públicas são formuladas, transformadas ou extintas com base nas evidências de desempenho, de problemas públicos, de necessidades da população etc. Este quadro também resulta na dificuldade de construção e implantação de sistemas baseados em inteligência artificial,



tornando esta uma realidade ainda distante, especialmente em países como o Brasil.

Os desafios comuns na literatura refletem a necessidade de avanços contínuos em termos de recursos tecnológicos, capacitação das equipes e coordenação entre os *stakeholders*. A superação desses obstáculos institucionais, técnicos e humanos é essencial para que os processos de M&A sejam mais eficientes e inclusivos, garantindo que as práticas de M&A possam não apenas avaliar, mas também aprimorar o desempenho dos programas e das políticas públicas.

Nesse sentido, considerando o contexto e atual situação do sistema de M&A do Decoop/MS, **tem-se como recomendações específicas:**

- **Teoria do programa, teoria de mudança e indicadores de resultados:** é fundamental desenvolver a teoria do programa e teoria de mudança, de forma que sejam explicitadas as cadeias lógicas e relações causais que permitam a definição de indicadores que expressem a eficácia dos programas e dos projetos.
- **Dados e tecnologias digitais:** é necessário desenvolver uma base de dados confiável e consistente com a teoria do programa e teoria de mudança que forneça os insumos para o cálculo dos indicadores. Sem uma base de dados padronizada e confiável não será possível a aplicação de qualquer tecnologia digital ou ferramenta de IA (no futuro). O uso de plataformas baseadas na web permite a coleta automatizada de dados, relatórios em tempo real e alertas proativos, o que reduz a carga de trabalho manual e aumenta a precisão das informações. Esse tipo de sistema também facilita o acompanhamento contínuo por uso de *dashboards* e a tomada de decisões mais rápidas.
- **Fortalecimento da participação e inclusão:** as definições relativas à teoria do programa e à teoria de mudança devem envolver *stakeholders*, bem como a comunicação bidirecional e o feedback da comunidade são essenciais para uma avaliação contínua do impacto dos projetos.
- **Transparência:** a disponibilização de informações não deve ser feita somente do ponto de vista do suporte à decisão, mas também para a comunidade, de forma que possa avaliar tanto a aplicação dos recursos públicos quanto a efetividade das ações governamentais.
- **Capacitação e desenvolvimento de parcerias estratégicas:** o conhecimento das ferramentas por parte dos servidores é fundamental para que exista continuidade do M&A. Além da estratégia de capacitação, o envolvimento com parceiros estratégicos, sejam ins-

tituições de ensino e pesquisa, como outros órgãos governamentais e associações que fazem parte do sistema de saúde são elementos a serem considerados pelo Decoop/MS.

- **Visão de longo prazo:** além dos resultados imediatos, os impactos sobre a sociedade devem ser avaliados. Indicadores econômicos, sociais e ambientais devem ser paulatinamente integrados ao sistema de M&A, a fim de garantir a sustentabilidade dos programas e dos projetos.
- **Garantia de uso das informações do M&A:** a geração de indicadores e sua visualização não garantem o uso destes indicadores para a tomada de decisão. O retorno dos indicadores às áreas responsáveis e reuniões periódicas de discussão e avaliação são fundamentais para que os indicadores sejam úteis para a gestão.

As recomendações elencadas a partir dos artigos analisados contribuem para uma visão abrangente do M&A, que se torna não apenas um mecanismo de monitoramento e controle, mas também um componente estratégico para promover transparência, engajamento social, e efetividade na implementação de políticas e programas públicos. Cada artigo, à sua maneira, reflete a importância de adaptar as práticas de M&A aos contextos locais e às exigências específicas dos setores, assegurando que os sistemas de monitoramento se mantenham eficazes, participativos e tecnologicamente atualizados.

Por fim, cabe ressaltar que, embora a revisão sistemática de literatura tenha sido focada em projetos conjuntos entre atores governamentais e não governamentais, continua a se observar nos estudos a já identificada “confusão” entre políticas e programas e entre programas e projetos. Isso pode ter impacto sobre a abrangência da análise e dos métodos utilizados. No entanto, a profusão de métodos de M&A e de ferramentas de investigação utilizadas simultaneamente e, especialmente, o foco sobre as especificidades de cada contexto no desenvolvimento dos métodos de M&A tornam essa “confusão” menos problemática, uma vez que os métodos consideram as condições práticas encontradas no campo.



## 8. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. R. Desafios para a coleta e utilização de dados na formulação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 23, n. 1, p. 45-63, 2019.

ALMEIDA, R. *et al.* Predictive modeling in public administration: opportunities with artificial intelligence. **Journal of Public Sector Innovation**, [s. l.], v. 33, n. 2, p. 102-114, 2020.

BITTENCOURT, G. G. O uso das evidências na política pública: desafios para a mudança de paradigma no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 61, n. 2, p. 1-21, 2018.

CAVALLINI, G. Desafios e oportunidades para o uso de evidências científicas nas políticas públicas no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 47, n. 167, p. 415-432, 2017.

COSTA, J. P.; SILVA, L. A. Bias in artificial intelligence: ethical challenges for public policy. **Ethics and Information Technology**, Dordrecht, v. 21, n. 4, p. 289-300, 2019.

CRUMPTON, C. D. *et al.* Evaluation of public policies in Brazil and the United States: a research analysis in the last 10 years. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 981-1001, 2016.

DERLIEN, H.-U. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 52, n. 1, p. 105-124, 2001.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005.

FARIA, C. A. P. O movimento das políticas públicas baseadas em evidências: uma radiografia crítica. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Brasília, DF, v. 1, n. 97, p. 1-14, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/bib9707/2022>. Acesso em: 28 out. 2025.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Petrópolis: Vozes, 1979.

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. R. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

JANNUZZI, P. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 117-142, 2016.

JANNUZZI, P. Avaliação de programas sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista: conceitos, tipologias e etapas. **Revista Aval**, Brasília, DF, v. 4, n. 18, p. 38-60, 2020.

JANNUZZI, P. de M. A importância do contexto institucional, político e ideacional na avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, Brasília, DF, v. 11, n. 2, e113722, 2022. DOI: <https://doi.org/10.4322/rbaval202211037>.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'État en action: politique publiques et corporatismes**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

LASSANCE, A. What is a policy, and what is a government program? A simple question with no clear answer, until now. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, São Paulo, v. 1, n. 8, p. 140-148, 2022. DOI: <https://doi.org/10.61681/revistasimetria.v1i8.110>.

LIMA, G. F.; LIMA, P. G. O processo de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 5, p. 933-957, 2019.



MELLO, A. M. *et al.* Public sector challenges in the adoption of artificial intelligence: a Brazilian perspective. **Government Information Quarterly**, Amsterdam, v. 37, n. 1, p. 50-64, 2020.

OLIVEIRA, L. R.; PASSADOR, C. S. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 324-337, 2019.

PEREIRA, J. A. *et al.* Using AI for real-time monitoring of public policies: benefits and challenges. **Journal of Public Policy and Administration**, [s. l.], v. 25, n. 2, p. 205-218, 2019.

PEREIRA, M. A.; SILVA, A. R. O impacto da falta de dados na implementação de políticas públicas no Brasil: um estudo de caso. **Revista Brasileira de Administração**, Brasília, DF, v. 63, n. 3, p. 378-396, 2017.

PINHEIRO, M. M. S. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBES)**: delimitando o problema conceitual. Brasília, DF; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2020. (Texto para Discussão, n. 2554).

PINHEIRO, R. G.; OLIVEIRA, A. L. A avaliação de políticas públicas no Brasil: desafios metodológicos e organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 437-456, 2020.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **A guide to the project management body of knowledge (PMBOK® Guide)**. 6. ed. Newtown Square, PA: PMI, 2017.

SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007.

SANTOS, A. R.; SOUZA, A. B. Resistance to technological change in public administration: challenges of artificial intelligence implementation. **Public Administration Review**, Washington, D.C., v. 80, n. 3, p. 425-439, 2021.

SCHNEIDER, P.; BRESSAN, M. Políticas públicas e avaliação: desafios e oportunidades no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 87-104, 2014.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVEIRA, Beatriz Souza da; HAYASHI, Maria Cristina Portella. Etapas de busca e seleção de artigos em revisões sistemáticas da literatura. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, DF, v. 23, n. 2, p. 369-376, 2014. DOI: <https://doi.org/10.5123/S1679-49742014000200019>.

SOUZA, C. **A política pública no Brasil**: teorias e práticas. [S. l.: s. n.], 2006.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA. **Tipos de revisão de literatura**. Botucatu, SP: Biblioteca da Faculdade de Ciências Agrônômicas, UNESP, 2023. Disponível em: <https://www.fca.unesp.br/Home/Biblioteca/tipos-de-evisao-de-literatura.pdf>. Acesso em: 19 out. 2024.

VARGAS, A. F. *et al.* Cultural shifts and challenges in the adoption of artificial intelligence in public administration. **Journal of Organizational Change**, Londres, v. 34, n. 2, p. 322-336, 2021.

VARGAS, A. P. Os desafios do uso de evidências nas políticas públicas: uma análise crítica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1203-1222, 2015.

VEDUNG, E. Four waves of evaluation diffusion. **Evaluation**, Londres, v. 16, n. 3, p. 263-277, 2010.

VEDUNG, E.; PEDONE, L. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais**: fundamentos e modelos. Rio de Janeiro: Luzes, 2021.

VIANA, J. E.; MEDEIROS, M. R. Capacitação de servidores públicos e políticas públicas baseadas em evidências: uma revisão da literatura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1339-1361, 2020.

WEISS, C. H. Have we learned anything new about the use of evaluation? **American Journal of Evaluation**, Thousand Oaks, v. 19, n. 1, p. 21-33, 1998.

WIRTZ, B. W. *et al.* Artificial intelligence in public administration: applications and future research directions. **Public Administration Review**, Washington, v. 78, n. 4, p. 548-559, 2018.



## REFERÊNCIAS MENDELEY

BRAMESFELD, A.; WENSING, M.; BARTELS, P.; BOBZIN, H.; GRENIER, C.; HEUGREN, M.; HIRSCHFIELD, D. J.; LANGENEGGER, M.; LINDELIUS, B.; LUCET, B.; MANOR, O.; SCHNEIDER, T.; WARDELL, F.; SZECSENYI, J. Mandatory national quality improvement systems using indicators: an initial assessment in Europe and Israel. **Health Policy**, Dublin, v. 120, n. 11, p. 1256-1269, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2016.09.019>.

CHARBONNEAU, M.; MORGAN, S. G.; GAGNON, C.; SADOWSKI, C. A.; SILVIUS, J. L.; TANNENBAUM, C.; TURNER, J. P. Factors influencing the effects of policies and interventions to promote the appropriate use of medicines in high-income countries: a rapid realist review. **Health Policy**, Dublin, v. 142, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2024.105027>.

DANFORTH, K.; AHMAD, A. M.; BLANCHET, K.; KHALID, M.; MEANS, A. R.; MEMIRIE, S. T.; ALWAN, A.; WATKINS, D. Monitoring and evaluating the implementation of essential packages of health services. **BMJ Global Health**, Londres, v. 8, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2022-010726>.

GHOSH, S.; ROTH, B. M.; MASSAWE, I.; MTETE, E.; LUSEKELO, J.; PINSKER, E.; SEWERYN, S.; MOONAN, P. K.; STRUMINGER, B. B. A protocol for a comprehensive monitoring and evaluation framework with a compendium of tools to assess quality of Project ECHO (Extension for Community Healthcare Outcomes) implementation using mixed methods, developmental evaluation design. **Frontiers in Public Health**, Lausanne, v. 9, 2021. DOI: <https://doi.org/10.3389/fpubh.2021.714081>.

GODERIS, G.; COLMAN, E.; IRUSTA, L. A.; VAN HECKE, A.; PÉTRÉ, B.; DEVROEY, D.; VAN DEUN, E.; FAES, K.; CHARLIER, N.; VERHAEGHE, N.; REMMEN, R.; ANTHIERENS, S.; SERMEUS, W.; MACQ, J. Evaluating large-scale integrated care projects: the development of a protocol for a mixed methods realist evaluation study in Belgium. **International Journal of Integrated Care**, Londres, v. 20, n. 3, p. 1-15, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5334/ijic.5435>.

GUINEA, J.; SELA, E.; GÓMEZ-NÚÑEZ, A. J.; MANGWENDE, T.; AMBALI, A.; NGUM, N.; JARAMILLO, H.; GALLEGO, J. M.; PATIÑO, A.; LATORRE, C.; SRIVANICHAKORN, S.; THEPTHIEN, B. Impact oriented monitoring: a new methodology for monitoring and evaluation of international public health research projects. **Research Evaluation**, Oxford, v. 24, n. 2, p. 131-145, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1093/reseval/rvu034>.

HALL, D. C.; LE, Q. B. Monitoring and evaluation of One Health projects: lessons from Southeast Asia. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, Amsterdã, v. 186, p. 681-683, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.04.070>. 2025.

HEALY, E.; MEANS, A. R.; KNUDTSON, K.; FRANK, N.; JUAREZ, A.; PROHASKA, S.; MCKNIGHT, C.; DES JARLAIS, D.; ASHER, A.; GLICK, S. N. Facilitators and barriers to monitoring and evaluation at syringe service programs. **Harm Reduction Journal**, Londres, v. 21, n. 1, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12954-024-01073-z>.

ISSAK, E.; STELLA SILAS, K. Monitoring and evaluation systems on performance of community health workers programme in Banadir region, Somalia. **International Journal of Science and Research (IJSR)**, Nova Déli, v. 12, n. 11, p. 105-111, 2023. DOI: <https://doi.org/10.21275/sr231029123759>.

IVANOVA, O. B.; BOGOSLAVTSEVA, L. V.; KAREPINA, O. I.; KOSTOGLODOVA, E. D. Providing the budget transparency and state projects efficiency monitoring in Russia. **European Research Studies**, Atenas, v. 20, p. 98, 2017.

KARIUKI, P.; REDDY, P. Operationalising an effective monitoring and evaluation system for local government: considerations for best practice. **African Evaluation Journal**, Cidade do Cabo, v. 5, n. 2, 2017. DOI: <https://doi.org/10.4102/aej.v5i2.240>.

MAYO-ALVAREZ, L.; ALVAREZ-RISCO, A.; DEL-AGUILA-ARCENTALES, S.; SEKAR, M. C.; YÁÑEZ, J. A. A systematic review of earned value management methods for monitoring and control of project schedule performance: an AHP approach. **Sustainability (Switzerland)**, Basileia, v. 14, n. 22, 2022. DOI: <https://doi.org/10.3390/su142215259>.

MCDERMOTT, R.; DOUGLAS, M. J.; HAIGH, F.; TAKEMON, N.; GREEN, L. A systematic review of whether Health Impact Assessment frameworks support best practice principles. **Public Health**, Amsterdã, v. 233, p. 137-144, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2024.05.008>.



MCGILL, E.; ER, V.; PENNEY, T.; EGAN, M.; WHITE, M.; MEIER, P.; WHITEHEAD, M.; LOCK, K.; ANDERSON DE CUEVAS, R.; SMITH, R.; SAVONA, N.; RUTTER, H.; MARKS, D.; DE VOCHT, F.; CUMMINS, S.; POPAY, J.; PETTICREW, M. Evaluation of public health interventions from a complex systems perspective: a research methods review. **Social Science and Medicine**, Oxford, v. 272, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.113697>.

MINVIELLE, E.; FIÉROBE, A.; FOURCADE, A.; FERRUA, M.; DI PALMA, M.; SCOTTÉ, F.; MIR, O. The use of patient-reported outcome and experience measures for health policy purposes: a scoping review in oncology. **Health Policy**, Dublin, v. 129, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2022.12.010>.

MLEKE, M. N.; DIDA, M. A. A web-based monitoring and evaluation system for government projects in Tanzania: the case of Ministry of Health. **Technology & Applied Science Research**, Atenas, v. 10, n. 4, 2020. DOI: <https://www.etasr.com>.

MOLINA, J.; TASCA, R.; SUÁREZ, J. Monitoramento e avaliação do projeto de cooperação da OPAS/OMS com o Programa Mais Médicos: reflexões a meio caminho. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 9, p. 2925-2933, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232015219.16072016>.

MORRISON-SAUNDERS, A.; ARTS, J.; POPE, J.; BOND, A.; RETIEF, F. Distilling best practice principles for public participation in impact assessment follow-up. **Impact Assessment and Project Appraisal**, Oxford, v. 41, n. 1, p. 48-58, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1080/14615517.2022.2119527>.

PETERS, S.; CHAKRABORTY, S. P.; BARTON, C.; STURGISS, E. A.; MAZZA, D.; DE LEON-SANTIAGO, M.; STAUNTON-SMITH, T.; RUSSELL, G. Building a practice-based research network for healthcare integration: a protocol paper for a mixed-method project. **BMJ Open**, Londres, v. 12, n. 6, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2021-060524>.

ROBERTON, T.; SAWADOGO-LEWIS, T. Building coherent monitoring and evaluation plans with the Evaluation Planning Tool for global health. **Global Health Action**, Estocolmo, v. 15, supl. 1, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1080/16549716.2022.2067396>.

RODRIGUES, N. J. P. PPP in the Portuguese health sector: contractual compliance assessment. **Procedia Computer Science**, Amsterdã, v. 219, p. 2093-2102, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.procs.2023.01.512>.

SAUTER, A.; LINDACHER, V.; RUETER, J.; CURBACH, J.; LOSS, J. How health promoters can assess capacity building processes in setting-based approaches: development and testing of a monitoring instrument. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, Basileia, v. 17, n. 2, 2020. DOI: <https://doi.org/10.3390/ijerph17020407>.

VAINIERI, M.; VOLA, F.; GOMEZ SORIANO, G.; NUTI, S. How to set challenging goals and conduct fair evaluation in regional public health systems: insights from Valencia and Tuscany Regions. **Health Policy**, Dublin, v. 120, n. 11, p. 1270-1278, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2016.09.011>.





[ceag.unb.br](http://ceag.unb.br)



[@unb\\_oficial](https://twitter.com/unb_oficial)



[@ceag\\_unb](https://www.instagram.com/ceag_unb)



[ceag@unb.br](mailto:ceag@unb.br)

